

Espaço & Geografia, Vol.5, Nº 2 (2002), 65:100

ISSN: 1516-9375

O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO HISTÓRICA (1950 a 1997)

Jacqueline Low-Beer

Depto. de Geografia do Instituto de Humanas da Universidade de Brasília e
Consultora em Políticas Públicas, Desenvolvimento Urbano e Ambiental.

Email: idlowbeer@uol.com.br

Recebido 21 de fevereiro de 2002; revisado 20 de março; aceito 15 de abril de 2002

RESUMO - O Brasil vem assistindo a profundas mudanças tanto na gestão econômica como na atuação do Estado e responsabilidades do setor público. O artigo apresenta uma revisão das políticas econômica, de infraestrutura e das diretrizes de desenvolvimento urbano bem como um rápido painel da inserção das políticas sociais. Completando a revisão, são apresentadas as políticas ambientais e a vertente sanitária que, a partir dos anos 80 contribuíram para operar uma mudança substantiva nas políticas públicas observada na virada do milênio.

Palavras-Chave – Políticas Públicas; Desenvolvimento Urbano; Infra-estrutura, Saneamento Ambiental; Meio Ambiente.

ABSTRACT - During the last decades, Brazil has been through some great changes referring to economic and political structures, enclosing the role of the State and its responsibilities upon the public sector. This article presents a brief review of the economic and infrastructural policies and de main directives referring to urban development. Completing this panel, is the inclusion of the social policies and the recent environmental and sanitation policies that occurred from the 80's on, when the establishing of development policies encompassed new issues like: sanitation, health and environment.

Keywords – Public Policies; Urban Development; Infrastructure; Water and Sanitation; Environment.

INTRODUÇÃO

Os anos 80 trouxeram em seu bojo as crises estruturais, econômicas e sociais que vêm caracterizando os Estados modernos - tanto os avançados, como aqueles em desenvolvimento - bem como a falência dos modelos tradicionais de planejamento e gestão dos serviços públicos urbanos. Os primeiros sinais das mudanças em gestação já apontavam para alguns dos principais focos: as reestruturações econômica e tecnológica associadas aos fenômenos da globalização e a flexibilização nas cadeias produtivas, derivadas de uma nova visão do mercado.

Essas novas tendências, ao serem incorporadas à gestão e ao planejamento induzem, por sua vez, a ampliação dos conceitos e práticas para o desenvolvimento das políticas públicas urbanas. As estruturas institucionais de gestão e de regulação vigentes até então mostraram-se inadequadas para o atendimento das demandas em todos os campos. A centralização e o gigantismo, ou inchaço excessivo, das estruturas administrativas e de gestão foram colocados em cheque e as novas tendências apontam para uma maior autonomia do poder local, principalmente nas questões afetas ao desenvolvimento urbano e à definição e implementação das políticas setoriais, permanecendo a cargo do

governo central a definição global das grandes linhas de ação e das diretrizes de regulação e controle dessas políticas.

Nos anos 90 surgiram os primeiros sinais das transformações em curso. Tanto nos países avançados como naqueles em desenvolvimento, a tendência é a redução do papel do Estado como provedor de bens e serviços contraposto ao reforço nas atribuições de regulação e suportado por um conjunto de novos atores (ou atores tradicionais em novos papéis).

O modelo anterior, no tocante às práticas sociais, destacava o papel essencial do Estado na provisão dos serviços urbanos, notadamente para as classes de renda mais baixas. Por sua vez, o Governo utilizava o investimento nos setores habitacional e de infra-estrutura urbana nos momentos em que as crises econômicas exigiam a ativação do setor da construção civil visando injetar rapidamente um novo dinamismo na economia e ao mesmo tempo promovendo a legitimação da ação governamental junto à população, com o objetivo de superar as crises de credibilidade política. Investindo maciçamente nos setores de infra-estrutura garantia as condições de reprodução do capital, o que resultou no reforço do setor produtivo estatal, até muito recentemente o maior responsável pelo ritmo de desenvolvimento econômico do País.

A nova concepção de Estado não deixa de conferir aos setores infra-estruturais um determinado significado no crescimento da economia e das cidades brasileiras, mas estes não têm mais a mesma representatividade na definição

de um novo modelo de crescimento. O quadro atual, sobre o qual se desenham novas formas de atuação do Estado, novos instrumentos financeiros e novas tecnologias, aponta para um redirecionamento na trajetória dos serviços urbanos ao longo dos próximos anos, contribuindo para alterar significativamente tanto a estrutura de oferta como o perfil da demanda.

A partir dos anos 70, a despeito dos desequilíbrios institucional e financeiro na prestação dos serviços de saneamento, observou-se uma elevação dos índices de atendimento nas áreas urbanas, (relativamente ao abastecimento de água). Segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico do IBGE (PNSB-1989), cerca de 86% dos domicílios eram abastecidos com água potável.

A ATUAÇÃO ESTATAL NO BRASIL

Para compreender a trajetória das políticas públicas no Brasil, é preciso ter claro que o Estado brasileiro sempre teve uma orientação intervencionista e/ou desenvolvimentista, exercendo um papel ativo na formulação das diretrizes econômicas, desenhadas de forma a viabilizar o capitalismo industrial e financeiro. Para tanto, providenciou a infra-estrutura necessária para a iniciativa privada e forneceu os insumos necessários aos empreendimentos que sustentaram o processo de desenvolvimento.

Nessa trajetória é possível reconhecer dois momentos distintos: a) o Estado desenvolvimentista (dos anos 30 até o final dos anos 60); seguido por b) um

período marcado por uma atuação marcadamente intervencionista, até o final dos anos 80, quando teve início um período de definições econômicas, sociais e políticas, resultando em profundas mudanças que apontavam em direção a um Estado com características neo-liberais (anos 90).

No período do Pós-guerra, a estratégia de desenvolvimento nacional incentivou a industrialização, baseada na substituição de importações. Dentre as proposições centrais dessa estratégia se destacam a intervenção do Estado na provisão de infra-estrutura, o protecionismo de determinados ramos industriais, e a supervalorização das taxas de câmbio, visando beneficiar as importações de insumos.

Neste sentido, a economia industrial que se constituiu no Brasil nos últimos 50 anos, baseou-se numa forma de intervenção pública destinada a propiciar uma ação relativamente integrada do capital estatal associado a capitais privados - ora nacionais ora estrangeiros. Do ponto de vista econômico, ocorriam periodicamente dois movimentos alternados: ora de crescimento econômico, ora crise e de endividamento (interno e externo).

A história da política econômica governamental brasileira, desde 1930 oscilou entre duas tendências principais: uma, denominada *estratégia de desenvolvimento nacionalista* (Ianni; 1996), baseada na formação de um *capitalismo nacional*; a outra, chamada de *estratégia de desenvolvimento*

associado, implicava no reconhecimento das conveniências e exigências da interdependência das nações capitalistas, sob a hegemonia dos Estados Unidos.

Os primeiros sinais de preocupações protecionistas para com a (incipiente) indústria nacional, remontam ao final do século XIX. No limiar do século XX, o Estado brasileiro assume, com mais vigor, intervenções no mercado de trabalho e na provisão de infra-estrutura e serviços públicos, numa atuação que lhe conferiu matizes de Estado do Bem-Estar. Desde cedo se caracterizou pelo apoio ao ideário desenvolvimentista, tendo “na indústria sua locomotiva e no Estado o seu planejador e impulsor” (Fiori, 1993:6). Visando assegurar o processo interno de acumulação e produção capitalista, pautou sua atuação na implementação de políticas econômicas como instrumento de promoção desse desenvolvimento.

As elites nacionais assumiram o projeto desenvolvimentista impulsionado pela industrialização. O modelo básico de intervenção adotado pelo Estado foi de promotor da economia e regulador. Como promotor teve um papel decisivo no financiamento dos grandes blocos de investimento e na produção direta de insumos, principalmente através da criação de infra-estrutura. Como regulador atuou no sentido de centralizar e normatizar as principais áreas da atividade produtiva nacional, regulamentando os serviços de utilidade pública, criando instâncias político-administrativas de coordenação e planejamento setorial, e elaborando planos de auto-suficiência energética e de transportes.

Desde os anos 50 que se pode observar como característica da atuação

estatal as funções de gestão, coordenação e produção de grandes blocos de investimentos. Esta tendência foi sendo reforçada ao longo do tempo, resultando na agregação de funções como a administração financeira, que por sua vez veio a gerar um vasto corpo burocrático, bastante capacitado para o planejamento e a gestão setorial. Este Estado passou a atuar também sobre a legislação trabalhista - de tipo “estado-corporativa” (Fiori, 1993:9) - e sobre a legislação social, consolidando-as e intervindo no mercado de trabalho, acabando por resultar no constrangimento da ação sindical e da evolução salarial.

O Estado brasileiro atuou em todos os campos: econômico, financeiro, administrativo e político. Ao agregar às funções de planejador e investidor, a responsabilidade por uma série de funções no plano do bem-estar social, tornou-se o instrumento fundamental da acumulação capitalista, transferindo renda nessa direção, propiciando também as condições necessárias ao incremento de produção do setor privado ao promover os investimentos necessários para a expansão energética e de transportes.

A despeito desta forma de atuação, não se observou, até meados dos anos 60 qualquer menção ao planejamento urbano e territorial como mecanismo de indução ao desenvolvimento. Havia sim, uma atuação pública no tocante ao provimento dos serviços urbanos. Desde o final do século XIX se observava “uma política real de ocupação espacial com fins econômicos e políticos...a construção de novas cidades (Teresina, 1851; Belo Horizonte, 1897; Goiânia,

1937; Brasília, 1960) para a expansão de funções econômicas fundamentais para o país como um todo” (Schmidt, 1984:88). As atividades de apoio, a garantia de créditos e o acesso (as ferrovias) aos locais de produção pautaram a atuação estatal nas formas espaciais planejadas.

Nos 70, essa forma de atuar tinha gerado uma máquina estatal colossal, principalmente no tocante à produção de energia, petróleo/combustíveis, considerados insumos básicos para a infra-estrutura essencial para o desenvolvimento e expansão da indústria de base. Por sua vez, os investimentos estrangeiros foram predominantemente dirigidos para o ramo de máquinas e automóveis, pouco ou nada em infra-estrutura.

Em meados da década de 70, o mercado interno - cuja expansão foi limitada pelo modelo concentrador de renda - começava a mostrar suas limitações (e exaustão), forçando a mudança em direção a uma política orientada para a exportação, aliada a uma capitalização baseada no endividamento crescente. Tais políticas se tornaram o exemplo perfeito do binário estado intervencionista/crescimento econômico. O modelo de atuação estatal - e que residiu na base do “*milagre brasileiro*” - começou a mostrar sua fragilidade, principalmente quando o envolvimento do Estado na economia tem mais aspectos negativos que positivos.

Nesse momento, como reflexo da postura autoritária instalada, visando o controle dos movimentos sociais e principalmente o fortalecimento das forças

produtivas, foi preciso reforçar a atuação política com uma atuação centralizadora e de planejamento do desenvolvimento, baseado num capitalismo “moderno”. Também nessa altura, passou a integrar a pauta da atuação pública, o planejamento do espaço e a formulação das políticas de reordenamento territorial e urbano, com a função de mecanismos indutores do desenvolvimento.

A crise dos anos 80, no Brasil, assinala o esgotamento do padrão de atuação do Estado desenvolvimentista, trazendo consigo uma discussão acirrada sobre novos modelos de atuação estatal e sua relação com o mercado. Neste momento começou a surgir como justificativa para a redução das dificuldades de financiamento e para revitalizar a economia do país, o argumento da privatização de uma grande parte das empresas públicas, considerado então como uma possível forma de atuação no sentido de sanear as finanças nacionais.

Essa leitura da atuação estatal trouxe consigo uma recuperação do argumento neo-clássico pela liberalização, baseado na crença sobre a eficácia e o funcionamento ótimo dos mercados livres - questões tão polêmicas quanto pouco comprovadas - principalmente quando muito simplista, como aquela baseada nas críticas ao gigantismo da máquina estatal e nas práticas de protecionismo aos setores mais fortes e representativos da economia. Ou como suporte para a defesa de alguns conceitos básicos do paradigma neo-liberal, tais como a remoção dos controles e dos mecanismos de regulação e/ou a retirada do Estado, como mecanismo de proteção para evitar as assim chamadas distorções de mercado.

Na esfera do planejamento das políticas públicas, são introduzidos novos pontos para discussão: descentralização, desconcentração, flexibilização e a introdução de novas parcerias, e a participação social. No discurso oficial, as políticas sociais adquirem novos contornos, e o leque é reforçado com a inclusão das dimensões ambiental e sanitária, além do emprego e geração de renda.

Em todo caso, para não incorrer numa redução grosseira da metamorfose em curso, é necessário aprofundar o exame dos processos evolutivos, e da configuração, não só do discurso, como das estruturas produzidas, resultantes a cada momento.

A EVOLUÇÃO HISTÓRICA

ANTECEDENTES - OS ANOS 30 E 40

Até meados dos anos 30 predominavam no país os interesses agrários, agro-exportadores, e comerciais importadores, dentro de um contexto neo-colonial. A partir de 1937, durante o Estado Novo “...teve início o primeiro estágio da nacionalização formal da economia com a criação de empresas estatais, autarquias mistas e o estabelecimento do controle nacional sobre certas áreas estratégicas de produção, como mineração, aço e petróleo” (Dreifuss,1981), abrindo caminho para o desenvolvimento industrial do Brasil.

Até então, o Estado brasileiro pouco ou nada tinha de intervencionista, a não ser por motivos protecionistas ou com o objetivo de angariar receita por meio

de tarifas. No mais das vezes a atuação governamental restringiu-se à concessão de empréstimos para alguns empreendimentos industriais e/ou para empresas estrangeiras que investissem em infra-estrutura. Por volta de 1929, cerca de 50% das ferrovias já haviam sido nacionalizadas e estatizadas, processo completado na década de 50.

Foi a partir da Revolução de 30, com o encerramento da República Velha e a instauração do regime ditatorial do Estado Novo, que as elites passaram a defender com vigor o envolvimento do Estado na organização da sociedade e nos rumos do desenvolvimento econômico. A ideologia vigente introduziu uma (inicialmente) bem sucedida política de substituição de importações e o dinamismo da economia brasileira passou a estar associado à industrialização.

Essa atuação se intensificou no período entre-guerras, com o reforço das teorias sobre o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das técnicas e do planejamento no âmbito da organização administrativa e da difusão ideológica.

Datam dessa época, vários empreendimentos estatais como a Companhia Vale do Rio Doce, fundada em 1942 (resposta nacionalista aos interesses estrangeiros na exploração de minério), a Companhia Nacional de Álcalis, criada em 1943 para evitar a paralisação das indústrias que utilizavam carbonato de sódio, no caso de escassez do produto (Baer, 1995). Também se expandiu o setor de navegação e, em 1943 foi criada a Fábrica Nacional de Motores, que

acabou fabricando de tratores a geladeiras passando por motores e carros, tendo sido vendida a um grupo privado estrangeiro em 1968.

Função desse processo de industrialização observou-se a emergência de uma burguesia industrial voltada para o desenvolvimento do mercado interno, porém ainda dependente do capitalismo internacional. A industrialização se constituía no veículo de transformação dos países periféricos, ainda fortemente vinculados à economia agro-exportadora.

Por sua vez, a reforma institucional iniciada em 1937, durante o Estado Novo, foi responsável por desencadear um processo de capacitação do aparelho de Estado, destinado a controlar e administrar funções macroeconômicas, centralizar e normatizar as principais áreas da atividade produtiva nacional, redirecionando as atividades produtivas para a industrialização, o que resultou na constituição de uma forte burocracia especializada e meritocrática que atuava nas instâncias político-administrativas com o objetivo de promover a coordenação e o planejamento setorial.

Nesse período ocorreram os primeiros ‘ensaios’ de controle e regulação, como o do setor elétrico (tarifas) por meio da instituição do Código de Águas (1934), além dos códigos de regulamentação dos serviços de utilidade pública, o de informação estatística centralizada, além dos primeiros planos destinados a promover a auto-suficiência energética e de transportes.

A DÉCADA DE 50.

A ideologia do desenvolvimentismo dos anos 30 e 40, prolongou-se pelos anos 50 com a incorporação e reforço do corpo burocrático de Estado que iria comandar a industrialização brasileira até a década de 80. A atuação estatal caracterizava-se pela linha do esforço conjugado planejamento/investimento (conhecido como *ideologia cepalina* – professada pela CEPAL – Comissão Econômica da América Latina - cujo paradigma era o desenvolvimento baseado na industrialização acelerada, tendo o Estado como maestro desse processo) que se constituiu na marca principal do Estado “promotor” do desenvolvimento.

Para conceber as linhas mestras do desenvolvimento, em 1951 foi instalada a Comissão Mista Brasil - Estados Unidos que teve como missão avaliar o estágio do processo de industrialização e os pontos de estrangulamento da economia, visando orientar a elaboração de novos projetos e atrair os investimentos externos necessários para a superação dos entraves. Do diagnóstico resultaram as seguintes recomendações:

- Eliminação dos pontos de estrangulamento da distribuição da produção por meio da ampliação da rede viária e de transportes do país;
- Integração do mercado interno através de um sistema mais eficiente de conexões inter-regionais;
- Descentralização da indústria;

- Eliminação das carências de infra-estrutura urbana e regional, energética, e de transportes.

Em 1948, foi elaborado o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transportes e Energia para o período 1950 a 54), um programa indicativo de gastos públicos e de fomento aos referidos setores, considerados ‘gargalos’ ao desenvolvimento. Apesar de não ter sido implementado, suas diretrizes contribuíram para acelerar o processo de estruturação do mercado nacional, viabilizando a expansão da industrialização e do capital nacional.

Também nesse período surgiram extensas e competentes burocracias, especializadas na gestão pública setorial. Foram criados o BNDE (1952)¹ e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), destinados a prover insumos técnicos e setoriais para a formulação das políticas de desenvolvimento econômico. Ao BNDE cabia, especificamente, administrar o sistema público de financiamento de natureza fiscal, baseado em empréstimos compulsórios e fundos vinculados (Schiffer, 1989).

A partir de 1955, durante a gestão do Presidente Kubitschek, começaram a ser fundadas as bases do modelo econômico que foi seguido durante as duas décadas seguintes. Foram criadas empresas estatais em setores básicos como aço, petróleo, energia elétrica, e transportes, além de instituições bancárias como

¹ BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico que somente a partir da década de 80 é que passou a ser BNDES, incorporando o Social, inclusive à sigla.

o Banco do Estado de São Paulo, o reforço do Banco do Brasil e a instituição de agências de fomento ao desenvolvimento como o BNB - Banco do Nordeste do Brasil (criado em 1953), principal agente financeiro da SUDENE.

Datam dessa época também, a criação da PETROBRÁS - Petróleo Brasileiro S/A, a SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia e a ELETROBRÁS - Centrais Elétricas Brasileiras S/A.

Ainda em 1953, foram promulgadas as Instruções 70 e 113 da SUMOC - Superintendência da Moeda e do Crédito. A primeira, consistia na criação de um sistema de proteção tarifária ao similar nacional; e a segunda, isentava de taxas de importação as empresas estrangeiras que investissem em setores de interesse para o desenvolvimento do país e que não tivessem similar nacional.

Ao longo das décadas de 50 e 60 foram desenvolvidos diversos estudos e planos de desenvolvimento, tendo início com o Plano de Metas (56/61) do Presidente Kubitschek, elaborado pelo Grupo Misto BNDE – CEPAL, seguido pelo I Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste, elaborado em 1961 pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que teve como metas prioritárias o aumento da capacidade das hidroelétricas e o incremento da rede de transportes.

Na segunda metade dos anos 50, para viabilizar o investimento na indústria pesada (bens de capital e de consumo duráveis) e promover a diversificação da matriz industrial, foram criados os “grupos executivos”, compostos por

representantes dos setores públicos e privados, que tinham por objetivo desenhar e acompanhar a implementação das várias metas setoriais do Plano, resultando num verdadeiro ‘boom’ do crescimento industrial.

OS ANOS 60 - A REVOLUÇÃO

Os anos 60 caracterizaram-se como um período de transição política e ajustamento fiscal. Entre 1961 e 1964, (governos Jânio Quadros e João Goulart) a política econômica foi orientada para exportações de bens manufaturados, proteção à indústria local e o investimento estatal direto. No campo ocorreu um esboço de reforma agrária. Já o golpe militar de março de 1964 foi resultado do profundo descontentamento dos grupos econômicos que desejavam manter as estratégias típicas do modelo baseado na exportação de produtos manufaturados e na expansão do mercado interno, contrário ao fortalecimento do grupo nacionalista que defendia o desenvolvimento baseado na expansão do mercado interno.

Como conseqüência das divergências instalou-se uma crise econômica profunda, com reflexos na redução da capacidade produtiva e no crescimento das reivindicações sociais. Para contrarrestar essa tendência, o Governo Federal passou a concentrar-se nas chamadas “reformas de base” cujo objetivo político era fortalecer o Poder Executivo e no plano econômico, implantar um maior controle da inflação por meio do controle da oferta, supostamente um processo

econômico ‘planejado’ – mas de fato controlado - com pretensos objetivos sociais.

A partir de 1964, sob o comando do Marechal Castello Branco, formou-se uma aliança tecnocrática-militar de caráter desenvolvimentista sustentada por uma coalizão sócio-político-econômica. Os tecnocratas, quase todos economistas, detinham uma fatia de poder quase tão grande quanto a dos militares.

O Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG (64-66) propugnava o crescimento econômico e o emprego, a redução das taxas de inflação, a correção dos déficits da balança de pagamentos, o aumento das obras públicas e a instituição de um programa habitacional. Para tanto foram criadas instituições como o Banco Central, o Conselho Monetário Nacional, o Banco Nacional da Habitação – BNH, as Sociedades de Crédito Imobiliário e o SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, além do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS.

Na área rural iniciou-se um processo de modernização centrado na grande propriedade consumidora de insumos agrícolas e na mecanização - que terminaram por levar o assalariamento (e o desemprego) ao campo. Essas medidas foram maneiras indiretas de interferir na produção e no consumo, essência das reformas do período.

No início da década de 70, a instituição do Decreto-Lei 200, do Ministro Helio Beltrão, promoveu a chamada “revolução silenciosa”, um conjunto de

reformas institucionais, financeiras, além da reestruturação administrativa do setor público, ao criarem-se mais quatro ministérios: Comunicações, Transportes, Planejamento e Interior.

Tais diretrizes acabaram por impor também um novo desenho espacial. Os programas de promoção da infra-estrutura, especialmente de geração e transmissão de energia hidroelétrica, privilegiavam as regiões Nordeste, Sul e Centro-Oeste. Pela primeira vez, nesse mesmo período, foi incluída a variável social e a questão urbana. O PDDES - Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (67 a 76) continha um capítulo específico sobre as questões urbanas, no qual foi estabelecida uma regionalização - as Regiões Programa e os Pólos de Desenvolvimento Urbano, além de instituir um Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado - SNPLI, a ser conduzido pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e pelo IPEA.

O desenvolvimento integrado das diversas regiões do país tinha por objetivo consolidar um mercado nacional diversificado, articulado por uma malha viária de reforço das ligações internas ao Estado de São Paulo e deste com as demais regiões. A novidade do plano consistia na descentralização do desenvolvimento nos pólos regionais (baseados em metodologia e mapeamentos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE), além da efetivação do planejamento como instrumento de ordenação do crescimento urbano. O

FIPLAN - Fundo de Financiamento do Planejamento Local Integrado seria a fonte de recursos para financiar o desenvolvimento local.

Em 1969 o Ministério do Interior criou o PAC - Programa de Ação Concentrada, com a finalidade de promover o desenvolvimento local integrado em municípios selecionados. Tinha como objetivo a implementação de instrumentos de ação comunitária a partir da elaboração de planos, e a execução de projetos setoriais prioritários, com ênfase nos setores de habitação, saneamento e administração municipal. O Programa vigorou até 1975, mas não teve êxito. Dos municípios selecionados, poucos elaboraram planos e menos ainda alcançaram sua viabilização e financiamento.

As políticas de previdência, habitação e saneamento foram reformuladas no final da década de 60, como resultado da tendência centralizadora em vigor e essa tendência refletiu-se na implementação do PLANASA e da criação do SFS - Sistema Financeiro do Saneamento, mecanismos que serviram para possibilitar uma expansão significativa da cobertura dos serviços de água e esgoto. O próprio BNH passou a adotar uma estratégia, de atuar também no desenvolvimento urbano, financiando além da habitação e saneamento, planos de renovação urbana, transportes e equipamentos comunitários.

A DÉCADA DE 70 - O “MILAGRE”

Entre 1967 e 1973, o país viveu um novo período de crescimento excepcional, denominado “*milagre brasileiro*”, ainda que na contracorrente da economia

mundial, que entrava num período de recessão. As condições econômicas à época eram bastante favoráveis, com o déficit público relativamente equilibrado e a inflação mantida em patamares aceitáveis, com a aplicação de forte controle salarial, além da expansão do investimento das multinacionais. No plano político permanecia em vigor o centralismo autoritário acompanhado de severa censura aos meios de comunicação e de um violento aparato repressivo destinado a inibir qualquer indício de oposição.

As políticas adotadas concentravam-se nos pesados investimentos públicos em infra-estrutura básica (energia, transportes, comunicações, e os setores químico, siderúrgico e do petróleo). Os esforços concentraram-se no financiamento da construção civil, principalmente o segmento habitacional. O instrumento fundamental foi o SFH - Sistema Financeiro da Habitação, formalmente destinado a prover moradia para as classes populares, mas de fato um meio de financiamento para as classes média e alta. Apesar de não cumprir com sua destinação social, o sistema contribuiu para girar o capital, dinamizando a economia.

Em 1969 foram efetuadas reformas na tributação, alterando a distribuição de recursos entre os três níveis de governo com redução no Fundo de Participação dos Municípios e Estados, enfraquecendo-os, retirando sua autonomia de tributar e submetendo-os a uma severa fiscalização e controle por parte do governo central, reduzindo ainda mais a tão propalada autonomia

municipal. Cabia aos Estados a maior fatia do bolo arrecadado, além do reforço na gestão das políticas locais e regionais.

Nesse período foram definidos como prioritários os setores de educação, saúde, saneamento, agricultura, abastecimento e desenvolvimento científico e tecnológico, além de reforçar o crescimento do setor agrícola por intermédio de incentivos fiscais e financeiros. As principais metas foram: a integração da Amazônia e seu desenvolvimento, ampliando a fronteira agrícola e econômica em direção ao rio Amazonas; a construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá/Santarém; o Plano de Irrigação do Nordeste e os programas de colonização nos vales da região.

Em dezembro de 1971 foi publicado o I PND - Plano de Desenvolvimento Nacional 1972-74, cujo destaque foi a institucionalização das nove Regiões Metropolitanas: São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Recife, Curitiba, Belo Horizonte, Salvador, Fortaleza e Belém. Na prática, algumas capitais haviam crescido tanto em termos populacionais e concentravam um tal volume de problemas e tensões sociais que demandavam uma atuação especial por parte dos governos.

Durante a segunda metade da década de 70 assistiu-se o maciço investimento em infra-estrutura e projetos industriais de grande porte, animado pela ideologia “*Brasil Grande Potência*”, dos quais são exemplos os projetos de grande porte, como o Programa de Expansão Siderúrgica de Volta Redonda (RJ) e da

COSIPA (SP); os pólos de Camaçari (BA), Paulínia (SP) e Duque de Caxias (Baixada Fluminense); a Ferrovia do Aço (transporte de minério de Minas Gerais para o Porto de Tubarão); o Projeto da Mineração de Carajás; as usinas hidrelétricas de Tucuruí e Itaipú; os Portos de Itaqui (Maranhão) e Barcarena (Belém) e a Barragem de Sobradinho no São Francisco (geração e irrigação); entre outros mega empreendimentos.

Em 1976, foi formulada a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, compreendendo um conjunto de programas estratégicos: o Programa de Regiões Metropolitanas; o Programa de Capitais e Cidades de Porte Médio; o Programa de Cidades de Pequeno Porte; o Programa de Núcleos Urbanos de Apoio e o Programa de Cidades Históricas, destinados a reforçar as regiões metropolitanas, e a definição de pólos secundários de desconcentração urbana, especialmente no Sudeste (hoje em dia, constituem os Aglomerados Urbanos). Foram instituídas também as primeiras normas de uso e ocupação do solo, de zoneamento industrial, os arcabouços jurídicos de normatização da propriedade, das edificações e de desapropriação.

OS ANOS 80 - A “DÉCADA PERDIDA”

A década de 80, denominada por alguns de ‘década perdida’, constituiu-se de fato no marco divisório da história política e econômica recente, função do esgotamento do padrão de financiamento da economia vigente desde os anos

40 e marcado pela transformação no padrão de intervenção do Estado desenvolvimentista.

Entre 1980 e 1989, as taxas de crescimento da economia brasileira foram extremamente baixas. O crescente endividamento externo do período, acoplado ao esgotamento dos fluxos de capital do exterior e o progressivo esgotamento da capacidade de financiamento do Estado contribuíram para impor fortes restrições aos serviços públicos e infra-estrutura. Em 1982, o país recorreu ao FMI - Fundo Monetário Internacional, procurando solucionar os graves problemas de déficit da balança de pagamentos, resultando na adoção de uma política extremamente recessiva, na diminuição dos investimentos e importações, na forte contração dos níveis salariais e um brutal desemprego.

No plano político, os anos 80 representaram não só o encerramento do ciclo militar, vigente por quase 20 anos, mas principalmente a plena democratização do País. Teve início o período de transição e abertura gradual para o regime democrático.

Ao longo da década a população brasileira assistiu a três (de uma série) tentativas de aplicação de “*choques*” de estabilização e controle da inflação: os Planos Cruzado, Bresser e Verão, todos baseados no congelamento de preços e tarifas, na introdução de novo padrão de moeda, e na extinção (em certos casos) da correção monetária. A essas, somaram-se algumas medidas de

redistribuição, como o restabelecimento do valor real dos salários, a elevação do salário mínimo e a criação do seguro-desemprego.

Os investimentos em infra-estrutura sofreram um tremendo impacto, principalmente o setor de construção civil, decorrente da redução dos gastos públicos e da crise do Sistema Financeiro da Habitação. Caíram os níveis de captação do FGTS e aumentaram em muito os saques e a inadimplência (devido aos altos índices de desemprego), resultando no colapso das fontes de financiamento da habitação e do saneamento, inclusive no fechamento do BNH.

No final do governo Castello Branco, em 1988, foi sancionada uma nova Constituição, que, entre outros dispositivos, regulamentou o FGTS e sancionou outras medidas econômicas e políticas. Entretanto, Estados e municípios - apesar de obterem receitas adicionais - não dispunham nem da formalização das novas obrigações nem da capacitação necessária para administrar os investimentos, o que acabou resultando na estagnação, quando não na deterioração dos serviços públicos urbanos.

A despeito do quadro recessivo, verificou-se ainda no início da década, um surto de investimentos especialmente em transportes urbanos. Com o auxílio de recursos externos (Banco Mundial) a Empresa Brasileira de transportes Urbanos - EBTU elaborou projetos para cinco Regiões Metropolitanas: Recife, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Curitiba e Belo Horizonte.

Como um esboço de resposta à grave crise instalada, durante o Governo Figueiredo, foi elaborado pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República, o III PND - Plano Nacional de Desenvolvimento, que apesar de repetir as preocupações dos planos anteriores, configurava alguns avanços como a proposição de uma política de reforço da atividade agrícola, de desconcentração industrial e uma política social, para tentar conter a intensa migração campo-cidade. Propunha ainda a adoção de incentivos fiscais e creditícios para fomentar o desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia.

O Censo de 80 surpreendeu apontando o crescimento espantoso das cidades brasileiras, indicando um ponto de inflexão do quadro urbano no Brasil. O modelo concentrador de capital se expressava na configuração espacial brasileira. O Brasil urbano concentrava em 1988, 34,6% dos 5% mais ricos (pouco mais que os 33,5% existentes em 70), porém também se verificou que a incidência da pobreza² se manteve sempre em níveis muito elevados: 17,8% da população urbana no país percebia menos de um Salário Mínimo (Albuquerque, 1993).

Historicamente, o Estado brasileiro pouco atuou com relação às políticas sociais. Nos anos 80, esta atuação foi ainda mais reduzida a despeito do aumento da máquina burocrática social e dos seus dispêndios: quase 20% do PIB, reforçando o caráter clientelístico e *privatista* das políticas sociais (Pereira.

² Estudo desenvolvido pelo IPEA (Albuquerque, 1993), define *incidência total de pobreza* como a % dos domicílios com rendimento per capita menor que um quarto do salário mínimo vigente em 1980.

1993). Os gastos com educação, saúde, trabalho e previdência caíram ainda mais, alcançando níveis assustadores.

Entre 1987 e 1988 os investimentos tiveram um rápido surto de crescimento, tendo atingido níveis comparáveis aos do final dos anos 70, mas então a fonte dos recursos passou a ser a CEF (gestora do FGTS). Tal expansão se refletiu na ampliação física das redes, principalmente as de abastecimento de água (as redes de esgotamento sanitário continuam até hoje insuficientes para a cobertura mesmo mínima das áreas urbanas), mas os níveis de prestação dos serviços permaneceram insuficientes, com poucas melhorias institucionais e de operação.

OS ANOS 90 - A “INFLEXÃO” E POLÍTICAS SOCIAIS

O começo da década de 90 coincide com o início do Governo Collor e com grandes transformações econômicas, políticas, sociais e nos papéis desempenhados pelo Estado. No início da década a inflação estava na casa dos 81% ao mês e seu ritmo ascendente fez com que fossem aplicados novos programas econômicos, os Planos Collor I e II, baseados na drástica redução de liquidez, reforçando a já pronunciada queda nas atividades econômicas.

Gradativamente o Governo tentou introduzir reformas estruturais que possibilitassem o crescimento econômico, como a privatização³ de empresas

³ Neste período tem início o processo de transferência de estatais para o setor privado, com a Usiminas em 1991 seguida, em 1995, pela privatização do setor elétrico (sistema Eletrobrás - Furnas, Chesf, Eletrosul e Eletronorte, Light), a venda da Escelsa (Espírito Santo), seguida pela Rede Ferroviária Federal – RFFSA. Em 1998 foi teve início a privatização das telecomunicações e telefonia (móvel e fixa).

estatais, a abertura comercial externa e das importações, ampla reforma administrativa com demissão ou disponibilização de servidores públicos.

O excessivo autoritarismo e a reação violenta às medidas polêmicas, associados a uma série de escândalos, resultaram numa grande mobilização política nacional, ocasionando o “impeachment” do Presidente Collor. Em 1992 assumiu como presidente Itamar Franco, em cuja gestão foi apresentado programa de estabilização e austeridade, denominado “Plano de Ação Imediata”, que além de um corte significativo nos gastos públicos, introduzia uma nova moeda, o “Real”, dando início a um novo período econômico com controle efetivo da inflação e taxas positivas de crescimento da economia.

Em janeiro de 1994, assumiu o Presidente Fernando Henrique Cardoso, consolidando um novo período de estabilidade e crescimento da economia. Nesse período foi retomado com mais vigor o programa de privatizações, de fato iniciado no final da década de 80, inaugurando uma nova era no tocante ao papel do Estado em relação à promoção do desenvolvimento econômico.

Com relação à infra-estrutura e os setores sociais, verificou-se uma queda ainda mais acentuada no final dos anos 80 e na primeira metade dos 90, resultando na total deterioração das estruturas existentes: o sistema rodoviário, o sistema de telecomunicações, colapsos no fornecimento de energia elétrica, no saneamento, além da total desagregação e queda na qualidade da educação básica e nos serviços de saúde pública, com o conseqüente aumento nas taxas

de doenças endêmicas e mortalidade infantil.

A despeito do empobrecimento geral e do desmonte das políticas sociais, na segunda metade da década de 90 teve início uma verta recuperação das políticas sociais, marcadas por um novo desenho: a focalização na pobreza; a seleção de programas que objetivassem a inserção produtiva e/ou a descentralização de poder e dos recursos, além da ampliação das instâncias de participação popular e do setor privado como co-responsáveis. Aos setores tradicionais de Educação, Saúde, Habitação e Previdência, somaram-se a Geração de Trabalho e Renda e o Desenvolvimento Ambiental e Sanitário.

Segundo Draibe (1990), entre as décadas de 30 e 70 foram lançadas as bases da tendência à universalização, que ainda prevalece, constituindo no Brasil um certo tipo de “Welfare State” (Estado do Bem-Estar), um sistema específico de proteção social, que pode ser dividido em duas fases:

- 1930/43 - criação dos institutos de aposentadoria e pensões e legislação trabalhista (consolidada em 43) e de alterações nas políticas de saúde e educação (centralização no Executivo Federal de recursos e de instrumentos institucionais e administrativos);
- 1966/71 – foram organizados os sistemas públicos ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação) superando a forma fragmentada e socialmente seletiva anterior, abrindo espaço para certas

tendências universalizantes, mas principalmente para a implementação de políticas de massa, com razoável ampliação da cobertura.

O retrato das políticas sociais nos anos 90 reproduziu o quadro vigente dos 80, no qual, a despeito do patamar inegavelmente alto de gastos - 18,3% do PIB em 1986 – manteve-se a convivência com situações de miséria e pobreza, inaceitáveis para o grau de desenvolvimento econômico. Dentre as características de gestão das políticas sociais, destacam-se: a extrema centralização política e financeira no nível Federal; acentuada fragmentação institucional; a exclusão da participação social e política dos processos decisórios; o princípio da privatização e/ou o autofinanciamento do investimento social e o uso clientelístico da máquina social. Em síntese, a reestruturação dessas políticas levou a que se intensificasse o movimento de redução do setor público, ou uma ‘privatização’ no sentido amplo” (Draibe;1990:42), traduzido pelo reforço do não-público, do não-estatal e do setor privado não-lucrativo (filantrópico ou não-governamental), adotando mecanismos combinados de financiamento público e privado.

O novo desenho dessas políticas traduz um conjunto de mudanças/ inovações, que se processam em três níveis:

- *político-institucional* - através da descentralização político-administrativa, com o reforço da ação no nível local ou municipal, mais comprometidas com a dinâmica da comunidade;

- o da *sociabilidade* - com elevado grau de participação popular nos processos de decisão, elaboração e implementação, operação e distribuição das políticas e bens;
- o das *relações público-privado* - abrangendo o setor privado lucrativo e o não-lucrativo na produção e oferta dos bens e serviços sociais. Como exemplos, citam-se as “formas alternativas” - os mutirões e autoconstrução, as diversas experiências de ajuda-mútua, as práticas comunitárias e de vizinhança (guarda de crianças, coleta e processamento de lixo, no setor de alimentação), através do envolvimento de associações voluntárias e redes de ONG’s.

É importante destacar que as reformas nas políticas públicas nacionais formuladas no período recente não podem ser entendidas sem que se incorpore à análise, a interação entre os atores locais e internacionais (refletida na progressiva integração dos mercados - nacionais, latino-americano e global), reforçadas pelo papel das entidades transnacionais (principalmente dos organismos multi e bi-laterais de financiamento) na formação de agendas governamentais. Como afirma Melo

“... a agenda de inspiração neo-liberal é, basicamente de responsabilidade do Banco Mundial e do FMI. No caso dos demais organismos multilaterais, como as Nações Unidas, a OMS, e no âmbito latino-americano, a OPS e o BID, as formas de difusão e internalização

da agenda neo-liberal apresentam outras especificidades (Melo; 1995:74)”.

AS POLÍTICAS AMBIENTAIS E A VERTENTE SANITÁRIA

Os anos 80 assistiram a transformações que extrapolaram o âmbito político e sócio-econômico. A questão do desenvolvimento passou a incorporar novas variáveis que implicaram numa mudança de concepção das políticas sociais, econômicas e de desenvolvimento com a transformação dos hábitos, das atitudes e das relações entre os diversos setores da sociedade. No plano do atendimento às demandas sociais, foram incorporadas as variáveis de saúde e meio-ambiente.

Os novos parâmetros para o desenvolvimento incorporam a questão ambiental do ponto de vista da sustentabilidade aplicada tanto aos sistemas físicos como ao econômico, estendendo as preocupações para além da proteção e preservação dos recursos naturais, baseadas no princípio da equidade⁴ para as gerações atuais e futuras, dentro do país e entre países.

As questões ambiental e de saúde foram trazidas pela primeira vez para a agenda dos grandes temas em 1972, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo na Suécia. Em 1978, a Conferência de Alma Ata definiu a meta “Saúde para Todos até o Ano 2.000”. Até então, os organismos internacionais pautavam mais sua atuação na Saúde

⁴ Estes princípios, entre outros, integram a Agenda 21, resultante da Conferência Mundial dos Assentamentos Humanos - Habitat II, ocorrida em Istambul em 1996.

Pública focalizando aspectos como: alimentos escassos, habitação inadequada, expectativa de vida, saúde física, mental e social deficiente e precária (Melo;1995:77).

A agenda dos anos 80, sob comando do Banco Mundial, incorporou novos princípios essenciais: (i) o princípio da *equidade*; (ii) o marco conceitual da epidemiologia; (iii) a *focalização e seletividade* da ação pública; (iv) a análise econômica baseada na *dimensão fiscal e financeira* da atenção à saúde; e (v) passa a incorporar também a idéia de “*desenvolvimento sustentável*” (Melo, 1995).

Em 1983, foi instituída a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a quem coube o reexame da questão ambiental e a formulação de estratégias de ação. O plano resultante, denominado “Nosso Futuro Comum” constituiu-se em referência básica para a Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento -CNUMAD, realizada no Rio de Janeiro em 1992. Dessa Conferência resultaram a Declaração do Rio e a Agenda 21, contendo os princípios, direitos e obrigações dos países signatários e um programa de ação voltado para a implementação destes princípios.

A partir dessas diretrizes de articulação das políticas ambiental e de saúde no quadro mais amplo do desenvolvimento social e econômico, destacam-se os três princípios básicos que orientam a formulação das políticas e a articulação das ações:

- a **universalização** - consistindo em estender a toda a população o acesso a bens e serviços, independentemente dos vínculos de contribuição financeira e das condições sócio-econômicas de cada indivíduo;
- a **equidade** - consiste em fazer com que todos disponham, em cada região, dos bens e serviços mais apropriados às suas necessidades, independentemente da vinculação funcional, da posição social na hierarquia ocupacional ou do local de moradia ou trabalho;
- a **integralidade** - entendida como a realização do conjunto completo de atividades (ações) de cada setor institucionalmente organizado, abrangendo as fases de planejamento, execução, avaliação e controle.

AS NOVAS TENDÊNCIAS NA VIRADA DO SÉCULO

Hoje, nos primeiros anos do século XXI, observa-se um desenho totalmente novo das políticas públicas e do planejamento governamental, fruto principalmente das transformações políticas e econômicas ocorridas nas últimas décadas do século passado. Com a intenção de subsidiar novas reflexões acerca do tema, de modo muito sucinto, identificamos cinco pontos que caracterizam as novas tendências em curso:

- A dimensão ambiental adquiriu enorme relevância, sendo que o conceito e os critérios de desenvolvimento sustentável passaram a ser

considerados condição *sine qua non* para o desenvolvimento econômico e social, incluindo temas como a preservação dos recursos naturais, dentre os quais se destaca a água como bem essencial à vida;

- As políticas de infra-estrutura (saneamento, energia, comunicações, etc) deixaram de ser consideradas estritamente como insumos para o desenvolvimento industrial-econômico e se tornaram fatores essenciais para a redução da pobreza e das desigualdades sociais;
- O leque de temas incluídos nas políticas denominadas sociais adquiriu maior amplitude, incorporando além das tradicionais educação e saúde as políticas de geração de renda e trabalho;
- Observa-se a ampliação do papel da Sociedade Civil nas políticas públicas com o reforço gradativo da ação de indivíduos, empresas e organismos não-governamentais paralelamente ou em conjunto com a ação estatal, participando nas decisões de investimento, na gestão e avaliação dos programas sociais;
- O conceito de sustentabilidade vem se impondo também no planejamento urbano substituindo as políticas setoriais pelo enfoque integrado de desenvolvimento metropolitano que articula as políticas habitacionais com os investimentos em saneamento básico, transportes, geração de renda e trabalho, estimulando a melhoria da qualidade de vida nas áreas urbanas do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, R. C. (coord.) (1993) O Brasil Social: Realidades, desafios, opções. Série IPEA, v. 139, Rio de Janeiro, 543p.
- BAER, W. (1995) A Economia Brasileira. São Paulo: Nobel, 412p.
- BANCO MUNDIAL. (1991) Urban Policy and Economic Development - An Agenda for the 1990s. Washington: World Bank Policy Paper, 85p.
- DRAIBE, S. M. (1990) As Políticas Sociais Brasileiras: Diagnósticos e Perspectivas. In IPEA/IPLAN, Para a Década de 90 - Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas, vol. 4, Brasília, 01-66 .
- DREIFUSS, R.A. (1981). 1964: A Conquista do Estado, Petrópolis: ed. Vozes, , 814p.
- FIORI, J. L. (1993) Para uma Economia Política do Estado Brasileiro, IESP/FUNDAP, v 11, 30p.
- FURTADO, C. (1981) O Brasil Pós – Milagre , Rio de Janeiro: Paz e Terra, 137p.
- IANNI, O. (1996) Estado e Planejamento Econômico no Brasil, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 316p.
- MELO, M. A. B. C.; COSTA, N. do R. (1999) Desenvolvimento Sustentável, Ajuste Estrutural e Política Social: As Estratégias da OMS/OPS e do Banco Mundial para Atenção à Saúde. Planejamento e Políticas Públicas, jun/dez, v. 1 n.11, Brasília, 49-108.
- SCHMIDT, B. V. (1984) A Presença do Estado nas Grandes Cidades. Revista Espaço & Debates, São Paulo, Ano IV, n 13, 84 - 102.

SCHIFFER, S. R. (1989) As Políticas Nacionais e a Transformação do Espaço Paulista: 1955 - 1980, São Paulo, Tese (doutorado), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) Universidade de São Paulo (USP), 213p.

SMITH, R. (1991) Estagnação e Territorialidade, Revista Espaço & Debates, Ano XI, n 32, São Paulo, 57 – 63.