

## **Editor**

**Mauro Kleiman**

## **Publicação On-line**

**Bimestral**

## **Comitê Editorial**

**Mauro Kleiman (Prof. Dr. IPPUR UFRJ)**

**Márcia Oliveira Kauffmann Leivas (Dra. Em Planejamento Urbano e Regional)**

**Maria Alice Chaves Nunes Costa (Dra. Em Planejamento Urbano e Regional) – UFF**

**Viviani de Moraes Freitas Ribeiro (Dra. Planejamento Urbano e Regional IPPUR/UFRJ)**

**Luciene Pimentel da Silva (Profa. Dra. – UERJ)**

**Hermes Magalhães Tavares (Prof. Dr. IPPUR UFRJ)**

**Hugo Pinto (Dr. Em Governação, Conhecimento e Inovação, Universidade de Coimbra – Portugal)**

## **Editores Assistentes Júnior**

**Beatriz Angelo e Julia Paresque**

**IPPUR / UFRJ**

**Apoio CNPq**

**LABORATÓRIO REDES URBANAS LABORATÓRIO DAS REGIÕES METROPOLITANAS**

## **Coordenador**

**Mauro Kleiman**

## **Equipe**

**Beatriz Angelo e Julia Paresque**

## **Pesquisadores associados**

**André Luiz Bezerra da Silva, Audrey Seon, Humberto Ferreira da Silva, Márcia Oliveira Kauffmann Leivas, Maria Alice Chaves Nunes Costa, Viviane de Moraes Freitas Ribeiro, Vinícius Fernandes da Silva, Pricila Loretti Tavares**

## **Índice**

**O papel do Estado nas políticas de urbanização e desenvolvimento territorial do Brasil.. 3**

# O papel do Estado nas políticas de urbanização e desenvolvimento territorial do Brasil

Mauro Kleiman<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Prof. Titular da UFRJ

## Introdução

O papel do Estado nas políticas de urbanização no Brasil tem sido moldado historicamente pela busca incessante da inserção do país na dinâmica econômica mundial, através da dependência aos interesses e movimentos do capital e subordinado às economias centrais. As políticas de infraestrutura para o território- água, esgoto e as de circulação por modais de transporte se apresentam com as características principais das intervenções do Estado no Brasil: uma hierarquização no sentido de beneficiar as regiões que já vinham sendo aquelas que centralizam a economia no país-Sudeste, principalmente, e o Sul; uma preocupação central e investimentos na questão da circulação, com privilégio de movimentos pelo modal automotivo, a partir dos anos 50 do século XX e que se consolida após a implantação de indústrias automotivas internacionais no país a partir de 1955, colocando em segundo plano os serviços básicos urbanos de água e esgoto, existindo uma outra hierarquização neste ponto com maiores investimentos em água que em coleta de esgoto, sendo que neste seu tratamento foi minimizado ao máximo. Outra hierarquização de suma importância se impôs: a implantação, operação, manutenção e modernizações e readequações de infraestruturas de circulação e água e esgoto nas áreas de maior renda, em detrimento da vasta maioria da população de baixa renda que ficou sem acesso ou com precariedades de articulações com serviços básicos. De um papel central como ator-motor principal da constituição do território, seja por suas ações como por suas omissões, o Estado brasileiro, no bojo do ideário neoliberal, tem feito um deslocamento de interventor e agente de ações no território para se tornar apenas agente regulador, buscando privatizar empresas estatais e criar um aparato de agências que tratariam de normas para ações privadas no território. Ainda que este deslocamento, feito, principalmente a partir do final dos anos 1980, não tenha sido linear, se observa, primeiro a busca por privatizações de empresas e funções antes vistas como essenciais ao desenvolvimento do país, existindo, em andamento, a montagem de um arcabouço de normas e regulamentos- que privilegiam mais as empresas do que a população demandante de serviços. O

impacto no território tem sido uma concentração de renda e expansão de enormes aglomerados urbano-metropolitanos, com exclusão das camadas populares, mormente a serviços básicos como água e esgoto, privatizados apenas em poucos lugares, mantendo os setores populares à margem de acesso e articulação as redes e seus serviços.

## **2) Desenvolvimento territorial, o papel do Estado e a nova economia**

A nova economia implica, entre outros aspectos numa mudança do papel do Estado. Implica que muitas decisões políticas e regulações, tornam-se externamente aos Estados nacionais deverá corresponder um papel de gestor/mediador/regulador, entre outros, e suas estratégias situadas muitas vezes fora de seu território nacional. Contudo, a globalização decorrente da nova economia não atingiu ainda plenamente todas as partes do mundo.

Na América Latina e no Brasil a economia centrada na informação e comunicação que funciona em redes eletrônicas que permitem flexibilidade e adaptabilidade, penetrou de forma ainda parcial. No Brasil, observa-se que esta entrada da nova economia, tem sido mais da utilização que dela se faz seus parâmetros sobre a nova relação capital-trabalho, procurando-se romper as conquistas sociais dos trabalhadores impondo-se uma flexibilização das regulamentações trabalhistas, do que propriamente um avanço de uma nova forma de organização de atividades econômicas (organização em torno de uma rede de relações, conectada eletronicamente e baseada em alto grau de conhecimento e informação). O efeito até agora mais sentido trata-se daquele ligado à globalização dos mercados financeiros interconectados eletronicamente, onde as cidades brasileiras de São Paulo e Rio de Janeiro seriam parte desta rede. De resto o que verdadeiramente observa-se é que o país tem sido alvo e lugar de uma industrialização pesada exportada para o Brasil. Isto se dá por conta das condições de salários mais baixos, isenções fiscais, subsídios e incentivos, menor rigidez na regulação ambiental, etc. Tem-se assim, uma mistura de uma industrialização tardia com um esboço, ou primeiros sinais, de uma nova economia.

Então, antes mesmo da inserção do país numa nova economia, pode-se observar (sob o ângulo que mais nos interessa neste trabalho), o Estado procurando o seu papel em relação ao desenvolvimento territorial e nas políticas regionais e urbanas. O Estado brasileiro, que historicamente sempre teve um papel centralizador com um aparelho tecnoburocrático voltado para o desenvolvimento regional e urbano, vê-se agora diante de uma nova forma de organização

econômica onde as empresas tomam um lugar essencial, voltando-se inclusive para o espaço urbano como objeto de lucro e não apenas marco de suas atividades. Neste primeiro momento isto conduziu à criação de uma nova estrutura em formas de agências reguladoras (de energia elétrica, de água, de petróleo, etc). Esta nova estrutura, contudo, não desmonta a anterior, apenas esvazia-se, criando uma estrutura em paralelo. De outro lado, pode-se perceber que o Estado, apesar de assumir este novo papel das políticas regionais urbanas. Assim ao contrário do que poderia se poderia supor o Estado nacional brasileiro, apesar de acenar com uma abertura para introdução do capital privado no desenvolvimento territorial tanto nas formulações das políticas como em suas decisões, além da operação, mantém para si o poder decisório.

Ao nível local o impacto da nova economia fez-se sentir mais agudamente, nas medidas que as cidades assumem a necessidade de readequar seu território para terem a possibilidade de serem escolhidas como sedes das empresas globalizadas. Nota-se neste sentido, se nota que à uma persistência de um modelo de intervenção racional-funcionalista será adicionado o do planejamento estratégico, e o retorno à “composição urbana” por meio de projetos físicos pontuais com a revitalização de trechos das cidades.

Quanto às políticas de infraestrutura de urbanização o Estado pretende repassar as redes de saneamento a empresas privadas. No entanto, existem impedimentos jurídicos não resolvidos quanto ao poder concedente (se federal, estatal ou municipal), que atingem as grandes regiões metropolitanas( tendo um novo marco regulatório para concessão e privatização de serviços de água e esgoto um projeto em discussão no Congresso Nacional em pauta ainda em 2019 sem resolução). Já existem, entretanto, várias empresas estrangeiras interessadas, mormente nas áreas de habitação de camadas de renda alta, existindo, também algumas atuações em determinadas cidades, ou área destas, de empresas privadas em água e esgoto através de resoluções municipais. Na política viária, de competência municipal, a mais nova atividade tem sido a criação de vias pedagiadas concedidas a empresas, em troca de parcerias na execução de suas obras. Foram privatizadas a operação de do modal ferroviário-trens e metro- e mais recentemente o VLT, através de contratos com clausulas muito benéficas para as empresas privadas, a que cabe operar as redes auferir os lucros resultantes, ficando para o Estado brasileiro em seus vários níveis de governo a compra das composições, suas necessárias mudanças e modernizações ao longo do tempo e manutenção e readequações e melhorias nas vias permanentes. Na

introdução do BRT no Rio de Janeiro se seguiu a mesma lógica de beneficiar as empresas privadas que operam o sistema.

### **3) Papel do Estado nas políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**

No Brasil pós-1930, onde o Estado irá enfeixar o papel simultâneo de centro político e econômico para onde dirigem-se tanto demandas como induções de todas as forças presentes no processo de urbanização, esse agente emerge como o mais importante na modelação do solo urbano. Em consequência, durante longo período atrai para si as atenções dos estudos, onde sua ação como organizador e regulados do uso do solo, através da legislação, planos, planejamento urbano, políticas habitacionais, entre outros, será ressaltada.

Essa ênfase na ação do Estado apesar da evidente importância desse agente da produção do espaço urbano no Brasil<sup>1</sup> acabou por nublar o papel dos outros agentes diretamente ligados a essa produção por terem o espaço urbano como objetivo da valorização de seus capitais – o capital incorporador e da construção civil pesada – tendo ficado, assim, sendo, obscurecido tanto suas práticas, como os feitos os mesmos sobre o espaço construído.

O tratamento dado ao ambiente construído, será analisado como “pano de fundo passivo para os outros processos sociais”,<sup>2</sup> desconsiderando-se as relações sociais presentes nas formas concretas de construção do espaço construído. O ambiente construído é normalmente visto em termos funcionalistas, com ênfase nos usos dados às estruturas construídas. Assim raramente as razões para a sua criação e os agentes que se beneficiaram de sua produção são tratados com importância; sendo que quando discutidos configuram-se como a-históricos. Os agentes presentes no processo serão figuras obscurecidas, e tomados como entes estáticos. Neste sentido, o foco no Estado e a adoção do viés do consumo para analisar o urbano, além de conceitualmente inadequado, acabaria por nublar os processos e dinâmicas presentes na acumulação do capital na produção e reprodução do espaço construído. Permanece-se, assim, numa forma de análise “de cima para baixo”, que elegem como pontos básicos de reflexão aqueles

---

<sup>1</sup> Sobre a importância do Estado na produção do espaço urbano no Brasil ver entre outros Davidovich, F. “Urbanização brasileira: tendências, problemas e desafios”, *Espaços e Debates*, no. 3, SP, 1984; Oliveira, F. “Estado e Urbano no Brasil”, in *Espaço e Debates*, no. 6, set. 1982.; Schmidt, B.V., “O Estado e a política urbana no Brasil”. Porto Alegre, LPM e EDUFRGS, 1983; Farret, R. e Schmidt, B. V. “A questão Urbana”. RJ, Jorge Zahar Ed., 1986.

<sup>2</sup> Ball, M. “The built environment and the urban question”, in *Society and Space*. Vol 4, 1986.

definidos pelo Estado dentro do quadro de suas políticas sociais, não entendendo a relatividade deste agente, tomando-o como onipresente.

Apesar disto não há como negar que a presença do Estado na urbanização brasileira tem sido sempre marcante. A par das relações que engendra com capital imobiliário e outros setores privados e do papel importante destas, cabe ressaltar sua ação no processo de urbanização do Brasil.<sup>3</sup> A atuação do Estado no espaço urbano será detectada desde o século XIX, quando procura dotar as cidades de infraestrutura necessária ao desempenho do seu papel no padrão agroexportador e com construção das primeiras redes de esgoto, abertura de novas vias; e propícias ao desenvolvimento através da construção de portos e ferrovias.

Será, contudo, com a mudança desse padrão para o industrial-urbano pós revolução de 30, que as cidades brasileiras ganham outra expressão, o urbano adquire força, e o Estado marca sua presença através de “políticas de urbanização”.

Várias políticas urbanas explicitam a presença do Estado no processo de urbanização brasileira: políticas habitacionais, de transporte, de saneamento... Em paralelo a essas políticas, as práticas reguladoras, com os planos, códigos de obras, zoneamento... Dada a velocidade da urbanização brasileira, a intervenção do Estado irá levar a uma concomitância entre a criação e a prática dessas políticas e dos mecanismos contemporâneos de regulação do espaço urbano. Além disto, a urbanização brasileira têm a marcá-la, a necessidade de um Estado (como condensador de relações políticas), a quem cabia mediar a incorporação de novos atores (burguesia industrial), sem desalojar a antiga (oligarquias rurais), e a emergência de um proletariado urbano, o que lançaria as bases de um denominado “pacto populista”, que perdura entre 1930 e 1964. Quanto ao desenvolvimento regional constroem-se toda uma rede rodoviária, novos portos constroem-se toda uma rede rodoviária, novos portos, aeroportos, hidrelétricas, refinarias, novas cidades, junto a criação de organismos e bancos para alavancar regiões atrasadas (SUDENE, SUDAM, BNDE, Banco do Nordeste, etc.). O papel do Estado nas políticas de desenvolvimento territorial tem como características básicas a busca incessante da inserção do país na economia mundial através, da dependência ao capital e interesses das potencias imperialistas. Assim sendo privilegiou-se as questões de circulação procurando-se por um lado ligar a

---

<sup>3</sup> Ver nesse sentido Schmidt, B. V., op. Cit., 1983 e Farret, R. e Schmidt, B. V., op. Cit., 1986.

extração de matéria-prima com os portos através de corredores de exportação e articular os estados da região sudeste e está com a região sul por meio de transporte rodoviário, e por outro no tocante ao intraurbano a construção de complexa e moderna rede viária, em detrimento da infraestrutura de água e esgoto. Por seu turno e política habitacional dirigiu-se a resolução da moradia para a classe média e subsidiou aquele destinado a alta renda, articulando-se aos interesses de incorporações imobiliárias. A formulação, decisões e gestão das políticas estiveram sempre centralizados nos diferentes níveis de governo. Privilegiou-se obras de grande porte e complexidade técnica, independentemente do porte e grandeza das cidades e regiões, onde foram realizadas demonstrando uma articulação com interesses das empresas de construção de infraestrutura, assim como as ligações com a Indústria automobilística fazendo-se uma opção de resolução das questões de circulação pelo transporte automotivo.

### **3) Nova economia e o papel para o Estado no desenvolvimento territorial**

O impacto da nova economia que traz no seu bojo para o território brasileiro não apenas uma nova forma de organização econômica, mas uma industrialização tardia "exportada" pelos países centrais para o terceiro mundo, tem sido uma expansão geográfica, uma densificação e uma verticalização das grandes cidades brasileiras. Essa expansão da área física das cidades faz-se pelo enorme contingente de camadas de baixa ou nenhuma renda que tornam a aglomerar-se em tornos das capitais, onde existe alguma possibilidade de geração ainda que informal, de algum tipo de renda. Esta aglomeração se faz através de vastos loteamentos periféricos onde o preço do lote é tão mais baixo quanto for a ausência de beneficiamentos urbanos (água, esgoto, ruas asfaltadas, coleta de lixo). A densificação e a verticalização, por seu turno, ocorre nos extremos: na pobreza com o crescimento impressionante das favelas (no Rio de Janeiro aproximadamente 150.000 habitantes moram em favelas); e na riqueza com as suas áreas de expansão em bairros novos afastados do centro, caracterizando uma suburbanização "a americana" (seis décadas após o fenômeno ter se dado nos EUA). Outro impacto importante vem através do neoliberalismo. A doutrina neoliberal incorporada ideologicamente a nova-economia, ligada ao poder da organização em rede das empresas, faz com que "receite-se" que os Estados nacionais devem retirar-se de seus antigos papéis de centro econômico repassando-o as empresas. No Brasil vários setores ligados ao desenvolvimento territorial têm sido repassados pelo Estado as empresas. Um conjunto de



atividades estão neste caso: a energia elétrica, gás; transportes ferroviários e metroviários; rede rodoviária; portos; comunicações (telefônicas, radiofônicas, televisivas, informatizadas), restando apenas os serviços de água e esgoto (cujo processo está emperrado por pendências jurídicas).

Assim sendo, nota-se que o conjunto de infraestruturas e os serviços que prestam não estão mais completamente sob a direção estatal como historicamente apresentavam-se. As políticas de urbanização, suas formulações, decisões e operações não estão mais nas mãos apenas do Estado nacional brasileiro, e sim partilhados com os interesses capitalistas. Esses interesses, majoritariamente estrangeiros, passam assim a interferir de fora e com foco nas suas estratégias de acumulação, no processo constitutivo do território brasileiro, suas políticas de desenvolvimento nacional, regional e intraurbano.

Dizia-se que o Estado poderia tomar a si o papel regulador, e assim preservar-se-ia o interesse nacional frente aos interesses do capital, pois ditar-se-ia as normas, regulamentos, metas e objetivos para as concessões ou privatizações. No entanto, no Brasil, no aqodamento de alinhar-se / inserir-se nos ditames dos interesses dos países centrais, primeiro privatizou-se / concedeu-se as atividades de infraestrutura e serviços urbanos ao capital; e somente depois, diante das candentes reclamações da população sobre a qualidade de prestação dos serviços destas empresas privadas, também aqodadamente, partiu-se a fazer-se um corpo de regras e metas. À privatização, através do mecanismo da tarifação — real, onde prevalecem reajustes pelo câmbio do dólar mais elevação do custo de produção, criou as condições de exclusão das camadas populares do acesso aos serviços através de taxas proibitivas para sua faixa de renda, assim como leva a uma pauperização da classe média. Pode-se dizer que passamos por uma dupla crise dos serviços urbanos: por um lado a expansão geográfica, a densificação e a verticalização das cidades não é acompanhada pela expansão da infraestrutura, havendo inclusive uma queda na qualidade da capacidade já instalada; e por outro, criaram-se novas condições de vedamento ao acesso às camadas populares. Por outro lado, o incremento à indústria automotiva despeja diariamente mais automóveis, caminhões e ônibus nas cidades, que têm que investir cada vez mais na questão da resolução da circulação, deixando de lado os investimentos em transportes de massa ferroviários e metroviários. O Estado nacional brasileiro tem criado uma nova estrutura — as agências reguladoras — paralela à já existente — que provoca um rápido deslocamento de

seu histórico papel de formulador e gestor de políticas de desenvolvimento territorial, partilhando-o com empresas e organismos internacionais, para o de formulador e fiscalizador de normas, regulamentos e metas mas sem o devido preparo e conhecimento. Assim a estruturação do território nacional e dos espaços, intraurbanos estará mais ainda articulada aos interesses dos capitais que têm este território como marco do lucro. Ao guiar-se pela maximização da taxa de lucro, dirigem-se para a prestação de serviços onde haja demanda solvável para uma tarificação — real, excluindo as camadas populares, penalizando a classe média e criando "ilhas" de excelência nas cidades.

#### **4) Bibliografia**

ASCHER, F. Projeto Público e Realizações Privadas: o planejamento das cidades floresce. Cadernos IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro: IPPUR, 1994, no. 1, ano VIII, pp. 83 —96

BALL, M. The built environment and the urban question, In *Society and Space*, vol. 4, 1986.

DAVIDOVICH, F. Urbanização brasileira: tendências, problemas e desafios, In: Espaço e Debates, no. 3, S.P., 1984

FARRET, R. e SCHMIDT, B. V. A Questão Urbana. RJ, Jorge Zahar Ed., 1986.

HARVEY, D. *Social Justice and The City*, London, E. Arnold, 1973.

KLEIMAN, Mauro. De Getúlio a Lacerda: um 'rio de obras' transforma a cidade do Rio de Janeiro. As obras públicas de infra-estrutura urbana na construção do 'Novo Rio' no período de 1938-1965, defendida na FAU/USP em Nov. 94, tendo obtido grau máximo dez.

Constituição de uma metodologia de Avaliação do Impacto das Redes de Infra-Estrutura no âmbito do "Favela-Bairro" através de construção de indicadores

qualitativos. Relatório de Pesquisa FINEP / Prefeitura do Rio de Janeiro, RJ, 1996.  
Estaria havendo um desvio no padrão de "Causação Circular"? — Processos de  
mudança na alocação sócio-espacial das redes de infra-estrutura urbana no Rio  
de Janeiro — 1938-98. Anais do VIII Encontro Nacional da ANPUR, Porto Alegre,  
RJ, 1999

Os pequenos promotores imobiliários também transformam a cidade, In Revista  
Rio de Janeiro, no. 4, Niterói, EDUFF, 1986. LESSA, C. e DAIM, S. Capitalismo  
Associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento. In  
Desenvolvimento-Capitalista no Brasil. L. G. Belluzo e R. Coutinho (org.), SP, Ed.  
Brasiliense, 1982, vol. 1

MALTA CAMPOS FILHO, C. Bases para a análise de políticas públicas urbanas:  
os interesses sociais em jogo, In: Análise e Conjuntura Vol. 2, BH, mai-ago 1986.  
MELO, Marcus André B. C. de. O padrão brasileiro de intervenção pública no  
saneamento básico. In: Revista Brasileira de Administração Pública. Vol. 23, Rio,  
F.G.V., 1989.