

Urbanização incompleta: desafios para a produção de infraestruturas urbanas no Brasil do século XIX ao século XXI

Thaís Nassif

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFMG e pesquisadora dos grupos Práxis-UFMG e Observatório das Metrôpoles

Resumo:

Neste trabalho, propõe-se traçar um panorama histórico da produção de infraestruturas urbanas no Brasil, desde a formação do estado burguês nacional, no século XIX, até a contemporaneidade, de modo a explicitar os papéis desempenhados por elas no processo de urbanização nacional e as articulações engendradas pela atuação estatal para sua produção. Por meio da análise das especificidades nacionais, que se somam às relações técnicas e sociais uniformizantes do capital, pretende-se delimitar a condição de incompletude da infraestrutura urbana nacional especialmente no contexto das periferias metropolitanas e, assim, delinear os desafios específicos que se impõem à sua superação no século XXI.

Palavras chave: infraestrutura; urbanização; desenvolvimento; Brasil

Área temática: Políticas públicas e planejamento regional e urbano

Apoio: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

Introdução

Passível de muitas adjetivações, o termo *infraestrutura* não encontra definição única e concisa na literatura científica e tem uma história própria no que diz respeito à evolução de suas definições e significados em que não se pretende aprofundar neste trabalho. Assim, para fins da discussão a ser aqui desenvolvida, a adjetivação *urbana* trazida junto ao termo visa destacar a relação constitutiva que a noção de infraestrutura aqui adotada estabelece com aquela de cidade.

Como *infraestrutura urbana* refere-se aqui ao conjunto que agrega, de um lado, o que alguns autores – como Graham e Marvin (2001) – chamam infraestruturas em rede, aquelas que possibilitam o deslocamento de pessoas, mercadorias, recursos e resíduos e, de outro lado, os comumente chamados equipamentos urbanos, marcadamente ligados à atenção e ao desenvolvimento social, à cultura e ao lazer, ou ainda ao próprio funcionamento do Estado e à funções caracteristicamente associadas a ele. A partir dessa definição, entende-se que o conjunto desses elementos atua como mediador para a viabilização de atividades, fluxos e interações essenciais para a conformação do espaço urbano e, assim, atua como suporte para a concretização de uma dimensão fundamental da cidadania que ultrapassa as esferas civil e política e abrange o direito ao bem-estar social.

No entanto, esses entendimentos são ainda insuficientes para a compreensão da natureza dos processos de produção e consumo desses elementos ou dos papéis desempenhados pelos mesmos sob o capitalismo. Em sua vasta produção, Marx não tratou em profundidade da questão da urbanização e de seu papel nas relações capitalistas de produção e consumo. No entanto, esse papel foi objeto de investigação intensa, particularmente ao longo dos anos 1970 e 1980, quando autores como Castells (1977), Lojkin (1997), Topalov (1979), Harvey (2013), entre outros, valendo-se do arcabouço teórico marxista e tendo como foco o estudo da aglomeração urbana fordista-keynesiana em países centrais, aprofundaram o entendimento do espaço construído enquanto produto e suporte do modo de produção capitalista.

Utilizando termos caros à essa tradição teórica, entende-se que ambas as infraestruturas em rede e os equipamentos urbanos podem ser compreendidos como *meios de consumo coletivo* que desempenham o papel de *condições gerais de produção*, estruturados e estruturantes da formação do *valor de uso complexo* característico das aglomerações urbanas. Ou seja, entende-se que a produção desses elementos se torna possível apenas com a economia de escala alcançada com a urbanização e que os mesmos atuam como mediadores da realização de consumos individuais e produtivos conformando uma base sobre a qual se assentam tanto a reprodução da força de trabalho, como a produção industrial e mesmo as possibilidades de diversificação e revolucionamento tecnológico dessa produção, portanto, as possibilidades de desenvolvimento do capitalismo como sistema produtivo (TOPALOV, 1979; LOJKINE, 1997; HARVEY, 2013; MARX, 2017).

Ainda com base na tradição da economia política da urbanização, destaca-se, a partir de Harvey (2005b), que as infraestruturas urbanas desempenham um papel duplo no que diz respeito à velocidade da acumulação capitalista decorrente da estreita relação desta com a conformação geográfica. Como argumenta o autor, a produção do espaço sob o capitalismo tende a um movimento de concentração/intensificação (expresso na urbanização), mas também, simultaneamente, a um movimento de expansão geográfica, ambos produtos de um mesmo esforço de *anulação do espaço pelo tempo* como forma de sustentar o impulso de crescimento ilimitado que fundamenta economia capitalista. Para o autor, é o dinamismo ou a tensão entre a concentração da produção e do capital e a ampliação do mercado para sua realização que dá origem às relações centro-periferia que informam a análise histórica a ser desenvolvida neste trabalho.

Dados esses múltiplos papéis desempenhados pelas infraestruturas urbanas, não é de se espantar que sua produção guarde o potencial de atuar como alavanca para o desenvolvimento socioeconômico de cidades, regiões e/ou nações e historicamente tenha também desempenhado tal papel. Certamente, o momento histórico-geográfico que melhor exemplifica esse potencial é aquele do pós-guerra nos países do que hoje se chama de Norte global, em que a produção de infraestruturas urbanas de maneira

articulada centralmente pelo Estado constituiu estratégia fundamental da edificação do chamado *Estado de Bem-estar Social*, contribuindo para níveis notáveis de distribuição e acesso à riqueza (PIKETTY, 2014). Como argumentam Carvalho (2020a) e Rufino (2021), entre muitos outros autores, para além das possíveis benesses econômicas e sociais de intensificação da produtividade e de redução de desigualdades que podem ser alcançadas a partir dos usos e consumos viabilizados pelas infraestruturas urbanas, de maneira geral a dimensão e complexidade de sua produção exige grande dispêndio de trabalho, o que caracteriza um setor produtivo de alto impacto multiplicador. Ou seja, trata-se de um setor produtivo capaz de desempenhar um papel chave na absorção de excedentes sociais, na geração de empregos e na ampliação da demanda, fundamentos das tentativas históricas de estímulo a um processo mais equilibrado de crescimento socioeconômico sob o capitalismo por meio do planejamento estatal.

No entanto, muitos são os desafios para a produção desses elementos sob o capitalismo. Os grandes esforços iniciais e o expressivo montante de capital exigidos para entrada no setor, o tempo caracteristicamente longo para amortização de investimentos, o caráter coletivo, inespecífico e indivisível do consumo e do valor de uso das infraestruturas urbanas, assim como sua imobilidade espacial, sua inserção na dinâmica de realização da renda da terra, a inviabilidade técnica ou econômica de sua oferta espacialmente múltipla e mesmo as condições de acesso ao crédito ou de viabilização de sua circulação como capital estão uniformemente colocados como desafios para a produção desses elementos sob o capitalismo e apontam centralmente para o Estado como articulador necessário da mesma (CASTELLS, 1977; TOPALOV, 1979; LOJKINE, 1997; HARVEY, 2013).

Contudo, um entendimento uniformizante do modo de produção capitalista, sobretudo a partir de uma perspectiva do Norte global, ainda que seja indispensável, não é suficiente para a compreensão dos desafios da urbanização periférica. Ele é necessário, pois a expansão do sistema capitalista a partir desse contexto originário por meio dos processos de colonização é determinante da sua conformação no Sul, particularmente no contexto latino-americano. Mas é insuficiente, pois, como afirma Cobos (2014), as cidades latino-americanas, de maneira geral, se explicam a partir das teorias que dizem respeito ao modo de produção capitalista, no entanto, em decorrência das desigualdades históricas de inserção do continente na divisão social do trabalho, os caminhos e tempos do desenvolvimento e do processo de urbanização por elas percorridos são muitos distintos daqueles observados no Norte global. Especificamente no caso brasileiro, constata-se a conformação histórica de um déficit, uma incompletude – como caracterizam autores como Santos (1993) e Santoro (2012) – do processo de urbanização que, guardadas especificidades regionais, concentra muitas de suas ausências infraestruturais na periferia da metrópole e se impõe como um enorme desafio para o desenvolvimento urbano e socioeconômico nacional.

Acredita-se que, como defende Santos (2004), a análise das especificidades do desenvolvimento do capitalismo para além de seu centro deve, de partida, privilegiar a dimensão histórica, capaz de explicitar o caráter de dependência econômica fundamentado na superexploração do trabalho e na transferência de valor que marca a trajetória de países periféricos. Portanto, neste trabalho, ao traçar um panorama histórico da produção de infraestruturas urbanas no Brasil, pretende-se contribuir com essa explicitação e, conseqüentemente, para a compreensão das especificidades dos próprios papéis desempenhados pelas infraestruturas urbanas além daquele assumido pelo Estado no processo de urbanização nacional, delineando os desafios também específicos que se impõem à sua produção no contexto brasileiro. Tarefa esta que se propõe encampar em um diálogo estreito com autores da tradição teórica da economia política da urbanização que se debruçaram sobre o contexto nacional, como Santos (2004), Kowarick (1979) e Maricato (1982) e em esforços historiográficos críticos como os de Paula (2021) e Magalhães (2015).

Para tal, este artigo se divide em três partes nas quais são analisados três distintos períodos da história nacional acrescidas de considerações finais. A saber, a primeira parte abrange o período de formação do estado burguês nacional, do século XIX até as primeiras décadas do século XX. A parte seguinte, trata do período “desenvolvimentista” nacional que abrange a maior parte do século XX.

Por fim, aborda-se o período chamado de Nova República, que tem início com o processo de redemocratização nos anos 1980 e alcança a contemporaneidade.

1. Infraestrutura e formação do Estado burguês no Brasil

Como destaca Paula (2021, p. 24), “o Brasil, rigorosamente, tem mais e menos que os quinhentos e vinte anos que lhe são atribuídos, hoje”. Populações originárias ocupavam o território que veio a ser uma colônia portuguesa nas Américas milhares de anos antes do século XVI. No entanto, o processo de formação do Brasil como Estado nacional tipicamente capitalista tal qual o conhecemos hoje tem início por volta do século XIX, já durante o singular período histórico em que a colônia se tornara império. Esse período formacional do Estado-nação brasileiro é acompanhado pela produção das primeiras grandes infraestruturas urbanas em território nacional.

Como *condição geral de produção* destacada originalmente pelo próprio Marx (2017), o desenvolvimento de uma infraestrutura básica de transportes acompanhou aquele do capitalismo também no Brasil. No século XIX, quando o país realizava a transição de um Estado Semicolonial para um Estado Nacional e subseqüentemente para um Estado efetivamente Burguês, destaca-se o papel desempenhado pela emergência e expansão modernizadora de uma rede nacional de ferrovias (SAES, 1985; PAULA, 2021). Os efeitos do estabelecimento da malha ferroviária sobre os custos de transportes, permitindo o seu barateamento, sobre a mecanização da estrutura produtiva nacional, exigida a acompanhar esse desenvolvimento, assim como seu impacto sobre a unificação do mercado interno, induziu transformações decisivas na constituição do modo de produção especificamente capitalista no Brasil.

Dada a sua relevância, o histórico do setor ferroviário, cujo desenvolvimento também explicita o caráter de dependência econômica e desigualdade regional do contexto nacional, ilustra muito bem as formas engendradas para a produção das primeiras infraestruturas urbanas no país. De partida, o papel do Estado se destaca, seja no oferecimento de incentivos e garantias ou na produção e gestão direta da infraestrutura ferroviária (PAULA, 2021). Em 1828, o Governo Imperial já havia autorizado a construção e exploração de vias em geral à iniciativa privada quando, no Período Regencial, em 1835, autorizou especificamente a construção e exploração de ferrovias por empresas nacionais ou estrangeiras na forma de concessões (BRASIL, 1835). No entanto, a produção dessas infraestruturas não despertou o interesse de investidores privados até a década de 1850, quando da promulgação do Decreto n.º 641/1852 (BRASIL, 1852), que instituiu isenções de impostos e a garantia de 6% sobre o capital investido no setor. Em 1854, D. Pedro II inaugurou o primeiro trecho de linha ferroviária no Brasil (CECHIN, 1978; PAULA, 2021).

Apesar dos incentivos estatais diretos, o sistema de concessões – que estimulou a constituição de grandes companhias nacionais e atraiu capital estrangeiro (especialmente britânico) – teve dificuldades em promover a ampliação da malha ferroviária nacional, em manter os investimentos necessários ao seu pleno funcionamento e, especialmente, em promover sua integração, cara ao governo imperial que buscava preservar a integridade de seu território. Vários planos foram elaborados objetivando essa integração sem êxito. Ao contrário, interesses particularistas das empresas concessionárias e a ausência de controle estatal levaram à produção de trilhos em diferentes bitolas que ainda hoje frustram as possibilidades de uma integração ferroviária nacional (CECHIN, 1978; PAULA, 2021).

Em função dessas dificuldades, o arranjo institucional do setor foi modificado no início do século XX, quando, valendo-se de um empréstimo junto a banqueiros europeus, o Estado brasileiro já republicano incorporou ao seu patrimônio a maior parte da rede ferroviária existente e passou a geri-la diretamente. De toda forma, a produção de linhas férreas em território nacional priorizou sobretudo o escoamento da produção agrícola voltada para exportação (cafeeira no Sudeste e açucareira no Nordeste) e, ainda que tenha propiciado um processo amplo e dinâmico de urbanização no entorno de cada nova estação (DINIZ *et al.*, 2012), falhou em efetivamente interligar os mercados regionais.

O estado de São Paulo foi o que obteve maiores investimentos, com reflexos claros sobre o crescimento industrial e agrícola-exportador na região (CECHIN, 1978).

Outras redes de infraestrutura também começaram a ser implementadas nos principais núcleos urbanos do país a partir da segunda metade do século XIX e o modelo de concessões como simples autorizações estatais para exploração privada foi utilizado de forma generalizada nesse primeiro período. As primeiras linhas de telégrafo e cabos intercontinentais (SILVA, 2011), as primeiras infraestruturas necessárias ao provimento do serviço público de iluminação e usinas de geração de energia (FROÉS DA SILVA, 2006), as primeiras rodovias pavimentadas (FERREIRA-NETO, 1974) e as primeiras infraestruturas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem (COSTA, 1994), por exemplo, foram produzidas no Brasil pela iniciativa privada através de concessões com intensa participação de capital estrangeiro. A ausência do Estado somada à extrema desigualdade social e étnico-racial e, portanto, à ausência de demanda solvável (ou seja, associada à capacidade de pagamento por esses serviços nos preços exigidos pelo mercado), resultaram em uma distribuição territorial excludente na produção das mais diversas infraestruturas urbanas, marcadamente concentradas em áreas seletas de cidades como Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador, Campinas, Santos, São Luís e Recife.

Como explicita Paula (2021), nesse período estava em curso também um processo de modernização das instituições políticas, da estrutura econômica e das relações sociais no país: o complexo processo de transição do trabalho escravo ao trabalho assalariado foi iniciado com a abolição da escravidão após longuíssima duração; esboçou-se a formação e a articulação de um mercado interno; e a República foi finalmente estabelecida em 1889. No entanto, tudo isso se deu sem que fossem superadas marcantes condições de exclusão e marginalização sociais, já que esses processos não abrangem uma redistribuição da renda e da riqueza ou tampouco de habilitações técnico-científicas e direitos de cidadania, essencialmente mediados pelo acesso à infraestrutura urbana tal como aqui discutida e aos usos/consumos que ela possibilita. A Constituição de 1891 sequer previu direitos sociais e os interesses da economia voltada para exportação cafeeira permaneceram absolutos durante a Primeira República (PAULA, 2021).

Em suma, já durante o período constitutivo do Estado burguês no Brasil – que Paula (2021) enuncia como encerrado com a instituição do Código Civil, em 1916 – a incompletude da rede de infraestrutura nacional já apresentava reflexos sobre os custos e a competitividade da nascente indústria nacional, restringindo a instalação de atividades econômicas e as possibilidades para a reprodução da classe trabalhadora no país. Durante esse período, a atuação do Estado se restringiu a setores estratégicos em atendimento a interesses das classes dominantes internas que se fortaleciam por meio de relações patrimonialistas/clientelistas, mas também em atendimento à interesses imperialistas. A produção de infraestrutura nacional teve caráter seletivo, foi induzida pela expansão da produção agrícola exportadora, pontualmente direcionada à uma pequena elite urbana e, em última instância, serviu ao capital internacional que a explorou onde era mais rentável. Como resume Santos (2004, p. 34), “é sem dúvida esta época que esclarece melhor o quanto as vicissitudes do desenvolvimento ‘moderno’ dos países subdesenvolvidos estão diretamente ligadas às necessidades dos países industriais”. Tem-se nesse período, portanto, o estabelecimento de uma condição de dependência da economia brasileira acompanhada de múltiplos reflexos, que persistirão.

2. Desenvolvimentismo e urbanização incompleta

Com duas Guerras Mundiais, a crise global de 1929 e o estabelecimento de uma configuração geopolítica bipolar a partir da formação da União Soviética, a primeira metade do século XX impôs transformações estruturais ao capitalismo com consequências importantes no que diz respeito à produção de infraestruturas urbanas. Marcadamente, como mencionado na introdução deste trabalho, observou-se o desenvolvimento de um *Estado de Bem-estar Social* no contexto de países centrais caracterizado pelo intenso direcionamento de excedentes sociais para a produção de infraestrutura (a apropriação de parte da riqueza socialmente produzida pelo Estado por meio do sistema tributário e

seu emprego em infraestrutura). No entanto, no mesmo período, a realidade de países periféricos como o Brasil apresentava especificidades importantes.

Como argumenta Paula (2021), um *Estado de Bem-estar-social* no sentido próprio nunca existiu no Brasil. No entanto, existiu sim no país um período que é mais ou menos consensualmente caracterizado como *desenvolvimentista*, marcadamente, entre as décadas de 1930 e 1980, em que a consolidação de uma nação efetivamente burguesa demandou a ação direta do Estado. Como destaca Paula (2021), esse período, iniciado por uma “revolução burguesa” à brasileira, sem um protagonismo popular ou efetivo rompimento com o patrimonialismo da República Velha, pôde ser subdividido em momentos que apresentaram características próprias. O nacional-desenvolvimentismo da Era Vargas foi seguido de um desenvolvimentismo associado ao capital estrangeiro com Juscelino Kubitschek, um curto período de desenvolvimentismo reformista sob João Goulart, e, finalmente, o desenvolvimentismo autoritário também fortemente associado ao capital estrangeiro do período militar pós-1964. Todos esses momentos, no entanto, têm em comum uma participação ativa do Estado no delineamento da política econômica com base em metas de crescimento da produção industrial e das redes de infraestrutura nacionais (PAULA, 2021).

Com o fim da hegemonia do café, após a crise de 1929, a indústria brasileira começou a se diversificar com a adoção de estratégias de substituição de exportações, particularmente na região sudeste do país (PAULA, 2021). Investimentos estatais voltaram-se para a provisão de infraestruturas que atendessem aos setores produtivos emergentes e apresentaram alta, de menos de 3% do Produto Interno Bruto (PIB), no período anterior, para mais de 10% durante o período desenvolvimentista (CARVALHO, 2020a). Contratos de concessão em setores de transporte, saneamento, comunicações e energia foram paulatinamente encampados e autarquias, empresas públicas ou semelhantes foram criadas para sua gestão centralizada (FERREIRA-NETO, 1974; COSTA, 1994; FROÉS DA SILVA, 2006; SILVA, 2011). Na segunda metade do século XX, a presença estatal era quase exclusiva nesses setores (GROTTI, 2005).

Durante o período desenvolvimentista observou-se, portanto, significativa expansão e desenvolvimento tecnológico da infraestrutura urbana nacional. No entanto, esse desenvolvimento não se deu de forma homogênea socioterritorialmente (PAULA, 2021). Associado ao desenvolvimento da indústria, o processo de urbanização nacional se intensificou a partir dos anos 1950, impulsionado por altas taxas de crescimento populacional e de migração campo-cidade, e concentrou-se particularmente em torno de poucas cidades, configurando o fenômeno da metropolização. Contudo, a ausência de uma política urbana fundiária capaz de garantir o acesso da classe trabalhadora à terra urbanizada deflagrou ao longo das décadas seguintes uma dinâmica de parcelamento (clandestino ou não) de terrenos situados nas periferias dessas metrópoles, onde moradias autoconstruídas desprovidas de infraestruturas básicas abrigariam a classe proletária empobrecida. Observou-se, portanto, no contexto nacional, um crescimento urbano em extensão física desacompanhado da expansão de redes de infraestrutura, fenômeno que, como já destacado, autores como Santos (2004) e Santoro (2012) chamam de *urbanização incompleta*.

Como destacam Kowarick (1979) e Maricato (1982), nesse período, a atuação do Estado no sentido da provisão da infraestrutura necessária à reprodução da força de trabalho acontecia (quando muito) a reboque da criação pelo setor privado de novos núcleos de ocupação e frequentemente colocava-se a serviço da especulação imobiliária. De fato, a prática especulativa desenvolvida pelo capital imobiliário amiúde envolvia a descontinuidade territorial dos parcelamentos, de modo que as infraestruturas urbanas providas a posteriori pelo Estado a núcleos habitados distantes garantissem a valorização de terras vazias em seus interstícios. Assim, a provisão de *meios de consumo coletivo* ou o atendimento às necessidades sociais eram instrumentalizados em função das necessidades de acumulação do capital imobiliário e também do capital industrial, na medida em que representavam um rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho em geral. Ademais, como destaca Santoro (2014), a estratégia de se urbanizar “por partes” ou “aos poucos” mostrou-se interessante também em termos de ganhos políticos, já que a conservação de necessidades urbanas que vinham a ser obtidas

paulatinamente a partir da relação de favores entre grupos de moradores e poder local permitiram também a manutenção de um “clientelismo urbano”.

Assim, os territórios das metrópoles brasileiras constituíram-se de forma fragmentada, desconexa e segregada, marcados por espaços vazios, núcleos urbanos dispersos de baixa densidade e significativos contrastes entre centro e periferia no que diz respeito à infraestrutura urbana e, consequentemente, às possibilidades de acesso à cidade. Como destaca Kowarick (1979), no Brasil, o capital não apenas constituiu um exército industrial de reserva, garantindo a manutenção de uma da força de trabalho barata, mas transferiu o custo da *moradia* (entendida aqui de forma ampla, como uma série de dimensões essenciais à vida humana e intrinsecamente relacionadas ao acesso à infraestrutura urbana e aos usos/consumos que ela possibilita) para o próprio trabalhador, precarizando as condições de sua reprodução nas cidades, fenômeno que o autor denomina *espoliação urbana*. Entende-se, assim, que a seletividade de investimentos e gastos estatais nas periferias metropolitanas brasileiras favoreceu, como as descreve Grosfoguel (2008), formas “violentas” de acumulação de capital em detrimento não apenas da reprodução da classe trabalhadora, mas mesmo de formas “absolutas” de acumulação, que predominavam nas zonas de trabalho “livre” dos países centrais.

Como avalia Fiori (2000), a expansão do modo de produção capitalista na periferia latino-americana, diferentemente daquela nos países centrais, caracterizou-se por não gerar reações protecionistas ou de expansionismo regional. Não pela ausência de movimentos da classe trabalhadora ou de processos de fortalecimento da esquerda organizada que oferecessem resistência a essa expansão, mas pelo fato de que, como descreve Magalhães (2015), estes foram reprimidos de diversas formas desde o início do século XX, acabando por servir à legitimação política da experiência autoritária do Estado Novo de Getúlio Vargas, em 1937, e como pretexto para o golpe militar de 1964, quando o ideário das reformas de base viu-se momentaneamente representado sob o governo João Goulart. Para Fiori (2000), o desenvolvimentismo das elites econômicas brasileiras, que jamais tiveram necessidade de atrelar a defesa da acumulação de sua riqueza mercantil e patrimonial a qualquer tipo de projeto nacional e popular, nunca foi um projeto de defesa das riquezas nacionais, mas sim, sempre esteve associado à “transnacionalização” interna dos centros de decisão e das estruturas econômicas do país. Assim, a aliança estabelecida entre a elite nacional, o Estado e o capital externo teriam sido responsáveis por uma espécie de inconclusividade “originária e crônica” do projeto de construção da auto-determinação econômica e política nacional, que se reflete também em sua infraestrutura.

Como explicam Pereira e Lessa (2011), interesses externos, que então passaram a ser polarizados pelos Estados Unidos, permaneceram nitidamente influentes no direcionamento da expansão da infraestrutura nacional durante esse período, marcadamente no que diz respeito ao setor de transportes. Com o surgimento da indústria automobilística, o transporte ferroviário foi efetivamente relegado a um segundo plano no Brasil por uma ênfase no modelo rodoviário. Desde o início do século XX, o país passou a importar veículos automotores americanos, e ainda nas primeiras décadas do mesmo século, empresas automobilísticas norte-americanas instalaram-se na cidade de São Paulo (Ford, em 1919, e General Motors, em 1925) onde inicialmente produziam veículos utilizando peças importadas. A partir da segunda metade do século, em especial, os complexos industriais automobilísticos expandiram-se significativamente no país, com uma série de incentivos diretos à instalação de novas empresas estrangeiras e o surgimento de empresas nacionais de autopeças. Efetivamente, a indústria automobilística tornou-se o carro-chefe na representação do capital estrangeiro no Brasil, exercendo pressões pela estruturação das estradas nacionais de forma a suportar a expansão de seus mercados (PEREIRA; LESSA, 2011).

Assim, as primeiras bases institucionais para implantação de uma política rodoviária, estabelecidas ainda no governo Washington Luís (1926-1930), foram reiteradas ao longo de todo o período desenvolvimentista, legitimadas pela elite nacional em nome de um projeto de integração nacional, que acabou por ceifar as possibilidades de constituição de um sistema nacional de transportes multimodais para a movimentação de cargas e de passageiros (GALVÃO, 1996; PEREIRA; LESSA, 2011). Efetivamente, a política rodoviária incentivou a difusão de modelos de urbanização dispersos e fragmentados, com a extensão das manchas urbanas e a constituição das periferias metropolitanas

ao longo dos eixos rodoviários (LIMONAD, 2007) e privilegiou ostensivamente o transporte público rodoviário com consequências duradouras em relação às condições de mobilidade urbana nacionais (VELOSO, 2017).

Paralelamente, setores fundamentais para a reprodução da classe trabalhadora, como o saneamento ambiental, apresentavam índices de acesso nacionais extremamente baixos ao longo da maior parte do século XX. Em meados da década de 1950, quase 80% dos municípios brasileiros não apresentavam abastecimento regular de água (SOUSA; COSTA, 2016). Ainda nos anos 1970, apenas 54,4% dos domicílios tinham fornecimento de água da rede pública e ínfimos 22,3% possuíam instalação sanitária de uso exclusivo. Com o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) elaborado nos anos 1970 com apoio e investimento do Banco Mundial e do Banco Internacional de Desenvolvimento (BID), entre outras instituições internacionais, teve início a principal experiência nacional de investimentos em infraestruturas de saneamento – especialmente em abastecimento de água – e esses índices subiram ao longo da década seguinte para respectivamente 76% e 36% (SOUSA, 2004). Até os anos 1990, a proporção de domicílios urbanos com acesso à água ligada à rede geral praticamente dobrou. Estratégias de “subsídio cruzado” entre consumidores e, principalmente, empréstimos realizados a fundo perdido pela União às companhias estaduais que assumiram a responsabilidade pelos serviços concedidos pelos municípios possibilitaram esses avanços (SOUSA; COSTA, 2016). No entanto, essa ampliação de cobertura domiciliar também foi “extremamente discriminatória se considerarmos critérios regionais, demográficos e sociais” (COSTA, 1994 apud SOUSA, 2004). Por exemplo, dos recursos aplicados no setor entre 1968 e 1984, 61% foram destinados à região Sudeste onde se concentravam então 44% da população nacional.

Em suma, as expressivas taxas de crescimento econômico observadas ao longo do período desenvolvimentista nacional (aproximadamente 7% do PIB ao ano – então uma das taxas mais elevadas do mundo) e os reiterados ambiciosos projetos de desenvolvimento acelerado velavam um processo de industrialização qualitativamente marcado por desequilíbrios e assimetrias inerentes à inserção subalterna do capitalismo brasileiro na ordem mundial e por um aprofundamento da desigualdade e da pobreza relativas (MAGALHÃES, 2015). Durante os 50 anos de desenvolvimentismo tem-se efetivamente um processo de modernização nacional conservador e autoritário empreendido desigualmente e a reiteração de um mercado interno frágil, constrangido pela concentração da renda e da riqueza e pelo déficit acumulado de estruturas coletivas. Devido à ausência e à não edificação de bases (inclusive infraestruturais) que possibilitassem a expansão de uma dimensão social da cidadania no país, o significativo crescimento econômico não foi capaz de alça-lo efetivamente à condição de “desenvolvido”. A elaboração dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) I (1972-1974) e II (1975-1979), que incluíam uma ênfase à plena constituição do setor de infraestrutura nacional, foram os últimos sopros já anacrônicos de desenvolvimentismo que marcaram o fim do “milagre” econômico brasileiro (PAULA, 2021).

3. Redemocratização, neoliberalização e transformações na produção do espaço urbano

No contexto da crise que assolou o globo nos anos 1970, a economia brasileira foi marcada por um quadro interno de recrudescimento inflacionário, estagnação econômica, desemprego, depreciação cambial e pelo desequilíbrio da balança de pagamentos, intensificado particularmente a partir de 1982, com a chamada “crise da dívida externa”, que estancou o fluxo de recursos internacionais para um conjunto de países endividados. O quadro econômico deletério se estenderia no país até meados dos anos 1990, motivo pelo qual a década de 1980 é frequentemente enunciada como “década perdida”. Mas, a despeito do cenário econômico, os anos 1980 foram também marcados por um grande vigor político e social angariado na luta vitoriosa pela redemocratização, com um número expressivo de direitos sociais finalmente garantidos pela Constituição de 1988 (MAGALHÃES, 2015; PAULA, 2021). No entanto, ainda que a tutela constitucional dos direitos sociais tenha se mostrado relevante para a possibilidade de permanente reivindicação cidadã na esfera das políticas públicas (SARLET,

2008), dois elementos conjunturais distintos se contrapuseram fundamentalmente à possibilidade de que a renovação das lutas sociais e os avanços do texto constitucional pudessem significar o estabelecimento de políticas redistributivas estruturais no período subsequente, inclusive no que diz respeito à produção de infraestruturas urbanas.

O primeiro desses elementos conjunturais consiste na velha prática da conciliação arraigada na formação social brasileira desde o século XIX, evidente, por exemplo, nos processos de independência, abolição da escravatura e proclamação da república (PAULA, 2021), que adentraria também o cenário político da chamada Nova República. De maneira geral, a esquivas ao conflito e a acomodação de velhos interesses seriam reiteradas na agenda política ao longo das décadas seguintes, inclusive, como destaca Magalhães (2015), no que diz respeito às relações Estado-capital-sociedade e à regulação da acumulação capitalista, prejudicando as possibilidades de avanços estruturais.

De fato, pode-se afirmar que essas práticas se fizeram marcantes desde o próprio processo de elaboração da nova constituição, tal como analisado por Souza (2001). Como argumenta a autora, a estratégia de abertura para a participação cidadã adotada pelos constituintes de 1988 provocou ampla mobilização e participação popular, no entanto, em prol da legitimação e continuidade da nova ordem democrática, “o processo constituinte não se caracterizou pela ruptura com os partícipes do antigo regime, mas sim pela aceitação de novos e velhos atores” (SOUZA, 2001, p. 548). Assim, a busca pelo consenso entre grupos ideologicamente adversários, interesses particularistas diversos e coalizões políticas preexistentes resultou, graças a uma complexa engenharia consorciativa, na incorporação de demandas sociais e das minorias ao texto constitucional, mas também no adiamento de uma série de decisões sensíveis sobre as quais o consenso não pôde ser alcançado, que dificultariam seus possíveis transbordamentos práticos.

A composição de um novo pacto federalista pode ser destacada como um dos exemplos dessa conjuntura. Como destaca Souza (2001), a descentralização foi um ponto de amplo consenso no processo constituinte e se estabeleceu como uma das mais importantes bases da redemocratização. No entanto, segundo a autora, a defesa dessa descentralização em meio às comissões da assembleia constituinte não foi embasada na construção de um consenso sobre seus objetivos e estratégias, mas sim em argumentos normativos relacionados aos seus supostamente inerentes potenciais (atualmente fortemente questionados)¹ e no entendimento comum que associava a centralização ao autoritarismo do período anterior e seu contraponto ao municipalismo. Assim, diante dos desafios práticos da distribuição de competências entre os entes federativos, acabou-se optando no texto constitucional por uma alocação flexível de funções e pelo intenso uso das competências concorrentes entre os níveis de governo, em geral, desacompanhadas do delineamento de estratégias para o seu financiamento (SOUZA, 2001).

No âmbito fiscal, que diz respeito diretamente à possibilidade de superação da incompletude infraestrutural estabelecida nos períodos anteriores, o federalismo brasileiro permaneceu, em grande medida, centralizado. Pois, como destaca Machado (2010), ainda que os municípios tenham passado a ser reconhecidos como membros da federação com posição semelhante à dos estados, assumido novas e significativas atribuições e conquistado significativa autonomia política e administrativa, sua capacidade de arrecadação própria manteve-se restrita e, portanto, os mesmos mantiveram-se dependentes de transferências supragovernamentais, o que propiciou a continuidade de práticas clientelistas no direcionamento de recursos. Assim, apesar do amadurecimento prático e institucional acumulado ao longo das últimas três décadas, em muitos aspectos, o modelo federalista adotado a partir da Constituição de 1988 é ainda hoje apontado como precursor de desafios enfrentados pela gestão pública

¹ Potenciais supostamente inerentes à descentralização incluiriam, de um lado, o estímulo à eficiência como resultado da competição intergovernamental e, de outro, a facilitação do controle democrático como resultado de uma aproximação entre governantes e população, ambos argumentos fortemente questionados atualmente. De fato, diante de diferentes estudos apontando para diferentes resultados práticos da descentralização e da multiplicidade de realidades práticas atribuídas ao termo, autores como Treisman (2006) e Greer (2009) chegam a descartar a descentralização em si como uma variável precisa ou útil para a avaliação de políticas públicas.

no país. No que diz respeito à produção de infraestruturas, pode-se destacar entre esses desafios também aqueles relacionados ao planejamento de áreas urbanas conurbadas e pertencentes a jurisdições territoriais diferentes, características das metrópoles brasileiras (MACHADO, 2010).

Como segundo elemento conjuntural que se soma na contraposição às esperanças de transformações estruturais no contexto da Nova República, destaca-se o avanço do que Peck e Tickel (2002) propõem chamar de um processo de *neoliberalização*, dado seu caráter gradativo. Decerto, desde a restauração de um regime democrático no Brasil, diferentes governantes da nação tiveram em comum a agenda neoliberal como tônica de seus governos. Assim, juntamente com a transição democrática, tem início também uma reestruturação regulatória frequentemente conflitante com os preceitos do próprio texto constitucional, que tem sido capaz de neutralizar partes importantes de seus efeitos em potencial e que viria a operar o desmantelamento de um *Estado de Bem-estar Social* ainda em fase de construção (MAGALHÃES, 2015).

Embrionária no início dos anos 1990, a inserção do Brasil nas tendências globais de neoliberalização foi acelerada a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), quando foi levado a cabo o receituário para saída da crise recomendado pelo FMI e pelo Banco Mundial (MAGALHÃES, 2015). A estabilização monetária, finalmente alcançada com o Plano Real, foi então acompanhada de medidas de austeridade fiscal que abrangeram uma agressiva política de privatizações de empresas estatais e o corte de gastos públicos, inclusive no setor de infraestrutura. Como destaca Carvalho (2020a), após rápida queda com a crise na década de 1980, investimentos públicos no setor manter-se-iam em um patamar inferior a 3% do PIB até 2005.

A limitação da capacidade de endividamento dos entes federativos, imposta com a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), assim como as taxas de desemprego que permaneceriam bastante altas no início do século XXI, impulsionaram também uma intensificação no contexto nacional da disputa por vantagens comparativas entre os municípios para a atração de empresas e capitais, estabelecendo o que Harvey (2020) caracteriza como o avanço de um *modelo de governança empreendedor*. Trata-se de uma progressiva abdicação do controle como forma de ação governamental em prol de uma atuação estatal essencialmente especulativa, oposta à racionalidade, ao planejamento e à coordenação visando o oferecimento de um “bom clima para negócios”. Observou-se, assim, a difusão de modos de regulação favoráveis ao crescimento e ao investimento privado que incluíram, por exemplo, a flexibilização de proteções ambientais e políticas tributárias. Como destaca Carvalho (2020b), em 2015, 61,7% dos municípios brasileiros declararam ter estabelecido mecanismos para atração de investidores como a isenção ou redução de impostos sobre a propriedade territorial² e os serviços³ (os únicos *impostos* de competência dos municípios), colocando em marcha um ciclo retroalimentado de deterioração da situação das contas públicas.

Não obstante, a completude do receituário neoliberal incluiu também o estabelecimento de formas de garantia da rentabilidade e da segurança jurídica dos contratos públicos e, assim, da produção e da gestão da infraestrutura urbana, de forma a torná-las passíveis de exploração pela iniciativa privada. A primeira investida nesse sentido foi realizada ainda no primeiro ano do governo FHC, com a aprovação da Lei das Concessões (BRASIL, 1995), que regulamenta o que hoje chama-se de *Concessões Comuns*. Essa legislação evidenciou e acirrou a disputa entre o entendimento de serviços essenciais como direitos, tal como garantidos pela Constituição de 1988, ou como mercados, a medida em que passou a sustentar a manutenção do “equilíbrio econômico e financeiro” dos contratos de concessão, marcadamente por meio da salvaguarda da liberdade de reajustes tarifários. Mas o modelo de Parceria Público-Privada sancionado por essa legislação ainda se encontrava aquém daqueles experimentados internacionalmente.

Já no governo Lula (2003-2010), são ampliadas as possibilidades de exploração privada da reprodução da infraestrutura nacional com a Lei das PPPs (BRASIL, 2004), que instituiu novos mo-

2 O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos (ITBI).

3 O Imposto Sobre Serviços (ISS).

delos de concessão ao arcabouço nacional, as chamadas *Concessão Administrativa* e *Concessão Patrocinada*. Com esses dois instrumentos, a remuneração do “parceiro” privado passa a ser feita (integralmente ou complementarmente) por meio de aportes regulares de recursos públicos e não apenas por meio da cobrança de tarifas, ou seja, utilizando recursos provenientes de algum tipo de tributo. Assim, esse tipo de contratação passou a viabilizar a concessão de serviços públicos mesmo nos casos em que a cobrança de tarifas não é possível ou suficiente para garantir a rentabilidade desejada pelo “parceiro” privado, ampliando as possibilidades de serviços que podem ser mercantilizados e a ingerência privada na priorização de investimentos públicos.

Como explicitam Klink e Souza (2017), uma literatura extensa vem sendo produzida, particularmente no âmbito da comunidade acadêmica de países centrais, sobre as transformações nas formas de gestão e produção do espaço decorrentes da neoliberalização que têm apontado para uma série de impactos da adoção desses instrumentos na configuração de políticas de desenvolvimento urbano. Argumenta-se que as formas de gestão mercadológicas que caracterizam as múltiplas estratégias de Parceria Público-Privadas favorecem o rentismo – a extração de renda associada ao controle monopolista de infraestruturas urbanas (CHRISTOPHERS, 2020) – e a financeirização – a transformação de domínios da vida social em ativos financeiros e sua introdução nos circuitos especulativos das finanças (AALBERS, 2019) –, criando novos desafios para a gestão pública e exacerbando o que Harvey (2005a) chama de *desenvolvimento geográfico desigual*: a expressão no território das desigualdades intrínsecas ao sistema capitalista. No entanto, essas estratégias viriam a ser adotadas generalizadamente para a produção de infraestruturas urbanas no contexto da Nova República, mesmo diante da conjuntura macroeconômica favorável (inclusive sob o aspecto fiscal) estabelecida no início do século XXI, com a explosão da demanda internacional por *commodities* (NETO, 2016).

Como descreve Magalhães (2015), a reabertura comercial empreendida a partir das reformas neoliberais e a busca por vantagens comparativas estabelecida também na escala global levaram a um processo de reprimarização relativa da economia brasileira a partir dos anos 1990. Carente da tecnologia dos países centrais e da mão de obra barata do sudeste asiático, a economia nacional se concentrou novamente na exportação de recursos naturais e *commodities* agrícolas, observando um decréscimo relativo do papel da indústria e, assim, renovando a inserção periférica e dependente do Brasil na divisão internacional do trabalho. No entanto, é justamente o crescimento da demanda internacional por recursos primários – impulsionado pela ascensão da economia chinesa – que se faria determinante na possibilidade de avanços no sentido da distribuição/desconcentração relativa de renda e do investimento em infraestrutura urbana que diferenciaram o período dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) – Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) – em meio ao contexto da Nova República (PAULA, 2021).

Como destaca Paula (2021), o aumento real do salário mínimo, as transferências diretas de renda, a formalização das relações de trabalho, o aumento do crédito consignado e a ampliação do acesso às universidades são legados estimáveis dos governos petistas. Durante o período em que o partido esteve no poder, em especial entre 2003 e 2007, observou-se uma queda acentuada da desigualdade e dos níveis de pobreza e de extrema pobreza no país (BARROS *et al.*, 2010). No entanto, como argumenta Paula (2021), o fôlego dessas políticas se provaria curto. Se, por algum tempo, o Brasil esteve (ao menos relativamente) na contramão da tendência de aumento no nível de desigualdade característico do período neoliberal, tal qual explicitado por Piketty (2014), com o cenário de crise política e econômica instaurado a partir de 2015, ao qual se somaram os retrocessos pós-golpe de 2016, a ascensão da extrema-direita à Presidência da República com a eleição de Bolsonaro, em 2018, e a crise sanitária iniciada em 2020, esse contraexemplo foi desbancado. Para Paula (2021), a fragilidade dos avanços promovidos pelo PT se deve tanto às estratégias utilizadas para viabilizar alguns dos legados acima relacionados, como à ausência de uma série de reformas estruturais dessa lista. Como destaca o autor, estas teriam sido preteridas a favor da credibilidade dos títulos de dívida pública no mercado financeiro internacional e, novamente, da acomodação à velhas formas de articulação entre Estado e capital – inclusive no que diz respeito a práticas de corrupção, pelas quais o partido pagaria um preço particularmente caro.

Das ausências em meio às políticas levadas a cabo pelos governos petistas, tal como apontadas por Paula (2021), cabe destacar uma série de medidas caras ao ideário almejado pela *tradição da reforma urbana*. Esse ideário e projeto político, que teve suas origens nas propostas de reformas de base do governo João Goulart, ressurgiu a partir dos anos 1970 na plataforma de movimentos pelo direito à cidade e ganhou força ao longo das décadas seguintes com o processo de redemocratização (MAGALHÃES, 2015). Como destacam Maricato e Santos Junior (2006), a atuação desses movimentos seria decisiva no processo constituinte e, ao longo dos anos subsequentes, não apenas para a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001 – marco que avançaria na regulação da política urbana nacional em aspectos importantes deixados em aberto pela Constituição de 1988 – como para o desenvolvimento de experiências participativas inovadoras no âmbito municipal. Entre as quais, merecem destaque a instituição de conselhos de política urbana e de programas de Orçamento Participativo (OP) que, apesar de pouco significativos em seu montante, promoveram experimentos inovadores de democratização de investimentos em infraestrutura (AVRITZER, 2003).

O montante realmente significativo do investimento em infraestrutura urbana do período da Nova República se deu por meio Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O crescimento econômico angariado com a explosão da demanda internacional por *commodities* permitiu uma retomada desses investimentos no contexto nacional, especialmente a partir de 2005, culminando no lançamento do PAC pelo governo Lula, em 2007. Anunciado como a ressunção do desenvolvimentismo nacional, mas lançado em um contexto de reprimarização econômica, o PAC já nasceu contraditório e, em consonância com a agenda neoliberal, adotou amplamente estratégias de Parceria Público-Privada na alocação de investimentos. Como destaca Campos Neto (2016), dentre os sete “compromissos reafirmados” no Plano Plurianual (PPA), que cobriu o período 2008-2011, destaca-se aquele de indução dos investimentos do setor privado em infraestrutura.

Se decompostos por setor, observamos que os investimentos do PAC privilegiaram sobremaneira o setor de energia (com 54,5% do total de investimentos), como mostra a Carvalho (2020a). Segundo Campos Neto (2016), tais investimentos tiveram como objetivo acompanhar as previsões de aumento da demanda no consumo energético nacional em consonância com o crescimento econômico e incluíram, por exemplo, a construção da usina hidrelétrica de Belo Monte, bastante controversa devido aos seus significativos impactos socioambientais e questionável potencial energético (SOUSA JUNIOR; REID, 2010). Àqueles do setor de energia seguiram-se os investimentos do PAC no setor de infraestrutura social e urbana (33,9% do total), que incluíram valores historicamente inéditos destinados ao setor de habitação centralizados pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) a partir de 2009. Como destaca Fix (2011, p. 56), o PMCMV foi capaz de gerar “transformações qualitativas com repercussões importantes para as lutas sociais urbanas”, mas também foi alvo de críticas quanto ao modelo de investimento e de urbanização por ele promovido (AMORE *et al.*, 2015). Ainda em meio ao montante destinado ao setor de infraestrutura social e urbana pelo PAC, destacam-se os investimentos em obras prescritas para a realização de megaeventos no país – a Copa do Mundo FIFA (2014) e os Jogos Olímpicos (2016) – também criticados quanto à sua priorização e impacto urbano (SANTOS JUNIOR *et al.*, 2015). Por fim, destaca Carvalho (2020a), o PAC também auferiu investimentos significativos em infraestruturas do setor de transportes (11,6% do total de investimentos). Como demonstra Campos Neto (2016), estes priorizaram sobretudo o setor rodoviário, com a recuperação, a manutenção ou a construção de trechos de estradas compreendendo 89,2% do total de projetos do setor.

Sumariamente, o legado do PAC é alvo de diversas críticas que perpassam a valorização imobiliária, impactos socioambientais e o benefício privatista em oposição ao coletivo, não espanta, portanto, que os vultuosos investimentos levados a cabo por meio do Programa tenham sido insuficientes para contrapor o déficit de infraestrutura nacional, não apenas qualitativamente, mas também quantitativamente. Como destaca Carvalho (2020a), mesmo em seu pico, atingido em 2010, os investimentos pelo Programa não alcançaram a marca de 5% do PIB. Ainda assim, O PAC representou um avanço estimável na promoção do planejamento e monitoramento centralizados do investimento em infraestrutura nacional baseado em metas de médio e longo prazos que seriam completamente abandonadas no período subsequente.

A partir de 2015, os investimentos públicos diretos em infraestrutura entraram novamente em “queda livre” e, após o golpe e a ascensão da extrema direita, a defesa discursiva do corte de gastos e da implementação da agenda de austeridade ganharam nova força (CARVALHO, 2020a), como pode ser exemplificado pela aprovação da chamada Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos (BRASIL, 2016), que limitou o crescimento das despesas dos mesmos por 20 anos. Como destaca Carvalho (2020a), essas legislações impuseram barreiras sólidas à utilização do investimento público em infraestrutura como estratégia contra-cíclica, prejudicando as possibilidades de reação à crise econômica instaurada no contexto nacional desde 2015 e intensificada pela pandemia de COVID-19.

Efetivamente, o governo Bolsonaro tem sido marcado pela descentralização orçamentária que, em uma distorção do sistema presidencialista, delegou ao Congresso enorme poder discricionário no direcionamento do investimento público por meio das chamadas emendas parlamentares. Como destacam Hartung *et al.* (2021), as emendas parlamentares representavam, em setembro de 2021, 51% do total das despesas primárias do Orçamento alocadas para investimentos naquele ano, totalizando R\$34 bilhões. Ou seja, na direção contrária do esforço de planejamento centralizado que se expressava no PAC, tem-se a pulverização do pífio investimento nacional em infraestrutura orientada por interesses políticos isolados.

Em suma, apesar dos vultuosos investimentos públicos na produção de infraestrutura urbana e dos esforços e avanços angariados na luta pela reforma urbana ao longo da Nova República, o padrão de urbanização brasileiro tem se transformado significativamente desde os anos 1980, mas não necessariamente no sentido da ampliação do direito à cidade. Desde esse período observou-se uma redução de proeminência do papel da indústria como polarizadora da configuração espacial, que até então havia sido estruturante das dinâmicas metropolitanas, particularmente no sudeste do país (MAGALHÃES, 2015) e uma crescente dispersão e fragmentação de estruturas até então fortemente centradas em relações centro-periferia (COSTA, 2013). Apesar do declínio relevante da migração rural-urbana, o processo de expansão metropolitana persiste, mas passa a se dar em outros termos: a partir de uma dinâmica imobiliária territorialmente estendida com o surgimento de novos tipos de assentamentos. Sobrepostos à continuidade da expansão da periferia tradicional, têm surgido e se disseminado novos produtos imobiliários como condomínios horizontais, empreendimentos imobiliários complexos e de uso misto, conjuntos habitacionais direcionados para a média renda, populares e de interesse social, parques tecnológicos e complexos de eventos, assim como empreendimentos ligados ao lazer e ao turismo (COSTA, 2013). Tratam-se de transformações que, no entanto, mantêm ainda fundamentalmente segregadas as possibilidades de acesso à cidade ou a *incompletude* do processo de urbanização, como previamente caracterizado.

4. Considerações finais

O papel do capital internacional na produção das primeiras infraestruturas nacionais e mesmo na própria possibilidade de sua estatização por meio do crédito internacional, notável no caso do setor ferroviário, atesta pelo argumento não dualista do desenvolvimento capitalista que encontra lastro no pensamento marxista latino-americano. Como se entende a partir de Kowarick (1979) e Santos (2004), o “subdesenvolvimento” ou o “atraso” também na produção de uma rede de infraestrutura nacional se estabeleceu em uma relação de simbiose e organicidade com esse mesmo “desenvolvimento” nos países centrais, explicitando o caráter unificado dessas condições como componentes de um mesmo processo, uma unidade de contrários de uma mesma lógica estrutural.

Como argumenta Magalhães, a década de 1930 foi um ponto de inflexão na história nacional em que se parecia “caminhar na direção do fortalecimento do urbano-industrial, supostamente marcado pela impessoalidade do Estado e do mercado” (MAGALHÃES, 2015, p. 90) em contraposição à predominância econômica do rural e do oligárquico. De fato, durante o período desenvolvimentista em que o processo de urbanização se acelerava, o país observou importantes transformações políticas, econômicas e socioculturais, no entanto, o caminho das reformas de base foi interrompido pelo golpe

de 1964, que reconsagrou a submissão das políticas e investimentos estatais a interesses do capital externo e seu ajuste a lógicas patrimonialistas/clientelistas.

Para Grosfoguel (2008), a experiência desenvolvimentista latino-americana, de um modo geral, além de reforçar a tese segundo a qual “desenvolvimento” e “subdesenvolvimento”, é o resultado de relações estruturais no interior do sistema-mundo capitalista e revela limites às capacidades dos Estados-nação de promoção de transformações políticas e sociais efetivamente capazes de alterar sua posição na divisão internacional do trabalho. Efetivamente, esses limites parecem haver se reafirmado com o avanço da neoliberalização e a acomodação de velhas práticas e atores junto ao sistema político nacional, que agora ameaçam a própria democracia.

Não há dúvidas de que o planejamento democrático do investimento público em infraestrutura urbana é fundamental tanto para o desenvolvimento econômico como para as possibilidades de ampliação do acesso à dimensão social da cidadania estruturalmente restritas no contexto nacional. No entanto, as esperanças nas capacidades de um Estado democrático de direito de promover transformações estruturais nesse sentido, renovadas com a redemocratização, seguem encontrando inúmeras interposições. Espera-se com o delineamento das mesmas ao longo deste trabalho haver contribuído para explicitar os desafios a serem enfrentados para a sua superação no século XXI.

Referências

AALBERS, Manuel B. Financialization. In: RICHARDSON, D.; CASTREE, N. *et al* (Eds.). **The International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment, and Technology**. Wiley: Oxford, 2019.

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Minha Casa... e a cidade?: Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. pp. 13-60.

BARROS, Ricardo *et al*. **Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 101, de 31 de outubro de 1835**. Autorisa o Governo a conceder a uma ou mais Companhias, que fizerem uma estrada de ferro da Capital do Imperio para as de Minas Geraes, Rio Grande do Sul, e Bahia, o privilegio exclusivo por espaço de 40 annos para o uso de carros para transporte de generos e passageiros, sob as condições que se estabelecem. 1835. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-101-31-outubro-1835-562803-publicacaooriginal-86906-pl.html> >. Acesso em: 15 mai. 2021.

_____. **Decreto nº 641, de 26 de junho de 1852**. Autorisa o Governo para conceder a huma ou mais companhias a construcção total ou parcial de hum cminho de ferro que, partindo do Municipio da Côrte, vá terminar nos pontos das Provincias de Minas Geraes e S. Paulo, que mais convenientes forem. 1852. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL641-1852.htm >. Acesso em: 15 mai. 2021.

_____. **Lei nº 8987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. 1995. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987compilada.htm >. Acesso em: 15 mai. 2021.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm >. Acesso em: 15 mai. 2021.

_____. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. 2004. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm >. Acesso em: 15 mai. 2021.

_____. **Emenda Constitucional nº 95.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. 2016. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/norma/540698/publicacao/15655553> >. Acesso em: 15 mai. 2021.

CARVALHO, Laura Barbosa de. **Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado.** 1ª ed. São Paulo: Todavia, 2020a.

CARVALHO, Nelson Rojas de. Does politics still matter? neoliberalization processes, party government and new patterns of urban politics in brazilian local governments. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, v. 29, n. 1, 2020b.

CASTELLS, Manuel. **The urban question: a marxist approach.** London: Edward Arnold (Publishers) Ltd., 1977.

CECHIN, José. **A construção e operação das ferrovias no Brasil do século XIX.** 1978. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em História, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1978.

CHRISTOPHERS, Brett. **Rentier capitalism: Who Owns the Economy, and Who Pays for It?** London/NY: Verso, 2020.

COSTA, André Monteiro. **Análise histórica do saneamento no Brasil.** 1994. Dissertação (Mestrado) – Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 1994.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. A metrópole brasileira contemporânea e o planejamento territorial. In: GONZALES, S.; FRANCISCONI, J. *et al* (Eds.). **Planejamento e Urbanismo na atualidade brasileira.** São Paulo; Rio de Janeiro: Livres Expressão, 2013. p. 65-82.

DINIZ, Ivaldo Frois; LESSA, Simone Narcisio; ALENCAR, Nôila Ferreira. Transportes e Urbanização: ferrovia na urbanização do Norte de Minas. In: Congresso Desenvolvimento Social: (des)igualdades sociais e desenvolvimentos, 3, 2012, Montes Claros, MG. **Anais...**, 2012. Disponível em: < <http://congressods.com.br/terceiro/index.php/a-cidade-politicas-publicas-e-os->

[territorios-da-politica/322-transportes-e-urbanizacao-ferrovia-na-urbanizacao-do-norte-de-minas- >](#). Acesso em: 15 mai. 2021.

FERREIRA-NETO, Francisco. **150 anos de transportes no Brasil 1822/1972**. Brasília: Ministério dos Transportes, 1974.

FIORI, José Luis. A propósito de uma construção interrompida. **Economia e Sociedade**, v. 9, n. 1, p. 1–19, 2000.

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. Tese (doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2011.

FROÉS DA SILVA, Lourenço Lustosa. **Iluminação pública no Brasil: aspectos energéticos e institucionais**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

GALVÃO, Olímpio J. de Arroxelas. Desenvolvimento dos transportes e integração regional no Brasil: uma perspectiva histórica. **Planejamento e políticas públicas**, n. 13, 1996.

GRAHAM, Stephen; MARVIN, Simon. **Splintering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition**. London, New York: Routledge, 2001.

GREER, Scott L. How Does Decentralisation Affect the Welfare State? Territorial Politics and the Welfare State in the UK and US. **Journal of Social Policy**, v. 39, n. 2, p. 181-201, 2009.

GROSGOUEL, Ramón. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 80, p. 115-47, 2008. Disponível em: < <http://journals.openedition.org/rccs/697> >. Acesso em: 30 jun. 2019.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A experiência brasileira nas concessões de serviço público. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. pp. 182–231.

HARTUNG, Paulo; MENDES, Marcos; GIAMBIAGI, Fabio. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do Orçamento. **Revista conjuntura econômica**, v. 75, n. 9, 2021.

HARVEY, David. **A brief history of neoliberalism**. Oxford: Oxford University Press, 2005a.

_____. A geografia da acumulação capitalista: uma reconstrução da teoria marxista. In. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005b. pp. 41-74.

_____. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. Do gerencialismo ao empreendedorismo: a transformação na gestão urbana no capitalismo tardio. In: HARVEY, David. **Os sentidos do mundo: textos essenciais**. São Paulo: Boitempo, 2020. pp. 151–80.

KLINK, Jeroen; SOUZA, Marcos Barcellos de. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, V. 19, n. 39, p. 379-406, 2017.

KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LIMONAD, Ester. Urbanização dispersa: mais uma forma de expressão urbana? **Revista Formação**, V. 1, n. 14, p. 31-45, 2007.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MACHADO, Gustavo. Transações federativas e governança metropolitana: escolhas institucionais e a trajetória de dependência na experiência brasileira. In: KLINK, Jeroen (Org.). **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010. pp. 229–57.

MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho. **O neoliberalismo e a produção do espaço na metrópole: subjetividades, insurgências e redes na economia política da urbanização contemporânea**. 2015. Tese (doutorado) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.

MARICATO, Ermínia; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. **Teoria e Debate**, n. 66, 2006.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro I: O processo de produção do capital. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

NETO, Carlos Alvares da Silva Campos. **Planos e programas dos setores de transporte e energia elétrica no Brasil pós-2003**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

PAULA, João Antonio de. **Capitalismo no Brasil**. Belo Horizonte: Kottter Editorial, 2021.

PECK, Jamie; TICKELL, Adam. Neoliberalizing Space. **Antipode**, n. 34, p. 380-404, 2002. Disponível em: < <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00247> >. Acesso em: 12 abr. 2021.

PEREIRA, Luiz Andrei Gonçalves; LESSA, Simone Narcisio. O processo de planejamento e desenvolvimento do transporte rodoviário brasileiro. **Caminhos de geografia**, Uberlândia, V. 12, n. 40, p. 26-46, 2011.

PIKETTY, Thomas. **Capital in the twenty-first century**. Cambridge; London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.

RUFINO, Beatriz; FAUSTINO, Raphael; WEHBA, Cristina. Infraestrutura em disputa: da construção crítica de um objeto de pesquisa à compreensão das transformações no contexto da financeirização. In: RUFINO, Beatriz; FAUSTINO, Raphael *et al* (Orgs.). **Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: análises em uma perspectiva crítica**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. pp. 9-34.

SAES, Décio. **A Formação do Estado Burguês no Brasil (1888-1891)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

SANTORO, Paula Freire. **Planejar a expansão urbana**. 2012. Tese (doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

_____. Perímetro urbano flexível, urbanização sob demanda e incompleta: o papel do Estado frente ao desafio do planejamento da expansão urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais** V. 16, n. 1, p. 169-87, 2014.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016**. 1 ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2015.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. 2 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica. 20 Anos de Constitucionalismo Democrático – E Agora?**, Porto Alegre-Belo Horizonte, V. 43, n. 141, p. 163-206, Dezembro, 2016.

SILVA, Mauro Costa da. A telegrafia elétrica no Brasil Império ciência e política na expansão da comunicação. **Revista Brasileira de História da Ciência**, V. 4, n. 1, p. 49-65, jan/jun 2011.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. Por uma política de saneamento básico: a evolução do setor no Brasil. **Achegas.net**, n. 30, jul./ago. 2006.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de; COSTA, Nilson do Rosário. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, V. 23, n. 3, p. 615-34, jul./set. 2016.

SOUSA JUNIOR, Wilson Cabral de; REID, John. Uncertainties in amazon hydropower development: DAM, risk scenarios and environmental issues around the Belo Monte. **Water Alternatives**, v. 3, n. 2, p. 249-68, 2010.

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, V. 44, n. 3, p. 513-60, 2001.

TOPALOV, Christian. **La urbanización capitalista**: algunos elementos para su análisis. México: Edicol, 1979.

TREISMAN, Daniel. **The Architecture of Government**: Rethinking Political Decentralization. Cambridge: Forthcoming Cambridge University Press, 2006.

VELOSO, André de Brito. **O ônibus, a cidade e a luta**. Belo Horizonte: Impressões de Minas, 2017.