

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

Desenvolvimento Econômico e Provisão de Bens e
Serviços Públicos: Considerações Teóricas e Evidência
Histórica

BRUNO RODAS BORGES GOMES DE OLIVEIRA

Rio de Janeiro

2015

Bruno Rodas Borges Gomes de Oliveira

**Desenvolvimento Econômico e Provisão de Bens e Serviços
Públicos: Considerações Teóricas e Evidência Histórica**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Pinkusfeld M. Bastos

Rio de Janeiro

2015

FICHA CATALOGRÁFICA

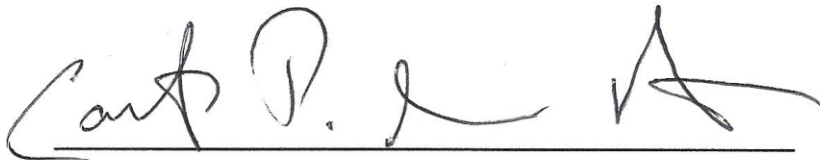
- O48 Oliveira, Bruno Rodas Borges Gomes de.
Desenvolvimento econômico e provisão de bens e serviços públicos : considerações teóricas e evidência histórica / Bruno Rodas Borges Gomes de Oliveira. – 2015.
107 f. ; 31 cm.
- Orientador: Carlos Pinkusfeld Monteiro Bastos.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia, 2015.
Bibliografia: f. 101-107.
1. Bens e serviços públicos. 2. Teoria do desenvolvimento. 3. Desigualdades sociais.
I. Bastos, Carlos Pinkusfeld Monteiro, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 338.9

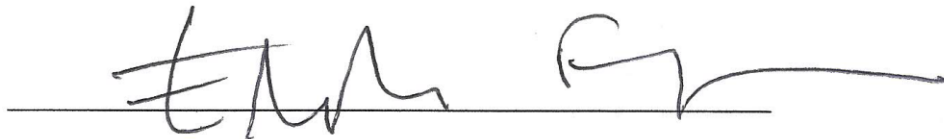
BRUNO RODAS BORGES GOMES DE OLIVEIRA

**Desenvolvimento Econômico e Provisão de Bens e Serviços
Públicos: Considerações Teóricas e Evidência Histórica**

Banca Examinadora:

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Carlos Pinkusfeld M. Bastos', written over a horizontal line.

Prof. Dr. Carlos Pinkusfeld M. Bastos (UFRJ-Orientador)

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Eduardo Fagnani', written over a horizontal line.

Prof. Dr. Eduardo Fagnani (UNICAMP)

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Eduardo Costa Pinto', written over a horizontal line.

Prof. Dr. Eduardo Costa Pinto (UFRJ)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar gostaria de agradecer ao Carlos Pinkusfeld pelo importante auxílio no desenvolvimento e condução deste trabalho, assim como pelo grande aprendizado que me proporcionou, seja em sala de aula seja em nossas reuniões. Foi um privilégio tê-lo como professor e orientador. Agradeço também a todos os professores do Instituto de Economia da UFRJ que contribuíram para minha formação ao longo desses dois anos de mestrado, mas em especial ao Fábio Freitas, Franklin Serrano e Carlos Medeiros. Suas aulas e trabalhos acadêmicos foram determinantes para a forma como hoje vejo e penso a economia.

Como não poderia deixar de mencionar, sou bastante grato a todos os amigos que fiz no Rio de Janeiro e que de alguma forma participaram dessa trajetória de estudos e boemia. Em especial aos amigos e colegas de sala: Daniel, Rodrigo, Gabriel, João, Joana, Julia, Zé Bruno, Vitão, Pati, Gabi e Lukács; e também a outros, do PPGE ou não, que sempre estiveram presentes, particularmente Kaio, Arthur e Danillo.

E claro, agradeço aos meus pais por jamais deixarem de me apoiar e por terem viabilizado, em certo sentido, todo este processo. Agradeço também o carinho e suporte de minha tia e avó, que me “aguentaram” todo esse tempo, e por fim, àqueles que apesar da distância, sei que estão e estarão sempre comigo: meus irmãos de sangue Sérgio, que ademais me auxiliou com algumas revisões, e Lívia, além dos meus outros “irmãos” Barpão, Murilo, Fábio e Fernando.

“Uns com tanto
Outros tantos com algum
Mas a maioria sem nenhum

Esta história de falar em só fazer o bem
Não convence quando o efeito não vem
Porque somente as palavras não dão solução
Aos problemas de quem vive em tamanha aflição

Uns com tanto
Outros tantos com algum
Mas a maioria sem nenhum

Há muita gente neste mundo estendendo a mão
Implorando uma migalha de pão
Eis um conselho pra quem vive por aí a esbanjar:
Dividir para todo mundo melhorar”

(Elton Medeiros e Mauro Duarte – A Maioria sem Nenhum)

RESUMO

Entendendo que o acesso a determinados bens e serviços públicos é crucial para um processo de desenvolvimento que preze pela igualdade social, e que este tema nem sempre recebeu a devida atenção, particularmente dentro da Teoria do Desenvolvimento nascida no pós-guerra, esta dissertação se propõe a relacionar a provisão de bens e serviços públicos ao processo de desenvolvimento econômico em dois níveis. Num primeiro procura-se analisar como a Teoria do Desenvolvimento trata deste tema e até que ponto isso teria consequências para os processos reais de desenvolvimento dos países periféricos no pós-guerra. Num segundo plano, busca-se entender de que forma evoluiu a provisão de bens e serviços públicos em processos históricos específicos: o da Grã-Bretanha e EUA no século XIX e início do XX, e o do Brasil entre 1960-80. Esse esforço visa apontar supostas deficiências nas reflexões da Teoria do Desenvolvimento acerca dos processos reais de acumulação de capital e homogeneização social, assim como reforçar a importância dos bens públicos nesses mesmos processos. Para explorar essas questões, a dissertação se divide em três partes. O capítulo 1 analisa como o tema dos bens públicos é abordado pela Teoria do Desenvolvimento, assim como o porquê de esta não explorá-lo de forma sistemática. Em parte isso parece decorrer de uma excessiva confiança de que os problemas sociais seriam solucionados de forma mais ou menos automática por um processo de acumulação capitalista que resultasse num nível suficientemente alto da renda *per capita*. O capítulo 2 procura questionar esse “automatismo” através de uma análise histórica da evolução da provisão de bens e serviços públicos nas trajetórias de desenvolvimento da Grã-Bretanha e EUA. Verifica-se que o aumento da provisão pública foi importante para melhorar a qualidade de vida das massas já no final do século XIX/início do XX e que, longe de vir como consequência automática do processo de acumulação, dependeu também de outros fatores, dentre os quais a capacidade de mobilização da classe trabalhadora parece ocupar lugar de destaque. Finalmente, o terceiro capítulo busca fazer o mesmo que o segundo, só que agora para o caso de um país subdesenvolvido, o Brasil, principalmente entre 1960-80. Constata-se que também nesse caso houve uma expansão de bens e serviços públicos, para a qual, entretanto, as pressões sociais parecem ter desempenhado um papel menor, dado o contexto de ditadura militar.

Palavras-chave: bens e serviços públicos; Teoria do Desenvolvimento; desigualdades sociais; bem-estar; desenvolvimento.

ABSTRACT

Understanding that the access to some kinds of public goods and services is crucial in a development process that values social equality, and that this subject has not always received the proper attention, particularly within the Development Theory born in the post war, this thesis intends to relate the provision of public goods and services to the process of economic development in two levels. In a first one it seeks to analyze how this subject is treated within the Development Theory and in which way the real development processes of the periphery countries in the post war would have been impacted by this view. In a second level, it intends to understand in which way the provision of public goods and services evolved in specific historical processes such as Great Britain's and US's in the 19th and beginning of the 20th century, and Brazil's between 1960-80. This effort aims to indicate apparent deficiencies in the reflections of the Development Theory concerning real processes of capital accumulation and social homogenization, as well as reinforce public goods' importance in these same processes. In order to explore these issues, the thesis is divided in three parts. In chapter 1 it is analyzed how the public goods' issue is addressed by the Development Theory as well as why it doesn't seem to be systematically explored. To some extent this seems to reflect an excessive trust by the authors of the mentioned theory that social problems would be solved in a somewhat automatic way by an accumulation process that resulted in sufficiently high levels of *per capita* income. In chapter 2, this "automatism" is put into question through a historical analysis of the evolution of public goods and services in Great Britain's and US's development path. It turns out the increase in public provision was important to improve workers' quality of life even then (end of the 19th/beginning of the 20th century), and that far from coming as an automatic outcome of the accumulation process, it depended also upon other factors among which working class capacity mobilization seems to be of crucial importance. Finally, the same task is attempted in chapter 3, only this time for an underdevelopment country, Brazil, especially between 1960-80. As it turns out also in Brazil's case there has been an expansion in public goods and services, even though social pressures seem to have had a lesser role in this process given the context of military dictatorship.

Keywords: public goods and services; Development Theory; social inequalities; welfare; development.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 TEORIA DO DESENVOLVIMENTO E PROVISÃO DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS PELO ESTADO.....	13
1.1 Introdução.....	13
1.2 Externalidades, Poupança e Restrição Externa: Como o Estado Entra Nestas Questões.....	14
1.2.1 Externalidades.....	14
1.2.2 Poupança.....	16
1.2.3 Restrição Externa.....	17
1.3 Distribuição de Renda e Bem-Estar na Teoria do Desenvolvimento.....	18
1.4 Bens e Serviços Públicos na Teoria do Desenvolvimento.....	23
1.5 Bens e Serviços Públicos e Igualdade Social.....	27
1.5.1 Relevância e Viabilidade da Provisão pelo Estado.....	27
1.5.2 Tratamento por Autores Fora da Teoria do Desenvolvimento Clássico.....	31
1.6 Considerações Finais.....	36
2 EVOLUÇÃO DA PROVISÃO DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS NA TRAJETÓRIA DE DESENVOLVIMENTO DA GRÃ-BRETANHA E EUA.....	38
2.1 Introdução.....	38
2.2 Contexto Histórico: Movimentos Trabalhistas e Sociais.....	39
2.3 Provisão de Bens e Serviços Públicos na Trajetória de Desenvolvimento da Grã-Bretanha.....	41
2.4 Provisão de Bens e Serviços Públicos na Trajetória de Desenvolvimento dos EUA.....	51
2.5 Considerações Finais.....	60
3 EVOLUÇÃO DA PROVISÃO DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL (1960-1980).....	62
3.1 Introdução.....	62
3.2 Contexto Geral.....	63
3.2.1 Pobreza e Desigualdade de Renda.....	64
3.3 Provisão de Bens e Serviços Públicos.....	66
3.3.1 Habitação.....	67
3.3.2 Saneamento.....	71
3.3.3 Educação.....	77

3.3.4 Saúde.....	82
3.3.5 Transporte.....	88
3.4 Considerações Finais e Comparação da Evolução da Provisão de Bens e Serviços Públicos na Grã-Bretanha, EUA e Brasil.....	92
CONCLUSÃO.....	97
REFERÊNCIAS.....	101

INTRODUÇÃO

Após um longo período de baixo crescimento, iniciado com a crise dos anos 1980, o PIB brasileiro entra novamente numa trajetória de crescimento mais acelerado a partir de 2004, alcançando taxas razoáveis até 2009, quando os efeitos da recessão global se fazem sentir. Este ciclo expansivo foi puxado tanto por uma melhora no cenário externo a partir de 2003, estimulando as exportações sobretudo de *commodities*, como por fatores internos, notadamente a retomada no crescimento dos investimentos e uma considerável expansão do consumo interno desde meados da década.

Parte do aumento deste último veio como reflexo de uma mudança da postura do governo no enfrentamento dos problemas sociais. A grande elevação do salário mínimo real associada à melhora quantitativa (número) e qualitativa (maior formalidade) do emprego, à expansão dos benefícios previdenciários, e a programas assistencialistas, fundamentalmente o Bolsa Família, resultaram numa expressiva redução da pobreza e da desigualdade de renda. Somada à forte expansão do crédito ao consumidor a partir de 2005 e a mudanças nos preços relativos, o consumo real das massas foi ampliado e diversificado. Verifica-se no período, a uma extensão do acesso às famílias mais pobres a bens de consumo correntes e duráveis, e a serviços modernos e de lazer (MEDEIROS, 2012; DÓRIA, 2013).

Os resultados da atuação do Estado na provisão de bens e serviços públicos são bem mais tímidos se comparados aos das políticas de renda e assistencialista, porém também apresentam algum avanço, a depender do setor. Segundo Lavinás (2013b), os gastos públicos como proporção do PIB em saúde e educação cresceram respectivamente 18,3% e 66,6%, entre 2001 e 2011, e os com moradia e saneamento declinaram, o primeiro em 92,2% e o segundo pela metade, para o mesmo período. Isso não necessariamente significa, nestes dois últimos casos, que não houve avanços ou que houve retrocesso. Tomando como exemplo o caso do saneamento, verifica-se que a cobertura da rede de esgotos e a utilização de fossas sépticas, de fato, cresceu de 66,7% para 77,2% dos domicílios brasileiros, entre 2001 e 2011 (GOVERNO FEDERAL, 2013). A mensuração da expansão efetiva do serviço pelo crescimento da proporção do PIB despendida neste é um pouco complicada e por isso requer alguma cautela.

Mesmo que a atuação estatal no âmbito social ainda deixasse bastante a desejar, particularmente frente ao ainda elevado déficit no acesso a bens e serviços públicos de caráter básico, percebe-se que as questões sociais passam a ocupar um importante espaço na agenda do governo, especialmente a partir de 2006, quando se verifica uma maior convergência entre

os objetivos macroeconômicos e sociais, e maiores esforços de conciliação entre as políticas universais em marcha desde 1988 e as de combate à extrema pobreza (FAGNANI, 2011).

Essa ênfase se distancia de períodos históricos anteriores; dessa vez, o crescimento relativamente alto do PIB e a redução no nível de pobreza vieram acompanhados de uma melhora significativa na distribuição de renda.

No Brasil, ao longo do século XX, dificilmente as questões sociais foram encaradas como prioridade, estivesse o nível de pobreza e a desigualdade aumentando ou diminuindo. É certo que essa “desatenção” está diretamente ligada à própria constituição sociopolítica do país, mas nesta dissertação pretende-se discutir até que ponto tal ausência de ênfase para uma maior intervenção no campo das políticas sociais não encontra algum eco nos influentes trabalhos incluídos na Teoria do Desenvolvimento nascida nos anos 1940. Deve-se ressaltar que esta teoria desempenhou, para vários países subdesenvolvidos, no pós-guerra, o suporte para uma ideologia do desenvolvimento (GERSCHENKRON, 1952) que acabou por moldar um consenso social sobre as políticas econômicas prioritárias a serem implementadas pelo Estado.

A revisão cuidadosa desta literatura mostra que, em geral, prevalecia entre as suas principais vertentes a crença de que a acumulação de capital decorrente do processo de industrialização terminaria por absorver o excedente estrutural de mão de obra no setor moderno e de maior produtividade *per capita* da economia, eliminando, assim, o subemprego. O resultado seria uma melhora, via ganhos na renda monetária, do bem-estar geral e da distribuição de renda. Fica implícita, em menor ou maior medida, a hipótese de *trickle down*, ou seja, de que o próprio crescimento econômico teria como resultado final alguma forma de distribuição mais equânime, ou ao menos generalizada, de seus frutos. Isso se encontra mais evidente em autores como Lewis (1954), mas também na abordagem *cepalina* percebe-se uma excessiva confiança no processo de industrialização/acumulação de capital - ainda que com algumas restrições - como solução automática, de certa forma, para os graves problemas sociais do continente latino-americano.

O papel do Estado, embora amplamente reconhecido em questões relacionadas diretamente ao processo de industrialização¹, não recebe a devida atenção quando se trata da

¹ Em alguns casos nem mesmo nessa frente o Estado parece ocupar papel de destaque. Nurkse (1953), por exemplo, após falar da necessidade de um montante de investimentos simultâneos em indústrias complementares para romper com o “círculo vicioso da pobreza” dos países subdesenvolvidos, afirma o seguinte: “(...) Mas seja o crescimento equilibrado sustentado por planejamento governamental ou levado a cabo espontaneamente pela iniciativa privada, trata-se, no final das contas, de uma questão de método.” (NURKSE, 1953, p. 17-8).

provisão de bens e serviços públicos relacionados diretamente à redução das desigualdades sociais. Um maior acesso a estes bens pelas camadas mais pobres é essencial quando se almeja um processo sustentável de homogeneização social. À medida que a urbanização avança, a demanda por serviços como moradia, transporte, saúde e educação aumenta. Caso não haja provisão de tais bens em quantidade ou qualidade desejáveis, o padrão de subsistência das populações mais pobres tende a declinar, e caso sua provisão fique a cargo do setor privado a pressão sobre o orçamento doméstico pode alcançar uma dimensão relevante e depressora do poder de compra, além de reforçadora de uma tendência a piora da distribuição de renda. A provisão pública, de preferência gratuita, mas também subsidiada, amenizaria essas pressões, liberando parte da renda para a diversificação do consumo privado das massas. Adicionalmente, o simples acesso a um bem antes indisponível, seja pelos altos preços praticados no setor privado, seja pela inexistência de oferta neste, como costuma ocorrer no caso do saneamento, se traduz em ganhos de bem-estar e redução das desigualdades sociais entendidas num sentido mais amplo.

Neste trabalho levanta-se a tese de que ao subestimar, ou mesmo ignorar essa dimensão do desenvolvimento econômico e social, a Teoria do Desenvolvimento não incorporou em sua reflexão a verdadeira natureza histórica das mudanças dos padrões de desenvolvimento socioeconômicos ocorridas nos países que se industrializaram no século XIX. A melhoria das condições de vida das massas ao final do século XIX e início do XX decorreu não apenas do aumento da renda *per capita*, mas também de uma maior oferta pelo Estado, já a essa época, de determinados bens e serviços públicos cruciais a padrões adequados de vida, especialmente num cenário de crescente urbanização. Esse aumento na provisão pública e do bem-estar da população, longe de ser automático, dependeu de uma série de fatores, dentre os quais a maior organização de movimentos sociais e trabalhistas parece ocupar papel de destaque.

Tendo isto em mente, essa dissertação busca relacionar o processo de desenvolvimento econômico à provisão de bens e serviços públicos pelo Estado, partindo tanto de considerações teóricas como de evidências históricas. Para tratar desta questão a dissertação se estrutura da seguinte forma.

O primeiro capítulo se propõe a investigar a relevância da provisão de bens e serviços públicos na Teoria do Desenvolvimento surgida no pós-guerra. A ideia central consiste em demonstrar que, embora haja algumas exceções, os principais trabalhos da Teoria do Desenvolvimento não reconhecem devidamente a importância que a atuação do Estado nesse âmbito tem para elevar os padrões de vida da população e reduzir as desigualdades

sociais. Além da resenha textual das contribuições de seus principais autores procura-se cotejar tal ausência de reflexão mais aprofundada, ou ênfase, com o trabalho de autores que, num outro contexto, colocaram a questão dos bens públicos como central para o avanço do bem-estar coletivo, como Galbraith (1958).

Buscando corroborar os pontos levantados no primeiro capítulo, o capítulo 2 investigará, através de uma análise histórica, como a provisão de bens e serviços públicos pelo Estado evoluiu na trajetória de desenvolvimento da Grã-Bretanha e dos EUA. Procura-se relacionar o processo de acumulação de capital/elevação da renda *per capita* nos países de desenvolvimento originário a fim de tomar tais exemplos como base quantitativa, guardadas as devidas limitações, para examinar até que ponto os processos de desenvolvimento na periferia se afastavam muito dos originários. Como mencionado, já no final do século XIX e início do XX o acesso a alguns serviços, como saneamento e educação, se encontrava razoavelmente difundido nesses países. Mostra-se que, de forma alguma, esse aumento na provisão foi “automático” ou acompanhou *pari passu* o processo de acumulação privado. Verifica-se, isto sim, que dependeu também da capacidade de mobilização popular e que houve, na verdade, uma defasagem temporal entre a aceleração do processo de acumulação de capital e a melhoria do padrão de vida das grandes massas urbanas através da ampliação na provisão de bens públicos.

Finalmente, o terceiro capítulo analisará a provisão de bens e serviços públicos no período de maior urbanização no Brasil, a fim de compara-lo à experiência dos países desenvolvidos em fase semelhante. Entendendo que a comparação não é exata e que o processo de desenvolvimento não se dá por “etapas”, busca-se, acima de tudo, averiguar como o acesso a alguns bens e serviços públicos, gratuitos ou subsidiados, evoluiu em cada caso, bem como os fatores que parecem ter sido determinantes para tal. Conforme veremos, também no caso do Brasil o acesso a determinados bens e serviços públicos se expandiu, sobretudo nos anos 1970, muito embora tenham permanecidos grandes déficits. Por se tratar de um período de ditadura militar, a pressão de forças sociais teve um impacto menor nesse processo, pelos menos até meados de 1970, quando alguns movimentos sociais começam a ganhar força e a necessidade de legitimação do governo se torna crescente. Por outro lado, a própria evolução das forças produtivas, ao colocar uma pressão pela modernização da vida social num sentido mais amplo, parece ter influenciado para os avanços mencionados.

As considerações finais buscam resumir os resultados obtidos na dissertação e apontar caminhos de reflexão para o avanço dos estudos sobre o tema.

1 TEORIA DO DESENVOLVIMENTO E PROVISÃO DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS PELO ESTADO

1.1 Introdução

A questão do desenvolvimento econômico passa a ocupar papel central e autônomo dentro da teoria econômica a partir da crise de 1929. A relevância deste tema no debate acadêmico surge como reflexo do contexto histórico daquele período. Num cenário de descolonização e de guerra fria pós-2ª Guerra Mundial, as ideias desenvolvimentistas respondiam a uma necessidade sociopolítica de se estimular o crescimento e possibilitar o *catch up* de países atrasados aos desenvolvidos (BASTOS e D'AVILA, 2009). Observa-se, então, a uma mudança de paradigma, com a emergência nas décadas de 1940 e 1950 de um “consenso do desenvolvimento”, ilustrado pelo apoio dos órgãos internacionais oficiais a políticas pró-desenvolvimento, sendo a criação da Cepal em 1948, um dos maiores exemplos desta mudança.

A estrutura teórica geral da heterodoxia latino-americana, a qual se funda com o artigo apresentado por Raul Prebisch, em 1949 (PREBISCH, 1949), no segundo encontro anual da Cepal ocorrido em Cuba (DOSMAN, 2008), é herdada da teoria do desenvolvimento nascida nos anos 1940. Uma das principais características desta abordagem reside no reconhecimento da oferta ilimitada de mão de obra em vários países ao redor do mundo. Tal ideia é formalizada em 1954 no clássico trabalho de Arthur Lewis, “O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão de obra”.

Diferenças à parte, prevalecia entre as principais vertentes surgidas, a crença de que a acumulação de capital decorrente do processo de industrialização terminaria por absorver o excedente estrutural de mão de obra no setor moderno e de maior produtividade *per capita* da economia, eliminando assim o subemprego e levando ao desenvolvimento. Mesmo a teoria da Cepal, mais cética quanto a essas possibilidades a partir dos anos 1960, em geral confere um peso muito grande à industrialização capitalista (adequada à estrutura dos países periféricos) como saída para o desenvolvimento e para a homogeneização social. Embora a atuação do Estado seja central no planejamento desse processo, pouco se fala de seu papel como provedor de bens e serviços públicos à população e, portanto, como fator chave para a homogeneização dos padrões de consumo e redução das desigualdades sociais, tendo em vista o impacto que tais serviços têm no orçamento das famílias mais pobres.

Isso dado, o que se pretende neste capítulo é, acima de tudo, situar a questão dos bens e serviços públicos, crucial a nosso ver para o processo de desenvolvimento, dentro da Teoria do Desenvolvimento nascida nos anos 1940. Para tanto, inicialmente serão analisadas, na seção 1.2, três questões bastante caras aos trabalhos de seus autores, a saber, as externalidades, a restrição de poupança e a restrição externa, bem como a vinculação/limitação do papel do Estado a estes três pontos; na seção 1.3, serão discutidas as principais ideias prevalentes à época acerca da distribuição de renda e do bem-estar; a questão da relevância da provisão de bens e serviços públicos pelo Estado na análise dos autores da Teoria do Desenvolvimento será discutida numa quarta seção; e por fim, na seção 1.5, serão sintetizadas e questionadas algumas das crenças que poderiam ter levado os teóricos do desenvolvimento a desconsiderar ou subestimar a importância social da provisão de bens e serviços públicos. Será explorada, também, a relação entre bens e serviços públicos, bem-estar e desigualdade, assim como consideradas algumas abordagens alternativas que reconhecem a importância do Estado na provisão desses bens; a seção 1.6 conclui.

1.2 Externalidades, Poupança e Restrição Externa: Como o Estado Entra Nestas Questões

Embora em diferentes intensidades, a teoria formulada pelos autores da Teoria do Desenvolvimento costuma girar em torno de três questões principais: externalidades, necessidade/carência de um nível adequado de poupança doméstica para permitir uma alta taxa de acumulação de capital, e restrição externa. O papel do Estado em grande medida estaria atrelado à resolução/compensação dos problemas associados a essas três frentes.

1.2.1 Externalidades

No que tange as externalidades, a ideia é a de que determinadas atividades gerariam efeitos positivos ou negativos na economia, involuntariamente². Dado que constituem uma ineficiência de mercado, caberia ao Estado ofertar ou estimular a oferta de atividades que gerem externalidades positivas, e impedir, ou desincentivar, as externalidades negativas. Apesar de não conseguir se afastar de um paradigma geral de “falhas de mercado”, a Teoria

² O conceito de externalidades “grosso modo” se refere ao impacto externo ou não diretamente relacionado a uma interação econômica direta. Na tradição marginalista está associado a uma “falha de mercado”, mas na tradição da economia política clássica, e também na Teoria do Desenvolvimento, se refere mais a efeitos de *spill over*, ou seja, impactos positivos que uma certa atividade econômica gera para o conjunto da economia.

do Desenvolvimento se distânciam da abordagem marginalista tradicional ao enfatizar a existência de externalidades pecuniárias, ou seja, externalidades que se apresentam embutidas no sistema de preços. Assim, tais externalidades poderiam ter uma natureza horizontal, isto é, atingiriam em simultâneo a demanda tanto setorial quanto agregada com a coordenação do investimento multisetorial - como no caso do *Big Push* de Rosestein-Rodan - ou uma natureza vertical, afetando as relações de produção/utilização de insumos específicos - como nos modelos de crescimento desequilibrado de Hirschman. Outro ponto importante em relação à abordagem da Teoria do Desenvolvimento para a presença de externalidades diz respeito à existência de complementariedades e indivisibilidades, que seriam centrais para o processo de avanço da acumulação de capital. Esses são pontos claramente opostos aos elementos centrais da teoria marginalista que tem no princípio da substituição e no atomismo da concorrência perfeita dois de seus pilares. Entretanto, nos processos efetivos de desenvolvimento econômico são exatamente a existência de tais indivisibilidades estruturais/tecnológicas e institucionais, além do caráter complementar destas com o funcionamento do conjunto da economia, que mais que justificam, exigem a intervenção estatal direta, seja na coordenação da atividade privada seja na provisão de bens públicos. A passagem abaixo de Rosenstein-Rodan ilustra esse ponto na necessidade de uma participação ativa do Estado na questão do treinamento da mão de obra:

O automatismo do *laissez-faire* nunca funcionou adequadamente nesse campo [treinamento e habilitação de mão de obra]. E não funcionou porque não é lucrativo para empresários privados investir no treinamento da mão-de-obra. Não há hipotecas sobre operários e o empresário que investir no treinamento de pessoal pode perder seu capital se seus funcionários forem contratados por outra empresa. Mas se o treinamento não é uma boa aplicação de capital para empresas privadas, é o melhor tipo de investimento para o Estado. (ROSENSTEIN-RODAN, 1943, p. 6)

Isto é, por representar uma atividade arriscada e com retorno incerto, o treinamento de mão de obra deveria ser realizado pelo Estado. Esse mesmo conceito pode ser estendido para o investimento, no qual a intervenção estatal deveria agir de forma a minimizar os riscos que desestimulam os investimentos privados, internos e externos:

(...) os riscos políticos dos investimentos internacionais são muito maiores hoje que no século XIX, quando se supunha que certas coisas “não se fazem”. A supervisão e a garantia do Estado podem, portanto, reduzir substancialmente os riscos e, por esse motivo, representam *conditio sine qua non* para o investimento internacional na escala ampla necessária. A participação ativa do Estado na vida econômica é um fator que precisa ser levado em consideração como um dado novo; (ROSENSTEIN-RODAN, 1943, p.5)

1.2.2 Poupança

A questão da poupança nos países atrasados talvez seja a que apresenta menos divergência entre os diversos autores da Teoria do Desenvolvimento e reflete, em grande medida, sua crença na Lei de Say, isto é, na ideia de que a oferta cria sua própria demanda ou o investimento se iguala à poupança gerada pela economia. Tendo isso como pressuposto, a baixa taxa de poupança normalmente observada nos países atrasados representaria um dos principais entraves ao desenvolvimento desses países:

O problema central da teoria do desenvolvimento económico é a compreensão do processo pelo qual uma comunidade que anteriormente não poupava nem investia mais que 4 ou 5 por cento da sua renda nacional, ou ainda menos, transforma-se numa economia em que a poupança voluntária se situa por volta de 12 ou 15% do rendimento nacional, ou mais. Este é o problema central porque a *questão principal do desenvolvimento económico é a rápida acumulação de capital* (incluindo aí os conhecimentos e especializações). Nenhuma revolução "industrial" pode ser explicada (como o pretendiam alguns historiadores económicos) enquanto não se puder explicar por que aumentou relativamente a poupança em relação ao rendimento nacional. (LEWIS, 1954, p.16, grifo nosso)

A questão da poupança na Teoria do Desenvolvimento gera uma preocupação de natureza estrutural, ou seja, discute uma eventual limitada propensão a poupar, em consequência até da baixa renda *per capita* dos países subdesenvolvidos e, principalmente, de um "precoce" consumo de bens de luxo. Nurkse (1951) é um dos autores que mais chamou atenção para este ponto, mas Furtado (1952) também, por exemplo, concordava com a maioria de suas afirmativas³. Dadas as características do suposto problema da poupança⁴, a atuação do Estado neste caso teria que se concentrar em alguma forma na contenção do consumo suntuário via política fiscal. Alternativamente, num cenário de poupança voluntária insuficiente para fazer frente a determinado nível de investimento autônomo, o Estado poderia

³ O argumento do economista Ragnar Nurkse acerca de como a elevação do consumo de bens superiores - via imitação de padrões de consumo mais sofisticados - compromete a capacidade de poupança/investimento dos países atrasados se encontra devidamente desenvolvido nas conferências que tal autor pronunciou sobre a formação de capitais em países subdesenvolvidos, no Rio de Janeiro, em 1951. Celso Furtado responderia no ano seguinte, refutando algumas das ideias de Nurkse (o que rendeu uma resposta deste autor em 1953), porém concordando com a maioria dos pontos levantados sobre o consumo de luxo. Esse debate foi publicado inicialmente pela Revista Brasileira de Economia no início dos 1950 e depois republicado pelo Centro Celso Furtado, em 2007.

⁴ Note que esse argumento só faz sentido quando a Lei de Say é considerada como válida. Pelo princípio da demanda efetiva, segundo o qual "o nível agregado do produto (e não somente dos produtos relativos) é determinado pela demanda monetária daqueles que podem pagar os preços de oferta normais" (SERRANO e MEDEIROS, 2004, p.244), uma redução do consumo conspícuo resultando num aumento da poupança não teria porque levar automaticamente a um aumento no investimento e conseqüentemente no crescimento econômico.

“forçar” a poupança, via inflação, compatibilizando-a com o nível de investimento e mantendo elevada a taxa de crescimento econômico⁵. O problema é que o aumento da poupança ocorreria em detrimento do poder de compra dos trabalhadores. Esta possibilidade se encontra ilustrada na seguinte passagem de Anibal Pinto que, ao analisar a experiência de alguns países latino-americanos no pós-guerra constata que seu esforço de poupança voluntária:

(...) não foi suficiente para reunir todos os recursos exigidos pelo investimento privado e pelo crescente gasto público, de modo que, em proporção diversa e com juízos diferentes, se recorreu à emissão monetária. Em outras palavras, por essa maneira se criaram forçosamente as ‘poupanças’ necessárias aos agentes públicos e privados para financiar uma parte importante de seus investimentos. (PINTO, 1978, p.24 apud BASTOS e PEREIRA, 2014, p.9-10)

1.2.3 Restrição Externa

Por fim, a questão da restrição externa, central ao debate do desenvolvimento, encontra-se especialmente enfatizada na análise da dependência centro-periférica da Cepal e remete ao processo histórico de formação dessa relação. Segundo Furtado (1963, 2000), essa relação teve origem na Primeira Revolução Industrial com a criação e expansão de um núcleo industrial na Europa. Esse processo partiu de três eixos de desenvolvimento do capitalismo industrial. Nos primeiros dois, representados por países da Europa Ocidental e por outros com características semelhantes (EUA, Austrália), respectivamente, a absorção dos fatores de produção a altos níveis de produtividade permitiu a consolidação de um núcleo industrial dinâmico e o desenvolvimento econômico e social. Por outro lado, o terceiro eixo se constituiu das economias que se integraram no sistema econômico mundial pelo comércio internacional, mais especificamente pela especialização em produtos primários. Como esses países não conseguiram desenvolver um sistema industrial integrado, criou-se estruturas dualistas, com uma parte moderna maximizadora de lucros e outra atrasada com formas de organização de produção pré-capitalistas. Esse caráter dual e autônomo ficou diretamente associado ao fenômeno do subdesenvolvimento.

O problema deste tipo de inserção, baseada na exportação de produtos primários, é que além de estes normalmente apresentarem menor valor agregado, seus preços tendem a se

⁵ O argumento de “poupança forçada” se encontra melhor desenvolvido na seção seguinte, sobre distribuição de renda e bem-estar na Teoria do Desenvolvimento. Porém, adianta-se que o raciocínio apresentado não mais pressupõe a Lei de Say como princípio de determinação da renda no longo prazo.

deteriorar frente aos dos manufaturados e a estarem mais sujeitos às oscilações associadas à conjuntura internacional. O resultado seria uma forte tendência a crises na Balança de Transações Correntes (BTC) e a preservação de uma relação de dependência tecnológica e financeira (para financiar a BTC) em relação ao centro. De forma geral, a solução para os problemas acima passaria, segundo a visão *cepalina*, por um processo de industrialização por substituição de importações, *planejado* pelo Estado, que permitisse superar a tendência ao déficit estrutural na BTC - via redução da dependência de importações de manufaturados e do aumento de exportações de maior valor agregado, menos vulneráveis ao cenário externo - e levar ao desenvolvimento.

Segundo os teóricos da Cepal, o Estado teria importante papel, neste processo, de proteção e fomento das indústrias locais cuja produção se pretendia internalizar. A necessidade de proteção seria uma resposta aos desequilíbrios externos e única forma de levar a cabo uma industrialização com custos mais altos relativamente aos observados nos países centrais. Nas palavras de Prebisch (1954, p.10/11): *“Este proceso de substitución requiere normalmente medidas de protección y fomento con el fin de estimular a la iniciativa privada y ponerla en condiciones de competir con actividades extranjeras de mayor productividad(...)”*. Os mecanismos para tanto seriam principalmente a manipulação na taxa de câmbio, o controle quantitativo de importações, a elevação de tarifas alfandegárias e o subsídio às indústrias locais vistas como estratégicas ao desenvolvimento. No mais, a implementação de empresas estatais também seria importante sobretudo nos setores em que a iniciativa privada não demonstrasse interesse ou que apresentassem características de monopólio natural.

Resumidamente, o fato é que o papel do Estado dentro da Teoria do Desenvolvimento na maior parte dos casos está vinculado a essas três questões - externalidades, poupança e restrição externa - ou mesmo limitado por elas, como no caso da escassa poupança e da restrição externa, que “engessam” as possibilidades de gasto estatal, por exemplo, para as questões sociais.

1.3 Distribuição de Renda e Bem-Estar na Teoria do Desenvolvimento

A Teoria do Desenvolvimento como apresentada acima tem como foco a acumulação de capital e as mudanças estruturais que acompanham este processo. Outras questões, que com o tempo ganharam destaque no debate sobre desenvolvimento econômico e social, como distribuição de renda, desigualdade e pobreza surgem nas contribuições originais de forma

indireta, ou seja, como consequência teórica das mudanças estruturais inerentes ao processo de desenvolvimento econômico. A ênfase da atuação do Estado em ações ligadas aos três tópicos acima – externalidades, restrição de poupança e restrição externa - decorre em boa medida da crença de que o bem-estar geral da população viria como consequência natural do processo de industrialização.

O texto clássico de Arthur Lewis, “O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra” (LEWIS, 1954), descreve um processo de concentração funcional da renda. Afinal, como neste, à medida que ocorre a industrialização com consequente migração da mão de obra de um setor pouco capitalizado para outro mais capitalizado, o salário permanece próximo ao de subsistência observado no setor não capitalizado. Como o setor industrial, capitalizado, tem maior produtividade *per capita*, a determinação de um salário exógeno de subsistência faz com que o maior excedente *per capita* seja apropriado como lucro do empresário. Esta tendência à concentração funcional da renda tinha como consequência macroeconômica a aceleração do processo de acumulação de capital, uma vez que a Lei de Say clássica é hipótese implícita do modelo e, logo, maiores lucros resultam em maior investimento e assim mais rápida acumulação de capital. Tal processo cessaria quando o excedente estrutural de mão de obra fosse escasseando, ocorrendo então a virada *lewisiana*, ou seja, a aproximação do salário real à produtividade marginal do trabalho. O final desse processo seria uma situação de equilíbrio marginalista na qual a distribuição funcional da renda seria dada pela produtividade marginal de cada fator e a utilização em pleno emprego de suas respectivas ofertas.

Levado ao extremo, esse raciocínio previa que primeiro seria necessário crescer, para depois distribuir os benefícios de crescimento através do “gotejamento” (“*trickle-down*”) da riqueza dos mais ricos para os mais pobres. A passagem abaixo de Lewis (1954) exprime essa ideia, ao indicar que a acumulação de capital, necessária ao desenvolvimento, pressupõe um aumento da poupança que se tornaria viável com a concentração de renda nas camadas mais altas:

O problema central do desenvolvimento econômico é que a distribuição do rendimento se altere em benefício da classe poupadora. Praticamente toda a poupança provém daqueles que têm lucros ou rendimentos. A poupança dos trabalhadores é muito pequena [...] Se a poupança nos interessa, devemos concentrar a nossa atenção nos lucros e nos rendimentos. (LEWIS, 1954, p.17/8)

É importante salientar, entretanto, que a teoria de Lewis não é normativa, isto é, não defende ou propõe um processo de concentração de renda para o aumento da acumulação de capital. Apenas constata, com a combinação dos mecanismos de formação do salário real, as mudanças estruturais setoriais e a adoção da Lei de Say, que tal concentração leva a um maior crescimento.

Outro texto clássico quanto à trajetória da distribuição de renda é o de Simon Kuznets de 1955, “*Economic Growth and Income Inequality*” (KUZNETS, 1955), o qual trata não mais da distribuição funcional, mas sim da distribuição pessoal da renda. Partindo de uma análise empírica da experiência dos principais países desenvolvidos de então, de algumas hipóteses sobre variáveis distributivas, e de características que são intrínsecas às mudanças estruturais que acompanhariam o processo de industrialização⁶, ou o moderno crescimento econômico, Kuznets (1955) chega à conclusão de que tal crescimento leva inicialmente a uma concentração e depois a uma desconcentração da renda pessoal. Essa relação entre desigualdade de renda e crescimento do produto ficou conhecida como “curva de Kuznets”.

O raciocínio por trás de tal curva poderia ser sintetizado da seguinte maneira: nas fases iniciais do crescimento econômico, quando haveria uma rápida transição rumo a uma sociedade industrial e urbana, a desigualdade de renda se elevaria. Isto ocorre basicamente devido ao fato de o setor industrial ser mais concentrado do que o de agricultura⁷, como mencionado na nota de rodapé 6. Assim, o primeiro efeito de uma transferência considerável de população do campo (renda menos concentrada) para a da cidade (mais concentrada), seria uma piora na distribuição de renda. À medida que a industrialização e urbanização avançam, todavia, haveria uma série de forças que atuariam em favor dos quintis mais pobres da população urbana. Por exemplo, a maior organização e adaptação destes às condições da cidade aumentariam suas possibilidades de incrementar sua participação na renda total. Ademais, caso se elevasse o poder de barganha dessas camadas e isso se traduzisse em novas leis de proteção que visassem compensar os efeitos negativos da rápida industrialização e urbanização, como ocorreu em diversos países desenvolvidos principalmente a partir do final do século XIX e início do século XX, a distribuição de renda também tenderia a melhorar. Daí o formato da curva ser um “U invertido”: a desigualdade de renda (eixo vertical) começa

⁶ Estas hipóteses seriam uma renda *per capita* maior no setor não agrícola que o agrícola, uma distribuição de renda ou igual ou nunca mais igualitária no setor não agrícola, e uma queda progressiva da participação do setor agrícola no total da economia.

⁷ Haveria, ainda, um efeito concentrador de renda advindo da concentração da poupança nas camadas mais altas. Seu efeito cumulativo seria uma concentração crescente da parcela de ativos (*income-yielding*) nas mãos dos mais ricos.

baixa; com a elevação da renda per capita (eixo horizontal) e a conseqüente transferência de população do campo para cidade, a desigualdade aumenta até atingir um pico; após certo período de estabilidade, a desigualdade volta novamente a cair, devido aos fatores mencionados⁸.

Vale notar, ainda, que a curva tem o formato mencionado mesmo sem se considerar os impostos diretos e os benefícios gratuitos do governo. Caso fossem incluídos, haveria ainda mais razão para a trajetória decrescente na desigualdade.

Por mais que se possa discutir algumas das hipóteses adotadas, como o fato de a distribuição de renda no setor agrícola nunca ser pior que no industrial e nos serviços, também os resultados de mudança na distribuição de renda, ao menos no que tange a trajetória de concentração, decorrem de forma relativamente automática uma vez aceitas as hipóteses do exercício de simulação.

Ao contrário do que encontramos em Lewis (1954), a discussão que relaciona a concentração de renda, a maior propensão a poupar e o *feedback* da propriedade dos ativos resultantes de tal poupança na trajetória da concentração de renda são tratados dentro da própria discussão sobre distribuição de renda, sendo que não se faz uma relação de causalidade macroeconômica direta com o processo de acumulação de capital, ou aceleração da acumulação de capital, a partir de uma maior concentração de renda.

A hipótese *lewisiana* quanto ao aumento da participação dos lucros na renda/poupança à medida que avança o processo de industrialização, é relativizada pela hipótese de que o consumo conspícuo das classes que poupam (ver Nurkse (1951) e Furtado (1952)) ao diminuir a parcela dedicada ao investimento reduziria também a taxa de crescimento. Vale observar que em relação à distribuição de renda tal hipótese de consumo conspícuo “excessivo”, como apresentada até agora, não tem nenhum efeito. Seu impacto de suposta redução do crescimento econômico com a apropriação de parte do excedente que poderia ser investido necessita, ademais, que se assuma a validade da Lei de Say, segundo a qual a parcela não consumida da renda gera um investimento de igual montante.

Entretanto, eliminando-se a adoção da Lei de Say, a mesma hipótese de excessivo consumo conspícuo pode vir a ter impactos sobre a distribuição de renda através da teoria da poupança forçada. Agora, frente a um investimento autônomo dado, seria possível existir uma

⁸ Embora a evidência empírica seja insuficiente para datar de forma exata as fases desse processo, Kuznets (1955) estima que o período em que a desigualdade aumentou foi entre 1780 e 1850 na Inglaterra; 1840 e 1890 (particularmente de 1870 em diante) nos EUA; e de 1840 e 1890 na Alemanha. Quanto à fase descendente, teria ocorrido aproximadamente a partir do último quarto do século XIX na Inglaterra e a partir da 1ª GM nos EUA e Alemanha.

poupança voluntária menor que a necessária, de modo que a igualação entre investimento autônomo e poupança efetiva somente seria possível através da redução das rendas contratuais (i.e. salários), ou seja, através de um processo de concentração de renda que resultasse na elevação da propensão a poupar da economia. Essa hipótese da poupança forçada, que faz parte da estrutura lógica dos chamados modelos de crescimento de Cambridge⁹, tornou-se usual na literatura brasileira e em princípio relacionava concentração de renda e crescimento econômico. Uma hipótese alternativa a este processo de concentração de renda seria a taxaço dos extratos de renda mais alta e que incorreriam em tal consumo conspícuo.

Finalmente, dentro da tradição desenvolvimentista brasileira, Furtado (1965, 1968) procurou acrescentar mais um elemento aos problemas de crescimento, ao relacionar a tendência à concentração de renda e de sofisticação do padrão de consumo (já explorada em trabalhos anteriores), à elevação da relação capital produto. Em decorrência de seu padrão de concentração de renda, estagnação de salários, e padrão de consumo de bens sofisticados, a economia brasileira apresentaria uma tendência também à elevação da relação capital produto, o que, dado determinado nível de poupança, reduziria seu crescimento (BASTOS e D'AVILA, 2009). Com isso, o autor procura incorporar um caráter dinâmico a sua hipótese com uma conexão entre concentração de renda e estrutura produtiva. Segue, em princípio, o modelo de Lewis (1954) de salário determinado exogenamente e cuja evolução não acompanharia os ganhos de produtividade dos setores modernos/capitalizados. Entretanto, para o autor, este processo de concentração de renda teria como consequência a montagem de uma estrutura de oferta de bens de mais alto valor unitário com elevada relação capital produto e baixa demanda por trabalho. O impacto dessa elevação da relação capital produto levaria à queda da acumulação, e a pressão sobre os salários formaria um efeito de retroalimentação que no limite poderia gerar estagnação econômica. A solução para tal problema passaria por uma reestruturação do perfil de demanda, resultando numa ampliação do consumo de massa (que supostamente teria características estruturais opostas ao consumo suntuário): “como [segundo essa visão de Furtado] é a estrutura da demanda que condiciona o processo produtivo, a proposta de desconcentração de renda passa prioritariamente pela reestruturação do perfil da demanda, e não por alterações no aparelho produtivo” (COUTINHO, 1979, p. 6).

Como breve resumo das principais tendências aqui apresentadas se pode ver que, na origem da tradição desenvolvimentista, a questão do aumento da concentração de renda, seja

⁹ A referência clássica deste tema é Kaldor (1956). Serrano (2001) oferece uma apresentação sintética do tema inserindo-o no debate do desenvolvimento na América Latina.

funcional ou pessoal, é descrito como uma consequência estrutural do processo de industrialização e que pelo menos no caso de Lewis (1954) será superado com a elevação do salário real. É razoável perceber subjacente uma hipótese de *trickle down*. Kuznets (1955), por seu lado, ao fazer uma análise histórica nota que há uma tendência a se estabelecer nos países mais ricos políticas tributárias redistributivistas que teriam um efeito de reverter a tendência à concentração de renda dos primeiros estágios da industrialização. A questão da tributação dos extratos de alta renda, cujo excessivo consumo conspícuo reduz a capacidade de investimento nos modelos que seguem a Lei de Say, em certo sentido pode ser considerada como uma opção socialmente mais justa que um mecanismo de poupança forçada, e ao mesmo tempo, também, economicamente menos instabilizadora por evitar a deflagração de processos inflacionários.

Assim, no núcleo duro da tradição desenvolvimentista existe uma associação entre a questão da distribuição de renda e o processo de acumulação de capital e, por exemplo, em Furtado (1965; 1968), a melhoria desta, através de mudanças na estrutura sociopolítica e de propriedade, teria um impacto direto sobre a continuação do processo de acumulação. Em suma, supostamente, mesmo que a partir de alterações na distribuição de ativos ou mesmo da estrutura tributária, o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas é compreendido, ou pelo menos subentendido, de ser capaz de gerar uma situação socialmente menos polarizada.

Curiosamente, a questão da importância dos bens públicos para a composição da cesta de bens das populações de mais baixa renda não parece ocupar lugar de destaque nesta abordagem. É esta constatação que se pretende explorar na seção seguinte.

1.4 Bens e Serviços Públicos na Teoria do Desenvolvimento

Não obstante a questão dos bens públicos seja um tema pouco explorado pela literatura do desenvolvimento, não significa que não o seja. Uma rara exceção se encontra no trabalho de Anibal Pinto “*Notas sobre la distribución del ingreso y la estrategia de la distribución*”, publicado em 1962. Ao se deparar com a elevada e muitas vezes crescente concentração de renda nos países latino-americanos, Pinto (1962) ressalta a importância de algumas medidas que pudessem contribuir para se atingir um desenvolvimento mais igualitário. Além da desconcentração da propriedade e de políticas tradicionais como a fiscal (tributação mais progressiva, etc.) e de salários, afirma ser necessário um papel mais ativo do Estado nas decisões que influenciam a capacidade produtiva e a difusão do progresso técnico, de modo a possibilitar uma ampliação/melhora na oferta dos bens e serviços que tenham

maior “peso” no orçamento dos trabalhadores. Tanto o barateamento de *wage goods* como a provisão gratuita ou subsidiada pelo Estado de serviços básicos, contribuiriam para aumentar o salário real e diminuir as desigualdades sociais:

Evidentemente, una política que tenga en vista una mayor equidad (y un desenvolvimiento más satisfactorio desde el punto de vista social y, probablemente, con más potencialidad expansiva) tendrá que rectificar con profundidad esas realidades. De este modo, si los recursos se desvían hacia las actividades que producen *wage goods* o son complementarias de las mismas, no sólo habrá una expansión apropiada de la oferta, sino que, también, los adelantos de la productividad tenderán a disminuir los precios relativos de los mismos, acrecentando el mejoramiento del ingreso real de la masa.(...) En la experiencia británica de posguerra, por ejemplo, a la influencia de la tributación se agregó un cambio muy apreciable en el sistema de precios, que implicó *la prestación gratuita o la disminución relativa del costo de bienes y servicios básicos* y el encarecimiento sensible de otros que tienen significación destacada en el patrón de gastos de los sectores de altas rentas. En el desarrollo soviético, dentro de su marco original, también se percibe un fenómeno de esa naturaleza. (PINTO, 1962, p.214)

Outro autor, também da Cepal, a ressaltar a importância da provisão de bens e serviços públicos gratuitos ou subsidiados pelo Estado como estratégia para a redução das desigualdades sociais, é o chileno Pedro Vuskovic. Em um trabalho de 1964¹⁰, intitulado “*Una política económica popular*”, o autor busca mapear os principais determinantes da crescente desigualdade no Chile, assim como propor um programa de governo popular que pudesse contrarrestar a tendência à polarização da riqueza, propiciando à economia chilena um desenvolvimento mais igualitário.

O mencionado programa, denominado *Plan de Acción del Gobierno Popular*, pretendia reduzir a elevada desigualdade de renda, não só por seus aspectos sociais, mas também econômicos: Vuskovic (1964) atenta para o efeito perverso que a concentrada distribuição de renda teria sobre a demanda por bens industrializados (particularmente os mais elaborados) e conseqüentemente para o crescimento e desenvolvimento econômico. Nesse contexto, o autor afirma ser necessária uma série de medidas redistributivas, dentre as quais inclui a produção de bens padronizados e de baixos preços para os assalariados, a fixação dos preços dos produtos essenciais, e os programas estatais de serviços básicos que beneficiam a massa da população, como os de educação, saúde, moradia, etc¹¹.

¹⁰ Nessa época, Pedro Vuskovic ainda estava na Cepal. Deixaria seu cargo nesta instituição somente em 1970 para assumir o ministério da economia no Governo de Salvador Allende.

¹¹ As demais medidas propostas são: redistribuição da propriedade, a política de salários, a política tributária, a distribuição equitativa do crédito, um sistema de previdência social mais justo, o fortalecimento do poder de negociação dos assalariados, e mudanças na estrutura da produção e do abastecimento externo.

Embora considerasse que o maior impacto redistributivo proviesse das políticas salariais e de redistribuição da propriedade, Vuskovic (1964) deixa claro que a provisão direta de bens e serviços básicos pelo Estado se configura como um importante instrumento para a homogeneização social:

Por el lado de los gastos estatales, es evidente que un mayor aumento en la construcción de viviendas para asalariados con sus servicios urbanos correspondientes, la ampliación de la educación gratuita primaria, la creación de fondos de becas para educación media y superior a hijos de familias modestas, la eliminación de los subsidios a los colegios particulares pagados, racionalización del sistema de pensiones, reformas en la asignación familiar, sistemas de vacaciones para obreros y empleados modestos, ampliación y mejoramiento de los servicios de salud, etc., contribuirán en forma importante a hacer más eficiente el efecto redistributivo de esos gastos. (VUSKOVIC, 1964, p. 81)

Por fim, Arthur Lewis também chega a reconhecer a importância do acesso a determinados bens e serviços públicos para o bem-estar da classe trabalhadora. Comentando sobre seu livro de 1955, *“The Theory of Economic Growth”*, Lewis destaca a seguinte passagem deste:

Neither is there any excuse for not developing a proper range of social services – medical services, unemployment pay, pensions and the like – in the absence of which the industrial worker is forced to keep one foot in the village so that he can return to it in case of need. The effect would be a healthier labour force, more settled, and more anxious for improvement on the job. These things cost more, but they also pay off in extra productivity, as well as in human happiness. (em LEWIS, 1984, p.131)

Cuja explicação, feita anos depois pelo autor, é a seguinte:

My concern in those days was not with the amount of Money paid to urban workers, which I assumed would be directly related to the productivity of the small farmers, but rather with social wage, especially education, health services, water supplies, workmen’s compensation, unemployment pay, pensions, and such. This network of social provision seemed to me, as a social democrat, to be one of the best products of the past hundred years. Now as then I single out education, about which I wrote in 1955 in the course of a thirty-five page chapter on “Knowledge”, which was robing for priorities: “The difficulty education raises is that it is both a consumer and an investment service. In so far as it is an investment, it contributes directly towards increasing output”. (LEWIS, 1984, p.131)

Fica clara a preocupação de Lewis à época com a “felicidade humana” (*“human happiness”*) que adviria de uma maior acesso a serviços como saúde, saneamento e educação, ainda que também coloque grande ênfase no aspecto econômico resultante, isto é, no aumento

da produtividade que tais serviços proporcionariam. Isso fica explícito quando afirma ter conferido especial atenção à educação, dado seu elevado potencial de retorno.

Cabe reiterar, todavia, que esses são exemplos isolados. No geral esses temas não ganham a devida atenção, nem mesmo nas obras destes próprios autores (mais na obra de Pedro Vuskovic do que nas de Anibal Pinto e Arthur Lewis, porém a primeira certamente é menos influente dentro da Teoria do Desenvolvimento). Uma hipótese para a falta de atenção conferida pela Cepal à questão dos bens e serviços públicos talvez esteja ligada ao fato de seus autores considerarem inviável financeiramente a provisão gratuita de tais serviços pelo Estado, dada a baixa renda *per capita* dos países periféricos à época. Embora não tão clara, a passagem abaixo de Prebisch poderia ser interpretada nessa direção:

Foi o aumento da produtividade que permitiu aos Estados Unidos, e, em menor grau, a outros países industrializados, reduzir a jornada de trabalho, aumentar a renda real das massas e elevar seu nível de vida, além de aumentar, em grau considerável, os gastos públicos. E tudo isso sem prejuízo de uma enorme acumulação de capital. É fato conhecido que os gastos públicos, que nas grandes nações industrializadas constituíam uma proporção relativamente pequena da renda interna em meados do século XIX, compõem hoje uma elevada proporção dela. Só o aumento da produtividade é que permitiu esse incremento. (PREBISCH, 1949, p. 109)

Ou ainda, num relatório assinado pela Cepal:

Dito de outra maneira, os países com renda *per capita* equiparável à que os grandes centros industriais possuem desde longa data tendem a imitar as formas atuais de consumo destes últimos, e, como também procuram assimilar sua técnica produtiva, que exige uma grande poupança *per capita*, não é de surpreender que, sendo relativamente escassa a sua renda, esta se veja sujeita a tensões fortíssimas entre a grande propensão a consumir e a necessidade peremptória de capitalizar, e que essas tensões sejam freqüentemente resolvidas através de arbítrios inflacionários. *Isso se acentua ainda mais quando a essas formas avançadas de consumo direto vem somar-se o crescimento dos serviços do Estado*, igualmente exposto, por força das circunstâncias, à sugestão exercida pelas novas modalidades de gastos praticadas nos países de renda elevada, quando não à assimilação de formas avançadas de defesa. Esta última circunstância torna ainda mais imperativo o problema de aumentar a produtividade geral dos países que assim se empenham em adotar formas de consumo próprias do centro. (CEPAL, 1949, p.176-7, grifo nosso)

Isto é, à semelhança do ocorrido nos países desenvolvidos, um incremento satisfatório dos gastos públicos nos países periféricos somente seria viável após uma elevação considerável da produtividade. O crescimento dos serviços do Estado num cenário de baixa renda *per capita*, por mais importante que fosse, acentuaria as já grandes tensões entre o consumo e a necessidade prioritária, como vimos, de se elevar a acumulação. Talvez por isso

desconsiderassem a ação direta do Estado na provisão de serviços básicos como parte da estratégia de superação do subdesenvolvimento.

1.5 Bens e Serviços Públicos e Igualdade Social

1.5.1 Relevância e Viabilidade da Provisão pelo Estado

O ponto central que buscamos ressaltar até o momento é que a questão do acesso a bens e serviços públicos e o do bem-estar a eles relacionado, não entrava como um tema focal na Teoria do Desenvolvimento. O que esta de fato se propunha era investigar o problema do subdesenvolvimento, cuja solução, de modo geral, passaria por um processo de industrialização capaz de eliminar o excedente estrutural de mão de obra. Ao ignorar ou subvalorizar o papel do Estado na provisão dos serviços básicos mencionados, os principais teóricos desta corrente parecem depositar uma excessiva fé nos mecanismos de mercado, ou seja, no processo de acumulação capitalista, como solução para os problemas sociais. Os seguintes trechos do clássico “O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de seus Principais Problemas” de Raúl Prebisch são deveras claros:

Daí a importância fundamental da industrialização dos novos países. Ela não constitui um fim em si, mas é o *único* meio de que estes dispõem para ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o padrão de vida das massas. (PREBISCH, 1949, p. 72, grifo nosso)

(...)

Do ponto de vista do desenvolvimento econômico, a elevação máxima do padrão de vida [consumo] depende da produtividade, e esta depende, em grande parte, de máquinas mais eficientes [tecnologia]. (PREBISCH, 1949, p. 135)

Embora ainda assim bastante influente, a ausência de uma teoria sólida do bem-estar, associada a esse otimismo na industrialização para resolver os problemas sociais, acabam por enfraquecer a Teoria do Desenvolvimento como um todo. Especialmente frente às evidências empíricas de que a industrialização e a elevação da renda *per capita* não necessariamente levam a uma melhora na desigualdade social. Podemos citar como exemplo emblemático o caso do Brasil, que de 1950 a 1980 passa por um intenso processo de industrialização, com taxas médias de crescimento do PIB recordes, sem, contudo, apresentar qualquer melhora na distribuição de renda, pelo contrário. E mesmo que houvesse melhora nesta última, isto não significaria necessariamente uma melhora na desigualdade social num sentido mais amplo. O acesso a alguns serviços básicos pelas camadas mais pobres, como, por exemplo, à

infraestrutura e serviços de saneamento básico, ou ao transporte público (extensão, etc), está aquém do aumento na renda disponível ou da distribuição de renda. Depende, sim, da provisão pública e da forma como esta será direcionada.

No caso específico da hipótese do *trickle down*, de certa forma implícita em muitas das obras do período, uma das principais falhas se encontra no fato de estar fundamentada na suposição de que a melhora na condição de vida dos trabalhadores dos países centrais, principalmente a partir do início do século XX, decorreu do “gotejamento” dos benefícios do crescimento para as camadas mais pobres. De fato a situação destes últimos melhorou nesse período, porém uma série de outros fatores foram decisivos para isso, inclusive o aumento na oferta de alguns tipos de bens e serviços públicos. Ao partir desta interpretação, a hipótese do *trickle down* não só ignora a crescente desigualdade típica da Revolução Industrial no século XIX, como também o impacto certamente não desprezível que as reformas institucionais, como o desenvolvimento de sindicatos trabalhistas, o avanço na legislação de proteção social, etc, tiveram sobre as referidas melhoras no padrão de vida das parcelas mais pobres (ADELMAN e ROBINSON, 1989).

No mais, a justificativa de que a provisão de bens e serviços públicos pelo Estado era inviável financeiramente e por isso não recebeu a devida atenção, esbarra em algumas limitações, a maioria de ordem teórica. Em primeiro lugar, a ideia de que a elevação do gasto público num cenário de poupança escassa desencadearia pressões inflacionárias é bastante questionável. Se considerarmos o princípio da demanda efetiva (PDE) como válido, e que, portanto, é a demanda agregada que determina a oferta e não o inverso, como prega a Lei de Say, uma elevação dos gastos públicos somente poderá ter efeitos inflacionários *temporários*, caso a economia esteja operando em plena capacidade. No longo prazo a capacidade produtiva se ajustará de acordo com a demanda efetiva, de forma que as pressões de demanda decorrentes de um aumento do gasto público serão neutralizadas.

Quanto ao financiamento do gasto (incluído o pagamento de juros da dívida pública) que exceder a receita tributária, duas opções são possíveis: emitir moeda ou aumentar a dívida pública. A emissão de moeda é vista com ressalva pela Teoria do Desenvolvimento pelo possível efeito inflacionário decorrente do aumento da demanda, o que mostramos só fazer sentido se a economia estiver acima do pleno emprego. O financiamento via expansão da dívida pública interna, por sua vez, é muitas vezes encarado com cautela, sobretudo nas abordagens mais ortodoxas fortalecidas após a crise dos anos 1980, devido à concepção de que o país poderia “quebrar” caso a relação dívida pública/PIB alcançasse determinado patamar. Porém, isso também não parece fazer muito sentido. Em primeiro lugar, o governo

emite a dívida pública interna denominada em sua própria moeda e, logo, o risco de inadimplência é nulo. Ademais, é difícil crer que o público prefira manter o dinheiro no bolso, comprar dólares, ou até mesmo mais bens e serviços quando o governo mantém taxas de juros suficientemente elevadas para tornar tais aplicações desinteressantes. Claro que uma relação dívida pública/PIB muito alta também tem seus problemas, principalmente distributivos (beneficia os detentores de títulos em detrimento das camadas mais pobres), porém este não parece ter sido o caso na maioria dos países latino-americanos à época¹².

Por outro lado, é evidente que o montante de gastos despendido com a provisão de bens e serviços públicos dependerá em boa medida da renda *per capita* do país em questão. É irreal esperar que os países subdesenvolvidos dos anos 1950/60 consolidassem sistemas de proteção social (incluindo saneamento básico e moradia) semelhantes aos observados nos países desenvolvidos à mesma época. Isso sem mencionar uma série de divergências em questões certamente influentes no que concerne à viabilidade e interesse de se ampliar a provisão de bens e serviços públicos gratuitos, por exemplo, o grau de urbanização, a correlação de forças entre as classes, o grau de formalidade do emprego, para mencionar algumas.

A ação do Estado no que se refere ao aumento do bem-estar geral, embora necessária na visão de alguns teóricos do desenvolvimento mencionados, nem sempre é defendida como eixo central do processo de desenvolvimento e, normalmente se daria indiretamente, através do estímulo, planejamento e regulação do processo de industrialização. Apesar de representarem necessidades básicas, o acesso a bens e serviços como saneamento, moradia, saúde, educação e transporte ainda permanece longe de ser universal na quase totalidade do mundo subdesenvolvido, seja porque a provisão pública é insuficiente, seja porque os preços da provisão privada, excludentes. Uma provisão adequada pelo Estado não só estenderia o acesso a parcelas antes excluídas, como também liberaria parte importante do orçamento das famílias mais pobres para o consumo privado, contribuindo para a diversificação deste.

O efeito líquido da provisão de determinados serviços públicos (que entram como bens-salários) pelo Estado sobre o salário real total - entendido como o salário ou consumo real privado, mais o salário real social, ou o consumo real de bens públicos - portanto uma boa *proxy* para bem-estar dos trabalhadores, dependerá em grande medida da forma como for financiada (taxação ou dívida pública), associada ao conflito distributivo sobre determinado nível de produto (CESARATTO, 2005).

¹² Mesmo nos anos 1980, no Brasil, esta relação – dívida líquida/PIB – nunca passou de 51% (CARNEIRO, 2002).

Caso o Estado financie o aumento da produção via elevação da tributação, e o salário real já estiver no nível de subsistência (historicamente determinado)¹³, o efeito da taxaçoão direta ou indireta recairá somente sobre os lucros. Nesse caso, o efeito sobre o bem-estar dos trabalhadores certamente será positivo, uma vez que o acesso a serviços públicos terá aumentado e o consumo real privado se mantido no nível de subsistência, ou até mesmo se expandido, caso o serviço agora disponível gratuitamente fizesse parte do consumo privado. Se, por outro lado, o salário real estiver um pouco acima do nível de subsistência, uma maior taxaçoão poderá se traduzir em uma queda do salário real privado, a depender da correlação de forças entre trabalho e capital. O fato é que, mesmo nesse caso, o mais provável é que o bem-estar dos trabalhadores, ou seja, seu salário (consumo) real total, frente ao aumento da provisão de bens e serviços públicos pelo Estado, ainda assim aumente. Isto porque o Estado deverá prover o mesmo ou anteriormente inacessível serviço a um preço menor (quando não nulo) que o praticado normalmente no setor privado. Ainda que a produção de bens e serviços pelo Estado não sofra as influências da concorrência e logo não tenha a mesma urgência em minimizar custos, a ausência de compromisso com o lucro possibilita a prática de preços menores.

Isso sem mencionar o impacto da criação direta de empregos públicos envolvida nesse processo, impacto este expresso na redução do desemprego e da informalidade, e na maior sustentabilidade financeira da própria provisão pública de bens e serviços, tendo em vista o possível efeito positivo sobre a receita tributária (KERSTENETZKY, 2011).

Este tema se mostra especialmente relevante quando verificamos ainda hoje as disparidades observadas nos padrões de consumo inclusive em países desenvolvidos como os EUA. Se por um lado as camadas mais pobres têm acesso cada vez maior a bens privados de luxo, seja por meio de crédito ou pela redução nos preços destes, por outro, se veem muitas vezes à margem do consumo de serviços básicos como saúde e educação. Medeiros (2003) corrobora o ponto acima:

A observação muitas vezes enfatizada de que o País é rico, mas injusto depara-se com grandes dificuldades quando se tem em vista não a renda nominal, mas a oferta de serviços públicos, como o saneamento, a habitação, a saúde, etc. As carências nessas áreas não podem ser atendidas com uma transferência de renda nominal, mas requerem ampla expansão dos investimentos públicos ou estimulados pelo Governo.

¹³ De acordo com a abordagem clássica do excedente, o conceito de salário de subsistência remete às necessidades básicas dos trabalhadores, determinadas por condições históricas e não fisiológicas. Para Ricardo, esse nível de subsistência (ou consumo necessário), por depender dos "hábitos do país", "*may vary not only from country to country, but also in the same country at the 'different stages of national improvement'*" (GAREGNANI, 1984, p.294).

Uma via de desenvolvimento menos excludente requereria não apenas retomar o crescimento do emprego através do crescimento econômico, mas deveria promover um aumento significativo dos investimentos na produção dos bens-salários, isto é, da ampla cadeia produtiva de bens e serviços que condicionam efetivamente os padrões de consumo dos assalariados. (MEDEIROS, 2003, p.347)

1.5.2 Tratamento por Autores Fora da Teoria do Desenvolvimento Clássico

Um dos poucos autores à época que de fato reconheceu a importância da questão dos bens públicos para um desenvolvimento mais igualitário foi John Kenneth Galbraith. Analisando a economia norte-americana ao final dos anos 1950, o autor (GALBRAITH, 1958) atenta para dois problemas, inter-relacionados, cuja solução dependeria impreterivelmente da intervenção estatal, mais especificamente do aumento da oferta de bens e serviços públicos gratuitos ou subsidiados.

Em primeiro lugar, constata uma tendência ao desequilíbrio entre a oferta de bens e serviços privados de um lado, e a dos públicos de outro. Isto porque a produção privada está sujeita a uma lógica diversa. Os consumidores neste setor são frequentemente induzidos a comprar mais e mais por estratégias de marketing e pela (falsa) necessidade de emular o consumo alheio. Com o auxílio dessas “forças”, a oferta de determinados bens privados acaba por gerar um potencial de expansão da demanda, central no entendimento da expansão das economias capitalistas. A oferta de bens públicos, no entanto, não opera desta maneira e, portanto, tenderá a ficar, tudo o mais constante, para trás. Seu aumento dependerá muito mais de aspectos políticos, estruturalmente mais complexos e associados à correlação de forças entre os setores da sociedade. Sua tendência será, dessa forma, de caminhar sempre atrás da oferta de bens e serviços privados.

Segundo Galbraith (1958), a provisão de bens e serviços públicos deveria, contudo, evoluir conjuntamente à de bens privados, pelos menos a níveis mínimos capazes de manter certo equilíbrio social (chama essa relação satisfatória entre a oferta privada e pública de “Social Balance”). Caso isso não ocorra (ou seja, haja um “Social Imbalance”), haverá uma tendência à desordem social, afetando inclusive a performance econômica. Um exemplo óbvio desse tipo de desequilíbrio se verificaria com um aumento no consumo de bens privados - e, logo, no descarte de embalagens - sem que haja uma infraestrutura e serviços adequados de saneamento:

The more goods people procure, the more packages they discard and the more trash that must be carried away. If the appropriate sanitation services are not provided, the

counterpart of increasing opulence will be deepening filth. (GALBRAITH, 1958, p. 45)

Ou ainda, no que tange as condições de moradia em geral, no contraste entre a habitação em si e os serviços urbanos imprescindíveis a padrões mínimos de limpeza e de conforto:

(...) A great many families would like better located or merely more house room, and no advertising is necessary to persuade them of their wish. And the provision of housing is in the private domain. At first glance at least, the line we draw between private and public seems not to be preventing a satisfactory allocation of resources to housing. On closer examination, however, the problem turns out to be not greatly different from that of education. It is improbable that the housing industry is significantly more incompetent or inefficient in the United States than in those countries — Scandinavia, Holland or (for the most part) England — where slums have been largely eliminated and where minimum standards of cleanliness and comfort are well above our own. As the experience of these countries shows, and as we have also been learning, the housing industry functions well only in combination with a large, complex and costly array of public services. These include land purchase and clearance for redevelopment; good neighborhood and city planning and effective and well enforced zoning; a variety of financing and other aids to the housebuilder and owner; publicly supported research and architectural services for an industry which, by its nature, is equipped to do little on its own; and a considerable amount of direct or assisted public construction and good maintenance for families in the lowest income brackets. The quality of the housing depends not on the industry, which is given, but on what is invested in these supplements and supports. (GALBRAITH, 1958, p.47)

Obviamente que esses desequilíbrios tendem a afetar desproporcionalmente as parcelas mais pobres da população, seja porque não têm condições financeiras para buscar alguns desses serviços no setor privado, quando disponível, seja porque seu poder de barganha frente ao governo é menor: quando este tiver a oportunidade de prover, ou expandir a provisão de, determinado serviço básico, certamente o fará primeiro nos bairros mais nobres para depois chegar aos mais pobres. Isso sem contar a priorização de determinados serviços públicos que beneficiam diretamente as grandes empresas industriais, como a provisão de estradas para os carros da poderosa indústria automobilística, ou as encomendas às indústrias de armas com o pretexto de defesa nacional. Segundo Galbraith (1973), esta distorção de prioridades é reflexo claro da influência que os estratos mais poderosos do setor privado têm sobre o setor público. Não seria apenas um erro excepcional num sistema excelente, mas sim “uma característica tão intrínseca da economia moderna quanto o movimento errático num bêbado” (GALBRAITH, 1973, p. 296).

Essa constatação nos leva a um segundo ponto para o qual Galbraith (1973) chama à atenção. Não obstante o intenso processo de desenvolvimento pelo qual passou a economia

norte-americana nas décadas precedentes a 1950 e a significativa redução na taxa de pobreza que o acompanhou, esta ainda persiste em determinados estratos da população. Por mais que o nível de renda *per capita* seja considerado alto, muito acima do nível estabelecido para a linha da pobreza, isso não significa que a distribuição daquela (renda) se dará de modo a eliminar esta última (pobreza), ou até minimizá-la, automaticamente. A atuação do Estado na garantia de condições adequadas de vida à população mais pobre se faz crucial, segundo o autor, para melhorar o bem-estar dessas camadas e romper com o ciclo de pobreza intergeracional que o capitalismo por si só tende a preservar:

(...) Se os filhos das famílias pobres tiverem escolas de bom nível e se a frequência for garantida; se as crianças, embora mal alimentadas em casa, receberem boa comida na escola; se a comunidade se dispuser de serviços de saúde adequados e se o estado físico das crianças for mantido sob rigorosa observação; se houver oportunidades, para os que mostrarem capacidade, de receber um grau maior de instrução independentemente do meios; e se, de modo especial, no caso de comunidades urbanas, a moradia for ampla e os padrões de habitação forem obedecidos, se as ruas forem limpas, as leis cumpridas e a recreação suficiente - então haverá boas possibilidades de que os filhos dos muito pobres cheguem à idade adulta sem desvantagens inibidoras. No caso de pobreza insular, esta solução exige que os serviços da comunidade tenham assistência externa. A pobreza é autoperpetuável porque as comunidades mais pobres são mais pobres nos serviços que a eliminariam. Para erradicar a pobreza eficientemente, precisamos, de fato, investir além da proporção nas crianças das comunidades pobres. É lá que escolas do melhor nível, serviços de saúde de alta qualidade, condições de nutrição e recreação são mais necessários a fim de compensar o baixíssimo investimento que as famílias podem fazer em sua própria prole. (GALBRAITH, 1973, p.307-8)

A “pobreza insular” a que o autor se refere na passagem acima remete a “ilhas” de pobreza onde quase todos são pobres, e cuja representação moderna se encontra nas favelas rurais e urbanas. A maior parte da pobreza à época era desse tipo e sua explicação dependia muito mais de fatores comuns ao meio em que a população dessas “ilhas” vivia do que de inadaptações ou incapacidades individuais. Um outro tipo de pobreza, definido por Galbraith (1973) como “típica”, sim, estaria relacionada a alguma característica do indivíduo que o impede de superar sua situação precária (por exemplo, deficiência mental, saúde precária, alcoolismo, etc.). A difusão dos bens e serviços mencionados às comunidades mais pobres agiria principalmente sobre a “pobreza insular”, de magnitude muito maior, mas também teria efeitos positivos sobre a “típica”. Além de possibilitar uma maior diversificação da cesta de consumo, ao funcionar como um salário indireto, liberando renda para o consumo privado, proporciona às crianças das comunidades pobres melhores condições para no futuro romperem com a pobreza intergeracional.

Concluindo, para Galbraith (1972), tanto o desequilíbrio entre a oferta de bens e serviços públicos e privados (“Social Imbalance”), como o problema a ele relacionado da pobreza e desigualdade exigem uma ampla provisão de bens e serviços públicos gratuitos ou subsidiados pelo Estado, especialmente para as camadas menos favorecidas:

Ficará claro que, em excepcional medida, o remédio para a pobreza conduz às mesmas necessidades que o equilíbrio social. As limitações que confinam as pessoas no gueto são as que resultam de investimentos insuficientes no setor público. E os meios para escapar dessas limitações e romper a cadeia em gerações futuras – melhor nutrição e saúde, melhor educação, mais e melhores moradias, melhor transporte público, um ambiente inspirador de uma participação social eficaz – todos, com raras exceções, demandam um investimento maciçamente superior no setor público. (GALBRAITH, 1973, p.308)

A despeito de John K. Galbraith ser um dos poucos autores a explorar devidamente este tema, convém notar que mesmo algumas vertentes que se incluíam originalmente na Teoria do Desenvolvimento, passaram ao longo do tempo a dar maior importância à questão dos bens públicos em suas análises. Claro que em uma análise *ex-post* do processo de industrialização e da desigualdade que em muitos casos veio acompanhada, o caminho para se alcançar uma sociedade mais homogênea se torna mais claro. Ainda assim, não deixa de ter sua importância, especialmente num cenário de recrudescimento do paradigma neoliberal a partir de 1980.

Em meio às reformas liberalizantes, a Cepal busca atualizar sua linha de pensamento, incorporando algumas inovações analíticas em sua agenda¹⁴. Nessa nova fase da instituição, iniciada em 1990 e caracterizada como *neo-estruturalista* (BIELSCHOWSKY, 2009), os principais pontos de sua estrutura original parecem se manter, sendo acrescidos de uma crescente preocupação com a situação alarmante de pobreza e desigualdade na região.

Nesse novo contexto, é ressaltada a importância da extensão de serviços básicos às populações mais pobres, ainda que o foco recaia sobre os serviços que supostamente geram maiores retornos no futuro, como saúde e educação. Em Cepal (1992), os avanços recentes na oferta de bens e serviços públicos na América Latina e Caribe, como saúde, educação, saneamento e moradia, são reconhecidos, porém atentando para o grande déficit ainda existente nesses quesitos. Dos anos 2000 em diante, a retomada do crescimento econômico com redução das desigualdades sociais se configura como principal pauta da instituição. Os

¹⁴ São elas: “a wide ranging assessment of countries’ economic and social performance following the liberalizing reforms; an agenda for the global era; sociopolitical concepts of citizenship and social cohesion; a merging of the structuralist and Schumpeterian approaches; and the emphasis placed on countercyclical macroeconomic policies in situations of Financial volatility” (BIELSCHOWSKY, 2009, p.179).

relatórios desse período são ainda mais enfáticos quanto à necessidade de o Estado investir nesses tipos de bens e serviços, o que fica bastante claro em Cepal (2007, 2013). Ambos os trabalhos incluem o acesso universal a determinados serviços, principalmente saúde e educação, como metas prioritárias para a futura política pública dos países da América Latina e Caribe.

Outros autores, como Lavinás (2007, 2013a, 2013b), Fagnani (2014) e Draibe (1997) são ainda mais categóricos quanto à importância da provisão de bens e serviços públicos pelo Estado. De forma geral defendem que uma estratégia efetiva de combate à pobreza e à desigualdade não deveria estar centrada em programas de transferência de renda monetária a um determinado público alvo, como tendeu a ocorrer na América Latina recentemente, mas sim em um amplo sistema de proteção social que incluísse também o acesso universal a uma gama de bens e serviços considerados essenciais. Segundo Lavinás (2013b) a provisão adequada de serviços “desmercantilizados”, como saúde e educação pública, e saneamento é imprescindível para se alcançar um processo permanente de redistribuição, reduzindo a desigualdade e a pobreza a níveis marginais. Tal somente seria possível mediante um sistema de bem-estar universal que garantisse acesso e oportunidades iguais a todos, independente dos níveis de renda e do status social. Nesse sistema, diferentemente do vigente, não só a segurança de renda seria prezada, mas também a promoção da igualdade e convergência entre as diversas camadas da população.

Finalmente, Carlos Medeiros vem insistindo na questão dos bens públicos em diversos trabalhos (MEDEIROS, 2003, 2005, 2012, entre outros). Seu argumento parte da constatação de que a oferta de certos tipos de infraestrutura e de serviços não pode ser atendida pelo setor privado, pois não seria do ponto de vista mercantil suficientemente atrativo. Assim, por mais desenvolvido que for o domínio privado, o papel do Estado nesse quesito é fundamental, seja na produção direta ou no estímulo à produção dos mencionados bens e serviços sociais. Adicionalmente, alguns serviços essenciais, quando providos privadamente, sob a lógica do mercado, se tornam excludentes à parcela mais pobre da população, ou comprometem excessivamente seu orçamento, prejudicando o consumo de outros itens.

O autor observa, então, que uma melhora sustentável na desigualdade social requer tanto avanços no mercado de trabalho (queda do desemprego, redução da informalidade etc), associados a ganhos salariais - principalmente nos estratos inferiores - e a transferências nominais de renda, como também investimentos públicos em infraestrutura e serviços básicos. As maiores dificuldades costumam se encontrar nesta última frente:

Mas, na maioria dos países, o maior desafio contemporâneo situa-se na difusão para o conjunto da população de condições adequadas de moradia, infra-estrutura e bens coletivos. A simples distribuição de renda que advém de um aumento nos salários, ou em pensões, ou em outra transferência nominal de renda, não se traduz num acesso completo a estes serviços. Sua demanda não pode ser atendida por forças de mercado porque eles dependem de investimentos públicos em infra-estrutura. (MEDEIROS, 2005, p.475)

Quanto maior o peso no orçamento das famílias de mais baixa renda, maior será o impacto redistributivo de provisão pública, gratuita ou subsidiada, do bem em questão, uma vez que representará um aumento real no poder aquisitivo desses estratos. Esse tipo de medida é crucial para a diversificação do consumo privado e, logo, para o aumento do bem-estar geral. Conforme salienta, foi a expansão das transferências “in kind” nos países industriais um dos principais fatores a possibilitar o desenvolvimento de uma sociedade de consumo de massa:

Na maioria das sociedades industrializadas, a provisão de subsídios e construção de infraestrutura de habitação e transportes ao lado da expansão de serviços públicos nas áreas de educação e saúde foi a base para a evolução e modernização dos padrões de consumo.

Com efeito, a difusão de um padrão de consumo privado socialmente homogêneo para a maioria da população se deu num contexto e dinâmica social que eliminou a miséria e a pobreza com a construção do estado de bem-estar e com a provisão direta ou subsidiada de bens e serviços públicos (estratégicos) na educação, saúde, eletrificação, saneamento básico, setores não fordistas. (MEDEIROS, 2012, p.6)

1.6 Considerações Finais

Buscou-se com o presente capítulo discutir a relevância da provisão de bens e serviços públicos na teoria econômica e para o processo de desenvolvimento econômico e social. Acima de tudo, o foco residiu em situar esse debate dentro da literatura heterodoxa da Teoria do Desenvolvimento, bem como questionar a limitada atenção conferida por esta a um tema que nos parece ser de extrema importância.

Diversos fatores parecem ter contribuído para essa “desatenção”, sejam de ordem teórica, por exemplo, ao adotar a Lei de Say como princípio de determinação da renda no longo prazo, sejam por não considerarem, de fato, que a provisão pública fosse de tamanha relevância para o bem-estar da população, ou ainda por centrarem suas atenções em outras questões. O ponto é que mesmo nas análises mais heterodoxas da Teoria do Desenvolvimento, como a da Cepal e de seus teóricos, o foco não recaía diretamente sobre o bem-estar e as desigualdades sociais. Assim, ao tratarem da questão da distribuição de renda,

permanecia subentendido que o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas fosse capaz de conceber uma sociedade mais homogênea. Isto é, fica implícita uma excessiva fé nos mecanismos de mercado para se resolver os problemas sociais.

Como consequência (ou mesmo causa) desse raciocínio, a relação entre a distribuição de renda e o bem-estar aparece um pouco nebulosa. Um aumento no salário real das camadas mais baixas decorrente de uma elevação na produtividade média do sistema e que gere uma redução na pobreza e na desigualdade de renda certamente elevará o bem-estar dessas pessoas, na medida em que possibilita certa diversificação em seus padrões de consumo privado. Entretanto, como se buscou enfatizar ao longo do exposto acima, a oferta de alguns bens e serviços (saneamento, por exemplo), essenciais para níveis mínimos de vida, somente é viável pela via estatal e, portanto, o acesso a estes dependerá de outros fatores que não a renda monetária e sua distribuição entre os estratos da sociedade. E mesmo nos casos em que a oferta é atrativa ao setor privado (saúde, educação, etc.) e seus preços acessíveis a algumas camadas de menor renda, a provisão estatal tenderá a ser mais vantajosa: quando não gratuita, normalmente apresentará preços menores, dada a ausência de compromisso com o lucro. Destarte, o aumento do bem-estar decorrente do acesso a bens e serviços públicos, gratuitos ou subsidiados, poderá se dar ou diretamente pelo acesso a serviços antes inacessíveis (seja pelos preços elevados no setor privado ou pela oferta pública inexistente), ou indiretamente pelo aumento do salário real que a provisão pública possibilita, ao apresentar preços menores que o setor privado, ou mesmo nulos.

Daí a importância da intervenção do Estado nesse âmbito. O caminho para um desenvolvimento mais inclusivo, que efetivamente leve a uma sociedade mais igualitária, deve prezar não só pela segurança monetária, mas também pelo acesso universal a condições adequadas de vida, incluindo bens e serviços como saneamento básico, moradia, transporte, saúde e educação.

2 EVOLUÇÃO DA PROVISÃO DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS NA TRAJETÓRIA DE DESENVOLVIMENTO DA GRÃ-BRETANHA E EUA

2.1 Introdução

Parte da “desatenção” ao papel do Estado na promoção de uma via de desenvolvimento mais igualitária parece encontrar respaldo na crença, ou pelo menos na forma como a historiografia trata a evolução socioeconômica dos países ditos centrais, de que estes alcançaram o desenvolvimento – aumentando o bem-estar geral e reduzindo as desigualdades sociais de forma mais ou menos automática – através de um processo bem sucedido de industrialização que resultou num nível alto o suficiente de renda *per capita*. Nesse sentido, uma breve e parcial análise histórica da trajetória de desenvolvimento dos mencionados países, ou mais especificamente, como o Estado atuou na provisão de bens e serviços públicos se faz necessária para um maior esclarecimento sobre o assunto. Se por um lado é verdade que a atuação do Estado no âmbito social iria ganhar notoriedade somente com a consolidação do *Welfare State* no pós-2ª Guerra Mundial, quando a renda *per capita* já era bastante alta, por outro, a expansão significativa de determinados bens e serviços públicos no final do século XIX e início do XX, que seguiu o intenso processo de industrialização e urbanização de muitos dos países hoje desenvolvidos, parece ter sido crucial para elevar o padrão de vida das massas e reduzir as (ou desacelerar o crescimento das) desigualdades sociais já então. E isto, num período em que a renda *per capita* era próxima da de alguns subdesenvolvidos à época de ouro da Teoria do Desenvolvimento, ou do período desenvolvimentista do pós-2º Guerra.

É certo que o montante despendido com a provisão de bens e serviços públicos dependerá em boa medida do PIB *per capita* do país. Porém, uma série de outros fatores, como a correlação de forças entre as classes, o grau de urbanização, o grau de formalidade do emprego, certamente têm influência nessa questão. Conforme veremos, chama a atenção ao se analisar as experiências dos países desenvolvidos no século XIX, que a rápida industrialização e aumento da renda *per capita* vieram acompanhados não só de um aumento inicial da desigualdade de renda supostamente associada à urbanização (correspondente à fase ascendente da “curva de Kuznets”), como também de uma deterioração inicial no acesso relativo a bens e serviços tais como o saneamento básico (aumento da população muito maior do que expansão da infraestrutura urbana) e, logo, das condições de vida. Somente após certa

defasagem que o Estado, frente a uma situação urbana insustentável e com crescentes pressões sociais, passou a ser mais ativo na provisão de bens e serviços públicos.

O que se busca com esse capítulo, então, é analisar como se deu a evolução da provisão de bens e serviços públicos pelo Estado no período de maior industrialização e urbanização em dois países hoje desenvolvidos, Grã-Bretanha e EUA, a fim de relacioná-la, no capítulo seguinte, com período semelhante de países subdesenvolvidos, particularmente o do Brasil. Longe de buscar relações exatas e de propor análises “etapistas” do processo de desenvolvimento, pretende-se, sobretudo, evidenciar a importância da difusão de bens e serviços públicos, bem como investigar os fatores determinantes para tal. Como o poder de barganha da classe trabalhadora ocupa posição central dentre esses fatores, a primeira seção irá descrever, de forma geral e breve, os principais movimentos trabalhistas e sociais de meados do século XIX até o término da 1ª Guerra Mundial, aproximadamente; a seguir serão analisadas as experiências da Grã-Bretanha e EUA, nessa ordem; a última seção conclui.

2.2 Contexto Histórico: Movimentos Trabalhistas e Sociais

Principalmente a partir de meados do século XIX, reforça-se o processo de luta anticapitalista num contexto de crescente avanço na consciência de classe (BALANCO e PINTO, 2007). Data deste período, mais especificamente de 1864, a fundação da Associação Internacional dos Trabalhadores, também conhecida como Primeira Internacional. Foi a primeira organização operária internacional, reunindo trabalhadores de diversas correntes ideológicas esquerdistas.

Seus princípios nortearam, até certo ponto¹⁵, a insurreição popular de 1871, em Paris, culminando na Comuna de Paris, o primeiro governo operário da história, e um dos maiores exemplos da capacidade de organização da classe trabalhadora. A cidade de Paris ficou sob o controle do povo por cerca de 40 dias, até ser brutalmente tomada pelas tropas prussianas e francesas. Por uma série de motivos que fogem ao escopo deste trabalho, o governo popular estabelecido não conseguiu se sustentar¹⁶, porém seu legado e influência sobre os movimentos futuros são inquestionáveis.

¹⁵ Ainda que a influência da Internacional sobre a Comuna de Paris seja inquestionável, não se deve subestimar o caráter espontâneo, sem grande planejamento tático prévio, de parte da força mobilizatória por trás da insurreição de 1871. Inclusive, importantes revolucionários e intelectuais da Primeira internacional (Marx, por exemplo) alterariam parte de seus programas e teorias baseados na experiência da Comuna.

¹⁶ Kropotkin (2011), por exemplo, aponta como um dos principais motivos a desorganização no tocante à produção e distribuição de alimentos.

Nas décadas que se seguiram, assiste-se a um movimento crescente de organização operária. Num cenário de grave crise econômica (Grande Depressão de 1873), expande-se consideravelmente o número de sindicatos e, posteriormente, de partidos políticos trabalhistas. O primeiro caso de que se tem notícia foi o da União Sindical na França em 1872. Posteriormente, se organizam vários partidos buscando trazer a luta de classes para dentro do cenário político. Os mais notáveis foram o Partido Social Democrata alemão (1875), o Partido Operário Italiano (1882), o Partido Socialista Espanhol (1888), e a social democracia russa (1898). À época do estabelecimento da Segunda Internacional, em 1889, os movimentos socialistas e trabalhistas já se encontravam bastante difundidos (principalmente na Europa), embora pouco interligados - a Primeira Internacional havia sido dissolvida em 1870. Representantes de 32 partidos, de diversos países ao redor do globo, se encontraram com a finalidade de promover a união da classe trabalhadora.

Embora houvesse uma série de divergências entre as correntes ideológicas por trás desses movimentos, divergências estas expressas, por exemplo, nos longos debates entre os anarquistas (notadamente Proudhon e Bakunin) e Marx e Engels, ou entre estes e os representantes da florescente social democracia alemã (ver “Crítica do Programa de Gotha” – Marx (2012)), o fato é que começaram a ameaçar cada vez mais a ordem capitalista vigente.

O início do século XX é marcado por grandes agitações políticas e sociais. Em meio à 1ª Guerra Mundial, desencadeada pelo acirramento da concorrência interimperialista, a Rússia entra num processo de revolução que culminaria na instalação do governo socialista soviético em fins de 1917 - após a chamada Revolução de Outubro, que no calendário ocidental se deu em novembro, derrubar o governo provisório instituído pela Revolução de Fevereiro do mesmo ano. Por si só um forte componente de pressão, por concretizar algo tido como utópico até o momento, isto é, a tomada do poder pela classe trabalhadora, a Revolução Russa coincidiu com a enorme devastação herdada com o final da 1ª Guerra Mundial. O resultado foi uma reorganização do movimento operário, alterando a correlação de forças em favor da classe trabalhadora.

Não surpreende que haja uma correlação razoável entre a emergência e fortalecimento de movimentos sociais e a evolução da provisão de bens e serviços públicos pelo Estado. Da metade do século XIX em diante, quando os movimentos começam a representar uma ameaça real, o Estado passa a assimilar algumas das demandas populares. Tal foi o caso do saneamento na Inglaterra e Estados Unidos (neste um pouco mais tarde). O mesmo se deu, e aí em maior intensidade, com a questão da habitação social (especialmente na Inglaterra), a partir de 1920.

Obviamente este aspecto (a correlação de forças), impossível de medir objetivamente, porém certamente central, representa um dentre outros fatores de influência sobre a provisão de bens e serviços públicos. É evidente que a amplitude dos serviços prestados, sejam gratuitos ou subsidiados, dependerá em certa medida da renda *per capita* do país em questão. No entanto, salienta-se que um alto nível desta não se constitui num fator *suficiente* para difundir o acesso a bens e serviços públicos.

2.3 Provisão de Bens e Serviços Públicos na Trajetória de Desenvolvimento da Grã-Bretanha

Entre a 1ª Revolução Industrial e 1870, aproximadamente, assiste-se a um rápido processo de urbanização na Grã-Bretanha. Se até então, o aumento da urbanização estava em boa medida vinculado à expropriação do produtor direto de seus meios de produção, via métodos tais como os “cercamentos” (apropriação) das terras comunais¹⁷ - incluídos numa lógica mais ampla que Marx chamou de “Acumulação Primitiva”¹⁸ - posteriormente, a oportunidade de empregos advindas com a 1ª e 2ª Revolução Industrial contribuiu para acelerar a urbanização já em andamento: o grau de urbanização da Inglaterra sai de 25,9% entre 1776-1781, evolui para 38,3% entre 1816-1821, para chegar a 62,0% entre 1866-1871 (WILLIAMSON, 1988).

Por outro lado, o produto do país também se expandiu consideravelmente no período: enquanto em 1830 o PIB *per capita* do Reino Unido era de 1.749 “1990 International Geary-Khamis dollars”; em 1870 chega a 3.190; e em 1913 a 4.921, ambos na mesma medida¹⁹.

Contudo, a despeito do nível de renda *per capita* alto já antes de 1870, e da demanda crescente por determinados bens e serviços no meio urbano, a provisão adequada destes e, logo, as condições de vida na cidade, permaneceram bastante precárias num primeiro momento.

¹⁷ A expropriação do povo se deu tanto por roubos “ilegais” como “legais”: “O progresso do século XVIII consiste em a própria lei se tornar agora veículo do roubo das terras do povo, embora os grandes arrendatários empreguem paralelamente também seus pequenos e independentes métodos privados. A forma parlamentar do roubo é a das Bills for Inclosures of Commons (leis para o cercamento da terra comunal), em outras palavras, decretos pelos quais os senhores fundiários fazem presente a si mesmos da terra do povo, como propriedade privada, decretos de expropriação do povo.” (MARX, 1996, p.348-9).

¹⁸ De forma simplificada, a Acumulação Primitiva consiste no processo responsável por criar as condições necessárias à acumulação de capital e, logo, à existência do capitalismo. Ou seja, a criação do “proletariado livre como pássaro” e da burguesia.

¹⁹ Fonte: The Maddison-Project, <http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>, acessado em 02-2012.

A maior parte da classe trabalhadora vivia em condições subumanas a essa época, caracterizadas pela superlotação das unidades habitacionais²⁰, ventilação precária, ausência parcial ou completa de infraestrutura básica como esgotos, instalações sanitárias, pavimentação das ruas, para mencionar alguns dos problemas. A descrição de Engels (1845) acerca das condições de moradia nos bairros operários de Londres no início de 1840 serve como uma boa ilustração:

Na Inglaterra, esses “bairros de má fama” se estruturam mais ou menos da mesma forma que em todas as cidades: as piores casas na parte mais feia da cidade; quase sempre, uma longa fila de construções de tijolos, de um ou dois andares, eventualmente com porões habitados e em geral dispostas de maneira irregular. Essas pequenas casas de três ou quatro cômodos e cozinha chamam-se *cottages* e normalmente constituem em toda a Inglaterra, exceto em alguns bairros de Londres, a habitação da classe operária. Habitualmente, as ruas não são planas nem calçadas, são sujas, tomadas por detritos vegetais e animais, sem esgotos ou canais de escoamento, cheias de charcos estagnados e fétidos. A ventilação na área é precária, dada a estrutura irregular do bairro e, como nesses espaços restritos vivem muitas pessoas, é fácil imaginar a qualidade do ar que se respira nessas zonas operárias – onde, ademais, quando faz bom tempo, as ruas servem aos varais que, estendidos de uma casa a outra, são usados para secar a roupa. (ENGELS, 1845, p.70)

Ou ainda, em Manchester e arredores, representativa da moderna cidade industrial de então:

Essa é uma descrição dos diversos bairros operários de Manchester, tais como os observei durante vinte meses. Resumindo o resultado de nosso percurso através deles, diremos que 350 mil operários de Manchester e arredores vivem quase todos em habitações miseráveis, úmidas e sujas; que a maioria das ruas pelas quais têm de passar se encontra num estado deplorável; extremamente sujas, essas vias foram abertas sem qualquer cuidado com a ventilação, sendo a única preocupação o máximo lucro para o construtor. Em síntese, nas moradias operárias de Manchester não há limpeza nem conforto e, portanto, não há vida familiar possível; só podem sentir-se à vontade nessas habitações indivíduos desumanizados, degradados, fisicamente doentios e intelectual e moralmente reduzidos à bestialidade. (ENGELS, 1845, p.104-5)

E por mais que a classe trabalhadora pudesse participar dos ganhos de produtividade, obtendo aumentos absolutos de bem-estar, relativamente à classe capitalista poderá se encontrar em situação ainda em pior. Neste sentido, a intervenção estatal na provisão de bens

²⁰ Se não vejamos: segundo (FISHER, COTTON e REED, 2005), em 1840, um quarto da população de Liverpool vivia em condições de superlotação e, em 1854, metade das famílias trabalhadoras de Newcastle viva num único quarto, sem acesso independente a oferta de água ou a instalações sanitárias. Em Westminster a situação não era muito diferente: “Nas paróquias de St. John e St. Margaret, em Westminster, segundo o *Journal of the Statistical Society*, em 1840, 5.366 famílias de operários viviam em 5.294 “habitações” (se é que a palavra pode ser usada): homens, mulheres e crianças, misturados sem qualquer preocupação com idade ou sexo, num total de 26.830 indivíduos – e três quartos do total dessas famílias dispunham de um só cômodo.”(ENGELS, 1845, p.72). Isso para citar apenas alguns exemplos.

e serviços públicos parece essencial para, se não reverter, ao menos atenuar as desigualdades sociais, garantindo, assim, padrões razoáveis de vida à maioria da população.

É somente a partir de meados de 1800 que parece haver esforços relevantes para alterar essa situação, especialmente no que tange a provisão pública de saneamento básico (distribuição de água e coleta de esgoto), o que se refletiu na queda, a partir de então, da mortalidade relacionada a doenças associadas à falta de higiene. Mais especificamente, pode-se dizer que o período de auge das medidas de saúde pública (da qual o saneamento básico faz parte), com maior impacto sobre a redução da mortalidade, ocorreu, segundo Szreter (1988), nas três últimas décadas do século XIX e teve como principais agentes os governos locais. Após uma série de *acts*²¹ na década de 1870, formou-se, finalmente, um código de lei completo de saneamento para as administrações locais e instituiu-se, na Grã-Bretanha, o sistema mais extensivo de saúde pública do mundo, abrangendo a habitação, esgoto e drenagem, provisão de água e atenção a doenças contagiosas.

Como reflexo, os gastos com serviços ambientais (TABELA 1), os quais incluem saneamento básico, passaram de 0,3% do PNB em 1890, para 0,7% em 1910. Ou ainda, de 3,8% dos gastos totais do governo (a preços de 1961) para 5,3% no mesmo período (PEACOCK e WISEMAN, 1961). Embora estejam incluídos outros serviços nessa cifra, é bastante provável que o saneamento seja responsável por parte significativa deste aumento.

TABELA 1 – Gasto Público em Serviços Sociais e Ambientais

Ano	Gasto em Serviço Social		Gasto em Serviços Ambientais	
	% PNB	% do Gasto Total	% PNB	% do Gasto Total
1890	1,9	20,9	0,3	3,8
1900	2,6	18,0	0,6	4,3
1910	4,2	32,8	0,7	5,3
1920	6,8	25,9	0,4	1,6
1928	9,6	39,7	0,7	2,9

Fonte: elaboração própria a partir de Peacock e Wiseman (1961, p. 86).

²¹ De acordo com Szreter (1988), O “Government Act” de 1871 criou um departamento de estado unificado para lidar com questões cabíveis ao governo local; o “Public Health Act” de 1872 estabeleceu uma rede nacional de centenas de autoridades sanitárias locais, cada qual com seu próprio “Medical Officer of Health”; e o “Public Health Act” de 1875, o mais importante deles, foi o responsável por consolidar os avanços anteriores estabelecendo a maioria das funções de saúde pública e condutas estatutárias das autoridades locais.

Especificando para o âmbito local, a importância do saneamento no período fica ainda mais evidente. Um indicador representativo se constitui nos empréstimos de longo prazo que as autoridades locais tomavam junto ao governo central - a taxas abaixo das praticadas no mercado - com fim de financiar a oferta de infraestrutura e serviços de saneamento. Entre 1858 e 1870 os empréstimos solicitados totalizavam apenas 11 milhões de libras, ao passo que entre 1871 e 1897, esta quantia subiu para 84 milhões (WOHL apud SZRETER, 1988, p. 25). No mais, ao longo do período 1879-1914, os custos dos serviços de provisão de água, drenagem, e purificação representaram entre metade e dois terços do endividamento agregado de capital para os serviços de utilidade pública de todos os municípios. Este dado é ainda mais relevante levando em conta os custos de capital não desprezíveis relacionados à provisão de gás, transporte, e serviços de eletricidade (WALLER apud SZRETER, 1988, p. 26).

No caso da água encanada, a contrapartida no acesso pode ser verificada pelos seguintes dados, encontrados no relatório “*Returns as to Water Undertakings in England and Wales*” (LOCAL GOVERNMENT BOARD, 1915) para a Inglaterra e País de Gales (TABELA 2 abaixo): em 1914, das 1.130 freguesias e outros distritos urbanos fora de Londres considerados, apenas 29, em geral bem pequenos, ainda não possuíam oferta de água encanada, ainda que seja verdade, também, que em 67 áreas urbanas, o acesso se restringisse a não mais que 50% e em 320 a não mais que 5%, das casas do distrito. Dos 1.101 distritos que, de fato, tinham serviços de água encanada, em 822 a provisão era majoritariamente municipal (alguns distritos tinham mais de um tipo de provedor); em 309, ou em parte deles, cabia a companhias; e em 85 a proprietários privados (LOCAL GOVERNMENT BOARD, 1915, XXIII e XXXVII).

Como era de se esperar, o acesso a água encanada no meio rural era bem menor: das 12.869 paróquias nos distritos rurais, 4.874 possuíam esse serviço, ao menos em parte dos domicílios (LOCAL GOVERNMENT BOARD, 1915, XXIII e XXXVII).

Mais importante, entretanto, talvez seja a estimativa presente no mesmo relatório de que, em 1914, os órgãos municipais proviam água encanada a cerca de dois terços da população total da Inglaterra e País de Gales; e que apenas poucos milhões de habitantes ainda se viam excluídos da oferta de água encanada à essa época (LOCAL GOVERNMENT BOARD, 1915, XXIII).

TABELA 2 – Acesso a Água Encanada – Inglaterra e País de Gales: 1914

Prestador (<i>Undertaker</i>)	Número de Distritos e Paróquias fora de Londres com acesso a água encanada - Inglaterra e País de Gales			
	Total		Com acesso a água encanada	
	Freguesias e Distritos Urbanos a/	Paróquias em Distritos Rurais b/	Freguesias e Distritos Urbanos a/	Paróquias em Distritos Rurais b/
Autoridades Locais	-	-	822	2.331
Companhias	-	-	309	1.395
Proprietários Privados	-	-	85	1.505
Total	1.130	12.869	1.101 c/	4.874 c/

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos de "Returns as to Water Undertakings in England and Wales" (LOCAL GOVERNMENT BOARD, 1915, XXIII e XXXVII).

a/ tradução do termo em inglês "Boroughs and Urban Districts".

b/ tradução do termo em inglês "Parishes in Rural Districts".

c/ o número total é menor do que a soma dos três prestadores, pois alguns distritos recebiam oferta de mais de um tipo de prestador.

O período entre 1830 e 1875 foi caracterizado pelo fortalecimento do ativismo sanitário, o que certamente influenciou nos grandes avanços na legislação de saúde pública a partir do *Public Health Act* de 1848²². Diversos relatórios, feitos, por exemplo, pelas *Royal Commissions*²³, jornalistas, comentaristas sociais e escritores – por exemplo, Dickens, Gaskell e Engels - sobre as condições de vida na época começaram a incomodar as autoridades públicas (FISHER, COTTON e REED, 2005). Ademais, não surpreende que os esforços para de fato melhorar as condições de moradia e saneamento nos bairros operários tenham se intensificado a partir do momento em que as classes dominantes se sentiram ameaçadas, seja por uma iminente revolta popular, ou pela possibilidade de contágio pós-surtos de cólera e tifoide. Marx (1887), escrevendo à época, ressalta este último aspecto:

(...) With the development of industry, with the accumulation of capital, with the growth and "improvement" of towns, the evil makes such progress that the mere fear of contagious diseases which do not spare even "respectability", brought into existence from 1847 to 1864 no less than 10 Acts of Parliament on sanitation, and that the frightened bourgeois in some towns, as Liverpool, Glasgow, &c., took strenuous measures through their municipalities. (MARX, 1887, p.453)

²² Foi emblemático, abrindo caminho para diversos outros avanços nos anos seguintes. Embora não tenha atingido o resultado esperado foi responsável pela criação de um "Central Board of Health" e um "Local Boards of Health" com poderes para supervisionar a limpeza das ruas, a coleta de lixo, a oferta de água e disponibilidade de esgotos (FISHER, COTTON e REED, 2005).

²³ Comitês estabelecidos pelo Governo, designados para investigar qualquer assunto que a administração corrente julgasse relevante.

Todavia, a melhora nos serviços e infraestrutura de saneamento representa apenas uma das frentes concernentes à provisão de bens e serviços públicos. Se tomarmos os dados, a defasagem entre a urbanização e o aumento da renda *per capita* de um lado, e a provisão de bens e serviços públicos de outro, torna-se ainda mais patente: em 1890, enquanto o grau de urbanização superava os 60% e a renda *per capita* já era considerada alta, apenas 1,9% do PNB da Grã-Bretanha era gasto em serviços sociais²⁴ (Ver TABELA 1 acima). A partir daí, contudo, essa proporção evoluiu rapidamente, passando para 4,2%, em 1910 e 9,6%, em 1928. Em relação ao gasto total do governo os gastos em serviços sociais representavam 20,9%, 32,8% e 39,7%, respectivamente (PEACOCK e WISEMAN, 1961)²⁵. Ainda que a maior parte dessa evolução esteja vinculada aos gastos com seguros e assistências nacionais²⁶, a provisão de bens e serviços gratuitos ou subsidiados também aumentou de forma significativa no período, principalmente no que tange à habitação e a educação. Conforme a TABELA 3 abaixo, a participação dos seguros e assistências sociais no total do gasto social se manteve em torno de 50%, para menos, ao longo dos anos 1920, cabendo o restante à educação, saúde e habitação.

TABELA 3 – Gasto do Governo em Serviços Sociais: Participação (%) das Diferentes Áreas no Total, 1920-27

Ano	Educação	Saúde	Seguro e Assistência Social	Habitação	Subsídios Alimentícios	Total
1920	23,7	11,9	51,7	12,8	-	100,0
1921	21,8	11,4	46,3	20,6	-	100,0
1922	23,0	12,8	48,7	15,5	-	100,0
1923	25,5	14,6	51,1	8,9	-	100,0
1924	25,4	14,8	50,0	9,8	-	100,0
1925	24,9	14,6	47,7	12,8	-	100,0
1926	23,4	14,7	45,9	16,0	-	100,0
1927	23,4	15,4	43,6	17,6	-	100,0

Fonte: elaboração própria com base em Peacock e Wiseman (1961, p.92).

²⁴ Estão incluídos em “serviços sociais”: educação e cuidado à criança, serviços de saúde, seguro nacional (desemprego, benefícios ao enfermo, pensões de aposentadoria, etc.), assistência nacional (alívio à pobreza e auxílio à família), habitação (subsídios e despesa com capital), e subsídios alimentícios.

²⁵ Aqui vale mencionar que a redução do percentual gasto em relação ao total nos anos de Guerra – em 1920, a porcentagem do gasto social em relação ao total caiu a 25,9% - deve ser tomada com cautela, já que diversos serviços como tratamento de saúde e habitação entraram à época como gasto militar (PEACOCK e WISEMAN, 1961).

²⁶ Em 1920 mais da metade do gasto com serviços sociais era despendida com esses dois itens. Após a 2ª GM, entretanto, esse percentual declina a 1/3, refletindo o aumento da participação de serviços “in kind” característicos desse período (PEACOCK e WISEMAN, 1961).

A intervenção do Estado nesta (habitação), em meados do século XIX, era praticamente nula, consistindo no controle e regulação da propriedade privada através de regulação de construções, controle do nível de ocupação, e demolição dos “barracos” extremamente precários. Um dos primeiros exemplos de habitação social se deu na década de 1860, sob legislação local em Liverpool, encontrando respaldo no *Artizans’ and Labourers’ Dwellings Act* de 1868 (POOLEY, 2008). Daí até a 1ª Guerra Mundial, diversas outras cidades passaram a intervir na questão da moradia, porém com alcance bastante limitado relativamente ao déficit habitacional existente.

Uma das principais experiências nesse período teve origem com a criação, em 1888, do *London County Council* (LCC), autoridade governamental que ficaria responsável pelo desenvolvimento e provisão de habitação social na “grande” Londres (exceto a cidade em si, que continuou autônoma). Diversas áreas de Londres receberam moradia pública de alta qualidade ao longo dos anos que se seguiram e, embora o alcance ainda fosse limitado – incluindo outros exemplos na Grã-Bretanha, notadamente Sheffield, Liverpool e Glasgow, foram construídas 24.000 moradias sociais até o início da 1ª Guerra Mundial (STONE, 2003) - esse tipo de iniciativa serviu para fortalecer a ideia do Estado como capaz de prover moradia àqueles excluídos ou prejudicados pelo setor privado (seja pela exploração dos proprietários e construtoras, ou por qualquer outro motivo).

A situação só mudaria de fato após a 1ª Guerra Mundial, com o *Housing Act* de 1919²⁷. Ao término da guerra o déficit habitacional era de tal sorte que não mais era possível ignorá-lo:

[T]here was a serious decline in the level of housing production for most of the decade before 1914, and new building fell still further during the war itself. The result was that by 1918 there was a severe housing shortage which for economic reasons private enterprise could not tackle effectively, especially in the short term, and which for political reasons the state could not ignore. (MALPASS e MURIE apud STONE, 2003, p.5)

A pressão política acima citada vinha de diversas frentes. Por um lado as “greves de alugueis” de 1915, organizadas pelos trabalhadores contra os lucros exorbitantes auferidos às suas custas pelos proprietários de terra, clamavam por medidas desde o início da guerra (MALPASS, 2000); por outro, aspectos conjunturais, tanto internos – destruição pós-guerra – como externos – Revolução Russa – conferiam à revolução socialista um caráter cada vez

²⁷ Tornou a habitação assunto de responsabilidade nacional e conferiu às autoridades locais a tarefa de desenvolver moradias conforme as necessidades da população trabalhadora.

menos utópico. O Estado não viu outra saída, senão atender algumas das demandas da classe trabalhadora. A questão da habitação foi onde o foco mais intenso recaiu.

A partir de então houve um aumento bastante significativo na provisão de moradia social pelas autoridades locais, o que as colocou, ao longo dos anos 1920, na posição de maior ofertante de habitação à classe trabalhadora. Os subsídios e gastos com moradias populares, agora em grande medida financiados por tributação nacional, cresceram exponencialmente, atingindo, em 1920, 14,4% do gasto total do governo na esfera local²⁸ (PEACOCK e WISEMAN, 1961).

Enquanto no século XIX os limitados casos de habitação social eram destinados à população extremamente pobre, excluída de outros esquemas de moradia popular (*Slum clearance*), após 1919, o foco do governo se estendeu a parcelas bem mais amplas da classe trabalhadora. O problema é que devido aos altos custos e ao padrão acima de média (em relação ao setor privado) das moradias construídas pelo setor público, o aluguel em alguns casos ficava acima do desejado inicialmente, excluindo, com isso, as mesmas camadas extremamente pobres beneficiadas pelos programas anteriores²⁹.

Depois de um breve retrocesso na legislação habitacional nos anos 1930, o governo voltou a conferir importância ao tema, ao priorizar medidas de cunho mais universalistas após a 2ª Guerra Mundial.

No caso da educação, também se pode observar uma ampliação, especialmente no acesso ao ensino público fundamental, após a 1ª Guerra Mundial, embora sua extensão já fosse considerável. Ao final do século XIX a alfabetização na Inglaterra já era de aproximadamente 90% da população adulta, de acordo com estimativa de West (apud TANZI e SCHUKNECHT, 2000, p.92). Boa parte da educação nessa época, contudo, ainda era financiada privadamente. Somente a partir de 1883, quando o governo começa a destinar fundos a esse setor, que a situação passa a se reverter. Em 1920 o gasto corrente em educação já representava quase um quarto de todo gasto corrente local, mantendo-se nesse nível em 1928 e 1933, e expandindo-se para cerca de dois terços do total após a 2ª Guerra Mundial³⁰ (PEACOCK e WISEMAN, 1961, cap. 6, p. 23).

²⁸ Por sua vez, o gasto total do Governo local (a preços de 1961) em relação ao GNP era de 5,2% em 1920; em relação ao gasto total do Governo (todas as esferas), era de 19,9%, no mesmo ano (PEACOCK e WISEMAN, 1961, cap. 6).

²⁹ Muitos dos quais providos por instituições de caridades, etc.

³⁰ O gasto corrente local representava 69,7% do gasto local total em 1920, 65,6% em 1928, 67,3% em 1933 e 54,4% em 1950. O restante do gasto local se divide entre "conta capital" e "transferências". Convém acrescentar, ainda, que o gasto total do Governo local (a preços de 1961) em relação ao GNP era de 5,2% em 1920, 8,8% em 1928, 9,4% em 1933, e 9,1% em 1950; em relação e ao gasto total do Governo (incluindo todas

É notável, ainda, o desempenho da saúde pública entre 1938 e 1954, tendo o gasto total neste setor aumentado em quase seis vezes, enquanto os gastos incluindo todos os serviços sociais “apenas” quadruplicaram (PEACOCK e WISEMAN, 1961).

Finalmente, alguns outros bens e serviços, como o gás para iluminação e a infraestrutura e operação de bondes elétricos, também passam a receber atenção crescente pelos governos locais a partir de meados do século XIX. De acordo com Falkus (1977), enquanto geridos principalmente pelo setor privado, suas amplitudes eram bastante limitadas e os preços praticados, elevados. Com o tempo seu caráter de utilidade pública se evidencia e começam a surgir pressões para a transferência total ou ao menos parcial desses serviços ao setor público. Relativo ao gás, um dos *acts* resultante desse movimento atenta para a essencialidade da iluminação artificial para atender as necessidades básicas das classes trabalhadoras, e, portanto, para a urgência em se expandir a oferta até esse público:

The general report by the surveyors appointed to enquire into gas acts in the 1840s wrote that ‘in a northern climate, a cheap and good light is of great importance to the working classes of town. Without an economical artificial light, it must be next to impossible for them, in the winter months, to preserve cleanliness in their persons or in their dwellings. Moreover, we may remark, that the attractions of the gin palaces in our populous districts chiefly consist in the contrast which they present to the dark and comfortless houses of the poor.’ (FALKUS, 1977, p.159, nota de rodapé 23. A citação dentro da citação é do relatório “Observations, and General Report on the existing Systems of lighting Towns with Gas, by Messrs. Johnes and Clegg, Surveying Officers’, Parl. Papers XXII, 1847, i-ii”)

Ainda que dados mais completos sejam escassos, pode-se estimar o aumento da participação estatal nesse setor: conforme a TABELA 4 a seguir, os gastos relacionados à oferta de gás (incluindo juros de empréstimos) cresceram de 2,8 milhões de libras em 1882 para 4,7 milhões em 1892-3, até atingir 8,8 milhões em 1912-13. Em 1881 a venda de gás que cabia aos municípios já era da ordem de 29% de total. Depois disso esse movimento de “municipalização” perde temporariamente força devido ao medo de conflitar com a incipiente iluminação elétrica, mas logo volta a crescer, atingindo 40% das vendas totais em 1906. Em 1913, 2,8 milhões de habitantes eram servidos pelos municípios do Reino Unido ante 4 milhões por empresas privadas (FALKUS, 1977).

as esferas) era de 19,9%, 36,5%, 36,6%, e 23,4% para os mesmo anos, respectivamente (PEACOCK e WISEMAN, 1961, cap. 6).

TABELA 4 – Provisão de Gás no Reino Unido – 1881-1913

Ano	Gasto Municipal na Oferta de Gás (em Milhões de Libras)	Produção de Gás sob Responsabilidade das Autoridades Locais (th. Million Cubic Feet)	Participação dos Municípios na Venda Total de Gás	População Servida pelos Municípios (Milhões de Habitantes)	População Servida por Empresas Privadas (Milhões de Habitantes)
1881	-	-	29%	-	-
1882	2,8	23,2	-	-	-
1892/3	4,7	39,3	-	-	-
1902/3	7,2	60,9	-	-	-
1906	-	-	40%	-	-
1912/13	8,8	78,4	-	2,8*	4*

Fonte: elaboração própria com base em Falkus (1977).

*Referente ao ano de 1913.

O desenvolvimento e expansão do transporte via bondes viria mais tarde, principalmente no último quartil do século. As falhas e desvantagens da provisão privada no caso da água e gás foram devidamente absorvidas, de modo que desde o início os elementos de monopólio natural local deste meio de transporte e a importância do envolvimento do setor público foram reconhecidos. Em 1883, mais de um terço da quilometragem total construída no Reino Unido pertencia às autoridades locais. Entretanto, inicialmente apenas a propriedade cabia ao setor público. A operação dessas linhas ainda se dava pela via privada. A partir de 1896, sim, quando o parlamento não mais se opunha à operação municipal e o transporte urbano barato passa a ser visto como necessidade pública, as autoridades locais começam não só a construir, mas também a operar a maior parte das linhas (FALKUS, 1977).

Assim, em 1906, 123 autoridades locais do Reino Unido, incluindo a grande maioria das cidades grandes, não só eram donas, como também operavam suas linhas de bondes (ver QUADRO 1). Os casos de provisão privada se concentravam nas cidades pequenas. Para se ter uma ideia, em 1913, 63% da milhagem total era de propriedade das autoridades locais, seus empreendimentos absorviam 71% do gasto em capital do setor, e 80% de todos os passageiros eram conduzidos por seus bondes (FALKUS, 1977). Outro modo de ver o papel do Estado nesse quesito é pela evolução dos empréstimos pendentes tomados pelas autoridades locais da Inglaterra e do País de Gales para o investimento no transporte de bondes: enquanto em 1894-1885 era de 1,5 milhões de libras, em 1904-1905 chega a 25,3 milhões, passando a 33,3 milhões em 1907-1908 (D. KNOOP apud FALKUS, 1977).

QUADRO 1 – Participação das Autoridades Locais no Setor de Bondes Elétricos: Reino Unido, 1906-1913

Ano	Número de Autoridades Locais que Possuíam e Operavam Linhas de Bondes	% da Milhagem Total sob Propriedade das Autoridades Locais	% do Gasto Total em Capital do Setor sob Responsabilidade das Autoridades Locais	% de Passageiros Conduzidos por Bondes das Autoridades Locais
1906	123	-	-	-
1913	-	63	71	80

Fonte: elaboração própria com base em Falkus (1977).

2.4 Provisão de Bens e Serviços Públicos na Trajetória de Desenvolvimento dos EUA

O caso dos EUA não é muito diferente. Isto é, a atuação do Estado na provisão de determinados bens e serviços públicos começa a ganhar maior relevância ao início do século XX, quando a renda *per capita* do país já era bastante elevada, relativamente, e boa parte da população se encontrava nas cidades.

Entre 1840 e 1920 o país passou por um rápido processo de urbanização, estimulado sobretudo pela Revolução Industrial e pela crescente imigração às cidades norte-americanas³¹. A população urbana passou de aproximadamente 1,8 para 54 milhões no mesmo período, de tal modo que o grau de urbanização se elevou de 12,5% ,em 1850, para 51%, em 1920 (BURIAN et al., 2000). Esse processo veio acompanhado de uma rápida expansão da renda: o PIB *per capita* do país saiu de 1.806 “1990 International Geary-Khamis dollars”, em 1850, passando por 3.392, em 1890, para finalmente chegar em 5.301, em 1913³². Não obstante, o rápido crescimento das cidades e da renda não veio acompanhado, inicialmente, de um planejamento urbano adequado. Por volta de 1900, as cidades de Nova Iorque, Chicago e Filadélfia já apresentavam população acima de 1 milhão de pessoas (CARROLL, 2008), porém a estrutura e serviços necessários para a garantia de condições adequadas de vida ainda se encontravam muito aquém do desejado.

³¹ Embora a migração interna do meio rural para as cidades tenha sido relevante para o processo de urbanização, o maior impacto parece advir da imigração oriunda de outros países. Nos 20 anos findos em 1889, 5.335.396 imigrantes ingressaram em Nova Iorque (RIIS, 1890) e entre 1890 e 1920, 23,5 milhões de estrangeiros ingressaram no país (CARROLL, 2008).

³² Todos os valores em “1990 International Geary-Khamis dollars”. Fonte: The Maddison-Project, <http://www.ggd.net/maddison/maddison-project/home.htm>, acessado em 02-2012.

A passagem abaixo de um famoso jornalista social da época, Jacob A. Riis, ilustra o patente problema de superlotação nas unidades habitacionais, nas quais se encontravam a grande maioria dos trabalhadores de Nova Iorque:

In 1869 there were 14,872 tenements in New York, with a population of 468,492 persons. In 1879 the number of the tenements was estimated at 21,000, and their tenants had passed the half-million mark. At the end of the year 1888, when a regular census was made for the first time since 1869, the showing was: 32,390 tenements, with a population of 1,093,701 souls. To-day we have 37,316 tenements, including 2,630 rear houses, and their population is over 1,250,000. (RIIS, 1890, cap. XXIV, par. 9)³³

Frente à situação alarmante das condições de moradia e higiene³⁴, começa a surgir a partir de meados do século XIX, particularmente em Nova Iorque, pressões de movimentos sanitaristas almejando a expansão dos serviços públicos e a consolidação de uma legislação de saúde pública. Isso ocorre em 1865, quando se estabelece na mesma cidade a primeira legislação compreensiva no país, que mais tarde serviria como modelo para diversas outras regiões. Contudo, embora tenham sido expandidos ou construídos novos sistemas de água e esgoto e instituídas coletas sistemáticas de lixo em várias cidades ao longo dos anos 1870 e 1880, seu impacto sobre a saúde pública foi bastante limitado (CUTLER e MILLER, 2005): a população urbana crescia a taxas exponenciais; a capacidade, ainda que aumentando, permanecia extremamente deficitária. A descrição do editor de um jornal de Nova Iorque sobre a mesma cidade em 1857 dá uma ideia da precariedade da infraestrutura de saneamento:

With the exception of a very few thoroughfares, all the streets are one mass of reeking, disgusting filth, which in some places is piled to such a height as to render them almost impassable by vehiclesThe dirt, like an epidemic, prevails all over – in the principal thoroughfares, in the by-streets, the alleyways, the lanes, in a word, from the northern limits of the city down to the Battery, from the East to the North river. (em LARSEN, 1969, p. 239)

Por uma série de motivos, o saneamento das ruas, a coleta de lixo e os sistemas de esgoto dificilmente eram vistos como prioridade na lista de serviços urbanos ao longo do século XIX. Como a sujeira e mau odor resultantes haviam se tornado de certa forma banais, principalmente nos bairros mais pobres e, portanto, não configuravam motivo real de pressão, as autoridades pouco se importavam com a questão. Priorizavam, isto sim, outros tipos de

³³ Em 1869 “tenement” se referia a uma casa ocupada por quatro ou mais famílias; em 1888, por três ou mais famílias (RIIS, 1890).

³⁴ Entre 1832 e 1873 diversas cidades foram afetadas por surtos de cólera e tifoide (BURIAN et al., 2000).

bens e serviços, de maior preocupação na sociedade (ao menos dentre as parcelas do topo), como a segurança, os sistemas de ensino e as linhas de gás (LARSEN, 1969).

Outrossim, a “teoria dos germes da doença” (“*germ theory of disease*”), isto é, a teoria de que os microorganismos eram a causa de diversas doenças, ainda não era aceita nos Estados Unidos e, portanto, havia certa dissociação dos diversos surtos (cólera, tifo, etc.), das condições de moradia e higiene. Somente no final do século, quando se passa a acreditar nessa relação, que os problemas oriundos da infraestrutura e serviços de saneamento se constituem, de fato, num fator de pressão. O *Public Health Movement*, que vinha desde os anos 1870, aproximadamente, alertando para a necessidade de se destinar maiores recursos para a obtenção de água tratada, sistemas abrangentes de esgoto, e ruas limpas, foi decisivo para dar visibilidade à questão e pressionar ainda mais as autoridades locais (LARSEN, 1969).

Como resultado, no final do século XIX e início do XX, os sistemas de água e esgotos se desenvolveram significativamente e começaram a cobrir parcelas relevantes da população. Em 1915, das 204 cidades com população acima de 30.000, 155 possuíam sistemas municipais de distribuição de água (DEPARTMENT OF COMMERCE – BUREAU OF THE CENSUS, 1916, p.41), sendo que, segundo Troesken (2001), 50% dessas cidades proviam serviços a, pelo menos, 95% de seus residentes; e aproximadamente 90% a, pelo menos, 75% de seus residentes (ver QUADRO 2). A população dentro dessas cidades - com mais de 30.000 habitantes e com sistema municipal de água - com acesso ao sistema de água chegava a 25.559.351 (DEPARTMENT OF COMMERCE – BUREAU OF THE CENSUS, 1916, p.156).

QUADRO 2 – Acesso ao Sistema de Água Municipal – EUA, 1914

Total de cidades	Total de Cidades com Sistemas de Água Próprios	Acesso ao Sistema de Água Municipal						População Servida Dentro das Cidades
		Número de Cidades com Acesso a*:**:						
		100% da População	Entre 90% e 99% da População	Entre 80% e 89% da População	Entre 70% e 79% da População	Entre 60% e 69% da População	Menos de 60% da População	
204	155	51	60	22	8	8	3	25.559.351

Fonte: elaboração própria com base em Department of Commerce - Bureau of the Census (1916, p.47 e 156).

*Cidades incluídas no relatório com a população acima de 30.000.

**Em 3 das 155 cidades com sistemas próprios de oferta de água, os dados não estão disponíveis.

Por seu turno, conforme o QUADRO 3, 75% das cidades com população acima de 30.000 e que tinham sistemas próprios de esgoto em 1909, proviam os serviços correspondentes a, pelos menos, 90% de seus residentes; ao passo que, 90% dessas mesmas cidades atendiam a, pelo menos, 50% de seus residentes (TROESKEN, 2001). Em números absolutos, estima-se que do total de 25.603.949 habitantes destas cidades (com população acima de 30.000), 20.593.303 tinham acesso ao sistema de esgotos (DEPARTMENT OF COMMERCE – BUREAU OF THE CENSUS, 1913, p.88).

QUADRO 3 – Acesso ao Sistema de Esgoto Municipal – EUA, 1909

Número de Cidades com Sistema Próprio de Esgoto*	População Total dessas Cidades	Acesso ao Sistema de Esgoto Municipal		
		População Servida pelo Sistema de Esgoto (Estimação)	% de Cidades Servindo a pelo menos 90% de seus Residentes	% de Cidades Servindo a pelo menos 50% de seus Residentes
158	25.603.949	20.593.303	75	90

Fonte: elaboração própria com base em Department of Commerce - Bureau of the Census (1913, p.88) e Troesken (2001).

*Cidades com mais de 30.000 habitantes incluídas no relatório Department of Commerce - Bureau of the Census (1913).

Além disso, considerando uma concepção mais ampla de saneamento - normalmente a definição “saneamento básico” inclui somente os sistema de água e esgotos – observa-se que,

das 158 cidades norte-americanas com mais de 30.000 habitantes incluídas no relatório do “*General Statistics of Cities: 1909*”(DEPARTMENT OF COMMERCE – BUREAU OF THE CENSUS, 1913), em 123 o governo municipal provia a coleta de uma, ou mais categorias de lixo residencial (por exemplo, lixo orgânico e/ou inorgânico), através principalmente de funcionários das cidades, mas também de contratados com verba pública. Dessas 123, em 75 a maior parte do lixo era coletada por essa via (funcionários públicos ou contratados), enquanto em 48, a maior parte se dava privadamente - por iniciativa dos próprios moradores - cabendo o restante ao município (DEPARTMENT OF COMMERCE – BUREAU OF THE CENSUS, 1913, p.39).

Por fim, um outro serviço cuja provisão municipal alcançou proporções significativas ao início do século XX, foi o de limpeza das ruas. Em cada uma das 158 cidades (com população acima de 30.000) analisadas pelo relatório citado, havia uma determinada região - pavimentada com materiais sólidos - que passava por limpezas regulares, sendo que na grande maioria dos casos ao menos uma vez na semana (DEPARTMENT OF COMMERCE – BUREAU OF THE CENSUS, 1913, p.57). Com efeito, a expansão da área sujeita a limpezas regulares entre 1907 e 1909 foi de tal sorte que, neste último ano, 43,5%³⁵ da área total de ruas e becos pavimentados dessas 158 cidades se incluíam nos serviços de limpeza municipal (DEPARTMENT OF COMMERCE – BUREAU OF THE CENSUS, 1913, p.124).

Não por acaso, são registrados grandes avanços na saúde pública a partir desse período. Em 1900, as doenças transmitidas pela água eram responsáveis por aproximadamente um quarto das mortes reportadas causadas por doenças infecciosas nas grandes cidades norte-americanas. A partir de então, quando passa a haver, de fato, uma melhora na provisão e tecnologia (sistemas de filtração e cloração da água) de saneamento e distribuição de água, esse número cai dramaticamente (CUTLER e MILLER, 2005).

Quanto ao tratamento da água residual, foi somente após 1948, com a introdução de financiamento federal, que houve avanços significativos. Isso porque, até meados do século XX, a provisão de água e saneamento era de responsabilidade dos governos locais, com a regulação recaindo ao nível estatal. Com o *Federal Water Pollution Control Act* de 1948 essa situação se alterou, passando o Governo Federal a atuar no planejamento, prestação de serviços técnicos, pesquisa, e assistência financeira às instâncias estaduais e locais para o melhoramento da infraestrutura de saneamento.

³⁵ A área total de ruas e becos pavimentados em 1909 era de 396.405.380 jardas quadradas (*square yards*), ao passo que a área total sujeita a limpezas de 172.431.718 jardas quadradas (*square yards*) (DEPARTMENT OF COMMERCE – BUREAU OF THE CENSUS, 1913).

No que diz respeito à questão da moradia, a intervenção do Estado ao longo do século XIX se resumia praticamente à regulação do setor privado de produção. As iniciativas de habitação social eram quase inexistentes e se cingiam a ações voluntárias normalmente promovidas pelas igrejas.

Um exemplo isolado da ação do Estado nessa frente se deu após a entrada dos EUA na 1ª Guerra Mundial, em 1917, com o lançamento de um breve programa de habitação social, inserido no projeto “economia de guerra”. Foram construídas, ao longo de um ano, moradias (*war villages*) para cerca de 360.000 trabalhadores (SILVA, 2008). Com o fim da guerra, entretanto, a visão anti-intervencionista retomou sua posição hegemônica, comprometendo a continuidade de projetos semelhantes.

O primeiro projeto de moradia pública inteiramente desenhado pelo governo viria apenas em 1936, em Nova Iorque, após a implementação do *New Deal* pelo Presidente Franklin D. Roosevelt. Suas diretrizes incluíam a “erradicação” de favelas (*slum clearance*) e a construção de moradias públicas (SILVA, 2008).

Esse projeto se institucionaliza com o *Housing Act* de 1937, a primeira legislação nacional sobre a questão, embora já houvesse algumas iniciativas anteriores, a nível municipal. À diferença da maior parte da legislação consolidada no setor até então, esta foi projetada e posteriormente aprovada graças à pressão de um organizado movimento trabalhista, de modo que o programa não se destinava somente às camadas extremamente pobres (MARCUSE, 2001), mas também a algumas categorias melhor qualificadas. Seus objetivos incluíam não só a provisão pública de moradias, como se inseriam na estratégia de recuperação econômica do *New Deal*, ao estimular a criação de empregos na indústria de construção. Ambos beneficiaram diretamente os trabalhadores do movimento sindical.

A princípio, o critério de seleção do programa era um pouco vago, sendo fixado um teto de renda com o intuito de excluir aqueles capazes de pagar por moradia no setor privado. Nesse sentido, era bastante progressivo. O problema é que ao fixar um teto relativamente baixo, o alcance ficava restrito a um pequeno ramo, desinteressante ao setor privado. Perdia-se, assim, a oportunidade de abaixar, via concorrência, os preços praticados neste último. Os seguintes dados ilustram esse ponto: entre 1938-1940, isto é, nos primeiros três anos após a consolidação do programa, o valor das novas construções públicas ficou em 300 milhões de dólares, ante 6.780 milhões no setor privado. Ou seja, representou apenas 4,2% de toda a construção do período (MARCUSE, 2001).

Após o enfraquecimento e desvio de foco (em direção a moradias de guerra, caras à estratégia de defesa nacional) do programa estabelecido em 1937, novas coordenadas foram

traçadas no final da década de 1940. Com o *Housing Act* de 1949, foi adicionado à moradia pública programas de subsídio à habitação, além de conferida prioridade às camadas muito pobres da população, estabelecidos limites de renda aos selecionados³⁶, e fixado o teto de aluguel aos beneficiados em não mais que 80% do menor preço praticado no mercado (STOLOFF, 2004). Ao fazê-lo, excluiu grandes parcelas da população trabalhadora, certamente necessitadas de alguma assistência, submetendo-as aos interesses do setor privado³⁷. Este, ainda se viu beneficiado pela crescente ênfase a programas de *slum clearance*, uma vez que a produção de moradias públicas ficava cada vez mais restrita à substituição dos barracos demolidos e, portanto, não representava concorrência direta com a produção privada. Adicionalmente, o crescente esforço destinado ao subsídio à casa própria para a classe média passou a alterar o foco político, da ação comunitária, para a defesa do valor da propriedade e da identidade individual³⁸.

A partir daí, a lógica privatista foi cada vez mais tomando conta do setor, estimulada por incentivos estatais (fiscais e financeiros) à construção de moradias de baixo custo destinadas aos mais pobres.

Assim como no caso da Grã-Bretanha, a pressão popular por melhores condições de vida desempenharam importante papel para o aumento na provisão estatal de determinados serviços, verificado ao longo do período mencionado. Um exemplo notável se deu nos protestos de 1863 em Nova Iorque, que transtornaram a cidade e cujas pautas incluíam a melhora nas condições moradia. Resultou em parte desse movimento a definição do *Tenement House Act of 1867*, o qual instituía algumas restrições à moradia popular, como, por exemplo, o estabelecimento de 1 banheiro para cada 20 pessoas³⁹.

Se os avanços na provisão pública de saneamento e habitação ocorreram principalmente a partir do final do século XIX (no caso da habitação ainda mais tarde), um sistema abrangente de educação pública já se encontrava bastante desenvolvido a essa época. Suas bases remetem aproximadamente a 1840, variando conforme a região. Até então, o

³⁶ Fora isso, no início da década de 1950, novos critérios, bem mais rigorosos, são estabelecidos para os programas de habitação pública. Por exemplo: a família deveria agora ter dois pais, estando um deles empregado, e possuir histórico positivo no que tange às qualidades domésticas (STOLOFF, 2004).

³⁷ Não bastasse a exclusão de parcelas significativas da população ao fixar limites de renda abaixo do condizente aos preços do setor privado, os programas de habitação pública ainda estavam muitas vezes sujeitos a medidas deliberadas de segregação racial por parte das autoridades locais. Em Nova Iorque, por exemplo, foram lançados dois programas concomitantes de moradia em 1935, um para brancos, *Williamsburg Houses Project*, no Brooklyn, e outro para negros, *Harlem River Houses Project*, em Manhattan. Este último foi visto como uma tentativa de restringir o acesso de negros aos bairros “brancos” (STOLOFF, 2004).

³⁸ A esse respeito, poderia se argumentar, conforme Harvey (2008), que proprietários endividados representavam menor perigo de insurgência do que não proprietários dependentes de programas sociais.

³⁹ Fonte: <http://www.history.com/topics/tenements>.

sistema educacional era predominantemente privado, limitando-se à reduzida parcela mais rica da população. Data deste período (meados de 1800), o fortalecimento de discursos reformistas enfatizando a importância do acesso generalizado à educação para a construção de uma sociedade mais unida, segura e igualitária. Como resultado, ao final do século XIX a maioria dos estados tinham estabelecido a compulsoriedade pelo menos do ensino elementar (KATZ, 1976)⁴⁰, e o acesso gratuito a este já era universal.

Com o tempo, a compulsoriedade escolar foi se estendendo também a outras faixas etárias. Em 1920, a média de idade legal para deixar a escola havia se elevado a 16 anos e 3 meses, ante 14 anos e 5 meses em 1900 (KATZ, 1976). Seguiram esse movimento, avanços também consideráveis na extensão do ensino secundário (ou médio) público. Embora os resultados fossem mais tímidos que os observados no ensino elementar, como era de se esperar, ao final do século XIX as escolas públicas atendendo ao ensino médio já predominavam sobre as privadas. Enquanto menos de 1% dos jovens entre 14 e 17 anos estavam matriculados no ensino médio público em 1880, esse número cresce para 29%, em 1920 e 40%, em 1930 (C. H. EDSON apud KATZ, 1976, p.23).

Não surpreende que a média de anos de escolaridade atingisse 7,9, já em 1870 (a média dos países industrializados era de 5,4 anos), passando para 8,4, por volta de 1937⁴¹ (frente a 7,4 nos industrializados), de acordo com Tanzi e Schuknecht (2000).

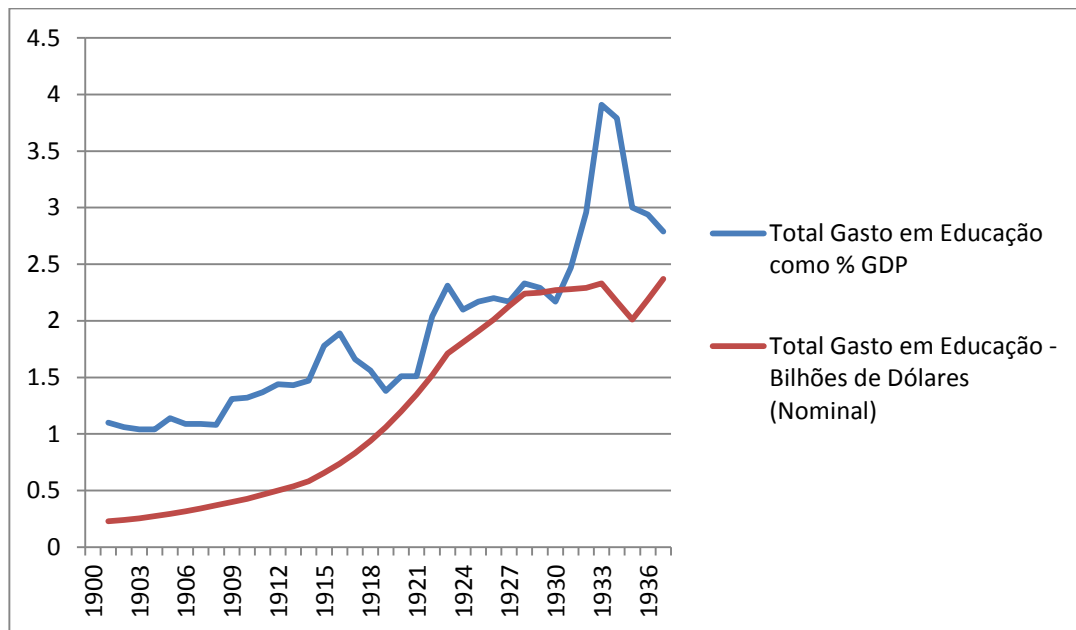
A contrapartida no gasto governamental confirma o caráter prioritário atribuído pelos EUA à educação pública. A porcentagem do gasto total do governo norte-americano destinada a este setor chegou a 21,1%, em 1927 (SHULTZ e HARRISS, 1965). Em relação ao GDP, o gasto público despendido em educação saiu de 1,06% em 1901, evoluiu para 1,44% em 1911, 2,04% em 1921, e 2,96% em 1931⁴². O gráfico abaixo ilustra essa trajetória crescente, tanto em termos relativos como absolutos (bilhões de dólares gasto no setor).

⁴⁰ Massachusetts foi o pioneiro ao estabelecer a primeira lei de ensino compulsório em 1852. Em 1918 todos os Estados já possuíam leis de compulsoriedade ao menos ao ensino elementar (KATZ, 1976).

⁴¹ Vale notar que, segundo Tanzi e Schuknecht (2000), em 1900, pelo menos a educação primária pública já era universal na maioria dos países industrializados, inclusive nos EUA.

⁴² Fonte: <http://www.usgovernmentsspending.com>.

**GRÁFICO 1 – Gasto Governamental em Educação: Total e como % do GDP
EUA, 1900-1936**



Fonte: elaboração própria a partir de dados encontrados em <http://www.usgovernmentpending.com/>

Finalmente, no que tange os serviços de saúde, a provisão pública era pouco expressiva e limitada apenas a determinados grupos da população. No final do século XIX e início do XX os hospitais públicos ainda eram sustentados em grande medida por instituições de caridade e restringiam sua atenção a determinados tipos de doenças, como por exemplo a tuberculose (SHULTZ e HARRISS, 1965). Os subsídios governamentais para cuidados com a saúde representavam apenas 0,14% do Produto Nacional em 1890, aumentando para 0,26% em 1910 e 0,34% em 1930 (LINDERT, 1994). Somente em 1960 que este montante apresenta alguma melhora relevante (chega a 1,3% do PNB), ainda assim permanecendo em baixo patamar, especialmente se comparado à média de 2,4% dos países industrializados (TANZI; SCHUKNECHT, 2000). A título de curiosidade, cabe mencionar que, após 1965, quando são criados o *Medicare* e o *Medicaid*⁴³, o montante despendido com subsídios à saúde passou a crescer continuamente, até atingir 4,1% do PNB em 1980. Embora novamente abaixo da média, representou algum avanço no setor.

⁴³ O *Medicare* com o objetivo de prover seguro de saúde àqueles com 65 anos ou mais, independente da renda ou histórico médico; e o *Medicaid* como um programa que auxiliasse os Estados a prover assistência médica para famílias de baixa renda e para outras categorias que incluíam os cegos, os idosos, os desabilitados e as mulheres grávidas.

2.5 Considerações Finais

Tanto no caso da Grã-Bretanha como no dos EUA, a intensificação da industrialização e a rápida urbanização que se seguiu, inicialmente resultaram em uma deterioração das condições de vida nas cidades, expressa pelo descompasso entre a demanda e a oferta de determinados bens e serviços de cunho essencial. Os problemas relacionados às precárias condições de habitação e saneamento eram os mais patentes ao longo do século XIX.

Esforços efetivos para suprir esse déficit só vieram ao final deste século e início do XX (na Grã-Bretanha antes do que nos EUA), quando já havia algum tempo, a renda tinha alcançado patamares relativamente altos. A existência de um excedente social elevado é, sem dúvida, um componente material importante para garantir uma capacidade produtiva compatível com os programas abrangentes e custosos, mas apesar de condição facilitadora de tal processo a decisão política de sua adoção depende de um conjunto de fatores politicamente determinados. Como se observou, em ambos os casos a pressão popular foi crucial, especialmente para a difusão do acesso aos sistemas de água encanada e esgotos, após os surtos de cólera e tifoide. Em relação à habitação, o papel do Estado foi um pouco mais tímido (relativamente ao déficit) e tardio, até pelas características do setor. Após 1920, na Grã-Bretanha e 1935, nos EUA, percebe-se de fato a uma maior preocupação com a questão. Também nesses casos, o Estado se viu pressionado tanto por aspectos internos – destruição pós-1ª Guerra Mundial na Inglaterra e reivindicações de movimentos trabalhistas nos EUA – quanto externos – “ameaça” comunista em ambos os casos, mas principalmente sobre a Inglaterra, onde o principal programa de habitação social seria estabelecido dois anos após a Revolução Russa.

Por fim, alguns outros serviços também foram ampliados consideravelmente ou passaram a ser providos pelo Estado. O acesso à educação primária já era praticamente universal em ambos os países ao início de 1900; e o montante despendido em relação ao gasto público total, bastante elevado. No caso da Grã-Bretanha, mencionamos ainda a participação crescente da provisão pública de gás e nos bondes elétricos; e no dos EUA, outros serviços como a coleta de lixo e a limpeza das ruas.

Claro que o acesso a alguns serviços básicos ainda permaneceu longe de ser universal e o padrão de vida de boa parte da população ainda era precário. Porém, a provisão de bens e serviços públicos pelo Estado foi importante, sim, já a essa época, para atenuar esses problemas e elevar o bem-estar das camadas mais baixas, seja diretamente, pela oferta de serviços antes indisponíveis, ou indiretamente, por descomprometer parte do orçamento

utilizada na compra dos mesmos serviços no setor privado. A este respeito, a ação do Estado se configuraria num importante fator inclusive para o desenvolvimento de uma sociedade de consumo de massa no pós-guerra, quando o acesso aos mencionados bens e serviços públicos se encontrava ainda mais difundido:

Em relação a estes [bens e serviços públicos] é necessário sublinhar um ponto central observado ao longo deste texto: a dinâmica de uma sociedade de consumo de massa centrada na difusão dos bens duráveis de consumo e no automóvel foi construída nos países industrializados no pós-guerra a partir de uma ampla complementaridade entre a provisão de bens públicos (como o saneamento básico) e dos demais serviços de utilidade pública no transporte urbano, na saúde e educação. (MEDEIROS, 2012, p. 32)

3 EVOLUÇÃO DA PROVISÃO DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL (1960-1980)

3.1 Introdução

Conforme vimos, tanto no caso da Grã-Bretanha, como no dos EUA, o processo de urbanização e o conseqüente aumento na demanda por bens e serviços públicos não foram acompanhados, num primeiro momento, pela expansão correspondente da oferta de tais serviços. Somente após certa defasagem que o Estado passou a direcionar maiores esforços a essa questão. A razão para isso é de difícil averiguação, porém certamente não dependeu apenas do nível de renda *per capita* desses países, mas também de aspectos sociais e políticos relacionados à correlação de forças entre capital e trabalho. Tendo isso em mente, procura-se no presente capítulo analisar a evolução da provisão de serviços públicos no período de maior urbanização no Brasil, com o fim de compara-la à experiência dos países desenvolvidos em fase semelhante. Obviamente a comparação não é exata, como já salientado anteriormente; não acreditamos que o processo de desenvolvimento se dê por etapas, de tal modo que os países hoje subdesenvolvidos repitam o caminho traçado pelos desenvolvidos.

É importante ressaltar que a evolução da provisão de bens e serviços públicos em cada caso apresenta algumas especificidades, principalmente no que tange a disponibilidade e qualidade dos serviços, e que, portanto, a comparação entre ambas experiências - Grã-Bretanha e EUA de um lado, e Brasil do outro - deve ser realizada com alguma cautela. Dois aspectos, inter-relacionados, devem ser considerados a esse respeito: o diferencial tecnológico e científico entre os dois períodos, e a diferença nos costumes e na percepção das necessidades básicas da população, em cada caso. Este ponto pode ser compreendido inclusive sob a luz da definição de salário de subsistência dos antigos economistas clássicos. Ricardo afirmava que representaria o consumo necessário dos trabalhadores, e que este era determinado não por condições fisiológicas, mas sim histórico-sociais, relacionadas aos hábitos de determinada sociedade (GAREGNANI, 1984). Neste sentido, o que se via como necessidade básica (subsistência) no século XIX e início do XX, certamente era diferente do que se via nas décadas de 1960 e 1970 nos países subdesenvolvidos, quando a tecnologia era mais avançada, ainda que se tenha ciência, também, de que nestes últimos os hábitos poderiam ser menos “exigentes” relativamente ao dos países centrais do mesmo período, dado seu menor grau de desenvolvimento.

Reconhecendo essas peculiaridades, a ideia é averiguar como a provisão de bens e serviços públicos gratuitos, ou subsidiados, evoluiu no Brasil especialmente entre 1960-1980,

bem como os fatores que parecem ter sido determinantes para tal. Inicialmente analisa-se o contexto geral do período, para depois averiguar como progrediu a provisão pública nas áreas de habitação, saneamento, educação, saúde e transportes.

3.2 Contexto Geral

O período equivalente no Brasil, no que tange a urbanização e industrialização, teve início a partir de meados da década de 1950, aproximadamente. Data desta época o Plano de Metas, definido por Lessa (1983, p.27) como a “mais sólida decisão consciente e planejada, em prol da industrialização, na história econômica do país”. Daí até 1980, o país passou por um intenso processo de industrialização e urbanização, configurando o paradigma *State-led industrialization* (BERTOLA e OCAMPO, 2012), cujos pontos altos foram o Plano de Metas, o “Milagre Econômico” e o II PND. Enquanto a taxa anual média de crescimento da população total era da ordem de 3% nos anos 1960, 2,9% nos 1970 e 2,5% nos 1980, a da população urbana era de 5,2%, 5,2% e 4,4%, respectivamente (SANTOS e DE PAULA, 1989). Como resultado, o grau de urbanização evoluiu da seguinte maneira: 36,16% em 1950, 44,67% em 1960, 55,92% em 1970, 67,59% em 1980, e 75,59% em 1991⁴⁴.

O PIB do país cresceu de forma exponencial, atingindo a maior média histórica de crescimento entre 1950 e 1980. O nível do PIB *per capita*, que em 1950 era de 1.672, avançou para 3.057, em 1970, chegando a 5.195, em 1980, todos os valores em “1990 International Geary-Khamis dollars”⁴⁵. Tais montantes eram equivalentes, com alguma margem de erro, aos observados no Reino Unido entre 1830 e o início da 1ª Guerra Mundial⁴⁶, e nos EUA entre 1850 e a 1ª Guerra Mundial⁴⁷.

Como era de se esperar, a taxa de desemprego se manteve baixa até 1980, quando alcança 3,1%, ante 4,2%, em 1968⁴⁸, conforme Paim et al. (2011). Por outro lado, a proporção de pessoas trabalhando no setor informal era da ordem de 45,6%, em 1976, o que

⁴⁴ Fonte: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>

⁴⁵ Fonte: The Maddison-Project, <http://www.ggd.net/maddison/maddison-project/home.htm>, acessado em 02-2012.

⁴⁶ Em 1830 o PIB *per capita* do Reino Unido era de 1.749 “1990 International Geary-Khamis dollars”; em 1870 chega a 3.190; e em 1913 a 4.921 (fonte: The Maddison-Project, <http://www.ggd.net/maddison/maddison-project/home.htm>, acessado em 02-2012).

⁴⁷ Por sua vez, o PIB *per capita* dos EUA sai de 1.806 “1990 International Geary-Khamis dollars”, em 1850, passa por 3.392, em 1890, para finalmente chegar em 5.301, em 1913 (fonte: The Maddison-Project, <http://www.ggd.net/maddison/maddison-project/home.htm>, acessado em 02-2012).

⁴⁸ Considerando pessoas acima de 10 anos de idade.

comprometia, até certo ponto, o acesso aos serviços que estavam vinculados às contribuições previdenciárias, como em boa parte do setor de saúde.

3.2.1 Pobreza e Desigualdade de Renda

Não obstante a rápida elevação no PIB *per capita*, os níveis de pobreza permaneceram bastante elevados, ainda que tenham melhorado. Os programas para população de baixa renda no Brasil estipulavam a linha de pobreza em três salários mínimos. Em 1970, 14 milhões de famílias (77% das famílias), correspondendo a 64 milhões de pessoas, ganhavam até três salários mínimos. Em 1980, esses números eram 17 milhões (60% das famílias) e 68 milhões, respectivamente (CALISING apud ABRANCHES, 1986, p.31).

Tomando como definição da linha de pobreza o provimento das necessidades básicas de alimentação, é estimado que em 1970, 49% dos domicílios estavam abaixo dessa linha. (ALTMIR, 1979; CALISING, 1983; ambos apud ABRANCHES, 1986). Em 1980, aproximadamente 43% dos domicílios se encontravam nessa situação (algo como 50 milhões de pessoas). Se distinguirmos entre o meio rural/urbano (em 1980), encontramos que 70% dos domicílios no primeiro estavam abaixo da linha da pobreza, ante 31% no meio urbano. Se essas camadas da população eram incapazes de suprir as despesas elementares de alimentação, quanto mais de outros serviços, menos importantes, porém essenciais a um padrão mínimo de vida.

Finalmente, considerando ainda outra medida, o rendimento mensal familiar inferior a meio salário mínimo por pessoa, em 1970, havia 13 milhões de famílias nessa situação (68% do total); e em 1980, 12 milhões de famílias (42% do total). No meio urbano, 53% (6 milhões) das famílias se enquadravam nessa circunstância, isto é, tinham renda *per capita* abaixo de meio salário mínimo, enquanto na área rural essa porcentagem atingia 90% (7 milhões de famílias). Em 1980, esses números vão a 28% (5 milhões de famílias) no meio urbano e 68% (7 milhões de famílias) no rural (ABRANCHES, 1986).

Se a porcentagem de famílias pobres se reduziu entre 1970 e 1980, o mesmo não se deu com a desigualdade de renda, a qual apresentou trajetória crescente desde 1960, ou antes. Enquanto neste ano o coeficiente de Gini já era elevado, de 0,504, em 1970 vai a 0,561, e em 1980 ao altíssimo patamar de 0,592 (ROCHA, 2013). Segundo Bonelli e Ramos (1993), todos os estratos obtiveram ganhos reais de renda entre os anos 1960 e 1980. O problema é que os

ganhos foram maiores quanto mais rica a camada populacional⁴⁹, daí a piora na distribuição. Um dos principais responsáveis para tanto residiu na política de compressão salarial estabelecida com o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), de 1964, num cenário de enfraquecimento do poder de barganha da classe trabalhadora.

A despeito dos dados, a gravidade da deterioração na distribuição de renda se via subestimada pelo argumento, bastante comum à época, de que primeiro seria necessário crescer, aumentar a renda, para depois distribuí-la. Estava de certa forma subjacente que os problemas sociais seriam solucionados com uma elevação suficiente da renda *per capita* do país, viabilizada pelo processo de acumulação capitalista.

Esta hipótese, acrescida de alguns elementos, é inclusive apresentada por Langoni em 1973 - e acatada como versão oficial pelo governo militar - como explicação para a concentração pessoal da renda ocorrida no país entre 1960 e 1970, o que suscitou extensos debates à época⁵⁰. De acordo com Grandra (2004), as conclusões do estudo de Langoni se calcavam na complementariedade de dois mecanismos: o “Efeito Kuznets”, e a corrida tecnológica *versus* a defasagem na qualificação da força de trabalho. Simplificadamente, o “Efeito Kuznets” previa que a relação entre crescimento econômico e distribuição de renda assumiria um formato em U invertido. Ou seja, a desigualdade de renda se elevaria com a aceleração do crescimento e se reduziria a partir de determinado ponto, quando a economia passasse a ter setores predominantemente de alta produtividade, nível de renda *per capita* mais elevado e crescimento mais vagaroso⁵¹. Pelo segundo mecanismo mencionado, por sua vez, haveria um descompasso entre a demanda por mão de obra qualificada – crescente com a rápida expansão tecnológica dos novos setores modernos - e a oferta deste tipo de trabalhador, inelástica no curto prazo devido ao atrasado sistema educacional brasileiro. O resultado teria sido um grande aumento no salário destes setores relativamente aos de mão de obra menos qualificada e uma consequente concentração pessoal da renda. Pressupunha-se, assim, que a variação da produtividade marginal do trabalho (e dos salários reais) dependia do nível de educação/treinamento do trabalhador, isto é, assumia-se como válida a Teoria do Capital Humano.

Essas medidas (pobreza e distribuição de renda), porém, ainda não são suficientes para se captar a real situação de desigualdade no país e, portanto, para indicar o caminho para sua superação. Conforme observa Santos (1979), é imprescindível para a avaliação de um

⁴⁹ Enquanto para os 10% mais ricos o aumento na renda entre 1960 e 1980 chegou a cerca de 150%, em termos reais, para os 40% mais pobres foi de 120% (BONELLI e RAMOS, 1993).

⁵⁰ Para uma discussão detalhada, ver Tolipan e Tinelli (1978).

⁵¹ Para uma explicação mais detalhada da “curva de Kuznets”, ver a seção 1.3 deste trabalho.

conjunto de políticas desenhadas com este fim, a definição apropriada e o conhecimento da situação presente (passada) dos componentes que se julgue relevantes ao conceito de bem-estar social (ou desenvolvimento social). No presente caso, a atenção estará centrada sobre bens e serviços públicos, cujo acesso nos parece indispensável para um padrão adequado de vida e para se alcançar uma via de desenvolvimento mais igualitária. Assim sendo, a análise a seguir buscará descrever a evolução da provisão pública (subsidiada, ou gratuita) em cinco áreas essenciais: habitação, saneamento, educação, saúde e transportes.

Adianta-se, quanto ao acesso em geral a bens e serviços básicos, que no começo de 1960 o déficit ainda era bastante elevado⁵². Somente a partir do final desta década e especialmente ao longo dos anos 1970, que parece haver uma difusão significativa de boa parte desses serviços; ainda assim, no início de 1980 – final do período escolhido para a análise/comparação – grandes falhas tanto no quesito quantidade como qualidade permanecem evidentes.

3.3 Provisão de Bens e Serviços Públicos

Antes de prosseguir, convém insistir em alguns pontos, já mencionados nos capítulos anteriores, acerca das características de determinados bens e serviços e dos possíveis impactos que uma maior provisão pública destes teria sobre o bem-estar dos estratos mais pobres da população.

Em primeiro lugar, cabe salientar a dificuldade em se medir o impacto redistributivo da provisão pública, gratuita ou subsidiada, de determinados bens e serviços. A infraestrutura de saneamento básico continua a ser o exemplo mais conspícuo nesse quesito. O simples acesso a uma rede de esgotos, por exemplo, antes restrito a uma minoria da população, certamente terá impacto considerável sobre o bem-estar geral da população, ainda que não altere a renda real das pessoas envolvidas⁵³ e, por isso, seja de difícil mensuração.

Por outro lado, o efeito redistributivo da provisão pública de outros tipos de bens e serviços, cuja participação no orçamento costuma ser elevada, é bem mais fácil de se aferir. Normalmente este é o caso da habitação. Por responder por parcela significativa da despesa

⁵² A título de curiosidade, o samba “Acender as Velas” composto por Zé Kéti em 1965 denuncia, já em meio à ditadura militar, a carência de condições básicas de vida nos morros/favelas do Rio de Janeiro: (...)/É mais um coração/Que deixa de bater/(...)/O doutor chegou tarde demais/Porque no morro/Não tem automóvel pra subir/Não tem telefone pra chamar/E não tem beleza pra se ver/E a gente morre sem querer morrer/(...).

⁵³ As tarifas de água e esgoto normalmente têm um peso muito pequeno no orçamento familiar. O ponto importante aqui é o acesso à infraestrutura em si de saneamento, ainda bastante precária nas regiões mais carentes do mundo subdesenvolvido.

total das famílias⁵⁴, os subsídios nesse setor terão maior impacto sobre a renda real e, por conseguinte, sobre o bem-estar dos beneficiários.

Finalmente haveria alguns casos em que, por serem cobradas tarifas para a utilização do serviço, como, por exemplo, na maior parte do setor de transporte urbano brasileiro, uma maior provisão comprometeria uma parcela maior da renda real, porém ainda assim podendo ter um efeito líquido positivo sobre o bem-estar. Nesse caso, o acesso por si só a um serviço antes indisponível, ou de pior qualidade, aumentaria o bem-estar geral, a despeito de comprometer maior parcela da renda. O exemplo da habitação também poderia ser pensado a essa luz: o financiamento público, subsidiado, de moradias próprias poderia representar um peso maior no orçamento da população alvo, porém, mesmo assim, representar um incremento de bem-estar, caso o ganho de qualidade compense a perda de renda real.

3.3.1 Habitação

Começando pela habitação, esforços relevantes por parte do Estado parecem surgir somente nos 1960. Uma política habitacional baseada num sistema estatal, centralizado, referido a todo o território nacional e apoiado em recursos de instituições específicas só se concretizou como área de intervenção social do Estado a partir de meados de 1960 (AURELIANO e DRAIBE, 1989). Com a entrada do governo militar em 1964, o antigo programa de habitação popular, sob responsabilidade da Fundação da Casa Popular (FCP)⁵⁵, é deixado de lado e substituído por um sistema baseado no Banco Nacional de Habitação (BNH), criado no mesmo ano. Embasada em um novo discurso ideológico, avesso ao populismo em geral, a nova política habitacional tendia a rejeitar a prática governamental anterior a 1964, implantando ao setor de baixa renda uma política mais próxima aos moldes “empresariais” (AZEVEDO, 1988).

Por outro lado, buscava-se com a criação do BNH obter o apoio de importantes parcelas das massas, simpáticas ao governo anterior. Concomitantemente, a criação do banco

⁵⁴ Para se ter uma ideia, em 1974/5, o gasto em habitação das famílias da metrópole de São Paulo chegava a 25,81% do total das despesas com consumo, sendo que o subitem alugueis e taxas respondiam por 9,32% do total. A participação do gasto com transporte também era bastante elevada, da ordem de 11,55% (ROCHA, 1995).

⁵⁵ É com a criação da Fundação da Casa Popular, em 1946, que se institucionaliza a primeira agência de nível nacional voltada exclusivamente para a construção de casas populares para o público de baixa renda. Além do financiamento a casa popular, caberia à FCP atuar na provisão de saneamento básico e serviços de infraestrutura. Porém, “a inexistência de mecanismo de receita constante...e a perda de parte importante do capital investido – em função da ausência de indexação das prestações, num contexto inflacionário – acarretaram um desempenho medíocre da instituição [FCP], no referente à produção quantitativa de casas populares.” (AZEVEDO, 1988, p. 108).

inserir-se na estratégia de desenvolvimento econômico, a qual almejava estimular a poupança, aumentar a absorção do contingente de mão de obra não qualificada, desenvolver a indústria de material de construção, dentre outros (AZEVEDO, 1988).

O Sistema Financeiro de Habitação (SFH), criado à mesma época, ficaria responsável por garantir as fontes de financiamento, através tanto de recursos do FGTS⁵⁶, quanto da caderneta de poupança (voluntária).

O fato é que a política de desenvolvimento urbano acabou por ficar cada vez mais sob a égide do BNH. O problema é que tal sistema se incluía muitas vezes numa lógica empresarial conflitante aos objetivos sociais que a provisão de serviços básicos deveria perseguir. Um exemplo claro se deu com o abastecimento de água e a implantação da rede de esgoto sanitário. Uma vez sob controle do BNH (antes eram administradas pelos governos locais), passaram a ser cobradas tarifas capazes de cobrir os custos de investimento e operação.

Para promover a construção pública de moradias populares⁵⁷ foram criadas, segundo Azevedo e Andrade (2011), Companhias Habitacionais (Cohabs) - empresas mistas sob controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais. Caberia a elas coordenar e supervisionar o trabalho das agências públicas e privadas que participavam da edificação, de modo a reduzir o preço das unidades produzidas. O dito mercado econômico, composto por mutuários com renda familiar entre três e seis salários mínimos⁵⁸, teria como interlocutores junto ao BNH as Cooperativas Habitacionais. Estas não possuíam fins lucrativos e constituíam-se em uma espécie de condomínio, sendo na maior parte das vezes dissolvidas após a realização das obras. Finalmente, o mercado médio, representado pelas famílias de renda mensal mínima de seis salários mínimos, ficaria a cargo principalmente dos agentes privados, Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs), Associações de Poupança e Empréstimos (APEs) e as Caixas Econômicas, formando o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

Inicialmente, o BNH priorizava em seus programas famílias com renda entre um e três salários mínimos, representativas do mercado popular. Por uma série de motivos, entretanto, políticos e econômicos, o desempenho desses programas até 1970 ficou muito aquém do planejado. Um dos fatores que contribuíram para isso e que era exógeno aos propósitos

⁵⁶ O FGTS havia sido instituído em 1967 com o fim de substituir o estatuto da estabilidade no emprego. Constituíam-se em patrimônio do trabalhador para habitação, desemprego, etc. (AURELIANO e DRAIBE, 1989).

⁵⁷ Inicialmente o mercado popular destinava-se a famílias com renda mensal de 1 a 3 salários mínimos. Posteriormente o limite superior passou a 5 salários mínimos (AZEVEDO e ANDRADE, 2011).

⁵⁸ O limite superior também foi aumentado posteriormente.

sociais do Banco, foi a política de arrocho salarial instituída pelo governo militar. Mesmo com os subsídios, as prestações da casa própria se tornavam cada vez mais pesadas aos mutuários das Cohabs, aumentando o índice de inadimplência nessas camadas.

A saída encontrada para a crise financeira do setor no início de 1970 foi a de redefinir as prioridades da política habitacional. Como os casos de inadimplência se concentravam nas camadas mais baixas, das quais o governo não mais se via na necessidade de atrair o apoio, os investimentos destinados a esses estratos diminuíram consideravelmente entre 1970 e 1974, ao passo que as aplicações nos mercados de classe média e alta, aumentaram. Após 1975, quando a inadimplência começa a se reduzir e o apoio popular volta a se tornar caro ao governo, num cenário de crescente abertura política, os investimentos em moradia popular voltam a crescer.

A tendência, ainda assim, foi a de se redirecionar cada vez mais, ao longo dos anos 1970, a política habitacional de parcelas mais pobres da população, alvo inicial, para outras mais próximas da classe média, com renda real familiar superior a três salários mínimos. Os setores da população mais necessitados foram ficando para segundo plano. A provisão pública nesse sentido era bastante restrita e falha.

A análise dos dados evidencia o descrito (TABELA 5): enquanto no primeiro período, de 1964 a 1969, das quase 440 mil unidades financiadas, 40,7% (cerca de 180 mil unidades), destinavam-se ao mercado popular (de um a três salários mínimos), entre 1970 e 1974, apenas 12% (77 mil unidades) das 640 mil unidades financiadas foram destinadas aos mais pobres (AZEVEDO e ANDRADE, 2011; ABRANCHES, 1986).

Entre 1975 e 1980, período de maior dinamismo do BNH, esta tendência parecia se reverter, com a construção recorde de 749.911 moradias populares (AZEVEDO e ANDRADE, 2011). Porém, os avanços neste setor foram em parte ilusórios, já que se apoiaram na elevação do limite de renda do mercado popular, para a faixa de três a cinco salários mínimos, somada a uma relativa melhora nos níveis do salário mínimo real.

Uma visão geral do período em questão (1964-1980), representada na TABELA 5 abaixo, sumariza os resultados da política habitacional do governo militar: foram financiadas aproximadamente 2 milhões e 900 mil unidades ao todo, das quais cerca de 1 milhão destinadas ao mercado popular (AZEVEDO e ANDRADE, 2011). Mais especificamente, cerca de 10% do total coube aos mutuários com rendimentos mensais de até três salários mínimos; 24% àqueles com até seis salários mínimos; e 62% aos que recebiam mais que dez salários mínimos (ABRANCHES, 1986).

TABELA 5 - Financiamentos Habitacionais Concedidos Através do SFH Entre 1964-1980

Clientela	Unidades Financiadas 1964-69		Unidades Financiadas 1970-74		Unidades Financiadas 1975-80		Unidades Financiadas 1964-80	
		%		%		%		%
Mercado popular*	178.227	40,7	76.746	12,0	749.911	41,7	1.004.884	35,0
Mercado econômico**	125.950	28,8	157.748	24,7	344.126	19,1	627.824	21,8
Mercado médio***	133.838	30,5	404.123	63,3	703.214	39,1	1.241.175	43,2
Total	438.015	100,0	638.617	100,0	1.797.251	100,0	2.873.883	100,0

Fonte: elaboração própria a partir dos dados encontrados em Azevedo e Andrade (2011).

* Cohabs e habitações construídas diretamente pelo BNH para a população de baixa renda.

** Cooperativas Habitacionais, Institutos, Mercados de Hipotecas.

*** Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e Material de Construção (Recon).

Com a crise econômica que se seguiu, o número de financiamentos do SFH, que vinha constante até 1982, despencou em 1983. Ainda assim, o total financiado entre 1981 e o primeiro semestre de 1985 foi considerável: 1.458.989 unidades, das quais 676.696 na área de interesse social⁵⁹ (BANDAROVSKY, 1990, p.175).

Em relação aos valores das aplicações do SFH até 1985, os dados a seguir descrevem tal trajetória. O valor total em US\$ milhões sai de 3.807 em 1974, cresce rapidamente a 6.096 em 1976, atingi o pico de 7.332 em 1980, e despenca a 2.061 em 1985 (BANDAROVSKY, 1990). Em relação ao PIB, esses valores oscilaram, em média, entre 2 e 3% entre meados de 1970 e de 1980.

A despeito do número de financiamentos concedidos, o déficit habitacional permaneceu elevado e as condições de moradia dos percentis mais pobres, bastante precárias. Um importante componente desse déficit consiste nas sub-habitações, normalmente entendidas ou como moradias precárias, construídas com material inapropriados, como nas favelas, ou como habitações mais antigas, com superlotação, deterioradas e carente de serviços. Estas últimas frequentemente se encontravam em áreas centrais, sendo conhecidas como cortiços (BANDAROVSKY, 1990, p.186).

A soma do número de sub-habitações urbanas do primeiro tipo à dos cortiços⁶⁰ chegou a pouco mais de 2 milhões em 1980, representando 11,5% do total de habitações urbanas à época (BANDAROVSKY, 1990). Ainda, em 1983, 20% dos domicílios pobres apresentavam

⁵⁹ Famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos (BANDAROVSKY, 1990).

⁶⁰ Considerando como cortiços as residências com duráveis com 10 ou mais habitantes.

densidade de moradores por cômodo insatisfatória. Por sua vez, a densidade por dormitório também era elevada em 23% das moradias de baixa renda (até dois salários mínimos; FIBGE/PNAD, 1983 apud ABRANCHES, 1986, p. 38).

Segundo Aureliano e Draibe (1989), a habitação foi a área de intervenção do Estado que possivelmente apresentou maiores características de iniquidade, irracionalidades, e de baixa efetividade social no período. Não só a forma de financiamento e a regra de auto-sustentação financeira do SFH limitavam o aspecto social da política habitacional, como também outros fatores contribuía para acentuar essa característica. Por exemplo: a “excessiva centralização do poder de decisão política e do controle sobre recursos financeiros e institucionais na esfera federal; e o alto grau de privatização inserto nos processos decisórios e de alocação de recursos, dada a possibilidade de que segmentos privados (setor de construção civil) e burocráticos maximizassem seus interesses em detrimento de interesses coletivos” (AURELIANO; DRAIBE, 1989, p.134).

À época da redemocratização, em meados de 1980, a necessidade de reforma do SFH e da política de habitação em geral se fazia patente. Não obstante, ignorando as discussões reformistas e pressionado pelas políticas de contenção de gasto do início de 1980, o governo simplesmente optou pela extinção do BNH, incorporando algumas de suas funções à Caixa Econômica Federal. O problema é que embora considerada uma agência de vocação social, as ações da Caixa apresentavam resquícios de um banco comercial, de modo que o alcance de suas medidas ficava limitado, até certo ponto, à busca de equilíbrio financeiro, ao retorno do capital aplicado, etc (AZEVEDO, 1988).

3.3.2 Saneamento

Até 1967, os sistemas de saneamento básico eram bastante deficientes. Os recursos, limitados, provinham majoritariamente de fontes orçamentárias e a execução dos programas se dava por órgãos tanto federais como estaduais. A proliferação desses agentes ao longo dos anos contribuiu não só para a falta de coordenação das ações no setor, como para a negligência frente aos estratos mais necessitados da população. Em 1967, a situação do acesso a saneamento básico era crítica: dos 45,3 milhões de habitantes que tinham domicílio urbano no país, somente 22,8 milhões possuíam acesso a abastecimento de água. Considerando a irregularidade e deficiência desses serviços, apenas 35% da população urbana usufruía de um padrão de abastecimento adequado (BANDAROVSKY, 1990).

Nos anos que se seguiram algumas importantes mudanças institucionais criaram as bases para os avanços que se dariam a partir dos anos 1970. Após o golpe de 1964, o governo instituído adota um novo modelo misto centralizador para a gestão da política de saneamento, centrado no Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) e no Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), ambos criados em 1968. Este último, à semelhança do SFH, teria como órgão central e normativo o BNH. O modelo instituído era considerado misto por ser desenvolvido em esfera municipal e estadual. Tanto no que tange ao abastecimento de água quanto ao sistema de esgotamento sanitário, os Estados que aderissem ao plano deveriam propor um “programa” de atividades, elaborado em participação com o BNH a partir de normas e critérios estabelecidos por este (ALMEIDA, 1977). A execução do programa resultante ficaria a cargo dos estados através das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs). Havia, entretanto, municípios - especialmente os que já possuíam infraestrutura mais avançada - que não aderiram ao PLANASA, isto é, não “concederam” seus serviços às companhias estaduais. Mantiveram, ao invés, o controle de seus sistemas por meio de autarquias ou empresas municipais (SAKER, 2007).

De modo geral, contudo, a política de saneamento do período se concentrou no PLANASA que, embora criado em 1968, só foi posto em execução a partir de 1971. Segundo Santos e De Paula (1989), este plano, respaldado pelo SFS, se constituiu no “instrumento mais abrangente e estruturado da ação governamental no setor” (SANTOS; DE PAULA, 1989, p.306). Até sua criação não havia no país uma política global e articulada de saneamento, o que se refletia no limitado volume de recursos dispendido no setor, sobretudo frente ao seu déficit.

A necessidade de se ampliar os investimentos parte justamente da constatação do desequilíbrio entre demanda e oferta por serviços básicos, desequilíbrio este agravado pelo rápido processo de urbanização pelo qual o país vinha passando. O Ministério do Interior atribuiu ao BNH, então, a tarefa de diagnosticar a situação de saneamento no país, bem como propor soluções para o patente problema.

É com base nas constatações do relatório resultante em 1967, dentre as quais podemos destacar o déficit em serviços de abastecimento de água e esgotos sanitários superior a 50% e 70%, respectivamente; a perspectiva de demanda crescente e de oferta insuficiente dos serviços de água e esgotos; e a ausência de planejamento sistematizado nos níveis federal, estadual e municipal no encaminhamento de soluções para o setor, que são traçados os objetivos básicos permanentes do PLANASA, quais sejam (SANTOS e DE PAULA, 1989, p.311):

- i) eliminação do déficit de saneamento básico no menor tempo possível e manutenção do equilíbrio entre a demanda e a oferta de serviços do setor em núcleos urbanos, tendo por base planejamento, programação e controle sistematizado;
- ii) auto-sustentação financeiro do setor de saneamento básico, através da evolução dos recursos, a nível estadual, dos Fundos de Financiamento para Água e Esgotos (FAE);
- iii) instituição de uma política tarifária que, de acordo com as possibilidades dos consumidores e com a demanda de recursos e serviços, e levando em conta a produtividade do capital e do trabalho, mantenha o equilíbrio entre a receita e a despesa;
- iv) desenvolvimento institucional das Companhias Estaduais de Saneamento Básico, através de programas de treinamento e assistência técnica;
- v) realização de programas de pesquisa tecnológicas que possibilitem alcançar soluções alternativas de baixo custo.

A principal meta estabelecida pelo governo federal em conformidade com os objetivos acima e adotada pelo PLANASA em 1971 consistia em atender, em 1980, a cerca de 80% da população urbana com serviços de água, assim como ampliar para ao menos 50% a parcela dessa população com acesso a serviços de esgotamento sanitário (ALMEIDA, 1977).

Os recursos do SFS para viabilizar a realização do plano proviriam majoritariamente de duas fontes: dos recursos para financiamento, tanto federais do BNH (próprios – FGTS principalmente - e captados interna e externamente), quanto estaduais, pelos Fundos de Financiamento para Água e Esgotos (FAE); e dos recursos de aplicação a fundo perdido, constituídos por recursos do orçamento próprio dos governos municipais e das contribuições provenientes de recursos orçamentários da União.

O financiamento via fundo perdido, isto é, via orçamento, diferentemente dos outros meios que dependiam de retornos financeiros, apresentava um caráter mais social ao permitir a diminuição do comprometimento financeiro dos estados e dos usuários, por exemplo, pela priorização das regiões mais pobres e pela redução das tarifas cobradas, respectivamente. Não obstante, esse tipo de financiamento não foi encarado como prioridade dentro da política desenhada.

Assim, foi a partir dessa nova institucionalidade que os investimentos em saneamento se expandiram nos anos seguintes. Três períodos podem ser distinguidos desde a criação do PLANASA até a reabertura política (SANTOS e DE PAULA, 1989). Entre 1968 e 1976, os recursos aplicados pelo SFS cresceram a taxas consideráveis, em parte viabilizados pelo elevadíssimo crescimento do PIB. Por sua vez, o período de 1977 a 1981 foi o que as aplicações do PLANASA alcançaram o patamar mais elevado, marcando a consolidação deste

plano; os recursos do BNH aplicados no setor de saneamento foram crescentes nesses anos. Por fim, entre 1982 e 1986, as aplicações caíram consideravelmente (voltam ao patamar de 1973/76), refletindo o cenário de forte crise econômica e das políticas contracionistas adotadas como suposta solução. Não só as arrecadações do FGTS, principal fonte de recursos do BNH, se viram fortemente reduzidas, mas também as receitas tributárias em geral, comprometendo as aplicações a fundo perdido.

A contrapartida da expansão nos gastos foi uma melhora no acesso a saneamento básico em geral, ainda que aquém da necessária ao suprimento do grande déficit no setor. No que tange o abastecimento de água, verificou-se a uma considerável expansão no período entre 1970 e 1984, com o acesso à rede geral de abastecimento de água⁶¹ passando de 54,4% dos domicílios particulares permanentes urbanos para 85,6% (BANDAROVSKY, 1990), atingindo assim as metas iniciais do PLANASA (ver TABELA 6 a seguir).

⁶¹ Inclui-se no acesso à rede geral de abastecimento de água tanto os domicílios com encanamento interno, como aqueles que, ainda que não o possuam, apresentem acesso a água dentro dos limites da propriedade (BANDAROVSKY, 1990).

TABELA 6 - Saneamento Básico - Atendimento da População Urbana - Brasil: 1970, 1980 e 1984

VARIÁVEIS	1970	1980	1984
1. População urbana residente			
1.1. Número de habitantes	52.084.984	80.436.409	92.869.693
1.2. % de população total	55.9	67.6	72.4
2. Domicílios particulares permanentes urbanos			
2.1. Número de domicílios	10.276.340	17.770.981	21.936.074
2.2. % do total de domicílios	58.3	70.5	75.2
3. Abastecimento de água - acesso a rede geral			
3.1. População urbana abastecida	26.673.153	39.466.492	78.458.262
3.2. Número de domicílios urbanos abastecidos	5.592.606	13.523.338	18.781.571
3.3. % da população urbana abastecida	51.2	73.9	84.5
3.4. % da população urbana abastecida via SFS	---	61.6	68.3
3.5. % dos domicílios urbanos abastecidos	54.4	76.1	85.6
3.6. % dos domicílios urbanos abastecidos via SFS	---	54.1	62.7
3.7. Número de localidades integradas ao PLANASA através das Cias Estaduais de Saneamento	185	2.889	3.900
4. Abastecimento de água (rede geral, poço ou nascente) com ausência de canalização interna			
4.1. Número de habitantes urbanos	13.380.031	17.103.157	15.016.968
4.2. % da população urbana	25.7	21.3	16.2
4.3. Número de domicílios urbanos	2.608.537	3.648.133	3.266.865
4.4. % dos domicílios urbanos	25.4	20.5	14.9
5. Ausência de água de qualquer fonte dentro da propriedade			
5.1. Número de habitantes urbanos	11.236.894	6.663.871	5.015.484
5.2. % da população urbana	21.6	8.3	5.4
5.3. Número de domicílios urbanos	2.258.062	1.474.449	1.146.400
5.4. % dos domicílios urbanos	22.0	8.3	5.2

Fonte: Bandarovsky (1990)

Os resultados são muito piores quando consideramos o esgotamento sanitário. A porcentagem de domicílios urbanos ligados à rede geral de esgotos subiu de 22,3% em 1970, para 39%, em 1984, representando apenas 24,2% da população urbana. Neste mesmo ano (1984), aproximadamente 42% da população urbana ainda se encontrava sem acesso seja à rede geral de esgoto ou a fossa séptica (BANDAROVSKY, 1990). No mais, em 1989, somente 47% dos municípios brasileiros possuía rede coletora de esgoto, grande parte concentrada na região Sudeste (FAGNANI, 1997). Tais dados refletem a má distribuição dos recursos do PLANASA, tanto entre setores (fornecimento de água, coleta de esgoto etc) como

entre regiões⁶². Quanto ao lixo coletado, 74,7% dos domicílios urbanos em 1985 apresentavam este serviço, correspondendo a 72,2% da população urbana (SANTOS e DE PAULA, 1989).

**CONT. TABELA 6 - Saneamento Básico – Atendimento da População Urbana
Brasil: 1970, 1980 e 1984**

VARIÁVEIS	1970	1980	1984
6. Esgotamento sanitário (acesso a rede geral)			
6.1. População urbana atendida	10.513.235	26.797.402	33.458.209
6.2. Número de domicílios urbanos atendidos	2.290.573	6.400.047	8.554.936
6.3. % da população urbana atendida	20.2	33.3	36.0
6.4. % da população urbana atendida via SFS	---	21.6	24.2
6.5. % dos domicílios urbanos atendidos	22.3	36.0	39.0
6.6. % dos domicílios urbanos atendidos via SFS	---	19.3	22.7
6.7. Número de localidades integradas ao PLANASA através das Cias Estaduais de Saneamento	3	343	447
7. Ausência de acesso a rede geral de esgoto e de fossa séptica			
7.1. Número de habitantes urbanos	29.132.287	33.376.469	38.848.758
7.2. % da população urbana	55.9	41.5	41.8
7.3. Número de domicílios urbanos	5.736.723	7.075.395	8.533.642
7.4. % do total de domicílios urbanos	55.8	39.8	38.9
8. Instalações sanitárias rudimentares			
8.1. Número de habitantes urbanos	19.678.172	20.819.149	27.170.162
8.2. % da população urbana	37.8	25.9	29.3
8.3. Número de domicílios urbanos	3.777.423	4.211.784	5.747.376
8.4. % do total de domicílios urbanos	36.8	23.7	26.2
9. Outras instalações e instalações de uso comum			
9.1. Número de habitantes urbanos	2.458.001	9.952.216	8.230.582
9.2. % da população urbana	4.7	12.4	8.9
9.3. Número de domicílios urbanos	476.435	2.457.853	2.092.221
9.4. % do total de domicílios urbanos	4.6	13.8	9.5
10. Ausência de instalações sanitárias			
10.1. Número de habitantes urbanos	6.996.114	5.778.658	5.127.977
10.2. % da população urbana	13.4	7.2	5.5
10.3. Número de domicílios urbanos	1.482.868	1.284.676	1.201.225
10.4. % do total de domicílios urbanos	14.4	7.2	5.5

Fonte: Bandarovsky (1990).

⁶² Entre 1968 e 1984, somente 1/3 dos recursos do PLANASA, aproximadamente, foi destinado aos programas de esgotamento sanitário, estando 2/3 deste montante concentrados em São Paulo (FAGNANI, 1997).

Os fracos resultados observados nos serviços de esgotamento sanitários, não só em termos absolutos, mas também relativamente aos serviços de água, refletem a lógica empresarial-financeira por trás do PLANASA. Por apresentar retornos mais rápidos e custos significativamente menores, os sistemas de abastecimento de água foram claramente priorizados em detrimento dos sistemas de esgoto (SANTOS e DE PAULA, 1989). Não surpreende a baixa taxa de acesso a estes últimos ao final do período do plano.

Por fim, tomando o abastecimento de água, instalações sanitárias, densidade habitacional, luz elétrica e material de construção, como *proxy* para condição adequada de saneamento e habitação, apenas 18% dos domicílios de baixa renda podiam ser considerados satisfatórios em 1978. Menos de duas em cada dez residências nas camadas mais pobres, e menos de três em dez nas faixas entre dois e três salários mínimos, apresentavam condições adequadas de vida por este critério no ano mencionado (CALISING apud ABRANCHES, 1986, p.39).

3.3.3 Educação

A ação do Estado brasileiro na educação remonta ao período imperial, apresentando alguns avanços relevantes com a constituição de 1891. A efetivação de uma política nacional neste campo só começa a tomar forma, todavia, a partir de 1930. Da criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, neste ano, até a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1961, formaram-se as bases de um aparelho social do Estado que proporcionou apoio material à elaboração de uma política governamental de educação. Simultaneamente, serviu como uma resposta satisfatória às pressões por ampliação da cidadania crescentes desde os anos 1920 (AURELIANO e DRAIBE, 1989).

Segundo Aureliano e Draibe (1989), foi a partir da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases de 1961, cujo projeto vinha sendo discutido desde 1948, e da criação do Conselho Federal de Educação, que completou-se “a centralização dos dispositivos básicos de controle estatal sobre a educação” (AURELIANO e DRAIBE, 1989, p.122), formando um sistema nacional de ensino integrado. Até certa medida, ainda segundo as autoras, a Lei de Diretrizes e Bases estabeleceu a estrutura chave⁶³ para a expansão do sistema educacional, principalmente após 1964, resultando em inegáveis avanços no setor.

⁶³ As alterações que seguiram a entrada do governo militar, notadamente, a reforma universitária, a introdução da formação profissionalizante no ensino básico e secundário, e a importante extensão da escolaridade obrigatória para oito anos, não fugiram muito à estrutura já consolidada (AURELIANO e DRAIBE, 1989).

Entre 1950 e 1980 a porcentagem de analfabetos maiores de 15 anos se reduziu de 50,4% para 25,45%, ainda que seu número absoluto tenha aumentado (FOGAÇA, 1990). Esse resultado espelha a expansão/melhoria do sistema formal de ensino, assim como uma série de ações fora desse âmbito, que priorizaram campanhas específicas de alfabetização. Certamente a de maior alcance foi a do Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), posteriormente Fundação EDUCAR. O impacto destas iniciativas se expressa no fato de que entre 1970 a 1980 seus cursos de alfabetização contaram com 38.933.971 matrículas e 14.383.173 aprovados.

Por seu turno, os resultados no sistema formal variaram conforme o grau de ensino em questão, mesmo que a oferta de vagas na maioria tenha crescido a elevadas taxas. Começando pelo 1º grau⁶⁴, o aumento na taxa de escolarização entre 1960 e 1980 resultou em uma redução relativa expressiva da parcela da população de 7 a 14 anos fora da escola⁶⁵, de 55% para 20%⁶⁶ (GUSSO apud FAGNANI, 1997).

Esse número, contudo, isto é, a taxa de escolarização, é insuficiente para medir a cobertura real do sistema. É importante atentar, também, para o número de concluintes e a relação deste com o de entrantes, já que os níveis de repetência e evasão eram sabidamente altos no país.

Assim sendo, e conforme a TABELA 7, enquanto o número de matrículas iniciais no 1º grau subiu de 8.368.285, em 1950, a 24.769.359, em 1985, o de concluintes evoluiu de 118.055 a 865.131 no período, aumentando, portanto, a proporção de alunos concluintes em relação aos entrantes (FOGAÇA, 1990).

⁶⁴ Sob a Lei n. 5.692, de agosto de 1971, os antigos cursos primário e ginásial foram agregados em um único curso, ensino fundamental (1º grau), de oito anos. Adicionalmente, foi ampliada a obrigatoriedade escolar para as faixas etárias dos 7 aos 14 anos (FAGNANI, 1997).

⁶⁵ A frequência escolar da população de sete a quatorze anos em relação ao nível de renda da família é bastante indicativa da desigualdade neste setor. 97% das crianças fora da escola em 1970 pertenciam às famílias com rendimento *per capita* de até meio salário mínimo, estando boa parte destas no meio rural. Há que atentar, todavia, que no caso da educação a desigualdade do acesso estava em grande parte relacionada ao *trade off* trabalho x estudo. Embora de má qualidade, o ensino público era bastante difundido (ABRANCHES, 1986).

⁶⁶ Contudo, há divergências nessa porcentagem conforme a fonte dos dados. Se medido pelos Censos, a porcentagem da população de 7 a 14 anos fora da escola era da ordem de 48,1% em 1960 (6.925.319 em termos absolutos), diminuindo a 33,6% em 1980 (7.715.489 de crianças). Os dados do IBGE/MEC/SEEC, usados acima, apontam para um número de crianças fora da escola bem menor: 4.505.000 em 1980, ou 20% do total, conforme mencionado no texto de Fogaça (1990).

**TABELA 7 - Brasil: Evolução do Ensino de 1º Grau
Distribuição por Dependência Administrativa - 1950/1985**

Ano	Dependência Administrativa	Ensino de 1º Grau							
		Estabelecimentos	Share (%)	Docentes	Share (%)	Matrícula Inicial	Share (%)	Concluintes d/	Share (%)
1950	Total a/	57.673	100,0	112.499	100,0	4.352.043	100,0	-	100,0
	Pública	51.289	88,9	97.475	86,6	3.887.310	89,3	-	-
	Particular	6.384	11,1	15.024	13,4	464.733	10,7	-	-
	Ciclo Ginásial	1.448	-	19.930	-	338.059	-	45.763	-
1960 b/	Total	99.996	100,0	284.115 c/	100,0	8.368.285 c/	100,0	118.055 c/	100,0
	Pública	88.123	88,1	220.850	77,7	6.916.124	82,6	41.632	35,3
	Particular	11.873	11,9	63.265	22,3	1.452.161	17,4	76.423	64,7
1970	Total	154.881	100,0	654.395	100,0	15.904.627	100,0	406.236	100,0
	Pública	140.766	90,9	531.219	81,2	13.555.945	85,2	229.646	56,5
	Particular	14.115	9,1	123.176	18,8	2.348.682	14,8	176.590	43,5
1980	Total	201.926	100,0	884.257	100,0	22.598.254	100,0	841.067	100,0
	Pública	189.715	94,0	757.504	85,7	20.457.684	90,5	615.605	73,2
	Particular	12.211	6,0	126.753	14,3	2.140.570	9,5	225.462	26,8
1985	Total	187.273	100,0	1.040.553	100,0	24.769.359	100,0	865.131 e/	100,0
	Pública	176.885	94,5	900.832	86,6	21.775.652	87,9	667.450	77,2
	Particular	10.388	5,5	139.721	13,4	2.993.707	12,1	197.681	22,8

Fonte: Fogaça (1990, p.359)

Notas:

a/ Informações relativas ao Ensino Fundamental Comum

b/ Ensino Primário Comum + Ensino Médio de 1o ciclo

c/ Dados estimados por dependência administrativas

d/ Para 1960 e 1970, os dados referem-se aos concluintes do Ensino Médio de 1º ciclo

e/ Concluintes de 1984

É importante ressaltar que, enquanto a participação da rede particular no total das matrículas iniciais se manteve no baixo patamar de 10% a 20%, sua contribuição relativa no quesito concluintes caiu consideravelmente: enquanto em 1960 era responsável por 64,7% das conclusões do 1º grau (com participação na matrícula total de 17,4%), esse número caiu para 43,5%, em 1970 (14,8% da matrícula total), chegando a apenas 22,8%, em 1985 (12,1% da matrícula total). Essa constatação evidencia o crescente peso da educação básica nas pautas do Estado, indo de encontro, adicionalmente, ao argumento recorrente à época de que o desempenho do setor privado vinha melhorando ao passo que o do setor público caindo (FOGAÇA, 1990).

Em termos de infraestrutura, o número de estabelecimentos da rede pública atendendo ao 1º grau subiu de 51.289 em 1950, a 189.715 em 1980, mantendo sua participação em relação ao total de estabelecimentos em torno de 90% (FOGAÇA, 1990). Dai até 1985, em decorrência da crise, o número de estabelecimentos públicos caiu a 176.885, porém mantém sua participação em relação ao setor privado.

No 2º grau, o número de matrículas iniciais cresceu de 267.144, em 1960, para 3.016.138, em 1985, e o de concluintes de 61.101 a 585.193, no mesmo período, conforme a TABELA 8 a seguir. É notável, novamente, o crescimento do número de concluintes também neste setor de ensino, embora a proporção entre concluintes e entrantes tenha caído um pouco.

TABELA 8 - Brasil: Evolução do Ensino de 2º Grau
Distribuição por Dependência Administrativa - 1950/1985

Ano	Dependência Administrativa	Ensino de 2º Grau							
		Estabelecimentos	Share (%)	Docentes	Share (%)	Matrícula Inicial	Share (%)	Concluintes d/	Share (%)
1950 a/	Total	624	100,0	8.680	100,0	68.861	100,0	14.285	100,0
	Pública	-	-	-	-	-	-	-	-
	Particular	-	-	-	-	-	-	-	-
1960 c/	Total	2.709	100,0	35.590 b/	100,0	267.144	100,0	61.101 b/	100,0
	Pública	839	31,0	13.804	38,8	93.617	35,0	20.458	33,5
	Particular	1.870	69,0	21.786	61,2	173.527	65,0	40.643	66,5
1970 c/	Total	4.784 b/	100,0	112.243	100,0	1.003.475	100,0	225.913	100,0
	Pública	1.867	39,0	60.581	54,0	550.619	54,9	111.651	49,4
	Particular	2.917	61,0	51.662	46,0	452.856	45,1	114.262	50,6
1980	Total	7.443	100,0	198.087	100,0	2.819.812	100,0	541.325	100,0
	Pública	3.599	48,4	110.531	55,8	1.508.891	53,5	239.051	44,2
	Particular	3.844	51,6	87.556	44,2	1.310.921	46,5	302.274	55,8
1985	Total	9.260	100,0	206.111	100,0	3.016.138	100,0	585.193 d/	100,0
	Pública	5.196	56,1	132.153	64,1	2.011.910	66,7	314.322	53,7
	Particular	4.064	43,9	73.958	35,9	1.004.228	33,3	270.871	46,3

Fonte: Fogaça (1990, p.361).

Notas:

a/ Ensino Médio de 2º ciclo (científico e clássico).

b/ Valores estimados quanto a dependência administrativa.

c/ Ensino Médio de 2º ciclo.

d/ Concluintes de 1984.

A relação entre os setores público e privado varia bastante quando consideramos o 2º grau. O *share* da matrícula inicial atribuído ao setor público é bem menor do que no 1º grau, porém com tendência crescente no período: sai 35% em 1960, permanece na casa dos 50% em 1970 e 1980, chegando a 66,7% em 1985. No caso das conclusões, a participação pública também aumenta, porém a taxas menores: em 1960 era de 33,5%, em 1970 de 49,4%, caindo a 44,2% em 1980, para subir de novo até 53,7%, em 1985 (FOGAÇA, 1990). No geral, contudo, em todo o período a relação entre o número absoluto de concluintes e de entrantes se apresenta maior na rede particular do que na pública. Segue-se que o número de evasões e repetência na primeira é menor do que na última. As explicações para isso passam tanto por uma possível melhor qualidade no ensino privado nesse grau de ensino, como pelo fato de sua clientela ser predominantemente de renda média e alta, não tendo, portanto, que enfrentar uma série de condições adversas comumente observadas para os estratos mais pobres e que certamente prejudicam seu desempenho escolar.

No tocante à infraestrutura quantitativa no 2º grau, o número de estabelecimentos da rede pública se elevou de 839 em 1960 a 5.196 em 1985, configurando um crescimento de 619%.

Conforme ressaltado ao longo deste trabalho, a provisão pública de determinados serviços, dentre os quais se inclui a educação, beneficia a população pelo aumento de bem-estar gerado pelo acesso ao serviço e à ampliação do consumo privado que muitas vezes este proporciona, assim como pela criação direta de empregos formais. Apenas para se ter uma parca noção, o número de docentes da rede pública aumentou de 97.475, em 1960, a 900.832, em 1985, no 1º grau; e de 13.804, em 1960, a 132.153 em 1985, no 2º grau. Isso sem contar as diversas outras funções que constituem o sistema educacional e que certamente contribuíram para um aumento ainda maior no emprego público.

Cabe mencionar, contudo, que embora tenham ocorrido importantes avanços no 1º e 2º grau do sistema educacional público brasileiro, estes foram em sua maior parte de cunho quantitativo. A permanência de altos níveis de evasão e repetência, notadamente no setor público, e representativos da (má) qualidade do sistema, era preocupante. Os motivos para tal são diversos e de difícil medição, porém especula-se que estejam associados à: adoção de até quatro turnos de duas horas e meia diárias, má formação dos docentes, precariedade dos equipamentos escolares, e escassez de recursos técnico-pedagógicos e financeiros (FOGAÇA, 1990), além, é claro, do fato de a grande maioria que frequentava a escola básica pública ser oriunda das populações de mais baixa renda, nas quais a necessidade de contribuir com a renda familiar muitas vezes conflitava com o tempo disponível de estudo da criança.

Por fim, algumas considerações acerca do ensino de 3º grau (superior) merecem ser tecidas, não obstante o acesso das camadas mais pobres a este e, logo, o impacto sobre a desigualdade social sejam bastante restritos. De forma geral os resultados são bem expressivos. De 1960 a 1970, a matrícula inicial total cresceu 356,51%, ao passo que o número de concluintes 279,15%. Entre 1970 e 1980, esses números se expandiram a 223,70% e 253,52%, respectivamente. Em termos absolutos, o total de matrículas iniciais avançou de 93.202, em 1960 a 1.377.286, em 1980; e o total de concluintes de 16.893 para 226.423, no mesmo período. O papel do setor privado no ensino de 3º grau e para os resultados positivos alcançados por este no período em questão é bem mais relevante. A matrícula inicial nas instituições particulares subiu de 44% do total em 1960 para 50,5% em 1970, atingindo 64% em 1980. Por sua vez a taxa de conclusão da rede privada passou de 46% do total, em 1960, a 64%, em 1980. Ainda, em 1970, os estabelecimentos particulares correspondiam a 75% do total da rede de instituições do ensino superior, se expandindo levemente até 1980, quando alcança 77%. O desempenho medido pela relação matrícula inicial/concluintes se mantém praticamente igual em ambos os setores (público e privado), com o número de concluintes representando uma média de 16% da matrícula inicial.

3.3.4 Saúde

A intervenção efetiva do Estado na saúde tem início nos anos 1930, porém à semelhança de outras áreas de intervenção social, é a partir do final de 1960 que o acesso da população aos serviços relacionados se amplia de forma mais notória. O perfil de intervenção e da política de saúde então consolidado, é delineado entre 1930 e 1966 (C. BRAGA apud AURELIANO e DRAIBE, 1989) e se organizava sobre dois subsetores, o de saúde pública e o de medicina previdenciária. Até a metade da década de 1960, o primeiro era predominante. Do final de 1950 em diante, contudo, a medicina previdenciária se expandiu consideravelmente, assumindo o papel central na política estatal de saúde após o meio de 1960. Um discurso médico assistencial privatista passou a se impor, progressivamente, por meio de uma série de decretos leis e programas (FAGNANI, 1997, 2005).

A expansão efetiva da cobertura e atenção à saúde se deu, então, nos moldes dessa medicina previdenciária, que tinha como aparelho central o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), criado em 1967. Ilustrando esta tendência temos que, enquanto em 1970 a parcela do gasto público em saúde que cabia à União era de 15,13%, aos estados e Distrito Federal de 22,42%, e aos municípios (das capitais) de 2,06%, o Instituto Nacional de

Previdência Médica da Previdência Social (INAMPS)⁶⁷ ficava responsável por 60,01% do total, expandindo-se para 64,01%, em 1980 (AURELIANO e DRAIBE, 1989).

Duas razões, fora os aspectos estruturais do processo de industrialização, contribuiriam para explicar, segundo José Carlos Braga (apud AURELIANO e DRAIBE, 1989, p.130), essa tendência. Em primeiro lugar, o grau de organização, mobilização e força política das massas, era de tal sorte baixo que pouco se constituía num fator de pressão capaz de efetivar uma política universal de saúde básica, coletiva; fora isso, a estrutura tributária ainda era relativamente limitada a esta época, podendo comprometer o volume de recursos orçamentários necessários a uma expansão maior da saúde pública.

O INAMPS, por sua vez, era financiado por contribuições dos segurados da previdência social, num esquema de auto-financiamento em que a disponibilidade financeira crescia com o aumento do emprego. Com efeito, a forte retomada do crescimento econômico a partir de 1968, ao aumentar as receitas previdenciárias, foi um dos principais determinantes para a expansão da cobertura dos serviços de saúde verificada no período (SILVA, 1984; FAGNANI, 1997), contribuindo, outrossim, para consolidar a hegemonia do modelo de saúde previdenciário sobre o da saúde pública preventiva, esta de responsabilidade do Ministério da Saúde (FAGNANI, 1997).

Os problemas oriundos do gigantismo e descontrole do sistema instituído, entretanto, dão voz a partir meados de 1970 a discussões de reforma buscando sobretudo por maior integração (das três esferas de ações públicas), de um lado, e descentralização e desconcentração (política e administrativa), de outro (AURELIANO e DRAIBE, 1989). As medidas resultantes, concernentes à área da saúde, previdência e assistência social, se deram por três frentes (FAGNANI, 1997). Numa primeira, houve uma reorganização administrativa, expressa principalmente na criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1974, e na institucionalização do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), em 1977. Um segundo conjunto de medidas almejava estender a cobertura e o acesso do complexo previdenciário e de assistência médica. Particularmente a respeito desta última, destacou-se a criação do Plano de Pronta Ação (PPA), o qual garantia o direito de qualquer pessoa de ser atendida em caso de emergência, mesmo que não fosse beneficiária da Previdência Social. Os gastos seriam cobertos pelo INPS. O terceiro grupo de ações que, embora crucial, não obteve resultados satisfatórios, procurou enfatizar ações primárias de saúde, assim como promover maior articulação, integração e hierarquização das redes

⁶⁷ Autarquia filiada ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Foi criado em 1974 pelo desmembramento do INPS.

preventivas – de responsabilidade do Ministério da Saúde – e curativas – INAMPS. Os principais esforços se constituíram na organização do Sistema Nacional de Saúde (SNS), em 1975, e na formulação do Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde (PREVSAÚDE), em 1980.

O fato é que, a despeito de alguns esforços em se expandir a participação direta do Estado, a medicina previdenciária se manteve predominante no período em questão. Essa desproporção em relação à saúde pública gerou/expandiu sérias distorções no sistema: I) o desequilíbrio entre a medicina hospitalar/curativa, priorizada na medicina previdenciária, e a atenção preventiva e primária em saúde; ii) o sistema passou a recorrer de forma crescente a serviços junto ao setor privado em vez da prestação pública, refletindo interesses particularistas, burocráticos e empresariais (AURELIANO e DRAIBE, 1989; SILVA, 1984), menos permeáveis, portanto, aos interesses da população consumidora dos serviços de saúde.

Seja como for, foi a partir deste sistema, moldado nos anos 1960/70, que o acesso à saúde se expandiu consideravelmente nos anos que se seguiram. Alguns dados corroboram os avanços no setor, tanto no que tange os serviços como à infraestrutura. Evidenciam, ademais, a importância do Estado nesse processo, não obstante a tendência às características privatistas mencionadas.

Começando pela infraestrutura, particularmente pelo número de hospitais, os avanços são inegáveis: o número total de hospitais no país saltou de 2.847, em 1964, para 5.708, em 1978 (TABELA 9). Apesar da participação do setor público ainda permanecer relativamente baixa, a taxa de crescimento dos hospitais públicos é bastante expressiva, da ordem de 134,6%, para o mesmo período. Em termos absolutos, seu número se expandiu de 457 a 1.022 (1964-78)⁶⁸ (SILVA, 1984).

⁶⁸ O número de hospitais privados se divide entre os lucrativos, que sai de 944, em 1964 para 2.598 em 1978, e os não lucrativos, estes evoluindo de 1.446 a 2.038 nos mesmos anos (SILVA, 1984).

TABELA 9 - Evolução do Número de Hospitais e Participação no Total Segundo Entidade Mantenedora

Ano	Públicos		Privados		Privados		Total	%
		%	Lucrativos	%	Não Lucrativos	%		
1964	457	16,0	944	33,10	1.446	51,0	2.847	100,0
1967	469	14,5	1.423	44,00	1.343	41,5	3.235	100,0
1978	1.072	19,0	2.598	46,00	2.038	35,7	5.708	100,0

Fonte: Silva (1984, tabela 38).

Reflexos satisfatórios são sentidos também na evolução do número de leitos hospitalares, muito embora os avanços tenham se concentrado no âmbito particular⁶⁹. O total saiu de 257.371, em 1960, passando a 367.522, em 1971, até chegar a 475.382, em 1978. O número de leitos públicos cresceu significativamente somente no primeiro período (1960-1971), indo de 97.526 a 124.601. Dai até 1978 esse número de se manteve praticamente constante, porém sua participação no total se reduziu (SILVA, 1984).

No mais, conforme a TABELA 10 abaixo, entre 1971 e 1980, o número de internações hospitalares através do sistema INPS/INAMPS⁷⁰ se expandiu de 2,9 milhões para 11,8 milhões; o de consultas médicas de 44,7 milhões para 179,8 milhões; o de consultas odontológicas de 3,1 milhões para 34,2 milhões; e os exames laboratoriais, radiológicos e outros serviços complementares em 306%, 616% e 819%, respectivamente (SILVA, 1984). Vale notar que na maioria destes serviços, a taxa média anual de crescimento aumentou após a implantação do PPA, evidenciando sua importância para a expansão dos atendimentos prestados através da medicina previdenciária como um todo.

⁶⁹ O Estado muitas vezes contratava serviços junto ao setor privado para atender a demanda, de modo que, ainda que a estrutura estivesse no âmbito particular, o acesso ainda poderia se dar pelo sistema INPS/INAMPS.

⁷⁰ A análise dos serviços prestados pela política estatal de atenção à saúde após 1967, tendo em vista a importância da assistência médica previdenciária, se resumiu basicamente à produção de serviços pelo INPS e FUNRURAL até 1978, e pelo INAMPS após a criação do SINPAS (SILVA, 1984).

TABELA 10 – Medicina Previdenciária (INPS/INAMPS): Dados de Produção e Crescimento, Brasil, 1971-80

Ano	Internações Hospitalares		Consultas Médicas		Consultas Odontológicas		Exames Laboratoriais		Exames Radiológicos		Outros Serviços Complementares	
	Número (Milhões)	Δ (%)	Número (Milhões)	Δ (%)	Número (Milhões)	Δ (%)	Número (Milhões)	Δ (%)	Número (Milhões)	Δ (%)	Número (Milhões)	Δ (%)
1971	2,9	-	44,7	-	3,1	-	12,7	-	3,2	-	10,5	-
1980	11,8	306,9	179,8	302,2	34,2	1003,2	51,5	305,5	22,9	615,6	96,5	819,0

Fonte: elaboração própria com base em Silva (1984, tabelas 49 e 50).

A contrapartida no gasto relativo é menos conclusiva. Em relação ao PIB, o gasto global do Estado (administração centralizada em todos os níveis e administração descentralizada) em atenção à saúde ficou em 2%, em 1974, subindo a 2,7%, em 1978, até finalmente cair a 2,2%, em 1980 (SILVA, 1984). No entanto, a velocidade de crescimento do gasto global em atenção à saúde foi maior que a do PIB no período 1974-80 (à exceção do ano 1977). A composição do gasto, por outro lado, reitera a predominância da medicina previdenciária sobre a de saúde pública, coletiva. Como já mencionado acima, o complexo previdenciário respondia por pouco mais de 60%, em média, do gasto público total em saúde entre 1970-80, cabendo o restante à União, estados e municípios das capitais.

Se por um lado os avanços foram inegáveis, por outro ainda permaneceram grandes déficits no setor. Dadas as características do modelo, particularmente seu aspecto assistencial e privatista, não surpreende, por exemplo, que a expectativa de vida e a mortalidade infantil permanecessem bem maiores entre as parcelas da base da pirâmide social. O acesso a serviços de saúde neste meio permaneceu precário, longe de ser comparável ao das camadas mais abastadas da população, cuja renda mensal as permitia recorrer aos serviços privados. A título de ilustração, mais da metade (54,5%) das mulheres de família de baixo rendimento não teve atendimento pré-natal em 1981, enquanto 90% das mulheres de famílias com renda superior a cinco salários mínimo o tiveram. Ademais, excluídas do setor privado, as famílias mais pobres dependiam de assistência do governo, predominantemente usada em casos de doenças manifesta. Dificilmente tinham acesso a bens e serviços de saúde preventivos, estes bastante difundidos nos percentis mais ricos da população (ABRANCHES, 1986).

Com o início da crise, como era de se esperar, o complexo previdenciário se viu fortemente comprometido, sendo que o ajuste maior recaiu sobre a assistência médica: sua participação no total despendido pelo SINPAS caiu de 28% para 21% entre 1980-83 (FUNDAP apud FAGNANI, 1997). Tal movimento seguiu a instituição do Conselho de

Administração da Saúde Previdenciária (CONASP) em 1981, cujo objetivo central consistia justamente em aprofundar a contenção de despesas e racionalizar a assistência médica previdenciária. À diferença de outras tentativas em se reorganizar o sistema (por exemplo, o Sistema Nacional de Saúde e o PREVSAÚDE), o CONASP obteve certo êxito, sobretudo, ao adaptar o componente médico-hospitalar ao contexto de escassez e instituir novas bases organizacionais (FAGNANI, 1997, 2005).

As críticas ao sistema de saúde instituído e às visíveis falhas ainda patentes no acesso aos serviços correspondentes, traduziram-se numa mobilização social crescente a partir de meados dos anos 1970. De fato, de acordo com Luz (1991), a insatisfação popular já se fazia visível desde o início dos anos 1970, com os quebra-quebras de ambulatórios e os conflitos nas filas de espera dos serviços de saúde. Após 1974 e, principalmente, no final desta década e início da de 1980, com o abrandamento das políticas repressivas, o movimento ganhou ainda mais força, em diversas frentes: os movimentos sociais de internos e residentes médicos procuraram estabelecer estratégias de questionamento e mudança das políticas sociais do regime militar; estudantes de medicina realizaram várias greves de importância nacional; cientistas, acadêmicos e tecnocratas progressistas traziam a discussão acerca da degradação das condições de vida para dentro do congresso e em diversos seminários nacionais e internacionais; e, finalmente, os movimentos sociais comunitários (associações de moradores de bairros e favelas, movimentos de mulheres, sindicatos, Igreja e partidos políticos progressistas) denunciavam as condições precárias da saúde, exigindo, ao mesmo tempo, soluções para os problemas do modelo estabelecido pelo regime autoritário. Ao final, a emergência e consolidação desses movimentos sociais contribuíram para a expansão do sistema no período, mas principalmente para a mudança na forma como a saúde pública era enxergada:

A percepção social da saúde como direito de cidadania é um dado novo na história das políticas sociais brasileiras. Cremos que essa percepção é fruto dos movimentos sociais de participação em saúde da segunda metade dos anos 70 e do início dos anos 80. (LUZ, 1991, p.87-8)

Posteriormente, após a abertura política e o recrudescimento de pressões populares, o governo reconhece a grande “dívida social” e compromete-se com seu resgate. A segunda metade da década é marcada, então, por discussões reformistas - visando alterar a forma e alcance da política de saúde pública estabelecida – que culminariam na instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), respaldado pela Constituição de 1988. Seus objetivos consistiam em prover atenção abrangente e universal, preventiva e curativa por meio da gestão e prestação

descentralizadas de serviços de saúde. Apesar de diversas limitações, especialmente em relação ao almejado inicialmente, houve uma melhora considerável no acesso à atenção básica de emergência, a cobertura à vacinação e assistência pré-natal passou a ser universal, além de elevar-se consideravelmente o investimento em recursos humanos e tecnologia (PAIM et al., 2011).

3.3.5 Transporte

Finalmente, algumas considerações merecem ser tecidas acerca dos avanços no transporte coletivo urbano. A política de transporte estabelecida na segunda metade de 1950, no bojo do Plano de Metas, priorizou absolutamente o setor rodoviário, num claro intuito de articulação com o processo de industrialização em andamento. Ao mesmo tempo, marginalizou os sistemas ferroviário e hidroviário e ignorou o transporte coletivo urbano. Esse padrão estabelecido para a política de transportes, denominado por Braga e Agune (apud FAGNANI, 1985) de “automobilístico-rodoviário”, vigoraria até o início de 1970. O transporte coletivo urbano foi completamente negligenciado até então. Prova disso é a omissão deste inclusive no Plano Nacional de Viação, aprovado em 1973. A política do setor concentrou-se majoritariamente em obras de infraestrutura viária destinadas ao transporte individual.

Não surpreende que na maior parte dos anos entre 1960 e 1973, coube ao setor rodoviário cerca de dois terços dos investimentos federais realizados no âmbito da política nacional de transportes. O percentual destinado ao transporte urbano foi ínfimo (FAGNANI, 1985).

Como consequência, houve no período uma intensa transição nos meios utilizados para o tráfego de passageiros. Enquanto a participação do setor ferroviário no volume total de passageiros/km transportado caiu de 27,9% para 2,7% entre 1953/74, a do setor rodoviário se expandiu de 66,1% a 95,1% no mesmo período (FAGNANI, 1985).

Em 1975, de acordo com Fagnani (1985), o Governo Federal finalmente se posicionou em relação ao transporte coletivo urbano, estabelecendo o Sistema Nacional de Transportes Urbanos (SNTU), e autorizando a criação da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), cujos objetivos centrais seriam promover a implantação da Política Nacional de Transportes Urbanos e buscar soluções para o grave problema institucional do setor. Como suporte financeiro, a EBTU contaria com o Fundo de Desenvolvimento do Transporte Urbano (FDTU), instituído à mesma época.

Verificou-se então, a uma ampliação, a partir de 1975, do grau de centralidade política do setor, somada a um aumento da importância do transporte coletivo dentro da política geral de transportes. A mudança na postura do governo a partir de 1974 reflete um conjunto de estratégias mais amplo que visava complementar a matriz industrial do país reduzindo, concomitantemente, sua dependência energética externa⁷¹, ainda mais num cenário pós-crise do petróleo. Dentre outras medidas, buscou-se com o II PND, dessa forma, desestimular o consumo desta *commodity*, por exemplo, através da criação de sistemas de transporte de massa, mais econômicos⁷².

Se por um lado grande parte dos programas em geral no setor de transporte não obteve sucesso nesta segunda metade dos anos 1970, é verdade, também, que o transporte coletivo urbano passou a receber atenção crescente. Tanto é assim, que sua participação nas receitas tributárias legalmente atribuídas ao setor de transporte - que antes de 1975 era praticamente nula - sobe para pouco mais de 20% nos anos seguintes⁷³.

A partir de 1979, a questão energética torna-se ainda mais urgente, com o novo salto no preço do petróleo e a deterioração do resultado do Balanço de Pagamentos. Novamente o estímulo ao transporte coletivo, com menor uso energético por unidade transportada, entra como uma das medidas a serem priorizadas. Com efeito, tal era um dos principais objetivos do Programa de Transportes Alternativos para a Economia de Combustível (PTAEC), criado no segundo semestre de 1979. A partir daí, o transporte coletivo de passageiros passaria a ser priorizado em detrimento do individual, e as modalidades ferroviárias e hidroviárias em detrimento da rodoviária, no que tange o tráfego de mercadorias. Entre os dois grupos maiores, isto é, o transporte de passageiros e o de mercadorias, o primeiro seria o privilegiado.

A maior ênfase do PTAEC acerca do transporte coletivo recairia sobre os sistemas ferroviários de subúrbio. Não só se pretendia modernizar os sistemas de São Paulo e Rio de Janeiro como também implantá-los nas regiões metropolitanas de Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, Salvador e Fortaleza. Adicionalmente, o plano buscava concluir a rede básica de metrô de São Paulo e Rio de Janeiro, implementar programas de trólebus e de hidrovias urbanas, além de desenvolver projetos visando à racionalização do sistema de ônibus nas cidades.

⁷¹ O país importava mais de dois terços do petróleo consumido à época do II PND (LESSA apud FAGNANI, 1985, p. 46).

⁷² A modalidade rodoviária figurava de longe como principal consumidora de derivados de petróleo ao início de 1970 (FAGNANI, 1985).

⁷³ Há que se notar, todavia, que houve uma redução real nas receitas fiscais legalmente vinculadas ao setor de transportes. Parcialmente devido à priorização de outros setores, como o energético (FAGNANI, 1985).

À parte a necessidade de se reduzir a dependência em relação ao petróleo, outros fatores contribuíram para o peso crescente do transporte coletivo urbano na política geral do setor. Um deles, também mencionado no discurso oficial desde meados de 1970, porém com maior ênfase ao final desta década, consistia na visível precariedade do setor e, por corolário, nos impactos positivos que maiores investimentos teriam sobretudo para as camadas mais pobres.

Mais importante, porém, parece ter sido a pressão oriunda do fortalecimento de movimentos populares no Rio de Janeiro e São Paulo por melhores condições de transporte, particularmente no que concerne o sistema de trens de subúrbio. Segundo Fagnani (1985), a intensidade e frequência dos chamados “quebra-quebras” desde 1974 colocaram a questão em evidência de tal modo que seria impossível ignorá-la. Se em 1974 já havia protestos de “peso”, principalmente nos subúrbios do Rio de Janeiro, é em 1975 que o movimento ganha maior notoriedade: afora o número crescente de manifestações⁷⁴, em apenas um dia do mês de julho deste ano, nove estações de trens da Baixada Fluminense são depredadas por revoltas populares, seguidas, alguns dias depois, pelo descarrilhamento de uma composição que resultaria em 14 mortos e cerca de 370 feridos.

O fato é que, apesar da mudança favorável na postura do Governo Federal frente ao transporte coletivo, o alcance dos programas desenhados para o setor se viu prejudicado desde meados de 1970 pela deterioração do cenário econômico, associada às medidas adotadas (seja por opção própria ou por imposição do FMI, como no início de 1980) pelo governo como resposta⁷⁵. Em última instância, o resultado foi o comprometimento dos recursos disponíveis, prejudicando a capacidade de expansão e melhoria esperada para o transporte coletivo.

⁷⁴ Em apenas um mês houve cinco “quebra-quebras” no Rio de Janeiro e um em São Paulo (FAGNANI, 1985).

⁷⁵ Além das medidas de contenção dos gastos públicos associada à priorização de outros setores, o que obviamente limitou os recursos disponíveis de origem orçamentária, o papel atribuído pelo governo às estatais, incluindo as do setor de transporte, prejudicou também sua capacidade de autofinanciamento e de execução de seus projetos. A partir de meados de 1970, estas não só estavam impossibilitadas de reajustar apropriadamente suas tarifas, espelhando o esforço de contenção inflacionária, como foram largamente utilizadas como instrumento atenuador da situação crescentemente precária das contas externas: são estabelecidos limites cada vez mais estreitos à importação do setor público como um todo, e as empresas estatais são praticamente “obrigadas” a se financiar externamente. Passam a representar uma fonte crucial de divisas, caras ao governo, além do mercado externo ser a única forma encontrada por estas empresas de financiar seus projetos, já que as receitas estavam engessadas pela política de preços, e os empréstimos internos oficiais restritos ao setor privado. Ainda que importante para viabilizar os investimentos, num cenário de taxa de juros flutuante e crescente, isso se tornou um claro agravante.

Ainda assim, alguns avanços são inegáveis no período de 1975 a 1984 (ver TABELA 11 abaixo). A participação do transporte coletivo urbano (RFFSA/subúrbio⁷⁶ e EBTU⁷⁷) no total de investimentos em transporte saltou de 1,92% (1,92% em RFFSA/Subúrbio e 0% EBTU), em 1975, para 7,32% (2,42% RFFSA/subúrbio e 4,90% EBTU), em 1976, 13,11% (4,34% RFFSA/subúrbio e 8,77% EBTU), em 1977, até alcançar a 15,50% (7,47% RFFSA/subúrbio e 8,03% EBTU), em 1980 (FAGNANI, 1985).

TABELA 11 – Investimentos Federais em Transporte Segundo Modalidade e Entidade (Participação (%) no Total), Brasil, 1975-80

Modalidade/Entidade	Período	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Rodoviário		36,69	44,66	45,74	46,97	43,39	30,54
1.1 FED. - DNER		19,75	26,21	24,52	25,15	25,41	20,4
1.2 EST. - DER'S		15,69	15,16	18,18	18,79	13,83	7,95
1.3 Municipal		1,24	3,3	3,04	3,02	4,15	2,19
Ferrovário		42,37	27,41	19,05	15,76	16,19	27,5
2.1 RFFSA	(1)	15,63	24,24	15,85	13,71	14,48	25,79
2.2 CVRD		26,74	3,17	3,2	2,05	1,71	1,7
2.3 DNEF		--	--	--	--	--	--
Coletivo Urbano		1,92	7,32	13,11	14,17	14,23	15,5
3.1 RFFSA/Subúrbio	(2)	1,92	2,42	4,34	4,6	4,42	7,47
3.2 EBTU	(3)	--	4,9	8,77	9,57	9,8	8,03
Hidroviário		13,21	15,48	18,33	20,18	22,12	23,34
4.1 Portobras		3,24	3,8	6,52	6,58	6,37	5,07
4.2 SUNAMAM		9,72	11,62	11,69	13,56	15,61	17,94
4.3 CVRD		0,25	0,05	0,12	0,04	0,14	0,33
Aéreo		5,82	5,14	3,77	2,91	4,07	3,11
5.1 Min. Aeronáutica		5,82	5,14	3,77	2,91	4,07	3,11
Total		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Fagnani (1985, anexo 96).

Notas:

(1) Não inclui investimento realizado em transporte de subúrbio.

(2) Investimentos realizados em subúrbio nas regiões metropolitanas de Rio de Janeiro, S. Paulo, B. Horizonte, Fortaleza, Salvador, Recife, e P. Alegre. Não inclui recursos repassado pela EBTU no período 1977/80.

(3) Recursos repassados as entidades operadoras dos sistemas de subúrbio, metrô, trólebus e hidrovias.

⁷⁶ Considerando os investimentos realizados pela Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) em subúrbio nas regiões metropolitanas de Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Fortaleza, Salvador, Recife, e Porto Alegre (FAGNANI, 1985).

⁷⁷ Recursos repassados às entidades operadoras dos sistemas de subúrbio, metrô, trólebus, e hidrovias (FAGNANI, 1985).

O investimento médio no transporte coletivo urbano saiu de um baixo patamar nos anos 1969-73, cresceu, em termos reais, à altíssima taxa de 3087,42% entre 1974-78, tendo esta caído a 37,26% entre 1979-83, ainda assim alta se considerarmos que a maioria dos outros subgrupos de transporte apresentou taxas negativas para o mesmo período.

Analisando os dados do Programa de Transporte Alternativo para Economia de Combustíveis (PTAEC), para o período de 1980-84, a priorização do transporte coletivo urbano, especialmente as ferrovias metropolitanas, torna-se patente: a parcela do total de recursos do programa destinada a estas últimas salta de 30,19%, em 1980, a 72,13%, em 1981, chegando a 89,94%, em 1984. O percentual destinado ao transporte de carga, por outro lado, permanece bastante baixo ao longo desses anos.

Quanto aos avanços quantitativos de acesso, o número total anual de passageiros transportado pelo sistema de ferrovias dos subúrbios (através da RFFSA) nas principais regiões metropolitanas do país (Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre e Curitiba) evoluiu de 118,5, em 1974, para 246,3 milhões, em 1976, até chegar a 411,5 milhões, em 1983.

Focando especificamente na região metropolitana de São Paulo, enquanto em 1975 seu sistema de transportes coletivos como um todo⁷⁸ conduzia 1.688 milhões de passageiros por ano, esse número se expandiu para 2.402 milhões, em 1983. Se abrimos um pouco esses dados, verificamos, ainda, que o número anual de passageiros transportado pela Companhia Municipal de Transportes Coletivos (trólebus e auto-ônibus) aumentou de 220 milhões para 521 milhões, ao passo que o transportado pelo sistema de ferrovias de subúrbio (RFFSA e Ferrovia Paulista S.A.- FEPASA) se ampliou de 127 milhões para 237 milhões, ambos para o mesmo período (1975-83)⁷⁹.

3.4 Considerações Finais e Comparação da Evolução da Provisão de Bens e Serviços Públicos na Grã-Bretanha, EUA e Brasil

É interessante notar que, abstraindo às diversas falhas na provisão pública de serviços básicos, esta se expandiu de forma satisfatória principalmente na década de 1970. À semelhança dos casos da Grã-Bretanha e EUA do final do século XIX e início do XX, analisados no capítulo anterior, a renda *per capita* do país já era razoável, da ordem de 3.057,

⁷⁸ Incluindo bonde, sistema de ônibus (CMTC e Permissões Privadas), ferrovias de subúrbio (RFFSA e FEPASA) e metrô.

⁷⁹ Ainda de acordo com Fagnani (1985).

em 1970, e 5.195, em 1980 (ambos os valores em “1990 International Geary-Khamis dollars”)⁸⁰. Se tal nível permitiu a expansão da oferta, certamente não foi o único fator determinante. Também no caso do Brasil, houve certa defasagem entre o processo de industrialização/urbanização e elevação da renda, de um lado, e a atuação do Estado em questões sociais de caráter essencial, de outro.

Outros aspectos devem ser levados em consideração na explicação da mudança de postura do governo, a depender do setor em questão. Tanto questões econômicas, como políticas e sociais tiveram influência, em maior ou menor medida, de acordo com a conjuntura da época.

Em períodos de maior abertura política, o governo se mostrou mais preocupado com sua legitimidade. Percebe-se certo redirecionamento de algumas medidas às massas, como no caso dos financiamentos habitacionais a partir de 1974 (mesmo que, ao final, tenha beneficiado mais a classe média).

Em outros momentos ou setores, os aspectos econômicos, vinculados à estratégia de industrialização, parecem ter prevalecido. A política de transportes na segunda metade de 1970 se constituiu num bom exemplo. A mudança na postura governo, priorizando o transporte coletivo urbano, e os tímidos avanços que se seguiram neste setor parecem ter decorrido, em boa medida, da estratégia de mudança na matriz energética estimulada à mesma época.

Foram cruciais, também, no caso do transporte coletivo urbano – e isso nos leva a um terceiro fator determinante para a expansão da oferta de bens e serviços públicos - as revoltas populares que eclodiram principalmente no Rio de Janeiro e São Paulo a partir de 1974. Talvez em menor medida no Brasil se comparado às experiências da Grã-Bretanha e EUA, por se tratar de um período de ditadura militar, as mobilizações sociais – quando traduzidas numa mudança da correlação de forças em favor da classe trabalhadora – figuraram e figuram como um dos principais determinantes para a difusão do acesso a determinados bens e serviços e, logo, para a melhora da qualidade de vida também na base da pirâmide social. A esse respeito, vale mencionar, ainda, que o fortalecimento do movimento sanitário no Brasil desempenhou importante papel para a expansão dos serviços de saúde na segunda metade de 1970, mas principalmente para a instituição do SUS no bojo da Constituição de 1988.

Num esforço de conclusão, a TABELA 12 a seguir sintetiza os principais avanços na provisão de bens e serviços públicos na Grã-Bretanha e EUA do final do século XIX e início

⁸⁰ Fonte: The Maddison-Project, <http://www.ggd.c.net/maddison/maddison-project/home.htm>, acessado em 02-2012.

do XX, e no Brasil entre 1960 e meados de 1980. Sugere-se uma comparação entre os três países e, em especial entre os dois primeiros e o Brasil, ainda que se reconheça, conforme salientado ao início do capítulo, que haja algumas peculiaridades, por exemplo, o diferencial tecnológico e de costumes de cada época, que exigem certa cautela. Até por este motivo, a tabela busca focar nos setores em que parece haver maior compatibilidade nos três casos, como nos serviços e estrutura de utilidade pública, na habitação, no transporte e na educação. Exclui-se, com isso, os serviços de saúde, dada a limitada atuação do Estado nessa área no início de 1900 relativamente à segunda metade deste século, dentre outros motivos, pela enorme distância tecnológica e científica entre os dois períodos. De fato, como mostramos, o setor de saúde no Brasil cobria parcela significativa da população urbana, pelo sistema previdenciário, em 1980. No mais, salienta-se que os itens deixados em branco na tabela refletem mais a ausência/escassez de dados precisos do que a indisponibilidade do serviço no país; tal parece ser o caso do sistema de esgoto na Grã-Bretanha e em menor medida do transporte nos EUA.

Isso dado, verifica-se que nos três países a estrutura e serviços de distribuição de água encanada se expandiram significativamente no período de comparação - quando as respectivas rendas *per capita* eram equivalentes – e que passam a atender a parcelas similares da população em cada caso, guardadas as devidas proporções. A extensão do sistema de esgotamento sanitário também avançou nos três países, todavia ainda permanecendo bastante limitada no Brasil. Ressalta-se, ainda, que no caso da Grã-Bretanha houve uma participação crescente e importante do Estado na oferta de gás, dada a essencialidade da iluminação artificial para atender as necessidades básicas também das classes trabalhadoras.

No que diz respeito à habitação e ao transporte, a compatibilidade nos três casos é um pouco menor, porém, ainda assim passível de comparação, com alguma margem de erro. No Brasil e na Grã-Bretanha os programas de habitação popular ganharam certa notoriedade a partir de 1970 e 1920, respectivamente, quando a renda *per capita* nos dois países era próxima⁸¹; nos EUA, diferentemente, a atuação do Estado nesta frente foi bem mais tardia e limitada. Somente em 1936 que um projeto de moradia pública inteiramente desenhado pelo governo seria instituído, em Nova Iorque. Nessa época, a renda *per capita* havia se

⁸¹ Aqui é importante anotar que o nível da renda no Reino Unido fora fortemente impactado pela devastação da 1ª Guerra Mundial tendo se reduzido de 5.459 “1990 International Geary-Khamis dollars”, em 1918 a 4.548 (mesma medida), em 1920, de acordo com “The Maddison-Project, <http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>, acessado em 02-2012”.

recuperado a 6.204 dólares⁸² (mesmo patamar de 1924) após a forte queda desencadeada pela crise de 1929. Quanto ao transporte coletivo urbano, o papel do Estado se mostrou relevante particularmente no subsetor de bondes no Reino Unido e no de ferrovias dos subúrbios no caso do Brasil. Dados precisos para os EUA exigiriam maiores pesquisas, porém sabe-se que o Estado teve importante atuação na construção da infraestrutura do sistema de metrô de Nova Iorque nas primeiras duas décadas do século XX.

Por fim, nos três países o sistema público de educação básica se difundiu consideravelmente, tornando-se praticamente universal ao final do período de comparação. Destacam-se nesse quesito os EUA, que desde meados do século XIX vinham enfatizando o caráter prioritário da educação pública elementar e que ao final deste século já apresentavam uma cobertura universal deste mesmo nível de ensino.

⁸² Em “1990 International Geary-Khamis dollars”, de acordo com “The Maddison-Project, <http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>, acessado em 02-2012”.

TABELA 12 – Evolução da Provisão de Bens e Serviços Públicos na Grã-Bretanha, EUA e Brasil Para Renda *Per Capita* entre 3.000 e 6.000* e Elevado Grau de Urbanização

	Serviços de Utilidade Pública			Habitação	Transporte	Educação
Grã Bretanha/UK	Em 1914 (US\$ 4.927) órgãos municipais proviam água encanada a cerca de 2/3 da população total da Inglaterra e País de Gales ¹ .	A venda de gás que cabia aos municípios subiu de 29% de total em 1881, para 40%, em 1906; em 1913 (US\$ 4.921) 2,8 milhões de habitantes eram servidos pelos municípios do Reino Unido ² .	-	Gastos e subsídios com moradias populares sobem exponencialmente após <i>Housing Act</i> de 1919, atingindo 14,4% do gasto total do governo na esfera local em 1920 ³ (US\$ 4.548).	Em 1906, 123 autoridades locais do Reino Unido eram donas e operavam suas linhas de bondes; em 1913 (US\$ 4.921), 63% da milhagem total era de propriedade das autoridades locais e 80% de todos os passageiros eram conduzidos por seus bondes ² .	No final do século XIX alfabetização já era de aprox. 90% da população adulta ⁴ ; em 1920 (US\$ 4.548) o gasto corrente em educação era quase um quarto de todo gasto corrente local ³ .
EUA	Em 1915 (US\$ 5.301), 155 cidades possuíam sistemas municipais de distribuição de água, sendo que, 90% dessas proviam serviços a, pelo menos, 75% de seus residentes ^{5,6} .	75% das cidades com população acima de 30.000 e que tinham sistemas próprios de esgoto em 1909 (US\$ 5.071), proviam os serviços correspondentes a, pelos menos, 90% de seus residentes ^{5,7} .	De 158 cidades com mais de 30.000 habitantes em 1909 (US\$ 5.071), em 123 o governo municipal provia a coleta de uma, ou mais categorias de lixo residencial ⁷ .	O 1º projeto de moradia pública inteiramente desenhado pelo governo viria apenas em 1936 (US\$ 6.204), em Nova Iorque ⁸ .	-	Ao final do século XIX, o acesso gratuito ao ensino elementar público já era universal. À mesma época as escolas públicas atendendo ao ensino médio já predominavam sobre as privadas ⁹ (US\$ 3.644 - 1895).
Brasil	O acesso à rede geral de abastecimento de água evoluiu de 54,4% dos domicílios particulares urbanos em 1970 para 85,6%, em 1984 ¹⁰ (US\$ 4.643).	Os domicílios particulares urbanos ligados à rede geral de esgotos subiram de 22,3%, para 39%, entre 1970-84 ¹⁰ (US\$ 4.643).	Quanto ao lixo coletado, 74,7% dos domicílios urbanos em 1985 (US\$ 4.914) apresentavam este serviço, correspondendo a 72,2% da população urbana ¹¹ .	Entre 1964-1980 (US\$ 5.195), foram financiadas aproximadamente 2 milhões e 900 mil unidades ao todo, das quais cerca de 1 milhão destinadas ao mercado popular ¹² .	A participação do transporte coletivo urbano nos investimentos em transporte saltou de 1,92% para 15,50%, entre 1975-80; o número anual de passageiros transportado pelas ferrovias dos subúrbios (principais regiões metropolitanas) evoluiu de 118,5 para 411,5 milhões, entre 1974-83 ¹³ (US\$ 4.498).	A porcentagem de analfabetos maiores de 15 anos se reduziu de 50,4% para 25,45% (1950-80); a parcela da população de 7 a 14 anos fora da escola caiu de 55% para 20%, entre 1960-80 (US\$ 5.195), refletindo expansão 1o grau público ¹⁴ .

Elaboração própria com base nas fontes: 1: Local Government Board (1915); 2: Falkus (1977); 3: Peacock e Wiseman (1961); 4: West (apud TANZI e SCHUKNECHT, 2000, p.92); 5: Troesken (2001); 6: Department of Commerce - Bureau of the Census (1916); 7: Department of Commerce - Bureau of the Census (1913); 8: Silva (2008); 9: Katz (1976); 10: Bandarovsky (1990); 11: Santos e De Paula (1989) 12: Azevedo e Andrade (2011); 13: Fagnani (1985); 14: Fogaça (1990).

*Esses valores, e os que se encontram entre parêntese na tabela (renda *per capita* no ano indicado), estão em “1990 International Geary-Khamis dollars”, de acordo com “The Maddison-Project, <http://www.ggd.net/maddison/maddison-project/home.htm>, acessado em 02-2012”.

CONCLUSÃO

Esta dissertação procurou tratar da relação entre provisão de bens e serviços públicos e desenvolvimento econômico em dois níveis. Inicialmente, buscou-se averiguar até que ponto a Teoria do Desenvolvimento do pós-guerra tratou adequadamente do tema, assim como examinar, ainda que brevemente, tanto as origens de tal tratamento quanto algumas consequências para os processos reais de desenvolvimento dos países periféricos. Num segundo nível analítico buscou-se entender de que forma evoluiu tal provisão em processos históricos específicos: o da Grã-Bretanha e EUA no século XIX e início do XX, e o do Brasil entre 1960-80. Este esforço empírico estaria por sua vez relacionado a, ou buscaria informar, supostas deficiências da Teoria do Desenvolvimento, que não parece ter incorporado adequadamente os processos reais de acumulação de capital e homogeneização social nas suas reflexões teóricas. Obviamente que a conclusão direta que perpassa em todo trabalho é que uma provisão adequada de bens e serviços públicos pelo Estado se constitui num importante elemento em qualquer estratégia de desenvolvimento que preze pelo bem-estar geral e pela igualdade social.

O capítulo 1 trata do primeiro ponto apresentado no parágrafo anterior, qual seja, investigar como o tema do desenvolvimento social e provisão de bens e serviços públicos é abordado dentro da teoria econômica e, mais especificamente, o porquê de a Teoria do Desenvolvimento nascida no pós-2ª Guerra Mundial não explorá-lo devidamente como fator de homogeneização social. Como se viu, em parte isso decorre de uma excessiva confiança de que os problemas sociais seriam solucionados de forma mais ou menos automática por um processo de acumulação capitalista que resultasse num nível suficientemente alto da renda *per capita*.

Por sua vez, o capítulo 2 analisou como a provisão de bens e serviços públicos pelo Estado evoluiu na trajetória de países hoje considerados desenvolvidos, particularmente Grã-Bretanha e EUA. Procurou-se colocar em questão a ideia de algum automatismo entre acumulação e provisão de tais bens e observar que apenas no final do século XIX e início do XX pode-se verificar a certa difusão no acesso a alguns tipos de bens e serviços. Ressaltou-se, ainda, que essa provisão dependeu e depende largamente da “permeabilidade” do Estado aos interesses das massas, o que, por seu turno, reflete a correlação de forças entre os setores da sociedade.

De forma geral, dois conjuntos de fatores parecem influenciar a provisão/ampliação de bens e serviços públicos, um de natureza estrutural e outro de natureza política. O nível de

renda *per capita* se constitui num componente estrutural certamente determinante no que concerne a viabilidade e amplitude da oferta dos mencionados serviços. Além disso, poderíamos citar dentro deste primeiro grupo, uma maior especialização do trabalho que acompanharia o aumento da renda *per capita*, somada à crescente urbanização, já que ambas tendem a pressionar por mais e melhores serviços. O componente político, por sua vez, relaciona-se à correlação de forças já mencionada acima.

Por fim, o terceiro capítulo, partindo desta constatação, buscou fazer o mesmo que o segundo, só que agora para o caso de um país subdesenvolvido, o Brasil, ainda à época de influentes trabalhos da Teoria do Desenvolvimento. A um nível de renda *per capital* e grau de urbanização semelhantes aos da Grã-Bretanha e EUA entre fins do século XIX e início do XX, também a provisão de bens e serviços públicos de cunho básico se expandiu entre 1960-1980 no Brasil, embora ainda permanecessem grandes déficits. O aumento da renda foi importante, mas também outros aspectos de natureza política. É interessante notar que mesmo que a despeito de maior ou menor espaço de abertura democrática e/ou comprometimento da ordem política com os anseios da parcela mais destituída da população, o tema apesar de nunca ter saído da agenda dos diferentes governos (e regimes), tampouco alcançou um nível de prioridade que pudesse levar a um avanço mais substantivo. O regime militar é um bom exemplo disto: tanto em seu início, fortemente “impermeável” às demandas populares, como em suas fases posteriores, onde havia crescente necessidade de legitimação social, houve uma continuidade de políticas públicas mais tímidas a início e mais emergenciais, respondendo ao recrudescimento de mobilizações populares, como exemplificado pelos “quebras-quebras” de trens e pelo movimento sanitário, cujas reivindicações se concretizariam alguns anos mais tarde com a instituição do SUS. Vale notar que essa força mobilizatória acabou por desembocar numa agenda altamente progressista incorporada à constituinte de 1988 num momento em que o capitalismo internacional já pendia para uma forma menos intervencionista.

A escolha deste tema remete ao caráter crucial, muitas vezes subestimado, que acreditamos ter a provisão de bens e serviços públicos para uma trajetória de desenvolvimento mais igualitária. Um maior acesso a estes se traduz num aumento de bem-estar, tanto por possibilitar uma expansão do consumo privado - tendo em vista que normalmente comprometem parte considerável do orçamento - como pela simples possibilidade de usufruir de um bem antes indisponível, seja pelos altos preços do setor privado ou pela oferta insuficiente e seletiva (por exemplo, no caso do saneamento e transporte) do setor público. O aumento do salário real e o ganho de bem-estar resultantes figuram, assim, como importantes

elementos para a redução da desigualdade tanto de renda como também num sentido mais amplo, que incorpore igual acesso a bens essenciais.

A despeito disso, estamos cientes que o impacto redistributivo da provisão de bens e serviços públicos, gratuitos e subsidiados, é de difícil mensuração, isto é, engloba aspectos diretamente relacionados à qualidade de vida, como tempo de deslocamento diário (independente do valor da tarifa do transporte), qualidade dos serviços educacionais e médicos (independente se estes são providos a custo zero), etc., cuja avaliação em termos monetários é de difícil realização. Alguns exemplos ajudam a compreender a complexidade desta questão: o simples acesso a uma rede de esgotos, antes restrito a uma minoria da população, certamente terá impacto considerável sobre o bem-estar geral da população, ainda que não altere a renda real das pessoas envolvidas⁸³. Por outro lado, há casos em que, por serem cobradas tarifas para a utilização do serviço, uma maior provisão comprometeria uma parcela maior da renda real, porém ainda assim podendo ter um efeito líquido positivo sobre o bem-estar. Isto porque o acesso por si só a um serviço antes indisponível, ou de pior qualidade, aumentaria o bem-estar geral, a despeito de comprometer maior fração da renda. Poderia se pensar em uma região de periferia com estrutura e serviços de transporte precários, ou insuficientes. Um trabalhador que resida nestas proximidades e trabalhe na região central possivelmente terá um ganho de qualidade de vida se a extensão e/ou qualidade desses serviços melhorarem, mesmo que passe a destinar maior parte de seu orçamento a este item. Analogamente, poderíamos citar exemplos na habitação social: o financiamento público, subsidiado, de moradias próprias poderia representar um peso maior no orçamento da população alvo, porém, mesmo assim, representar um incremento de bem-estar, caso o ganho de qualidade compense a perda de renda real.

Trata-se de uma questão complexa, cuja exploração apropriada não caberia no escopo deste trabalho; mas que, por outro lado, não invalida as tendências gerais aqui apresentadas. Outrossim, abre-se um leque de possibilidades para estudos futuros, inclusive histórico-comparativos como os explorados neste trabalho. O desenvolvimento de indicadores sociais que efetivamente captem os efeitos redistributivos de um maior acesso a bens e serviços públicos seria de extrema importância, tanto num sentido mais prático, de possibilitar *feedbacks* às políticas públicas, como para reforçar a ideia de que o conceito de igualdade social transcende o da distribuição monetária da renda; engloba, adicionalmente e dentre

⁸³ Replicando a nota de rodapé 53, do capítulo 3: “As tarifas de água e esgoto normalmente têm um peso muito pequeno no orçamento familiar. O ponto importante aqui é o acesso à infraestrutura em si de saneamento, ainda bastante precária nas regiões mais carentes do mundo subdesenvolvido”.

outros fatores, o acesso universal a bens e serviços sociais que supram as necessidades básicas da população como um todo.

Também, ainda que esse seja um desafio analítico de difícil realização, o caso brasileiro, onde políticas de desenvolvimento e políticas públicas perpassam um período que alterna diferentes formas de governo, pode ajudar a compreender o que chamamos de fatores estruturais e fatores de pressão política para o avanço das demandas sociais. Na experiência do Brasil parece que essa força mais estrutural de provisão se confirma, mas a pressão social foi limitada por condições políticas particulares do período, o que gerou um elemento de tensão histórico original. A pressão para avanços na agenda social se consolidou durante a crise dos anos 1980 e ascensão, a nível internacional, do neoliberalismo, levando à criação de um texto constitucional socialmente avançado num ambiente geral de ataque às diferentes formas de intervenção do estado.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. “Os despossuídos: Crescimento e Pobreza no País do Milagre”. Jorge Zahar Editor Ltda., Rio de Janeiro. Segunda edição, 1986.
- ADELMAN, I.; ROBINSON, S. “Income Distribution and Development”. In: CHENERY, H.; SRINIVASAN, T. N. *Handbook of Development Economics*. Vol. 2, Elsevier Science Publishers B.V., 1989.
- ALMEIDA, W. J. M. “Abastecimento de água à população urbana: uma avaliação do PLANASA”. *Relatório de Pesquisa* n.37. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977.
- AURELIANO, L.; DRAIBE, S. (1989). “A Especificidade do “Welfare State” Brasileiro”. In: MPAS/CEPAL *Projeto: A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização*, Volume I – Reflexões Sobre a Natureza do Bem-Estar. Brasília, 1989.
- AZEVEDO, S. “Vinte e Dois Anos de Política de Habitação Popular (1964-86): Criação, Trajetória e Extinção do BNH”. *Rev. Adm. Públ.*, Rio de Janeiro, 22(4): 107-119, 1988.
- AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. “Habitação e Poder: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação”. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Rio de Janeiro, 2011.
- BALANCO, P.; PINTO, E. “Os Anos Dourados do Capitalismo: Uma Tentativa de Harmonização Entre as Classes”. *Pesquisa & Debate*, SP, volume 18, número1 (31), pp. 27-47, 2007.
- BANDAROVSKY, S. H. (1990) “Indicadores de Habitação e Saneamento Básico”. In: MPAS/CEPAL *Projeto: A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização*, Volume IV – Brasil: Indicadores Sociais Seleccionados. Brasília, 1990.
- BASTOS, C. P.; D’AVILA, J. G. “O Debate do Desenvolvimento na Tradição Heterodoxa Brasileira”. *Revista de Economia Contemporânea*, v.13, n.2, p.173-199, Rio de Janeiro, 2009.
- BASTOS, C. P; PEREIRA, B. R. “Revisão Crítica da hipótese da ocorrência de poupança forçada entre 1956 e 1963”. IE-UFRJ, *Texto para Discussão* 017, 2014.
- BERTOLA, L.; OCAMPO, J.A. “The Economic Development of Latin America Since Independence (Initiative for Policy Dialogue)”. Oxford University Press, 2012.
- BIELSCHOWSKY, R. “Sixty years of ECLAC: structuralism and neo-structuralism”. *Cepal Review* 97. April 2009.
- BONELLI, R.; RAMOS, L. “Distribuição de renda no Brasil: avaliação das tendências de longo prazo e mudanças na desigualdade desde meados dos anos 70”. *Revista de Economia Política*, vol. 13, nº 2 (50), abril-junho/1993.
- BURIAN, S. J.; NIX, S. J.; PITT, R. E.; DURRANS, S. R. “Urban Wastewater Management in the United States: Past, Present, and Future”. *Journal of Urban Technology*, Volume 7, Number 3, pages 33-62, 2000.

CARNEIRO, R. “Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX”. Editora UNESP, 2002.

CARROLL, James “Urbanization During the Gilded Age and Progressive Era: An Overview”. *AP U.S. History, Urbanization*. College Board, 2008.

CEPAL (1949) “Estudo econômico da América Latina”, In: BIELCHOWSKY, Ricardo (org). *Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal*. Volume 1, Rio de Janeiro: Record, 2000.

CEPAL. “Equidad y Transformacion Productiva: un Enfoque Integrado”. Naciones Unidas, Santiago do Chile, 1992.

CEPAL. “Cohesion Social – Inclusión y sentido de pertinência em América Latina y el Caribe”. Naciones Unidas, Santiago de Chile, Mayo 2007.

CEPAL. “Crescimento com Distribuição de Renda: a experiência internacional”. CODE – Brasília, 18 de março de 2013.

CESARATTO, S. “Pension Reform and Economic Theory. A Non-Orthodox Analysis”. Edward Elgar Publishing Limited. 2005.

COUTINHO, M. “Distribuição de Renda e Padrões de Consumo: Alguns autores em torno da tradição cepalina”, *ensaios FEE*, v-1 n-1, 1979.

DEPARTMENT OF COMMERCE - BUREAU OF THE CENSUS. “General Statistics of Cities: 1909”. United States, Washington: Government Printing Office, 1913.

DEPARTMENT OF COMMERCE - BUREAU OF THE CENSUS. “General Statistics of Cities: 1915”. United States, Washington: Government Printing Office, 1916.

DÓRIA, R. M. “Evolução do Padrão de Consumo das Famílias Brasileiras no Período 2003-2009 e Relações com a Distribuição de Renda”. *Dissertação de Mestrado*, Programa de Pós-Graduação em Economia, IE-UFRJ. Rio de Janeiro, 2013.

DOSMAN, E. J. “The life and times of Raul Prebisch, 1901 – 1986”. McGill-Queen’s University Press, Canada, 2008.

DRAIBE, S. M. “Uma Nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais”. São Paulo em Perspectiva, 1997.

ENGELS, F. (1845). “A situação da classe trabalhadora na Inglaterra”. São Paulo: Boitempo, 2010.

FAGNANI, E. “Pobres Viajantes. Estado e Transporte Coletivo Urbano: Brasil – Grande São Paulo (1964/84)”. *Dissertação de Mestrado*, Departamento de Ciências Políticas – UNICAMP, 1985.

FAGNANI, E. “Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92”. *Economia e Sociedade*, Campinas, (8): 183-238, 1997.

FAGNANI, E. “Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade”. *Tese de Doutorado*, Instituto de Economia – UNICAMP, 2005.

FAGNANI, E. “A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica”. *Texto para Discussão*. IE/UNICAMP, n.192, junho 2011.

FAGNANI, E. “Fragmentação da luta política e agenda de desenvolvimento”. Instituto de Economia/UNICAMP, Julho 2014.

FALKUS, M. “The Development of Municipal Trading in the Nineteenth Century”. *Business History* 19, p.134-161, 1977.

FISHER, J.; COTTON, A. P.; REED, B. J. “Learning from the past: delivery of water and sanitation services to the poor in 19th century Britain”. *WELL Briefing Note* 9, 2005.

FOGAÇA, A. “Indicadores Educacionais” (1990). In: MPAS/CEPAL *Projeto: A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização*, Volume IV – Brasil: Indicadores Sociais Selecionados. Brasília, 1990.

FURTADO, C (1952). “Formação de Capital e Desenvolvimento Econômico”. In: CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLITICAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Memórias do Desenvolvimento*, ano 1, número 1, junho de 2007.

FURTADO, C. “Desenvolvimento e subdesenvolvimento”. 2ª edição. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.

FURTADO, C. “Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina”. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

FURTADO, C. “Um projeto para o Brasil”. Saga, Rio de Janeiro, 1968.

FURTADO, C. “Teoria e política do desenvolvimento econômico”. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GALBRAITH, J. K. (1958) “The Case for Social Balance – The Affluent Society”. In: *The Essential Galbraith*, Houghton Mifflin Company, Boston – New York, 2001.

GALBRAITH, J. K. (1973) “A Economia e o Interesse do Setor Público”. São Paulo, Pioneira, 1988.

GANDRA, R. M. “O debate sobre a desigualdade de renda no Brasil: da controvérsia dos anos 70 ao pensamento hegemônico nos anos 90”. UFRJ, Série *Textos para Discussão*, TD. 001/2004.

GAREGNANI, P. “Value and Distribution in the Classical Economists and Marx”. *Oxford Economic Papers* 36, p.291-325, 1984.

GERSCHENKRON, A. (1952). “O Atraso Econômico em Perspectiva Histórica”. In: GERSCHENKRON, A. “O Atraso Econômico em Perspectiva Histórica e Outros Ensaios”. Editora Contraponto/Centro Celso Furtado, 2015.

GOVERNO FEDERAL. “Indicadores de Desenvolvimento Brasileiro”. Brasília, Janeiro 2013.

HARVEY, D. “The Right to the City”. *New Left Review*, 53, pp. 23-40, 2008.

KALDOR, N. (1956). “Alternative Theories of Distribution”. *Review of Economic Studies*, vol. 23, Nº2, 83-100, 2006.

KATZ, M. S. “A History of Compulsory Education Laws”. U.S. Department of Health, Education & Welfare. National Institute of Education. Phi Delta Kappa Educational Foundation, 1976.

KERSTENETZKY, C. L. “Políticas sociais sob a perspectiva do Estado de Bem-Estar Social: desafios e oportunidades para o “catching up” social brasileiro”. CEDE, UFF, Niterói, 2011.

KROPOTKIN, P. A. “A Conquista do Pão”. Ed. Achiamé, Rio de Janeiro, 2011.

KUZNETS, S. “Economic Growth and Income Inequality”. *The American Economic Review*, Volume XLV, Number One, March, 1955.

LARSEN, L. H. "Nineteenth-Century Street Sanitation: A Study of Filth and Frustration." *Wisconsin Magazine of History* 52: 239-247; No. 3, Spring 1969.

LAVINAS, L. “Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social”. *Ciência e Saúde Coletiva*, 2007.

LAVINAS, L. “21ST CENTURY WELFARE”. *New Left Review*, Nov. Dec. 2013a.

LAVINAS, L. “Latin America: Anti-Poverty Schemes Instead of Social Protection”. *desiguALdades.net, Working Paper Series* 51, Berlin: desiguALdades.net International Research Network on Independent Inequalities In Latin America, 2013b.

LESSA, C. “Quinze Anos de Política Econômica”. Brasiliense, 1983.

LEWIS, W. A. (1954) “O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra”. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Org.). *A economia do subdesenvolvimento*. Forense, 1969.

LEWIS, W. A. “Development Economics in the 1950s”. In: MEIER, G. M.; DUDLEY, S. *Pioneers in Development*. Published for the World Bank. Oxford University Press, 1984.

LINDERT, P. H. “The Rise of Social Spending, 1880-1930”. *Explorations in Economic History* 31, 1-37, 1994.

LOCAL GOVERNMENT BOARD. “Return as to Water Undertakings in England and Wales”. London: EYRE and SPOTTISWOODE, Ltd., 1915.

LUZ, M. T. “Notas sobre as políticas de saúde no Brasil de “transição democrática” – anos 1980”. *PHYSIS – Revista de Saúde Coletiva*. Vol. 1, Número 1, 1991.

MALPASS, P. “Public utility societies and the Housing and Town Planning Act, 1919: a re-examination of the introduction of state-subsidized housing in Britain”. *Planning Perspectives*, 15, 2000.

MARCUSE, Peter “The Liberal/Conservative Divide in the History of Housing Policy in the United States”. *Housing Studies*, Vol. 16, No. 6, 717-736, 2001.

MARX, K. “Capital - A Critique of Political Economy”. Volume I, *Book one: The Process of Production of Capital*. Progress Publishers, Moscow, USSR, 1887.

MARX, K. “O Capital – Crítica da Economia Política”. *Livro Primeiro: O Processo de Produção do Capital*, Tomo 2 (Cap. XIII a XXV). Editora Nova Cultural Ltda., São Paulo, 1996.

MARX, K. “Crítica ao Programa de Gotha”. São Paulo, Boitempo, 2012.

MEDEIROS, C. A. “Desenvolvimento econômico e estratégias de redução da pobreza e das desigualdades no Brasil”. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 24, n. 2, p. 323-350, 2003.

MEDEIROS, C. A. “Liberalização Comercial e Financeira e seus Efeitos sobre Crescimento, Emprego e Distribuição de Renda nos Países Latino-Americanos”. Rio de Janeiro: *Revista Brasileira de Economia Contemporânea*, vol. 9, No 3, p.455-483, 2005.

MEDEIROS, C. A. “A Evolução da Composição da Demanda das Famílias Brasileiras entre 2003-2009”, dez. 2012.

NURKSE, R. (1951). “Problemas da Formação de Capitais em Países Subdesenvolvidos”. In: CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLITICAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Memórias do Desenvolvimento*, ano 1, número 1, junho de 2007.

NURKSE, R. (1953) “Alguns aspectos internacionais do desenvolvimento econômico. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Org.). *A economia do subdesenvolvimento*. Forense, 1969.

PAIM, J.; TRAVASSOS, C.; ALMEIDA, C.; BAHIA, L.; MACINKO, J. “O sistema de saúde brasileiro: história, avanços e desafios”. Publicado online em www.thelancet.com, 2011.

PEACOCK, A. T.; WISEMAN, J. “The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom”. Princeton University Press, 1961.

PINTO, A. “Notas sobre la Distribución del Ingreso y la Estrategia de la Distribución”. *El Trimestre Económico*, núm. 115, julio-septiembre de 1962.

- PREBISCH, R. (1949), “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de problemas principais”. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos do pensamento na Cepal*. [S.l.]: Record, 2000, v. 1.
- PREBISCH, R. “La Cooperacion Internacional en la Politica de Desarrollo Latinoamericana”. Naciones Unidas, Nueva York, 1954.
- POOLEY, C. G. “Patterns on the ground: urban form, residential structure and the social construction of space”. In: CLARK, Peter *The Cambridge Urban History of Britain*. Volume III: 1840-1950”. Cambridge University Press, 2008.
- RIIS, J. A. (1890). “How the Other Half Lives: Studies Among the Tenements of New York”. New York: Bartleby.com (<http://www.bartleby.com/208/>), 2000.
- ROCHA, S. “A estrutura de consumo das famílias metropolitanas em São Paulo e Recife: evidências e implicações”. *Pesq. Plan. Econ.*, Rio de Janeiro, v.25, n.2, p.297-322, 1995.
- ROCHA, S. “Pobreza no Brasil – A Evolução de Longo Prazo (1970-2011)”. *Estudos e Pesquisas* No 492. Instituto Nacional de Altos Estudos, Rio de Janeiro, 2013.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. N. (1943) “Problemas de Industrialização da Europa Oriental e Sul-Oriental”. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Org.). *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- SAKER, J. P. P. “Saneamento Básico e Desenvolvimento”. *Dissertação de Mestrado em Direito Político e Econômico*, Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2007.
- SANTOS, M. M.; DE PAULA, L. F. R. “Análise da Política de Saneamento no Brasil”. In: MPAS/CEPAL *Projeto: A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização*, Volume III – Brasil: Indicadores Sociais Seleccionados. Brasília, 1989.
- SANTOS, W. G. “Cidadania e Justiça. A política social na ordem brasileira”. Editora Campus Ltda. Rio de Janeiro, 1979.
- SERRANO, F. “Acumulação e Gasto Improdutivo na Economia do Desenvolvimento”. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. (Orgs.). *Polarização Mundial e Crescimento*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- SERRANO, F.; MEDEIROS, C. “O Desenvolvimento Econômico e a Retomada da Abordagem Clássica do Excedente”. *Revista de Economia Política*, vol. 24, No (94), p.238-256, abril-junho/2004.
- SHULTZ, W. J.; HARRISS, C. L. “American Public Finance”. *Prentice-Hall, Inc.* Englewood Cliffs, New Jersey. Eight Edition, 1965.
- SILVA, P. L. B. “Atenção à Saúde como Política Governamental”. *Dissertação de Mestrado*, Departamento de Ciências Sociais – UNICAMP, 1984.
- SILVA, L. O. “Primórdios da habitação social: as experiências do entreguerras na Europa e Estados Unidos” em <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.097/136>, 2008.

STOLOFF, J. A. "A Brief History of Public Housing". *Paper presented at the annual meeting of the American Sociological Association, Hilton San Francisco & Renaissance Parc 55 Hotel, San Francisco, CA.* Link http://www.allacademic.com/meta/p108852_index.html 2004.

STONE, M. E. "Social Housing in the UK and US: Evolution, Issues and Prospects". Atlantic Fellow in Public Policy. 2003.

SZRETER, S. "The Importance of Social Intervention in Britain's Mortality Decline c. 1850-1914: a Re-interpretation of the Role of Public Health". *The Society for the Social History of Medicine*, 1988.

TANZI, V.; SCHUKNECHT, L. "Public Spending in the 20th Century – A Global Perspective". Cambridge University Press, 2000.

TOLIPAN, R.; TINELLI, A. C. "A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento". ZAHAR EDITORES, segunda edição, Rio de Janeiro, 1978.

TROESKEN, W. "The Limits of Jim Crow: Race and the Provision of Water and Sewerage Services in American Cities, 1880-1925". University of Pittsburgh, August 16, 2001.

VUSKOVIC, P. (1964) "Una política económica popular", In: *Pedro Vuskovic Bravo, Obras Escogidas Sobre Chile (1964-1992)*, Compilador: Raúl Maldonado. Caracol Servicios Editoriales, 1993.

WILLIAMSON, J. G. "Migration and Urbanization". In: Chenery, H.; Srinivasan, T. N. *Handbook of Development Economics*, Volume I. Elsevier Science Publishers B.V., 1988.