

A Questão Estado-urbano: Algumas Reflexões¹

Mara Lúcia Falconi da Hora²

Este ensaio se constitui numa tentativa de trabalhar a categoria Estado em dois níveis: o infra e o superestrutural. Espera-se que essa opção não seja entendida como uma visão dicotomizada da questão, pois tem-se clareza de que estas duas instâncias se encontram interdeterminadas.

Assim, num primeiro momento trabalhar-se-á com a categoria Estado no nível superestrutural, discorrendo-se sobre os papéis que o mesmo assume, quer seja, o de mediador, quer seja o de regulador da sociedade civil.

No momento seguinte trabalhar-se-á no nível infraestrutural, fazendo uma análise do Estado como produtor do espaço urbano.

Desta forma, tentou-se levantar pontos relevantes para a reflexão, tendo-se por base as várias leituras e discussões desenvolvidas ao longo do curso.

Considera-se o presente trabalho um "ensaio", e em virtude da complexidade do tema fêz-se uma tentativa de não analisá-lo em si mesmo, mas articulá-lo de forma a possibilitar a visão do "todo".

Embora não tenha sistematizado um estudo sobre o papel do Estado no modo capitalista de produção, MARX, segundo BOTTOMORE, entende o mesmo como mantenedor do sistema:

"O executivo do Estado moderno nada mais é do que um comitê para a administração dos assuntos comuns de toda a burguesia" (MARX, ENGELS apud BOTTOMORE: 1984, p. 133).

No entanto, apesar de afirmar que o Estado teria a função de assegurar, através de seu aparato coercitivo, a dominação de classe, assegurando os privilégios e interesses da classe dominante, este desfrutaria de uma autonomia relativa na medida em que teria interesses próprios.

Isto porque dentro da própria classe dominante há interesses divergentes e inclusive conflitantes, não há uma unidade no sentido estrito da palavra (para exemplificar podemos citar os proprietários fundiários e os incorporadores).

Tem-se, por um lado, o poder público proferindo discursos em prol da sociedade de um modo geral, colocando-se como mediador, enquanto que, em

¹ Trabalho final apresentado à disciplina: "História: Estado e Sociedade no Brasil", ministrada pelo prof. Dr. Jayro Gonçalves Melo no 2º semestre de 1992.

² Mestranda no curso de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia - UNESP - Campus de Presidente Prudente, área de concentração: Desenvolvimento Regional e Planejamento Ambiental, desde março/1992.

contrapartida, concretamente, o mesmo atua no sentido de garantir tanto a acumulação e a reprodução do capital, quanto a subordinação/exploração pela classe dominante.

Para **ENGELS** (1991), a discussão do Estado teria 2 pontos principais:

- a origem da sociedade de classes seria coincidente com a origem do Estado:

- ao Estado caberia manter o domínio de uma classe sobre as outras, assegurando deste modo a ordem estabelecida.

O Estado moderno, portanto, é produto de um longo processo histórico, despontando como regulador da sociedade através da coerção, ou seja, impondo através da força (tribunais, prisões) a obediência a um conjunto de leis (aparato jurídico) por parte de todos aqueles que habitam seu território.

Na crítica que faz a "Princípios da Filosofia do Direito" de Hegel (que acreditava na neutralidade do Estado), **MARX** concebe o Estado como o defensor dos interesses da propriedade, não podendo desta forma, satisfazer os interesses da sociedade de um modo geral, ou seja, assumir posturas neutras (**BOTTOMORE**: 1984).

A questão da propriedade privada se constitui num ponto fundamental para a compreensão do Estado, sendo que na ideologia liberal o Estado distingui-se, ideologicamente, da sociedade civil, e a propriedade constitui a base da liberdade do indivíduo.

O Estado é colocado na ideologia liberal acima dos interesses individuais de classe, concebido como um agente neutro, estando portanto de fora, separado da sociedade civil:

"Se a tarefa do Estado é assegurar a existência da propriedade privada e seu livre dispor, isto é, a troca, deve ele estar acima dos indivíduos proprietários e determinar os limites jurídicos de sua ação. Desta maneira, ocupando-se do interesse geral, o Estado é o divisor de águas entre o privado e o público" (**MELO**: 1987:p.19-20).

Portanto, o que estrutura a ideologia liberal é a ligação Estado/propriedade, e é esta última que fará a mediação do primeiro com a sociedade civil.

Em alguns momentos, para **ENGELS** (1991), o Estado poderia aparecer como neutro "... há períodos em que as lutas de classes se equilibram de tal modo que o poder do Estado, como mediador aparente, adquire certa independência momentânea em face das classes" (p.194).

A argumentação de **ENGELS** refuta, portanto, a ideologia liberal, a partir da qual o Estado estaria separado da sociedade civil:

"O Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro (...) É antes um produto da sociedade (...) é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado

aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da "ordem" (...)" (ENGELS: 1991, p.191).

Na análise de GRAMSCI (1976), haveria uma fusão entre os interesses das classes dominantes e o Estado que, apesar de fazer uso da coerção, controlaria a sociedade civil também através dos seus aparelhos ideológicos, sendo que obteria seu "consentimento" utilizando-se da persuasão através das instituições que o sustentam: igrejas, escolas, família, sindicatos, clubes, partidos, etc, que o legitimariam e garantiriam a sua hegemonia.

A função do discurso ideológico seria o mascaramento das contradições e conflitos gerados pela divisão da sociedade em classes:

"Essa divisão que faz, portanto, com que a sociedade seja, em todas as suas esferas, atravessada por conflitos e por antagonismos que exprimem a existência de contradições constitutivas do próprio social, é o que a figura do Estado tem como função ocultar" (CHAUÍ: 1981, p.20).

Para CHAUÍ, esse discurso contribuiria para a manutenção do estado de coisas, tornando "naturais" as contradições, sendo que apesar das diferenças há um todo social "harmonioso". A ideologia permitiria então "...realizar a lógica do poder fazendo com que as divisões e as diferenças apareçam como simples diversidade das condições de vida de cada um, e a multiplicidade das instituições, longe de ser percebida como pluralidade conflituosa, apareça como um conjunto de esferas identificadas umas às outras..." (1981, p.21).

Dado constituir-se, enquanto espaço de concentração, é mais fácil visualizar as ações do Estado na cidade que no campo. Qualquer ação do mesmo, em qualquer nível que ocorra, seja municipal, estadual ou federal, tanto direta, quanto indireta, acaba por repercutir na estruturação urbana como um todo, ou seja, na articulação entre seu arranjo espacial e as atividades que nela se desenvolvem.

É importante registrar, neste sentido, que embora o Estado se coloque como mediador frente a sociedade civil (e esta seria a função dos inúmeros aparelhos ideológicos/instituições existentes) na verdade o mesmo é produtor desse espaço, e esta produção obedece a uma lógica.

Entretanto a relação entre o Estado e o urbano, embora seja perceptível (por exemplo em ações diretas, como a construção de conjuntos habitacionais populares), não é facilmente entendida na sua essência, em função da complexidade dos diversos papéis que desempenha e dos diversos níveis de intervenções, principalmente no que diz respeito a suas ações indiretas (regulamentação do uso do solo urbano, por exemplo).

É a cidade por excelência que concentra os aparelhos do Estado, o espaço da circulação, produção e consumo, onde ocorre a reprodução da força de trabalho e do capital.

Pensar a questão urbana no Brasil pressupõe, primeiramente, uma clareza acerca do processo histórico, do movimento que produziu e produz de forma ininterrupta

o espaço e remete, sem dúvida, ao papel assumido pelo Estado nessa produção, no sentido de tentar visualizar o "todo" articulado (esferas político/econômico/social).

Historicamente, desde o Brasil Colônia, a cidade se sobrepõe ao campo, "controlando" o Estado em função de sediar o capital comercial numa economia agrícola baseada na exportação. Nesse momento a relação Estado/urbano centrava-se essencialmente no caráter burocrático, sede que era desses aparelhos (OLIVEIRA: 1982).

Neste contexto, o aspecto mais marcante da estruturação urbana brasileira é que esta se constitui em uma pequena e polarizada rede de cidades, devido fundamentalmente ao modelo agroexportador e por fundar-se no escravismo, não havendo portanto mercado consumidor e de trabalho, o que justifica o pequeno número de cidades existentes na época.

Por este motivo, é a cidade que expressará, de modo mais intenso, as contradições dessa economia que "...por um lado, era monocultora e, por outro lado, era fundada no trabalho compulsório, no trabalho escravo, negando a cidade enquanto mercado de força de trabalho, negando a cidade pelo caráter autárquico das produções agrícolas, negando a cidade como espaço na divisão social do trabalho" (OLIVEIRA: 1982, p.41).

Esse padrão da estruturação urbana brasileira só começará a ser revertido a partir de 1920 com o começo da industrialização no país, que acelerou, num primeiro momento o ritmo da urbanização, mas já na etapa seguinte acabou por ser superada por esta.

A industrialização como carro-chefe do desenvolvimento capitalista no país trouxe também uma nova dimensão para o conflito cidade/campo: a divisão social do trabalho territorializa-se na primeira e a relação Estado/urbano passa a regulamentar a relação capital/trabalho e, pela mesma lógica, articular novas relações de produção e um novo modelo de acumulação.

A partir de 1950, o governo Vargas investiu prioritariamente no setor produtor de bens de produção, criando grandes empresas estatais que permitiram a aceleração da reprodução do capital (OLIVEIRA: 1984).

Esse modelo de acumulação na economia abriu a chance para a industrialização se expandir de forma intensa, "quebrando" com a hegemonia que o café detinha até então, embora tenha sido com a aplicação dos excedentes gerados por este que passou-se a investir na indústria.

Mas as principais redefinições quanto ao papel que o Estado começa a assumir se deu com o governo JK e sua política de "crescer 50 anos em 5", baseada no Plano de Metas e que modificou o padrão de acumulação anterior.

Promoveu-se a industrialização através do endividamento maciço do país junto a capitais externos e o setor de investimento prioritário foi o produtor de bens duráveis, combinado com uma política de arrocho salarial.

Os resultados dessa política foram diversos: concentração de renda, escalada inflacionária, oligopolização da economia. Nesse quadro, o governo Goulart

propôs implementar uma recessão atenuada, com menores perdas para a classe trabalhadora (OLIVEIRA: 1984).

No entanto o processo político econômico então iniciado não poderia continuar a operar sobre a base do pacto populista, visto as transformações na própria estrutura da sociedade (verificada com o aperfeiçoamento da divisão social do trabalho), não mais lhe fornecer sustentação, em razão dos interesses diferenciados (e conflituosos) de classes.

Houve o estabelecimento de uma nova relação com o golpe de Estado em 1964, que expressou as contradições que até então haviam sido mascaradas:

"Será uma relação de força mais explícita, mais desmascarada, e sua diferença reside em que o pacto político anterior tornava inatingíveis certas metas do processo de acumulação..." (OLIVEIRA: 1984, p.120).

As intervenções do Estado passaram a se dar em um novo âmbito, com a clara opção em dirigir suas ações de forma a intensificar ainda mais a acumulação e a reprodução do capital, privilegiando as classes de maior poder aquisitivo.

O direcionamento das ações do Estado em uma área, ou a sua ausência, promove heterogeneidade na distribuição de equipamentos e serviços urbanos, havendo uma "valorização" diferenciada do preço dos imóveis.

Exemplo flagrante de como tais intervenções irão se consolidar no espaço urbano é a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), geridos com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), baseada em ações que reforçaram ainda mais a segregação sócio-espacial (BOLAFFI:1980).

Inicialmente destinado à construção de casas populares financiadas a longo prazo para atender as classes de menor poder aquisitivo, e atenuar problemas como o déficit de moradias e a favelização, posteriormente houve a canalização de recursos também em obras de desenvolvimento urbano com a criação do Programa de Complementação Urbana CURA - Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada:

"Este programa abre definitivamente a possibilidade de o BNH entrar no âmago do jogo imobiliário urbano capitalista, ou seja, a geração de renda imobiliária devido à localização de imóvel em área beneficiada por investimentos públicos" (MARICATO: 1987, p.35).

O desenvolvimento urbano produzido pelo CURA acabou por constituir-se em obras financiadas para implantação de infra-estrutura necessária a expansão do capital de um modo geral, e embora se propusesse a diminuir a especulação imobiliária e os vazios urbanos, efetivou-se em instrumento dinamizador do mercado.

Todas estas práticas denotam que, ao contrário de assumir posturas neutras, o papel do Estado efetivamente tem sido o de mediador das contradições de classes, diminuindo os conflitos e promovendo a manutenção do sistema atual.

Estas políticas permitem a determinadas frações de classe apropriarem-se da produção social da cidade, e os processos especulatórios/segregatórios operam cada

vez mais violentamente. Neste contexto, é impossível manter uma postura de neutralidade numa sociedade de classes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

01. BOLAFFI, Gabriel. Para uma nova política habitacional e urbana, possibilidades operacionais e limites políticos. In: VALLADARES, Licia P. (org.). Habitação em questão. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p.133-65, 1988.
02. BOTTOMORE, Tom. Dicionário do pensamento marxista. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1984.
03. CHAUI, Marilena. Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas. São Paulo: Moderna, 1981.
04. ENGELS, Friedrich. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. Lisboa: Presença, 1991.
05. GRAMSCI, Antonio. Maquiavel, a política e o Estado moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.
06. MARICATO, Ermínia. Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Vozes, 1987.
07. MELO, Jayro Gonçalves. A matriz liberal da historiografia no Brasil. In: O nacional em Caio Prado Jr. São Paulo: FFLCH/USP (Tese de Doutorado).
08. OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o urbano no Brasil. Espaço & Debates. São Paulo: Neru, n.1, v.16, p.36-54, 1982.
09. _____. Padrões de acumulação, oligopólios e Estado no Brasil (1950-1976). In: A economia da dependência imperfeita. Rio de Janeiro: Edições Graal, p.76-113, 1984.