

## CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS URBANOS À INICIATIVA PRIVADA NO BRASIL\*

Márcio Rogério SILVEIRA\*\*

Márcia da SILVA\*\*\*

**Resumo:** Com o desenvolvimento urbano e industrial, muitas das cidades brasileiras tiveram que enfrentar, a partir da década de 1970, uma crise de infra-estruturas. Para tentar solucionar esse problema, o governo federal, sem muito sucesso, passou a concedê-las à iniciativa privada. Este modelo de concessão foi falho e caracterizou um entreguismo dos principais serviços públicos do Brasil ao capital estrangeiro. O que propomos neste artigo é repensar o modelo de concessão adotado. Para isso deve-se pensar na possibilidade de o Estado manter sobre seu controle a administração privada dos serviços públicos, além de suprimir a concessão de serviços de empresas estratégicas e superinvestidas.

**Palavras-chave:** Urbanização; Industrialização; Infra-estrutura; Concessão.

**Resumen:** Con el desarrollo urbano e industrial, muchas de las ciudades brasileñas tuvieron que enfrentar, a partir de la década de los setenta, una crisis de infraestructuras. Para intentar solucionar este problema, el gobierno federal, sin mucho éxito, pasó a concederlas a la iniciativa privada. Este modelo de concesión fue un fracaso y caracterizó la voluntad de entrega de los principales servicios públicos de Brasil al capital extranjero. Lo que proponemos en este artículo es reflexionar sobre el modelo de concesión adoptado. Para ello debemos tener en cuenta la posibilidad del Estado en mantener sobre control la administración privada de los servicios públicos, además de suprimir la concesión de servicios de empresas estratégicas y sobre investidas.

**Palabras clave:** Urbanización, Industrialización, Infraestructura, Concesión.

### O CRESCIMENTO URBANO E INDUSTRIAL E A PRECARIÉDADE DAS INFRA-ESTRUTURAS URBANAS

Para entendermos as cidades brasileiras do final do século XX e início do século XXI, é necessário compreendermos aquelas originadas de um sistema latifundiário-escravista-exportador, dominado pelo capital europeu; as comerciais de exportação-importação; as minerárias de gado; as de pequena produção mercantil; as político-administrativas (inclusive as civis e militares) etc.<sup>1</sup> Estas lógicas foram determinantes para a estruturação das cidades sob o

\* Artigo apresentado para a disciplina 'Urbanização e Produção da Cidade', ministrada pela Prof. Dr.ª Maria Encarnação Beltrão no Curso de Pós-Graduação em Geografia da FCT/UNESP, campus de Presidente Prudente.

\*\* Graduado em Geografia pela UDESC/FAED e mestrando em Geografia pela UNESP/FCT, campus de Presidente Prudente. E-mail: [brsrg@ig.com.br](mailto:brsrg@ig.com.br).

\*\*\* Mestre e doutoranda em Geografia pela FCT/UNESP, campus de Presidente Prudente. E-mail: [marcia@cade.com.br](mailto:marcia@cade.com.br).

1. Orlino Baiano (1985), as cidades dos países subdesenvolvidos são reflexos de três tipos de colonização: o primeiro é referente à colonização comercial e agrícola anterior à Revolução Industrial e dos Transportes, com presença estrangeira, criando feitorias, postos civis, militares, explorações das riquezas do solo (geralmente na América Latina); o segundo é a colonização comercial posterior à Revolução Industrial e dos Transportes (provavelmente na África), onde há relação colonial, de domínio e

sistema capitalista subdesenvolvido e industrializado (Mamigonian, 1997). Mais recentemente as cidades vêm assumindo um novo caráter político-administrativo, e algumas áreas internas das mesmas têm se vinculado aos grandes grupos do capitalismo financeiro internacional (a exemplo da Avenida Paulista, Alphaville etc.), conforme afirma Sposito (1993, p. 67):

*"As cidades não são mais apenas o espaço de poder político-comercial ou o espaço da produção industrial e do seu consumo, mas também o lugar da reprodução financeira do capital, o lugar onde circulam as idéias e as informações, onde (mal) habitam, (mal) se educam e se preparam aqueles que se entregam ao Brasil urbano-industrial, enquanto força de trabalho."*

Vale ressaltar que, nos países subdesenvolvidos a industrialização é fator determinante de atração populacional para as cidades, tanto individualmente como regionalmente. *"É o desenvolvimento da função industrial que rompe a barreira do subdesenvolvimento criando condições para que a cidade exerça influência positiva sobre a região em torno"* (Santos, 1965, p. 7).

As indústrias surgem, no Brasil, para atender a exportação, o mercado interno principalmente para a transformação dos produtos importados e exportados, ou seja, para agregar valor à produção primária e dinamizar o comércio (controlado pelos comerciantes de import/export). O dinamismo comercial acentuou-se com o tempo, tornando-se mais eficiente assumindo uma feição industrial mais concreta. Os centros urbanos, por sua vez, passaram a contar ainda mais com produtos nacionais de baixo valor agregado, necessitando importar produtos com esse valor mais elevado. Assim, verifica-se uma considerável dependência de países estrangeiros ou, internamente, de algumas cidades entre si como São Paulo em relação a Florianópolis, Salvador, Fortaleza etc., havendo também uma hierarquia entre as cidades do mundo subdesenvolvido (Santos, 1965).

O crescimento industrial com o nacional-desenvolvimentismo (a partir de 1930) permitiu a proliferação de bairros nobres e de classe média nas cidades que então se industrializavam, contrapondo-se às periferias que cresciam com o aumento do êxodo rural. Posteriormente, o processo de urbanização intensificou-se, tendo seu auge na década de 1970, fase mais recente da expansão do capitalismo no Brasil, marcada por acentuada acumulação e, por conseqüência, diminuição dos salários.

Com o passar dos anos o parque industrial brasileiro tornou-se praticamente completo, desenvolvendo setor após setor pela substituição de importações. Com a crise do último quarto do século XX, porém, esse crescimento tem diminuído, agravando-se a partir da década de 1980, passando o Brasil a acumular consecutivos déficits na balança comercial.

A acentuada acumulação e redução do poder aquisitivo da população pode ser percebida no processo de produção e apropriação das cidades, como também na reordenação externa das mesmas, a partir daí, não sendo esses fatores excludentes, mais complementares.

*"O capitalismo produziu a industrialização como meio para se reproduzir, esta redefiniu a urbanização, e produziu uma nova cidade, com múltiplos papéis no processo de produção, circulação de mercadorias e gestão da sociedade"* (Sposito, 1993, p. 64).

São exemplos dessa relação a aceleração do crescimento dos centros urbanos de porte "pequeno" e "médio", a estagnação estrutural da migração campo-cidade, a crise das indú-

exploração sobre outro Estado e, o terceiro é a colonização interna, com cidades no interior do país e abertura de novas espaços geográficos e econômicos.

<sup>10</sup> O crescimento da população urbana no Brasil de 44,7% na década de 1960 para 55,0% na década de 1970, concretizou a predominância do urbano no país. Mas a explosão da urbanização refletiu-se a partir de 1980, quando 67,6% da população brasileira concentra-se nos centros urbanos (Rangel, 1986). Atualmente este percentual atinge 81% (IBGE, 2000).

infra-estruturas sociais urbanas (saneamento, transporte coletivo, rodovias, produção<sup>3</sup> e distribuição de energia elétrica etc), o aumento das ocupações irregulares, a multiplicação dos condomínios fechados, a acentuação da verticalização e uma série de problemas sociais (Mamigonian, 1997) concentrados especialmente nos grandes centros industriais, comerciais e financeiros brasileiros como Rio de Janeiro, Curitiba, Grande Florianópolis, Porto Alegre, Belém, São Paulo etc. Esta situação, de acordo com Dowbor (1998) tem três milhões de pessoas vivendo em condições precárias, continua a concentrar os investimentos públicos de infra-estruturas em uma determinada área (zona sudoeste), enquanto se acumula a decadência social nos bairros mais pobres que não cessam de se proliferar. Assim, complementa o autor (1998, p. 188):

*"Com a urbanização, cada domicílio passa a constituir o elo de uma complexa rede de conexões de água, esgoto, luz, gás, transporte, televisão e outras infra-estruturas, e soluções racionais tornam-se essenciais para a produtividade urbana e a qualidade de vida. Grande parte da situação explosiva que enfrentamos na área das infra-estruturas resulta da urbanização rápida e caótica que vivemos nas últimas décadas".*

As cidades brasileiras tomaram-se locus da concentração populacional e, não estando equipadas infra-estruturalmente, não conseguem suprir as necessidades de seus moradores. As infra-estruturas "obsoletas e subinvestidas" não atendem ao crescimento das ocupações clandestinas, ao volume de veículos nas ruas, à demanda para o transporte coletivo, à coleta da superprodução de lixo e todo tipo fatores resultado, dentre outros elementos, da ausência de planejamento. Para o enfrentamento desses problemas faz-se necessário gerar instrumentos de regulação social mais ágeis, flexíveis e participativos. Não há mais soluções que não sejam simultaneamente econômicas, sociais e políticas.

## 2 CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS URBANOS À INICIATIVA PRIVADA NO BRASIL: CRÍTICA AO MODELO VIGENTE E UMA NOVA PERSPECTIVA

Grande parte da população espacialmente concentrada nas cidades brasileiras utiliza-se de uma série de infra-estruturas urbanas que em sua maioria são controladas pelo Estado. Todavia, a partir também da década de 1990, uma parte destas infra-estruturas passaram para o controle da iniciativa privada, isto é, os serviços de utilidade pública<sup>4</sup> foram concedidos a particulares através de concessões. Assim, surgiram grupos privados prestadores de serviços de utilidade pública principalmente nos centros urbanos, como Embratel, Telefônica, Tele Centro Sul etc, na telefonia; Gerasul, Escelsa, Light etc, na produção e distribuição de energia elétrica; Empresa de Navegação da Amazônia, nos transportes coletivos entre outros.

Buscando fundamento para essa lógica, cabe dizer que a realização da concessão dos serviços de utilidade pública deve dar-se no momento em que o Estado não mais é capaz de organizar recursos para investir nestes serviços (Rangel, 1987). Entende-se, então, que o momento está posto desde a década de 1970, já que foi a partir daí que a crescente urbanização<sup>5</sup>

<sup>3</sup> A energia elétrica é produzida principalmente fora das áreas urbanas, com as hidroelétricas e as termoelétricas, mas sua produção é primordialmente para atender o consumo urbano, como das grandes indústrias.

<sup>4</sup> Para Rangel (1987) estas atividades são: água, esgoto, energia elétrica, transportes urbanos de passageiros, transportes pesados inter-regionais de carga, principalmente ferroviários, entre outros.

<sup>5</sup> O processo de substituição de importações na América Latina realizou-se sem alterações na estrutura agrária e com uso de capital intensivo, provocando modernizações escalonadas (setoriais), através de sucessivos ciclos, acompanhadas de crescente incapacidade de absorver mão-de-obra liberada pelas crises agrárias. Assim enquanto a infra-estrutura de transporte de mercadorias e comunicações foi sendo modernizada, alcançando padrões internacionais, criaram-se crescentes e profundas desigualdades na infra-estrutura social das cidades" (Mamigonian, 1983, p. 04).

e as crises mundial e brasileira acentuaram a necessidade de recuperação e construção de infra-estruturas nas cidades brasileiras.<sup>6</sup>

Analisando o sistema capitalista podemos afirmar que ele é cíclico e opera sobre o sistema econômico, já que visa a acumulação. É comum que, em certos momentos, o Estado assuma responsabilidades, mantendo os investimentos em setores que não interessam à iniciativa privada mas, ao mesmo tempo, concede a esta (ou ressalvas) outras atividades essenciais. Parafraseando Rangel (1987), podemos afirmar que a "ordem natural das coisas", as atividades que integram agora o setor público, devem passar para o setor privado, como também outras atividades devem ser estatizadas.

Para Rangel (1987) o Estado não pode mais arcar com a formação do capital necessário para ampliar e manter esses serviços, já que ele se encontra endividado (tendo formado uma monstruosa dívida interna e externa) e nem a iniciativa privada nacional deve continuar sofrendo com a falta de oportunidade de investimentos diretos. Desta forma, os setores de infraestrutura pública estrangulados devem passar para o controle da iniciativa privada que detém os recursos para os investimentos necessários. A iniciativa privada, por sua vez, deve formar poupanças para ser investida nas áreas sub-capitalizadas. Para isso se fará necessário que o concessionário (ou papéis (debêntures) garantidos hipotecariamente, dando ao Estado o poder de ser não concedente e credor hipotecário, já que os bens do concessionário serão comprometidos hipotecariamente na prestação dos serviços públicos. No caso de inadimplência ou ineficiência na prestação dos serviços, o Estado, como concedente, poderá tomar a concessão como credor hipotecário, tomar os bens.

Na década de 1930, as infra-estruturas urbanas (herdadas da economia exportadora), as indústrias têxteis e as de bens de consumo elementares estavam supercapitalizadas, provocando um aumento significativo na urbanização, fazendo com que se consumissem mais bens intermediários (cimento, ferro para construção etc.) e produtos importados. Com o advento da crise do final da década de 1920, são remanejados capitais que então se encontravam ociosos nas indústrias têxteis etc. para investimentos nas indústrias de bens intermediários (Grupo Matarazzo, Votantim etc.). Esta transferência de recursos teve como essencial a mão invisível do Estado, que promoveu a substituição de importações (Mamigonian, 1987).

A substituição de importações ocorreu, no Brasil, nos períodos de crise da economia mundial, como já apontado. Com isso, é exemplo, também, a crise de 1973/78 (crise do petróleo), atingindo principalmente o setor mais atrasado da economia brasileira, ou seja, o setor de infra-estruturas, principalmente as que atendem as áreas urbanas.

De 1973 à 1981 (crescimento brasileiro interno de 7%) o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) mantém a economia em crescimento. A recessão mundial, porém, fez com que a dívida interna e externa tornaram-se altíssimas, levando a economia nacional à recessão. Nesse recentemente o sistema de substituição de importações é ignorado com a abertura econômica iniciada no Governo Collor e acentuada no Governo FHC, já que o protecionismo realizado durante a crise foi substituído pelo neoliberalismo. Uma das consequências foi a falta de investimentos estatais nas infra-estruturas básicas, gerando uma crise que se acentuou a partir de 1981 (tendo como marco o fim do II PND) e que se agrava a cada dia.

Pensando nesse contexto, o setor que se encontra estrangulado e precisando de investimentos é o setor de infra-estrutura, principalmente o de infra-estrutura urbana e o setor

<sup>6</sup> As cidades, pela sua concentração populacional, necessitam de serviços e equipamentos públicos eficientes, como, por exemplo, sistema de transporte coletivo. É necessário, assim, que o governo, neste caso, abra concessões para a implantação de sistemas subterrâneos, de superfície e suspensos. A tecnologia para viabilizar as obras pode ser adquirida pelas empresas nacionais detentoras da concessão no mercado externo. Cita-se como exemplo o Ecotram, trem suspenso que utiliza tecnologia de levitação eletromagnética, através de propulsão de um motor linear, confeccionado em materiais leves para não provocar ruído e não liberar poluentes.

<sup>7</sup> Título mobiliário que garante ao comprador uma renda fixa. O portador da debênture é um credor da empresa que a emite, mas ao contrário do acionista que possui parte da empresa, o portador da debênture tem como garantia todo o patrimônio da empresa.

supercapitalizado é o setor privado (indústria de bens de capital), que formou poupança no II PND e está em busca de investimentos seguros. Portanto, para Rangel (1987, p. 35):

*"As empresas tem capacidade de gerar uma sobra de caixa muito maior do que geram. Então potencialmente a poupança nacional está lá. Está na Volkswagen, está nas indústrias de aço, de cimento, de eletrodomésticos, está onde existe capacidade ociosa. A poupança nacional é apenas a utilização de capacidade ociosa. E porque é poupança? Porque o setor tem capacidade para gerar uma sobra de caixa e não tem necessidade de investir em si mesmo. Então aquilo é poupança, e as empresas deverão procurar uma aplicação em outro setor".*

Mas o programa de desestatização não está privilegiando o desenvolvimento econômico e a melhoria dos serviços públicos prestados. Para que isso ocorra é fundamental que o Estado tenha controle sobre as concessões realizadas,<sup>8</sup> o que não vem ocorrendo durante o governo FHC (nas empresas ferroviárias, de geração e distribuição de energia, de telefonia etc.). Outra constatação da ineficiência e despreocupação do Estado, para concessões, está sendo os péssimos serviços oferecidos pelos prestadores, agora privados, como o exemplo da Light, no Rio de Janeiro, com consecutivos blecautes, e da telefonia, com ineficiência na prestação dos serviços essenciais e aumento das tarifas.

Já o denominado "efeito multiplicador", para o desenvolvimento macroeconômico brasileiro, não aconteceu em virtude do modelo adotado no processo de privatização. Assim, este efeito está acontecendo externamente, pois as encomendas dos equipamentos para a manutenção das estatais estão sendo efetuadas no mercado internacional, empregando mão-de-obra e recursos financeiros fora do Brasil, confirmando o relato de Luís Inácio Lula da Silva, durante campanha presidencial de 1998: "o Brasil está exportando empregos".

Portanto, o efeito multiplicador está ocorrendo principalmente nos países sedes das empresas privatizadas. Internamente, o efeito multiplicador se daria da seguinte forma: "no momento exato em que você faz a encomenda, ela já gera um excedente de caixa que vai ser utilizado na continuidade dos investimentos para infra-estrutura. Através do efeito multiplicador, você move toda a economia e retoma o processo de crescimento" (Pizzo, 1997, p. 107). Mas para que isso ocorra é necessário que o Estado nacional imponha regras capazes de estabelecer a compra dos equipamentos no mercado interno, fato este que será também impossível pela diminuição do envio de remessas de capitais para o exterior, através do superfinanciamento dos equipamentos adquiridos no mercado internacional.

Há exemplos de compras de equipamentos realizadas pelas empresas geradoras e distribuidoras de energia elétrica, empresas ferroviárias (compra de locomotivas e vagões), de telecomunicações etc., que deixaram de comprar equipamentos de indústrias nacionais, para comprar no mercado internacional, como a Villares, a Mafersa, a Weg, a Altona, a Tupi etc., que se encontram com capacidade ociosa instalada.

Apesar das grandes cidades brasileiras apresentarem um conjunto de infra-estruturas necessárias às indústrias, aos serviços etc., esses são altamente atrasados como também as infra-estruturas básicas utilizadas pela população, como metrô subterrâneos e de superfície, terminais de ônibus integrados, sistema elétrico, água e esgoto. A despreocupação para com as infra-estruturas nas cidades brasileiras pode ser observada quando comparamos o subsolo destas com algumas das cidades do centro do sistema capitalista. Conforme lembra Mamigonian (1991, p. 103):

<sup>8</sup> Vale lembrar que o governo vem privatizando algumas empresas superinvestidas e altamente lucrativas, como é o caso da telefonia fixa e celular, das siderurgias, setores da Petrobrás, petroquímicas etc., demonstrando um verdadeiro entreguismo dos seus estatais.

*"Isso se manifesta no contraste entre o nível acima e abaixo do solo: acima existem metrópoles modernas e abaixo praticamente não existe nada construído, enquanto Paris, New York, Tóquio etc., o subsolo vai sendo um novo espaço em construção, em proporções cada vez maiores".*

Também os sistemas viários dos centros urbanos brasileiros precisam ser lembrados, pois o deslocamento é quase que impraticável em função do desequilíbrio e do estrangulamento desse sistema, sendo os casos de São Paulo, Rio de Janeiro, Belém e até mesmo de cidades de porte médio, como Florianópolis. Uma forma de atenuar este desequilíbrio é o planejamento, num esforço de estruturar ou reestruturar as cidades, levando-se em consideração os padrões sócio-econômicos e culturais pré-existentes.

Faz-se necessário, ainda, viabilizar uma série de outros fatores que, de certo modo, são macro-econômicos, ou seja, é preciso se pensar numa política de crescimento em nível nacional, mas que, até determinado ponto, é impulsionada pela economia mundial. Quando a crise das infra-estruturas acentuou-se no país havia uma crise externa e uma crise interna que perduram até hoje. Substituir importações nos setores de infra-estruturas, através de máquinas, equipamentos, construção civil etc., é uma forma de amenizar não só esses problemas centralizados, como também de contribuir para o crescimento macro-econômico brasileiro. O capital para os investimentos deve ser extraído dos setores com recursos ociosos (nesse momento é o setor privado), concedendo a eles determinados serviços (através de concessões limitadas e crédito garantido pela hipoteca).

Portanto, o controle do Estado é fundamental para que a economia nacional desenvolva sistemas de proteção para alguns setores. No momento, o setor que necessita ser repensado pelo Estado é o de infra-estruturas (principalmente as urbanas), devendo suas ações contribuir tanto para a melhora dos serviços públicos prestados pelos novos concessionários, como também para a retomada do desenvolvimento nacional, através da compra de equipamentos diretamente das indústrias nacionais, ocasionando um efeito multiplicador interno.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BASTOS, José Messias. Urbanização, comércio e pequena produção mercantil pesqueira na Ilha de Santa Catarina. In: \_\_\_\_\_ *Ensaio sobre Santa Catarina*. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2000, p. 127-140.
- BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- DOWBOR, Ladislau. *A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- MAMIGONIAN, Armen. A crise econômica, o Estado e o urbano no Brasil. *Revista de Geografia*, São Paulo, p.1991, p. 111-113.
- MAMIGONIAN, Armen. Notas sobre a Geografia urbana brasileira. In: *Novos rumos da Geografia Brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1996, p. 202-208.
- MAMIGONIAN, Armen. *Periferia capitalista: metrópoles e equipamentos coletivos*. São Paulo: [s.n.] 1985.
- PIZZO, Maria Rosário. Rangel e a concessão de serviços públicos à iniciativa privada. In: \_\_\_\_\_ *O pensamento de Ignácio Rangel*. Florianópolis: PPGG/UFSC, 1997, p. 104-118.
- PEREIRA, Raquel Maria Fontes do Amaral. *A Geografia e as bases da formação nacional Brasileira: uma interpretação fundamentada nas idéias de Ignácio Rangel*. São Paulo:

- \_\_\_\_\_. (Doutorado em Geografia Humana) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- \_\_\_\_\_. Ignácio. **Economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Bional, 1987.
- \_\_\_\_\_. Ignácio. **Economia: milagre e anti-milagre**. Rio de Janeiro: J.Z.E., 1985.
- \_\_\_\_\_. Paulo. **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller, 1999.
- \_\_\_\_\_. Milton. **A cidade nos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.
- \_\_\_\_\_. Márcio Rogério. Reflexões sobre o processo de integração econômica: o caso brasileiro. **Caderno Prudentino de Geografia**. Presidente Prudente, n. 22, p.163-177, julho de 2000.
- \_\_\_\_\_. M. Encarnação B. **A urbanização no Brasil**. São Paulo: CENP/SE, 1993. p. 63-78 (Geografia, Série Argumento)