

# 16

---

## **A infraestrutura de serviços públicos e o território urbano**

---

LUIZ MARTINS DE MELO

## RESUMO

*A urbanização é uma das características centrais das sociedades industrializadas que se transformaram com a Revolução Industrial. A estruturação do espaço urbano é um elemento fundamental da luta social e política pelos direitos de cidadania. A construção dos sistemas de infraestrutura de serviços públicos e seu funcionamento eficiente é uma das diferenças marcantes entre as cidades desenvolvidas e as atrasadas. A Região Sudeste do Brasil é a mais avançada em termos econômicos, com maior concentração, urbana e de equipamentos públicos. O objetivo do artigo é analisar esse sistema de serviços públicos, em especial o de mobilidade urbana, na ótica do sistema de inovação e da melhoria das condições de cidadania.*

## ABSTRACT

*Urbanization is one of the central features in industrialized societies, which underwent significant change due to the Industrial Revolution. Structuring urban space is key in the social and political struggle for citizenship rights. Building the urban infrastructure system, with public services and facilities, and efficiently running them is one of the marked differences between developed and underdeveloped cities. Brazil's Southeast Region is the most advanced in economic terms, with the highest urban concentration and that of public facilities. The aim of the paper is to analyze the public services system, especially that related to urban mobility, from the perspective of the innovation system and improving citizens' standards of living.*

## INTRODUÇÃO

Entre as áreas mais afetadas pela expansão tecnológica ocorrida no capitalismo, estão os setores de comunicações e de transportes, que configuram a moderna estrutura de logística no século XXI. A cada ciclo de mudança tecnológica e social, o mundo foi se tornando um pouco menor, pelo aumento da velocidade dos meios de transporte e da capacidade de processamento das informações, das imagens e dos sons pelos meios de (tele)comunicações de massa.

Para que essa mudança econômica, social e tecnológica pudesse se realizar, os investidores tinham que assumir riscos e obter os retornos derivados da construção e da exploração das novas mudanças tecnológicas. Mudanças essas que em cada um desses períodos caracterizaram-se por uma expansão significativa do mercado de ações e de bens imobiliários (urbanização) nos países tidos como principais centros financeiros da Europa e da América do Norte. Cada um deles foi acompanhado de uma rápida elevação nos preços das *commodities*, uma enorme expansão na concessão de empréstimos aos mercados e países menos desenvolvidos e, em decorrência da expansão do crédito internacional, de um aumento considerável no comércio mundial.

Esses ciclos de investimentos em novas tecnologias de infraestrutura de serviços públicos – moradia popular, saneamento, sistemas de transportes públicos urbanos, iluminação pública, saúde e educação – que começam ocorrer no fim do século XIX não são apenas o resultado das transformações em curso que hoje se conhecem como a Segunda Revolução Industrial, mas também uma resposta política à pressão das massas de trabalhadores que tomavam conta das cidades para colocar em operação as grandes plantas industriais.

A viabilidade desses pesados investimentos nas cidades para propiciar condições razoáveis de moradia e deslocamento entre esta e o trabalho necessitava de uma nova institucionalidade financeira. O crédito bancário não é o instrumento mais adequado para isso. Era preciso a formatação de instrumentos de participação nos resultados dos investimentos, instrumentos de renda variável típicos das instituições financeiras não bancárias e dos mercados de capitais.

Essa integração entre investimentos de longo prazo de maturação e seu financiamento se transformou em uma marcante diferença institucional entre os países desenvolvidos e os atrasados fornecedores de *commodities*.

O processo de urbanização acelerada que os países fornecedores de *commodities* sofriram a cada um desses ciclos, sem que tivessem os meios de financiamento dos países desenvolvidos e o acesso à tecnologia para a realização desses investimentos, ocasionava um processo de urbanização degradada em suas cidades, em especial pela constituição de áreas específicas onde não se construíam os sistemas de infraestrutura de serviços públicos para a população que migrava da área rural para as cidades.

Esses direitos de cidadania não realizados constituíram-se um dos elementos decisivos da formação das desigualdades sociais, e não apenas de renda, e uma das causas dos recorrentes surtos de regimes autoritários civis e militares que marcaram a vida dessas sociedades no século XX.

No Brasil, os investimentos em infraestrutura estão em torno de 2% do Produto Interno Bruto (PIB) desde a crise da moratória dos anos 1980. São trinta anos de subinvestimento que deixaram uma grande parte da infraestrutura e da logística em péssimas condições. É importante salientar que os principais países emergentes investem entre 4% e 8% do PIB em infraestrutura de serviços públicos, e o mínimo necessário para evitar o sucateamento da rede básica de logística é o investimento de 3% do PIB ao ano.

Essa carência de investimentos transformou a infraestrutura brasileira em um dos maiores gargalos para o crescimento, reduzindo a produtividade do investimento e a competitividade internacional das empresas brasileiras e a atratividade dos investimentos. A péssima qualidade da infraestrutura do Brasil é apontada como o segundo maior problema para as empresas,<sup>1</sup> atrás apenas da carga tributária.

A eficiência da infraestrutura no Brasil não acompanhou o desenvolvimento da economia, mesmo com a alta de 10% na carga tributária desde a implantação do Plano Real em julho de

---

<sup>1</sup> World Economic Forum (2013).

1994. A parcela de investimento público voltada para a infraestrutura não tem refletido a prioridade a ela atribuída nos planos de investimento. O percentual do investimento público direcionado para ela continua abaixo do necessário, em torno de 2% a 2,5% do PIB nos últimos anos. O setor privado tem investido a metade desse total, em torno de 1,2% do PIB, embora financiado principalmente pelos bancos públicos – BNDES e Caixa Econômica Federal. O esforço dos bancos públicos em financiar o setor de infraestrutura não foi, porém, decisivo para atingir o percentual de 4% do PIB considerado o necessário para a modernização da infraestrutura.

Essa degradação das condições operacionais da infraestrutura causou um enorme impacto nas áreas urbanas, que sofreram um estresse muito elevado, em especial relacionado com a mobilidade. O crescimento da frota de veículos automotores em taxas muito superiores ao investimento nas vias urbanas e a extrema dependência do transporte público rodoviário – em média com 75% do volume de passageiros nas regiões metropolitanas do Sudeste – têm ocasionado gigantescos congestionamentos, deterioração da qualidade de vida, degradação do meio ambiente, aumento dos problemas de saúde por estresse no trânsito e da violência entre passageiros, motoristas e trocadores e motoristas de carros particulares.

O artigo analisa o tema da infraestrutura de serviços públicos, em especial os transportes urbanos nas regiões metropolitanas, da perspectiva dos direitos de cidadania. Na segunda seção do artigo será apresentada a ideia da cidade com o espaço privilegiado da luta pelos direitos sociais a partir da Segunda Revolução Industrial. Na terceira seção, o foco estará na análise da relação entre infraestrutura de serviços públicos e cidadania. Em seguida, serão discutidos casos das metrópoles da Região Sudeste, com a Região Metropolitana do Rio de Janeiro servindo como exemplo. Finalmente, algumas conclusões serão apresentadas.

## A CIDADE E A DEMOCRACIA

Há crescentes evidências de que a acumulação de riqueza pela burguesia dos séculos XVI e XVII no campo foi tão dependente do ganho de poder e de ativos de terras quanto foi da exploração do trabalho nas fábricas. E também de que, até o dia de hoje, as pessoas mais ricas, em muitas partes do mundo, são as pessoas que controlam a terra [Harvey (2011)].

Nos dias atuais, é possível pensar que essa tendência de acumulação de riqueza pela propriedade de ativos de terras tenha se deslocado para as áreas urbanas, porém sem deixar a tradicional propriedade de grandes extensões rurais como reserva de valor. A suburbanização das cidades nos países desenvolvidos forma um escoadouro importante para o excedente de capital e para garantir uma área para sua valorização extensiva.

Essa dinâmica da acumulação mantém um permanente espaço no qual é possível reproduzir as condições da acumulação primitiva do capital. Um processo diferente, porém integrado, da exploração do trabalho na produção. O processo de acumulação por extensão inclui a permanente incorporação das áreas urbanas em complemento à acumulação intensiva na produção. Esse processo que ocorre agora nas grandes metrópoles brasileiras é complementar e integrado ao processo de acumulação industrial com base na indústria automobilística. Acontece, também, quando nas grandes concentrações urbanas no mundo desenvolvido há o adensamento espacial das populações dessas metrópoles.

A relação desse processo com o sistema financeiro já tinha sido objeto de análise por Marx (2013, Livro I, capítulo 24) quando descreve o surgimento de uma burocracia financeira em Londres, no século XVII, para o gerenciamento da acumulação dos ativos de terras (fundiários) e de seu financiamento. Esse processo de aquisição de ativos e de seu financiamento leva à constituição de um mercado de negociação e especulação dos valores desses ativos de terra que se tornou muito importante.

Isto é o que está ocorrendo nas grandes áreas urbanas, regiões metropolitanas, no Brasil: maximizar a renda oriunda da propriedade urbana (exemplos da especulação e do baixo IPTU). Esse aspecto de apropriação de espaços urbanos (terras) no qual o capital se baseia representa uma estratégia de investimentos que incorpora a privatização de todos esses recursos que deveriam ser considerados propriedade comum. A privatização nesse sentido representa a definição das regras dos espaços urbanos onde os cidadãos trabalham, moram e se divertem com a prevalência dos interesses privados.<sup>2</sup> Em suma, eles vivem em deslocamentos constantes entre suas atividades cotidianas.

Na medida em que o capital tem dificuldade com a taxa de lucro na produção, o capital excedente se desloca para essas áreas, criando um tipo diferente de hegemonia no processo político. Um segundo ponto importante intimamente conectado com a taxa de lucro é o tempo de retorno do investimento. O volume de capital mobilizado para ser imobilizado é crucial. Onde esse capital puder obter o retorno mais rápido do que os outros capitais investidos, ele incorpora valor primeiro e recebe a taxa de lucro em menor tempo.

Na dinâmica do capitalismo, essa necessidade de acelerar e tornar mais rápido o retorno é a história da inovação em todas as áreas e setores produtivos e de infraestrutura. Na virada do século XIX para o século XX, quando as massas operárias ameaçavam a estabilidade do capitalismo, ocorreu uma pesada onda de investimentos na infraestrutura de transporte, saneamento, educação e, até, na criação dos primeiros fundos de aposentadoria. Ao se acelerar o processo de destruição criativa, criavam-se algumas áreas nas quais o capital não queria investir, como os custos da reprodução social, os custos da educação, da saúde, entre outros.

---

<sup>2</sup> Na cidade do Rio de Janeiro, essa articulação política entre os interesses privados das empresas de ônibus e do capital imobiliário (ativos de terras urbanas) tem definido a forma de ocupação dos espaços urbanos [Lessa (2000)].

O consenso hegemônico, social-democrata, na Europa, e o New Deal, nos Estados Unidos, especialmente no pós-Segunda Guerra Mundial, forçaram o capital a internalizar alguns dos custos da reprodução social. A revolução neoliberal que começou nos anos 1970 buscou retomar a ideia de que o capital precisava se livrar de todos os custos da reprodução social. O objetivo era desconstruir o Estado de bem-estar social e individualizar o custo da reprodução social, incluindo aí o custo da degradação ambiental. Isso acirraria a competição entre os indivíduos, rompendo os laços de cidadania. Era a equiparação do cidadão e do indivíduo. A sobrevivência do mais capaz. A destruição das redes de solidariedade social, o cerne da Revolução Francesa.

A urbanização na história da acumulação de capital está muito relacionada ao papel da propriedade e da terra, assim como ao uso do capital excedente para construir as cidades e à atração deste para a construção de projetos urbanos.

Harvey (2011) analisa essa questão com o exemplo de que a depressão dos anos 1930 nos Estados Unidos foi amplamente resolvida em 1945 pelo aumento de projetos de suburbanização. Prossegue afirmando que os Estados Unidos têm tradicionalmente saído de depressões construindo casas e enchendo-as de coisas. Mas agora (depressão de 2008-2009) os americanos não podem mais fazer isso, porque já existem muitas casas e elas já estão cheias de coisas.

Nesse sentido, é importante entender o significado político da urbanização sob a perspectiva de como gerenciar o conflito de classes. As cidades são os locais dos grandes conflitos de classe. As grandes metrópoles são os espaços dos conflitos relacionados à produção e à reprodução dos espaços urbanos onde mora e trabalha a maioria dos cidadãos.

A cidade é um espaço de luta pelos direitos sociais. A questão urbana é uma das principais áreas de conflitos políticos e sociais pelos direitos de cidadania. Isto é, a luta pelo direito à moradia,



à saúde, ao transporte, aos salários dignos e à melhoria das condições de vida social.

A história da urbanização corre em paralelo com a história da luta de classes e pelos espaços urbanos. Os exemplos marcantes dessas lutas são a Comuna de Paris de 1871, o Maio de 1968 e os movimentos sociais urbanos contemporâneos em Paris, em Londres, no Cairo, em Istambul e, mais recentemente, no Rio de Janeiro e em São Paulo. As causas deles são diferentes, mas conjugam o mesmo espaço de manifestação: o urbano. Essas manifestações marcam os espaços dos poderes dos grupos assalariados no enfrentamento com os projetos de urbanização das demais classes dominantes.

A reforma de Paris no século XIX ficou famosa como modelo para outras cidades modernas do mundo. Foi liderada pelo Barão Haussmann no período de Napoleão III e tinha como objetivo central uma cidade mais segura, assim como avenidas e ruas com maior visibilidade, saneamento e habitação melhores e mais espaço para a circulação de mercadorias e para o comércio de lojas. O maior espaço de circulação também propiciava o acesso mais rápido da polícia e das forças de segurança, dificultando a construção de barricadas durante os protestos populares de ruas.

O efeito simbólico dessa reforma estava em criar uma nova atmosfera social, política e cultural com visão dos espaços abertos e a luminosidade da cidade, que alterou quase 60% do espaço urbano. Não era apenas a realização de melhorias pontuais que, somadas, passassem a nova ideia urbana. Ao contrário, a dimensão totalizante da integração do espaço e do tempo urbano foi pensada para criar a dimensão urbana da burguesia triunfante e do potencial do capitalismo francês no século XIX.

O pós-modernismo está marcado pela fragmentação, indeterminação e desconfiança dos discursos universais modernistas [Harvey (2007)]. Essa fragmentação e relativização passam a dar

força explicativa para condições específicas e pontuais na política pública e a predominância da individualização nos processos sociais.

As condições de vida nas cidades e áreas urbanas representam situações configuradas pelas diferentes formas do modo de produção capitalista. O que acontece nas cidades é o espaço decisivo da estruturação do capital e da ação das classes sociais [Harvey (2008)]. A urbanização, a globalização, os conflitos e a dinâmica da luta de classes não podem ser entendidos sem a compreensão do movimento dinâmico do capital ao nível global.

A financeirização do mundo provocou, nas últimas décadas, a intensificação da concentração e centralização dos capitais. Uma das áreas que mais têm sido utilizadas como lastro dessa intensificação da concentração e centralização dos capitais é a dos ativos relacionados com a propriedade da terra (urbana e rural), das rendas derivadas desses ativos. Essa característica do ciclo mais recente de valorização do capital, que levou à crise do *subprime*, aproximou ainda mais os rentistas e os financistas.

Essa aproximação recente não é uma novidade. Na fase de acumulação primitiva do capital – séculos XVI e XVII –, a acumulação de riqueza pela burguesia emergente foi baseada de forma importante nos ativos de terra. Em outras épocas, a propriedade da terra permaneceu como fonte primordial de reserva de valor e acumulação de riqueza. Hoje em dia, mesmo com todo o predomínio da indústria e das finanças, as maiores fortunas do mundo não dispensam o controle da terra.

A especulação com os ativos de terras nas áreas urbanas fornece um escoadouro importante para a acumulação do capital. A importância do tempo de retorno do investimento do capital, mais rápido nessa área do que em outras, garante uma aceleração do ganho superior aos demais e integra essas áreas na lógica do capital financeiro.

A desregulamentação dos mercados, ou sua autorregulação, levou a uma aceleração da criação de instrumentos financeiros

que buscavam ganhos muito rápidos e à incorporação de grupos de renda mais baixa ao esquema de aquisição de ativos de propriedade de terra e moradia fortemente acoplado ao mecanismo de mitigação de risco.

Esse processo gera um desenvolvimento urbano desigual e com localização espacial de diferentes relações de poder (hegêmicas) entre diferentes grupos que vão gerar conflitos que serão decisivos para o destino da democracia.

Da mesma forma que se sabe que a estabilidade do capitalismo produz internamente sua instabilidade econômica [Minsky (1992)], também se sabe que a tendência inerente do capitalismo à desigualdade social é uma ameaça à democracia e parte do interior da própria dinâmica econômica e política capitalista.

## **A INFRAESTRUTURA DE SERVIÇOS PÚBLICOS E A CIDADANIA**

A redução da taxa de crescimento do Brasil a partir dos anos 1980 pode ser explicada pela grande incerteza macroeconômica que causou a redução dos investimentos em infraestrutura e o aumento da carga tributária bruta. Este, que foi proporcionalmente maior no período imediatamente após o lançamento do Plano Real, foi a contrapartida para compensar as receitas fiscais inflacionárias.

A transição do regime de alta inflação para o de inflação sob controle passou por várias crises e ajustes. O principal ajuste ocorreu após a crise do balanço de pagamentos de 1998-1999, que levou à implantação do "regime do tripé macroeconômico": alta taxa de juros, câmbio valorizado e superávit primário. Porém, como pôde ser constatado na prática, o centro desse regime macroeconômico reside na relação entre a política monetária apertada e a valorização do câmbio para manter os preços nos limites de variação das metas de inflação.

Esse regime macroeconômico não possibilitou a necessária estabilização das expectativas dos empresários, em grande par-

te pelo fato de que o investimento público não se realizou no montante requerido para gerar confiança no investimento privado. Alta taxa de juros, elevados superávits primários e câmbio valorizado é uma combinação explosiva para deprimir os *animal spirits* mais otimistas.

A baixa taxa de investimento restringiu o aumento da formação bruta de capital por trabalhador (a quantidade de capital físico, energia, máquinas e equipamentos, estradas, pontes, ferrovias, portos, aeroportos, telecomunicação, saneamento etc. por trabalhador). O impacto do baixo investimento foi a reduzida elevação da produtividade e do dinamismo da economia.

Outro impacto importante desse regime macroeconômico é que ele restringe a introdução de progresso técnico e de inovações que precisam de um ambiente de confiança e estabilidade ainda mais virtuoso do aquele que favorece a formação bruta de capital, dada a natureza de incerteza e de risco mais elevado do investimento em inovações.

Se ainda houvesse, como nos cinquenta anos de crescimento acelerado do século XX, um exército industrial de reserva para ser introduzido em larga escala no mercado industrial, esses entraves poderiam ser minorados. Porém, esse não é caso atual. Não se está querendo afirmar que o Brasil está em pleno emprego. Apenas que a população não está crescendo depressa e a agricultura não libera mais mão de obra em grande quantidade. Assim reduz-se o crescimento que seria produzido pelo aumento dos trabalhadores incorporados ao processo produtivo.

No caso das grandes regiões metropolitanas, essa diminuição das taxas de crescimento da população poderia ter sido aproveitada, no século XXI, para melhorar a infraestrutura de serviços públicos, sem a pressão anterior do forte processo migratório. Porém, na maioria das regiões metropolitanas é crítica a falta de planejamento urbano e territorial. Todas as cidades terão que repensar sua infraestrutura, em função dos eventos extremos,

sejam eles derivados da necessidade da sustentabilidade (econômica, ambiental e social), sejam da insatisfação política. Trata-se de um processo de investimentos e planejamento para chegar a resultados em uma geração ou mais.

Dessa argumentação surge a importância de o Estado construir a base de oportunidades iguais para o indivíduo. De construir a cidadania. E o Estado brasileiro ainda deve isso, em saúde, educação, transportes públicos e nos demais serviços públicos. Em todos os ciclos de modernização conservadora que ocorreram no Brasil, em que se avançou na disseminação dos serviços públicos para a maioria dos cidadãos, esses serviços perderam muito a qualidade, pela ausência de investimentos em volume necessário tanto na rede de atendimento quanto na qualificação da mão de obra, regime de trabalho e na gestão. O primeiro serviço público a sofrer com isso foi a educação pública – antes exclusiva da classe média tradicional, profissionais liberais e servidores públicos – ao incorporar a classe operária migrante nas cidades. O mesmo se deu na criação e implantação do Serviço Único de Saúde (SUS). A incorporação dos antigos institutos corporativos de prestação de serviços médicos no SUS, necessária para a universalização dos serviços de saúde, acarretou perda de qualidade. Mais recentemente, com a massificação da aviação interna, o mesmo fenômeno ocorreu: falta de investimento nos aeroportos, aumento da demanda e perda de qualidade no atendimento.

Em especial de 2002 a 2012, o processo de distribuição de renda foi mais rápido que o processo de melhoria de infraestrutura. Nesse período, mais de 7 milhões de brasileiros deixaram de viajar de ônibus e a aviação ganhou mais de 51 milhões de passageiros em voos domésticos. O acesso da população a determinados serviços que antes eram privativos de classes de renda mais alta causou situações de desconforto para as pessoas acostumadas ao privilégio de classe, que foram mostradas pelos meios de comunicação e que retratam o quanto ainda existe de

discriminação na sociedade brasileira. Desconforto pela presença “dessa gente” nos aeroportos e *shopping centers*.

A melhoria de renda da população brasileira fez surgir no cenário político e social um novo ator, que demanda serviços públicos de qualidade. Ele não está mais disposto a aceitar o processo de inclusão com baixa qualidade dos serviços prestados pelo Estado.

Esse é um dado novo no processo de massificação que agora está, pela primeira vez na história brasileira, se movendo na mesma direção do acesso dos cidadãos a seus direitos republicanos. Democratização significa prestação dos serviços públicos pelo Estado, com qualidade para evitar a desigualdade de oportunidades, que implica desigualdade de renda.

Para que esse novo ciclo de democratização seja sustentável, será necessário implantar um ousado programa de investimentos em serviços públicos, em especial, saúde, educação e transporte. A qualidade de vida não pode deteriorar. A redução da desigualdade de renda, se não for acompanhada de forte crescimento econômico, não é sustentável, isto é, não se traduz em satisfação política e social.

## **A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO (RMRJ)**

Um bom exemplo desse processo de urbanização degradada é a análise da RMRJ. Essa região tem características específicas quando comparada às regiões metropolitanas de São Paulo e de Belo Horizonte. A formação histórica distinta da RMRJ em relação àquelas ocasionou uma inserção distinta, que tornou a RMRJ muito mais precária na infraestrutura de serviços públicos.

A primeira diferença histórica e institucional marcante foi a existência, no espaço atual do estado do Rio de Janeiro, de duas unidades federativas, o estado da Guanabara, o então Distrito Federal, e o antigo estado do Rio de Janeiro. A cidade do Rio de Janeiro, centro dinâmico da RMRJ, ao arrecadar como uma uni-

dade estadual e tendo os municípios da RMRJ fora de seu limite territorial, não podia investir na infraestrutura de serviços básicos metropolitanos, ao contrário do que ocorria em São Paulo e Belo Horizonte. Mesmo após a fusão dos dois estados, em 1974, esses investimentos não foram feitos, mantendo a situação de precários serviços públicos [Osório e Rabelo (2014)]. A característica preponderante dos municípios que compõem a RMRJ é serem dormitórios até hoje.

Alguns dados que confirmam essa característica de “cidades-dormitórios” são apresentados na Tabela 1.

**TABELA 1** Comparação entre as regiões metropolitanas das cidades do Rio de Janeiro, de São Paulo (RMSP) e de Belo Horizonte (RMBH) (em %)

	RMRJ	RMSP	RMBH
Emprego/total de habitantes	13,39	25,38	20,23
Pessoas com mais de duas horas de tempo de deslocamento	31,96	25,50	23,18

Fonte: Elaboração própria, com base em Osório e Rabelo (2014).

Essa precária infraestrutura levou a um processo de urbanização caótico. É importante lembrar que, na medida em que a economia e a sociedade brasileira passavam por um processo de modernização conservadora, com surtos ditatoriais sustentados por sua elite civil e militar, durante a maior parte do século XX, o processo migratório interno foi a base para o crescimento populacional dessas regiões metropolitanas. Crescimento populacional que levou a resultados distintos pela falta de investimentos em infraestrutura.

A atual onda de atração de investimentos produtivos para RMRJ, em virtude especialmente da exploração do pré-sal e da construção do Arco Metropolitano da cidade do Rio de Janeiro, poderá possibilitar um adensamento produtivo e um novo surto de atividade industrial na região. Contudo, só conseguirá efeitos multiplicadores duradouros caso haja uma sensível melhoria na logística urbana.

Na cidade do Rio de Janeiro, a infraestrutura de transportes também é deplorável.

Na Área de Planejamento 1 (AP-1), centro da cidade, estão localizados 36,7% dos empregos. Moram apenas 4,7% dos habitantes. Na AP-5 (Zona Oeste), moram 27% dos cariocas e estão localizados 7% dos empregos. É a área urbana mais afastada do centro (AP-1) e, portanto, seus moradores têm que se deslocar para trabalhar na AP-1. Com as precárias alternativas de transporte público, predominantemente rodoviário, baixo investimento em infraestrutura e no aumento da frota de veículos automotores, a consequência é o aumento do tempo de deslocamento e a deterioração das condições de vida.

A moderna teoria urbana preconiza o adensamento do tecido urbano, moradia e emprego, o que possibilita a redução dos custos dos serviços públicos pela operação das economias de escala e escopo. Isso exigiria um planejamento urbano que estimulasse a construção de moradias na AP-1 e na AP-3 (Zona Norte), pela proximidade entre moradia e emprego e, por serem essas as áreas já dotadas de melhores redes de serviços públicos. Em conjunto, AP-1, AP-3 e AP-2 (Zona Sul e Grande Tijuca) respondem por 76% dos empregos formais da cidade [Osório (2014)].

O problema atual na cidade do Rio de Janeiro é que os licenciamentos para a construção de novas moradias concentram-se na AP-4 (Barra-Jacarepaguá) e na AP-5.<sup>3</sup> Essas moradias têm objetivos distintos. Na AP-5, são fundamentalmente construções do programa Minha Casa, Minha Vida. A AP-4 é área de expansão do capital imobiliário. Em comum, a ausência de infraestrutura de serviços públicos causando desde problemas ambientais até a precariedade do sistema de ensino público e de saúde.

A falta de planejamento leva a que os investimentos em infraestrutura de serviços públicos, que deveriam ser feitos antes

---

<sup>3</sup> Dados da Secretaria Municipal de Urbanismo, disponíveis em <[www.rio.rj.gov.br/web/smu](http://www.rio.rj.gov.br/web/smu)>.



da demanda, isto é, da ocupação desordenada do espaço urbano, sejam feitos após a ocupação, ou não sejam feitos. Se a ocupação é para classe média ou alta, como na Barra da Tijuca, com a destruição de todo o sistema de lagoas e ausência de transporte público ocasionando os maiores engarrafamentos da história da cidade do Rio de Janeiro; ou na Zona Oeste, para a população mais pobre, o efeito é o mesmo: degradação do tecido urbano pela ocupação desordenada e longa distância entre moradia e trabalho, dificultando o adensamento urbano e aumentando os custos dos serviços públicos.

A integração entre os municípios da RMRJ enfrentará as mesmas dificuldades históricas, se não se for alterado o modelo operacional de sua logística. Esse modelo baseado no modal rodoviário (ônibus e automóveis) não é o mais adequado para a integração de uma região que congrega 75% dos habitantes do estado do Rio de Janeiro. A ampliação do modal ferroviário ligando AP-1, AP-2 e AP-3 aos municípios da Região Metropolitana é crucial para o desenvolvimento mais civilizado da RMRJ.

Esses investimentos no modal ferroviário não só vão aumentar a atratividade econômica da região, a produtividade e competitividade das empresas, mas também e principalmente melhorar a condição dos cidadãos residentes na RMRJ. Esse talvez seja o efeito político mais positivo.

Porém, como isso não traz nenhuma novidade conceitual, cumpre perguntar por que não foi feito até agora. Será que os interesses da cidadania esbarram em interesses privados? Será que a expansão urbana da cidade do Rio de Janeiro e da RMRJ está subordinada a interesses não republicanos? Quem define a política de moradia e transporte no Rio de Janeiro?

As respostas a essas questões podem indicar a razão da insatisfação generalizada e difusa na sociedade brasileira, mesmo em presença de melhoria de renda e queda acentuada do

desemprego. Só não se pode apresentar a resposta pronta: a questão social é uma questão de polícia.

A estratégia de atração de megaeventos como forma de realizar os investimentos que precisam ser realizados, mas nunca foram, pode não dar certo.<sup>4</sup> O exemplo do Rio de Janeiro é paradigmático dessa estratégia. A “cidade para os megaeventos” busca melhorias pontuais de serviços públicos que não resolvem os problemas estruturais. A implantação dos sistemas de Bus Rapid Transport (BRT) e Bus Rapid Service (BRS) é exemplo dos alívios temporários e pontuais em um sistema que já se encontra operando acima do limite. Dadas suas especificações técnicas, eles oferecem pouca margem para crescimento. São mais do mesmo. Podem atender aos requisitos de transporte para os Jogos Olímpicos, mas não aos da cidade. São os Jogos Olímpicos que têm que se adequar às necessidades da cidade e não esta a eles. E, além disso, atendem aos interesses das empresas de ônibus, que prestam esse péssimo serviço sem que os órgãos reguladores estaduais e municipais se manifestem e sem que a concorrência de outros modais de transporte público as obrigue a melhorar.

Esse padrão recorrente de incorporar novas áreas urbanas, independentemente das características ambientais e sem serviços públicos adequados, serve para a aceleração da acumulação do capital imobiliário. Por que não investir na melhoria operacional da SuperVía? Em implantar o metrô de superfície usando as linhas e traçados já existentes? Isso possibilitaria integração do modal rodoviário e ferroviário, este expandido.

Em se tratando de tecnologia e inovação na área de transporte público urbano, o modal rodoviário é o que mais tende a perder relevância. A utilização de veículo leve sobre trilho (VLT) e de monotrilhos tende a ser a solução mais eficiente e amigável ambientalmente.

---

<sup>4</sup> Sobre esse ponto, ver Melo (2014).

Em vez do planejamento urbano público, é a especulação da ocupação do solo urbano que prioriza a oferta do serviço público necessário. Esse processo degrada o espaço urbano pela ocupação informal, deteriora o meio ambiente local e fragmenta a cidade.

O legado principal da realização dos megaeventos deveria ser a modernização da malha viária, investimentos nos aeroportos e na modernização do sistema de trens urbanos e metrô. Dotar a cidade de uma infraestrutura de transporte público confortável, confiável e eficiente. As 12 principais regiões metropolitanas brasileiras, nas quais aproximadamente 13 milhões de pessoas se deslocam diariamente entre os municípios que as constituem, não suportam mais deslocamentos baseados majoritariamente no modal rodoviário.

Mudança ocorrida entre 1977 e 2005 nas grandes regiões metropolitanas do Brasil apresenta queda no uso do transporte público de 68% para 51% do total de viagens motorizadas e o aumento no uso do automóvel de 32% para 49% [Ipea (2011)]. Essas mudanças estruturais tiveram enormes consequências nos gastos dos usuários, no consumo de energia e na geração de externalidades negativas, como a poluição, o congestionamento e os acidentes de trânsito. O tempo de deslocamento casa-trabalho no Brasil, no período que vai de 1992 a 2009, aponta que trabalhadores de baixa renda no país fazem viagens, em média, 20% mais longas do que os mais ricos [Ipea (2011)]. Na cidade do Rio de Janeiro, as viagens de automóvel já superam em quantidade as viagens de ônibus [Ipea (2011)].

A crise de mobilidade urbana é causada, principalmente, pela falta de planejamento do poder público e pela opção preferencial pelo transporte individual em detrimento do transporte público. Os incentivos fiscais concedidos pelo governo federal para a indústria automobilística também contribuíram para o aumento das vendas junto com a maior facilidade de crédito, tanto em custo quanto no aumento dos prazos de amortização

e do poder aquisitivo da população. Esses fatores levaram a um aumento expressivo do número de automóveis, muito superior ao investimento em vias públicas e na elaboração e implantação de modais alternativos de transporte público.

Essa opção preferencial pelo transporte rodoviário, que marcou o processo de modernização urbana<sup>5</sup> até os anos 1960, refletia basicamente a visão modernista de adaptar a cidade à sua época. No Brasil, Brasília representa o urbanismo modernista em uma de suas versões mais elaboradas.

No Rio de Janeiro, o “Plano Piloto para a Baixada de Jacarepaguá” – mais conhecido como o “Plano Lucio Costa”, seu autor, o mesmo do plano-piloto de Brasília – foi o projeto que teve maior repercussão para o desenvolvimento urbano do Rio. E também privilegiou o transporte rodoviário e o uso intensivo do automóvel particular. A partir daí, outras intervenções viárias foram feitas para adequar a cidade ao aumento do número de veículos, porém sempre aquém da necessidade.

O principal resultado dessas intervenções urbanas pautadas pela lógica do transporte rodoviário é a transformação de determinados bairros em bairros de passagem, com sua consequente degradação, perda da qualidade de vida das pessoas e de sua inserção social local, além dos engarrafamentos frequentes nos deslocamentos entre o local de residência e o trabalho. Esse tem sido o padrão recorrente de desenvolvimento urbano na cidade do Rio de Janeiro.

Os estudos que avaliam o legado econômico dos megaeventos apresentam resultados no mínimo ambíguos quanto a seu impacto positivo. As firmas de consultoria, muitas delas parceiras do Co-

---

<sup>5</sup> O processo de “suburbanização” das cidades americanas é baseado na utilização intensiva do automóvel, com os combustíveis fósseis baratos, marca inconfundível dos anos de ouro da hegemonia americana. Na década de 1970, esse modelo começa a fazer água, com a desvinculação do dólar em relação ao ouro (1971), a elevação dos preços do petróleo (1973 e 1978), a elevação dos juros básicos americanos (1978) e a reconstrução das economias europeias, em especial a alemã, e japonesa, que passaram a produzir automóveis mais modernos e eficientes.

mitê Olímpico Internacional (COI) e da Fédération Internationale de Football Association (FIFA), costumam projetar benefícios econômicos de curto e longo prazos para os locais-sede, sejam estes países ou cidades. Pelo lado estritamente econômico, a maioria dos estudos realizados nos últimos 15 anos sobre os impactos econômicos dos megaeventos não é encorajadora. A renda gerada pelos megaeventos seria ínfima se comparada ao PIB nacional. Assim, as análises que enfatizam o impacto dos megaeventos na economia nacional normalmente não costumam ser acurados [Hagn e Maennig (2008; 2009); Humphreys e Zimbalist (2008); Jasmand e Maennig (2008); e Zimbalist (2010)].

No curto prazo, o aumento do investimento em infraestrutura por empreiteiras e construtoras não necessariamente gera um aumento significativo do emprego, por causa principalmente do efeito de realocação de mão de obra já empregada e não criação de emprego. Além disso, se promovido por meio de aumento do déficit público, conseguir-se-ia apenas um aumento de emprego no curto prazo, acompanhado de uma inflação nos salários e nos aluguéis. A criação de empregos não está descartada, ela é possível, mas não é garantida.

Na análise de longo prazo, os estudos mostram que as fontes de renda geradas pelos megaeventos normalmente cobrem os custos diretamente envolvidos com sua preparação. Assim, o que restaria seriam os aumentos no turismo e no comércio, bem como o desenvolvimento da infraestrutura. As estimativas referentes a número de turistas, por exemplo, utilizam o número de visitantes decorrente do evento como uma variável completamente independente do resto das pessoas que visitam a cidade em outros períodos, desconsiderando o efeito *crowding out*<sup>6</sup> frequente durante os jogos.

---

<sup>6</sup> *Crowding out* significa o afastamento dos habituais turistas e visitantes por outros que vêm exclusivamente para o evento.

Um exemplo claro disso foi o fato de que, durante a Olimpíada de 2012, em Londres, o distrito dos teatros de West End ficou anormalmente esvaziado. Quanto aos argumentos relacionados ao turismo, os resultados também são inconclusivos. Os exemplos de Salt Lake City, Atlanta, Pequim e Londres indicariam a existência do efeito *crowding out* durante os eventos. Haveria a substituição de turistas tradicionais por aqueles animados pelos megaeventos. O ganho bruto de visitantes raramente se altera de maneira significativa, como ilustrado pelos casos de Beijing 2008 (onde o número foi pouco diferente daquele do mesmo período no ano anterior) e da África do Sul durante a Copa do Mundo (onde o ganho bruto de chegadas internacionais não foi muito além de 100 mil, quando as consultorias haviam inicialmente previsto 500 mil) [Matheson (2009)].

## CONCLUSÃO

As mudanças no cenário externo e as atuais condições internas no Brasil pós-crise internacional oferecem grandes oportunidades para um novo ciclo de crescimento econômico. O país terá que escolher qual a alternativa para o aumento do investimento e qual será a contribuição da indústria para esse ciclo de crescimento.

O espaço urbano tem se transformado no local privilegiado da afirmação da luta pelos direitos de cidadania. A modificação na estrutura do emprego, com os serviços ganhando um amplo escopo nas atividades produtivas, deslocou o centro da luta pela democracia do interior das fábricas para o território das grandes concentrações urbanas. Estas são integradas, e os cidadãos que nelas vivem têm seu modo de vida cotidiano afetado positiva ou negativamente por uma ampla gama de serviços públicos. Estes formam uma rede integrada de geração de valor que tem impacto tanto produtivo quanto social e político.

Se o Estado não tem poder para se impor aos interesses privados como indutor de um planejamento urbano democrático

e que tenha como base a garantia e a ampliação dos direitos de cidadania, em cuja base está a oferta dos serviços públicos de infraestrutura, haverá um contínuo processo de degradação desse território e da qualidade de vida dos cidadãos.

O que se procurou mostrar na análise desenvolvida neste capítulo é que existe um amplo espaço para investir em infraestrutura de serviços nas grandes regiões metropolitanas do país, em especial da Região Sudeste, que concentra o maior parque industrial instalado e foi a região líder das manifestações de insatisfação com a péssima qualidade dos serviços públicos, em especial os de mobilidade urbana.

Esses investimentos gerariam um forte efeito de encadeamento com a indústria, pois podem ser atendidos em grande parte pela capacidade produtiva interna. Não haveria uma pressão muito grande sobre a balança de serviços, dada a baixa propensão a importar máquinas e equipamentos e serviços de engenharia.

Seria também um forte incentivo para a reconstrução do setor de engenharia consultiva nacional, pela necessidade de elaboração dos projetos básicos e executivos dos projetos de expansão e modernização da infraestrutura de serviços públicos. Haveria geração de empregos para engenheiros e técnicos qualificados em áreas técnicas correlatas a esses investimentos, com maiores salários e diversificação do consumo interno.

O padrão de desenvolvimento econômico oriundo desse ciclo de investimentos seria liderado pela expansão e acumulação industrial sustentadas inicialmente na demanda interna (consumo e investimento) e crescentemente reforçadas pela maior e mais ativa inserção externa, tanto comercial quanto produtiva, pelos ganhos de produtividade que geram competitividade das empresas e de suas cadeias produtivas.

Os ganhos sociais também seriam expressivos pela melhoria da oferta dos serviços públicos. O aumento do sentimento de cidadania acarretaria um ganho político expressivo na formação

das expectativas sobre a continuidade do processo de aumento da qualidade de vida.

Essa combinação de investimento, geração de emprego e renda, com base na modernização da infraestrutura, abriria um amplo espaço para a introdução de inovações e progresso técnico pela expansão do mercado interno e maior competitividade internacional.

O Brasil teria a oportunidade de promover um salto em seu padrão de desenvolvimento industrial com a geração de um ciclo virtuoso do consumo, produção, emprego, renda, investimento, capacitação e mudanças tecnológicas e crescente, diversificada e sustentada inserção externa.

As perspectivas favoráveis para vários setores que podem articular o crescimento do investimento, com a aceleração da demanda e com a introdução de inovações, passam especialmente pela infraestrutura de serviços públicos. A melhoria da oferta desses serviços que formam a base da igualdade dos direitos de cidadania pode liberar renda para promover a demanda por bens de consumo privado.

Essa política de investimentos em infraestrutura de serviços públicos deveria priorizar os “bens de consumo social” como aqueles produzidos nos seguintes setores e cadeias produtivas: complexo da saúde; esgoto e saneamento; educação; mobilidade urbana; energia (pré-sal, eólica e solar); e habitação.

## REFERÊNCIAS

HAGN, F.; MAENNIG, W. Employment effects of the Football World Cup 1974 in Germany. *Labour Economics*, v. 15, n. 5, p. 1.062-1.075, 2008.

\_\_\_\_\_. Large sport events and unemployment: the case of the 2006 Soccer World Cup in Germany. *Applied Economics*, v. 41, n. 25, p. 3.295-3.302, 2009.

HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. 6. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

\_\_\_\_\_. *O neoliberalismo, história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2008.



\_\_\_\_\_. *O enigma do capital*. São Paulo: Boitempo, 2011.

HUMPHREYS, B.; ZIMBALIST, A. The Financing and Economic Impact of the Olympic Games. In: HUMPHREYS, B.; HOWARD, D. (ed.). *The business of sports*. v. 1. Westport, Connecticut: Praeger, 2008.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. A mobilidade urbana no Brasil. *Comunicados do Ipea*, Brasília, n. 94, mai. 2011.

JASMAND, S.; MAENNIG, W. Regional income and employment effects of the 1972, Munich Summer Olympic Games. *Regional Studies*, v. 42, n. 7, p. 991-1.002, Aug. 2008.

LESSA, C. *O Rio de todos os Brasís*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

MARX, K. *O capital – crítica da economia política – livro I: o processo de produção capitalista*. São Paulo: Boitempo, 2013.

MATHESON, V. Economic multipliers and mega-event analysis. *International Journal of Sport Finance*, v. 4, n. 1, p. 63-70, 2009.

MELO, L. M. Qual o legado dos megaeventos? In: FLORES, M. (org.). *Sustentabilidade, governança e megaeventos: estudo de caso dos Jogos Olímpicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 179-194.

MINSKY, H. P. *The financial instability hypothesis*. The Jerome Levy Economics Institute of Bard College, May 1992. (Working Paper, n. 7).

OSÓRIO, M.; RABELO, H. Situação urbana e necessidade de planejamento na RMRJ. *Jornal dos Economistas*, Rio de Janeiro, Conselho Regional de Economia-RJ, n. 298, p. 3-4, mai. 2014.

ZIMBALIST, A. Is It Worth It? *Finance & Development*, v. 47, n. 1, mar. 2010.

WORLD ECONOMIC FORUM. *The global competitiveness report 2013-2014*. Geneva, 2013.