

Um Questionamento da Bibliografia Brasileira sobre Políticas Urbanas *

Sonia Nahas de Carvalho

Introdução

O propósito para o desenvolvimento deste trabalho foi o de promover um balanço crítico da bibliografia brasileira sobre políticas urbanas, sem contudo, realizar um levantamento exaustivo do universo existente. Ao contrário, partiu-se da seleção de alguns títulos e autores da bibliografia publicada considerados relevantes e, a princípio, mais conhecidos no sentido de proporcionar um exercício de apreensão das principais questões abordadas e das principais inflexões e tendências imprimidas à análise.

A leitura dos textos permitiu perceber que algum tipo de regularidade estaria permeando parte significativa da produção examinada. Esta regularidade dizia respeito às abordagens teóricas que fundamentavam a interpretação promovida pelos vários autores no seu processo de análise das ações e decisões públicas em áreas urbanas. À medida que estas abordagens se manifestavam, com maior ou menor intensidade, fui levada a concluir pela importância de uma reflexão sobre elas.

Em poucas palavras, as análises desenvolvidas pelos autores ao processo da política urbana brasileira, uma vez que orientadas por pressupostos teóricos distintos, produzem leituras diferentes da realidade relativas a momentos his-

tóricos muito próximos, senão superpostos. As definições de Schmidt e Cintra sobre a política urbana, ao se apoiarem em pressupostos teóricos distintos, ilustram estas colocações.

A política urbana atribui à intervenção estatal o objetivo amplo de expandir e aprofundar as relações sociais de produção para a consolidação do 'processo capitalista. (Schmidt, 1983)

A política urbana, como qualquer outra política pública, é um uso deliberado da coerção.¹ Políticas respondem a uma procura, exigem apoio e são alcançadas através de processos decisórios dentro dos órgãos governamentais. (Cintra, 1978)

A classificação dos trabalhos analisados, contudo, não deve conduzir à sua redução mecânica exclusivamente em um ou outro grupo identificado. Por outro lado, o reconhecimento da existência destas linhas de orientação se faz útil, revelando certo divisor de águas no estudo sobre ações e decisões públicas em áreas urbanas.

Define-se, de um lado, as análises de orientação marxista, onde ganha relevo a preocupação com a compreensão dos processos sócio-econômicos ou ideológicos. De outro lado, situa-se a

* Este trabalho contou com a colaboração de Vicente da Costa

orientação teórica que pretende o desenvolvimento de análises que não se restringem exclusivamente ao campo institucional, mas que buscam a identificação, pelo privilegiamento, de fatores ou variáveis "políticos".

Estas correntes de interpretação ocorrem em níveis distintos, em frequências próprias. Com isto, o que se pretende afirmar é que as mudanças que possam advir de reformulações ou revisões teóricas em qualquer destas linhas não significará um deslocamento para a outra linha, porque o que é definido como "variáveis estruturais" distinguem-se mutuamente. Mudanças mais profundas em alguma delas poderá, ao contrário, significar a construção de um novo e distinto corpo teórico explicativo. De qualquer forma, restam algumas indagações: é possível e interessante a comparação? É possível a complementação? Qual o limite de apreensão da realidade permitido por estas abordagens em torno da temática urbana?

A discussão comparativa, a identificação de eventuais complementaridades e a apreensão dos limites impostos por estas abordagens, podem ser positivamente produzidas em termos de propósitos como a ampliação do debate teórico e o fornecimento de subsídios a novas orientações sobre o tema.

No limite destas orientações, em termos de política urbana, alguns itens são fundamentais e, a princípio, podem ser considerados óbvios. Em se tratando de política pública, isto é, ações e decisões do Estado, o primeiro aspecto a ser levado em conta diz respeito a tratamento teórico que lhe é dispensado e o papel que ocupa no conjunto da sociedade. Em decorrência, emerge um segundo aspecto e que se refere às articulações que ocorrem em torno de problemas a exigir uma ação pública. Estas articulações estarão pautadas pela perspectiva definida de organização e estruturação da sociedade em relações assimétricas de acesso ao processo de tomada de decisões. E, por último, é relevante considerar o tratamento e incorporação do "urbano" nestas abordagens, no sentido de averiguar a relevância ou não de sua conceituação e inclusão ao estudo sobre políticas públicas para áreas urbanas.

Este trabalho apresenta-se estruturado em quatro partes. A Parte I - "Políticas Urbanas: As Respostas da Literatura Existente" é o resultado da recuperação das análises mais relevantes sobre o tema, dentro de uma perspectiva temporal que apontou, para o período populista, alguns poucos títulos e, para o período pós-64, uma maior intensidade de trabalhos e diversificação de questões consideradas pelos autores. Para este período, adotou-se um tratamento em

separado das áreas de política urbana, numa recuperação que procurou, ao mesmo tempo, identificar as questões substantivas abordadas e as inflexões de análise que estão orientando a produção científica brasileira sobre o tema. As áreas consideradas foram: política nacional de desenvolvimento urbano, política habitacional e política de planejamento urbano. Apesar de haver sido identificada produção referente às políticas de uso do solo e de transportes urbanos, estas foram omitidas ao nível deste documento em razão do tratamento que vem sendo dispensado pelos autores ao tema: caráter genérico, de natureza econômica e sociológica e tratamento técnico-operacional, respectivamente.

As colocações expressas na Parte I traduzem-se em matéria-prima pela qual foi possível a discussão acerca das linhas de orientação teórica identificadas e que se corporificam nas duas partes seguintes deste artigo: "A Questão dos Determinantes Gerais e a Ênfase aos Processos Sócio-Econômicos ou Ideológicos" e "A Autonomia da Esfera Política e a Ênfase aos Processos de Tomada de Decisões e de Participação Política". A composição destas partes foi dirigida para melhor explicitar as principais fundamentações teóricas que têm orientado a análise em cada uma das abordagens separadamente. Ao mesmo tempo, adotou-se, para ambas as partes, critérios semelhantes no sentido de trazer respostas às colocações e indagações expressas ao nível desta Introdução. Observe-se, também, que se recorreu a autores estrangeiros que, direta ou indiretamente, têm influenciado a formação do pensamento brasileiro no estudo sobre políticas urbanas.

As "Conclusões" (Parte IV) objetivaram a produção de uma síntese das principais respostas de análise sobre política urbana, preocupando-se em apontar as diferenças que cada linha de orientação considerada pode trazer ao estudo dentro do tema. Secundariamente, promoveu-se também uma breve síntese do balanço realizado da bibliografia brasileira levantada neste trabalho.

I. Políticas Urbanas: As Respostas da Literatura Existente

Período 1946/64

Os trabalhos levantados situam seu campo de estudo tendo por marco histórico inicial o período populista. Em Cintra (1978) verifica-se a importância de se compreender o tratamento dispensado pelo Estado às questões urbanas, em especial à habitacional, identificando as princi-

pais diretrizes da ação pública que, posteriormente, seriam parâmetro de reorientação da ação pelos "novos donos do poder" a partir de 1964. Neste sentido, destaca o caráter clientelista e distributivista da política habitacional conduzida pela Fundação da Casa Popular, definida dentro do quadro dos programas de bem-estar social.

Schmidt (1982 e 1983), por sua vez, empreendeu esforço de compreensão das principais características políticas e econômicas do regime populista e da crise ocorrida em seus últimos anos, buscando as explicações para a mudança política em 1964. O período 1946/64 não foi objeto de análise pelo autor desde o ponto de vista das ações públicas para áreas urbanas.

Entre as raras publicações referidas a este período, o destaque é feito ao trabalho de Azevedo e Andrade (1982), desenvolvido dentro de uma proposta de realização de um balanço crítico da habitação popular a partir de 1945. O objeto central desta análise foi o desempenho da Fundação da Casa Popular (FCP).

Os fatores que favoreceram a criação da FCP tenderam a ser decorrentes de motivações de natureza política, associados, em grande medida, à ascensão do Partido Comunista. Aquele órgão teria consubstanciado a tentativa de trazer algumas respostas sociais através da oferta de moradias, ao mesmo tempo que, com isto, o governo pretendia ganhar as simpatias da população com ações de cunho social.

O balanço do desempenho da FCP demonstrou a sua débil atuação no tratamento do problema da habitação popular e todos os esforços de reorientação da política e de reformulação da Fundação tenderam a um resultado nulo. O seu papel efetivo deve ser compreendido dentro do quadro político da época e no próprio sentido da ação do Estado na área de habitação popular. "Aos governos populistas não interessava 'resolver o problema', ou equacionar os termos da solução, mas, antes, dele derivar dividendos políticos, quer sob a forma de votos, quer de prestígio" (p. 53).

A decisão de enfrentamento do problema urbano pelo privilegiamento da habitação e posterior incorporação gradual de outros setores urbanos, identificados a partir de deficiências decorrentes do programa habitacional, revelou a visão fragmentária do problema tida pelos dirigentes governamentais do período.

A título de complementação, é oportuno colocar que não foram identificados estudos que, na perspectiva do problema habitacional, tenham investigado o papel dos institutos de previdência privada e suas propostas de solução.

Outras iniciativas do período – como Brasília e o planejamento de cidades novas, congelamento de aluguéis e a reforma urbana – ainda não se constituem em objeto de estudo pelos cientistas sociais.

Período Pós-64

O tratamento dispensado aos problemas urbanos pelos governos do regime pós-64 se apresenta sob várias ordens e exige a realização de alguns cortes, os quais, pretende-se sejam úteis para a compreensão do processo da política urbana no período. Dentro desta perspectiva, foram consideradas as áreas relativas às políticas de desenvolvimento urbano nacional, habitacional e de planejamento urbano, as quais têm sido de forma mais intensa, objeto de análise pelos pesquisadores brasileiros.

a) A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

Nesta área insere-se a produção científica pautada pela preocupação de compreender o processo mais global da política urbana, em escala nacional. Identificam-se fundamentalmente, os trabalhos de dois autores que foram orientados por perspectivas de análise específicas. Schmidt (1982 e 1983), de um lado, buscou a compreensão do processo de urbanização ocorrido como resultado da ação de diversos atores sociais, em especial a intervenção estatal. Cintra (1978), de outro lado, orientou-se pela compreensão dos mecanismos decisórios do Estado que conduziram a ação pública em determinadas direções.

A base de análise utilizada por Schmidt (1983) foram as interrelações entre a política e a economia, atribuindo-se ao Estado o espaço no qual ocorrem estas relações e de onde partem os resultados destinados a afetar indivíduos, grupos e instituições.

A proposta de análise da política urbana brasileira foi encaminhada através da observação dos efeitos decorrentes da relação entre os

*determinantes gerais*² que governam a formação do Estado capitalista no Brasil e as *manifestações empíricas* dos programas públicos voltados para a melhoria de problemas urbanos e para a expansão do sistema urbano em si. (p. 15)

Neste sentido, a ação estatal em áreas urbanas é compreendida em termos de

instrumento complexo destinado a remover obstáculos, reais ou possíveis, à completa socialização³ do espaço urbano, e de instrumento de controle político, capaz de gerar aumentos de poder para as classes dominantes. A política urbana, como política específica, é, assim, um meio de integrar ambas as dimensões, a econômica e a política, de uma formação social histórica. (p. 37)

Schmidt, em seu esforço de compreensão do processo enfrentado pela política urbana brasileira pós-64, desenvolveu a investigação tendo por cerne a emergência da questão "áreas metropolitanas". Com base em dados demográficos, de emprego e de produto por setor da economia que possibilitam a configuração do processo recente de urbanização com concentração em regiões metropolitanas, buscou as explicações que têm orientado o processo da política urbana. A referência empírica utilizada repousou nos planos nacionais, na ação do planejamento urbano, na atuação do Banco Nacional da Habitação - BNH, do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - Serfhau e da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana - CNPU e na ação do Banco do Brasil e do Conselho de Desenvolvimento Industrial relativas a investimentos industriais.

A condução da análise tendeu à definição da intervenção estatal em áreas urbanas não somente quanto à regulamentação de ações, mas principalmente em termos de expansão e aprofundamento das relações sociais de produção para que se pudesse consolidar o processo capitalista.

³ Ao longo dos anos analisados, os dados relativos aos investimentos efetuados pelo BNH, Banco do Brasil e Conselho de Desenvolvimento Industrial revelaram uma nítida e acentuada concentração nas regiões metropolitanas, especialmente nas áreas de São Paulo e Rio de Janeiro, contrariando a "retórica oficial" proposta em termos de um desenvolvimento regional equilibrado. Ao mesmo tempo, estes dados revelaram o privilegiamento pelo subsídio direto do capital em detrimento do trabalho, criando as condições materiais para a expansão da atividade econômica executada pelos grandes empreendimentos.

Em síntese, a principal conclusão apresentada por Schmidt é de que a ação estatal no meio urbano tendeu à criação de condições para a acumulação privada de capital e a sua concentração em áreas metropolitanas. Para tanto, o Estado modernizou-se e foi estimulada a ascensão do "técnico" a posições políticas líderes.

Durante a implementação da política urbana, a predominância do aparelho econômico resultou numa imposição clara dos interesses do grande capital industrial e financeiro sobre outros objetivos considerados ou contemplados pelas autoridades governamentais. (p. 192)

Cintra (1978) promoveu a análise do processo da política urbana brasileira assentada em bases algo distintas em relação às propostas por Schmidt. Procurou privilegiar uma investigação que, ao partir do Estado, tem nesta instituição o espaço político de tomada de decisões para que soluções sejam apresentadas como resultado de um quadro de demandas manifesto pela sociedade.

Neste trabalho, Cintra procurou identificar as características do contexto político que permitiram o desenvolvimento do planejamento urbano e, em especial, do planejamento metropolitano.⁴ Os aspectos relevantes de sua análise referem-se: à organização interna do Estado, predominantemente setorializada e de unidades relativamente autônomas, à tendência centralizante em favor do governo federal e do poder executivo e à necessidade de compreensão do sistema de interdependências entre níveis de poder em relação ao urbano.

A análise desenvolvida parte do pressuposto da existência objetiva de problemas enfrentados pelos atores políticos e que são percebidos através dos interesses de uma coalizão dominante de forças sociais. Entretanto, não são todas as demandas que serão objeto de decisões públicas. Somente alguns problemas, efetivamente, serão relacionados como prioritários pelo núcleo de interesses dos grupos governantes.

Ao enfrentá-los, fazem-se escolhas para as diversas alocações de recursos escassos de que dispõe a organização política. Isto é, produzem-se "políticas" que favorecem ou prejudicam de modo diferente os grupos funcionais, as regiões e as classes sociais, na medida em que os interesses das classes, regiões e grupos coincidem com interesses definidos como nacionais ou com eles se chocam. (p. 178)

As bases da política urbana brasileira pós-64, inclusive para Schmidt (p. 45), são o Serfhau e o BNH, este último associado ao FGTS e à Caderneta de Poupança como fontes de financiamento para desenvolvimento de seus programas. A política urbana que se inicia, privilegia a habitação, refletindo o caráter setorial, não

compreensivo, do processo, que acabaria por se assemelhar ao ocorrido no período populista. Neste ponto as interpretações de Schmidt, Cintra e Andrade (1976) coincidem.

Dentre estes autores, Cintra procurou ir mais adiante. Preocupado com as propostas e intenções de desenvolvimento de uma política urbana global integrada em um contexto, como o do Brasil, de nítida vitória das políticas setoriais para áreas urbanas, foi levado a concluir a favor da inviabilidade de sua ocorrência. O argumento central levantado é de que vários são os grupos que demandam ações públicas para o atendimento de questões de natureza diversa, conduzindo à caracterização da política urbana com feição grandemente fragmentada.

Porém, ao se propor à recuperação da política urbana brasileira,⁵ Cintra percorreu centros algo distintos de informação, quando comparado a Schmidt, através do privilegiamento das estruturas político-institucionais e processos decisórios relevantes para a configuração das políticas urbanas.

Sua análise compreendeu os períodos 1946/64 e pós-64 e conforme já assinalado a compreensão do período mais recente encontra suas raízes na rejeição pelos novos donos do poder ao caráter distributivista das políticas.

Esta mudança, paulatinamente, foi sendo incorporada às ações políticas no período, reforçando-se o caráter da eficiência financeira da qual o BNH tendeu a se caracterizar como um dos melhores exemplos. A estrutura que foi erigida colocará em questão o "bem público" que cada vez menos se distingue de um "bem privado", conduzindo a política habitacional e as demais que foram promovidas pelo Banco na direção oposta à da produção de bens públicos pelo Estado.

É necessário assinalar a trajetória da atuação do BNH sobre o urbano que, ao ser criado, propunha solucionar o problema da demanda por habitações pelos setores de baixa renda. Dentro desta preocupação, foram produzidos os primeiros conjuntos habitacionais, quando se verificou que a oferta exclusiva de unidades habitacionais mostrava-se insuficiente.

Paulatinamente, foi se assistindo à ampliação das funções do Banco na direção de propostas de intervenção no desenvolvimento urbano. A diversificação quanto às áreas de intervenção pareceu emergir em resposta a uma dupla necessidade. De um lado, a percepção de que a construção de conjuntos habitacionais desprovidos de serviços urbanos mínimos estava se mostrando inviável diante da grande proporção de casos de inadimplência e de abandono do imó-

vel. De outro lado, a necessidade de encontrar novos programas para aplicação de recursos que começavam a se avolumar nos cofres do Banco. Dentro desta linha, em 1967 foi criado o Programa de Financiamento de Material de Construção (Fimaco) e, em 1968, foi criado o Programa de Financiamento de Saneamento (Finassa).

A partir destes programas o BNH passou a assumir um papel mais decisivo na intervenção urbana. Em especial na Administração Rubens Vaz da Costa (governo Médici) as suas características de atuação aproximavam-no de um banco de desenvolvimento urbano. Neste período foi instituído o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) e o Programa CURA — Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada.

Ao entrar efetivamente em novas áreas de atuação, o BNH define um novo conjunto de mutuários, formado por organismos públicos estaduais e municipais, aos quais estendeu o modelo original de financiamento da habitação.

Em fins da década de 70 retomaram-se as iniciativas no campo de habitação popular.

No ano de 1964, pela mesma lei de criação do BNH, foi criado o Serfhou, com objetivos de longo alcance e especial preocupação com o desenvolvimento do planejamento urbano.

Herdeiro da Fundação da Casa Popular, o Serfhou caracterizou-se, numa primeira fase, por uma atuação no setor habitacional. Somente em 1966 suas funções foram regulamentadas passando, então, a definir o planejamento urbano no Brasil e adquirindo competência para coordenar e elaborar políticas nacionais de "planejamento local integrado", formuladas segundo as linhas de desenvolvimento regional.

Inaugurou-se novo período de atuação do Serfhou, o qual Andrade (1976) subdividiu em duas fases: de 1967 a 1969, caracterizada pelos planos de desenvolvimento local integrado; e de 1969 em diante, marcada por mudanças na escala dos planos com o Programa de Ação Concentrada (PAC) e com o planejamento para as áreas metro politanas.

A sua experiência resultou em fracasso, quando observada a quase total inexistência de implementação dos planos propostos. Enquanto instituição acabou sendo absorvida pelo BNH, passo decisivo para sua extinção, não conseguindo, em nenhum momento, reunir poderes para uma efetiva institucionalização.

As razões apontadas para o seu fracasso, expressas por Cintra, reportam-se a Harry Cole (ex-superintendente do Serfhou) que o associou à burocratização da política urbana e à tendência hierarquizante como resultantes da "tradi-

ção socialista” das Ciências Sociais no Brasil. Contudo, Cintra acrescentou uma possível omissão da consideração de que esta tendência possa ser resultado da própria concepção de um “sistema de planejamento local”.

A conclusão semelhante chegou Andrade (1976) ao afirmar que o Serfhou foi “engolido” pelo predomínio da política habitacional na política urbana brasileira e foi levado, pela própria sistemática de trabalho construída, à burocratização excessiva e onerosa da política e do próprio órgão responsável.

Schmidt procura ir mais longe e atribui o fracasso da política urbana promovida pelo Serfhou ao caráter municipalista dentro do contexto nacional de forte tendência centralizante.

Ao lado destas questões, começou a emergir na agenda pública a necessidade de decisões político-administrativas acerca das áreas metropolitanas, problema que já era identificado desde a década de 50.

As primeiras decisões ocorreram em 1967 e 1973, através da Constituição Federal que previu sua institucionalização e de lei federal que promoveu a sua regulamentação, respectivamente. Em 1974, foi criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU,⁶ de âmbito federal, órgão encarregado da definição de diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano.

A enorme quantidade de problemas decorrentes desta questão, ainda não resolvidos, esbarram em dificuldades que se situam no plano político e jurídico, em especial na necessidade de solução ao estabelecimento de algum grau de competência metropolitana, ainda ausente e que se situa a meio caminho entre os governos municipais e estadual.

b) A Política Habitacional

A política habitacional, em especial a habitação popular dos anos pós-64, tem recebido a maior atenção dos autores dedicados à área, destacando-se a atuação do BNH, agência central da política. Justificável esta atenção, por seu lado, pela magnitude do problema em si mesmo e por ter sido a área onde o Estado elaborou e colocou em prática um programa de âmbito nacional, sobre ele dando uma ênfase peculiar. Não obstante, as análises sobre essa questão revelam ainda forte acento sociológico enquanto investigação de casos centrados na política de remoção e urbanização de favelas dos setores populares urbanos por parte de políticas governamentais.

A visão analítica mais significativa da evolução das condições urbano-habitacionais no Brasil está indicada na resenha de Valladares e Figueiredo, “Habitação no Brasil: Uma Introdução à Literatura Recente”. Importantes análises de vários autores se distribuem por sete áreas: favelas; ação governamental no campo de habitação; periferia; loteamento e auto-construção; moradia e trabalho; uso do solo; movimentos sociais urbanos ligados à questão da habitação; e textos de natureza geral.

A recuperação mais relevante sobre a trajetória da ação do BNH é encontrada no trabalho de Azevedo e Andrade (1982). Para estes autores o quadro institucional que corresponde à política habitacional é atípico, pois à sua frente não se encontra um ministério ou órgão da administração direta, porém um banco.

Pelo desenvolvimento de uma análise suficientemente aprofundada sobre o BNH, foi apontada as dificuldades de consecução de um programa que objetivasse a satisfação de necessidades habitacionais das populações de baixa renda, a partir da utilização de meios voltados à dinamização da economia, à geração de empregos, ao estímulo da indústria da construção civil e à agilização do setor financeiro que, gradativamente, foram sendo implantados. Este direcionamento conduziu à identificação do próprio Banco e do modelo de política por ele gerado na condição da principal inovação da política habitacional pós-64.

Esta inovação é pautada pelos seguintes aspectos: 1) trata-se de um banco; 2) define-se um mecanismo de compensação inflacionária; a correção monetária; 3) é um sistema que objetiva a articulação entre os setores público (principal financiador) e privado (principal executor da política).

Segundo uma análise centrada nas características internas ligadas à concepção, planejamento, execução e suporte institucional da política habitacional, estes autores definiram a atuação do BNH em três períodos⁷

- 1) De 1964 a 1969 – “implantação e expansão” – caracteriza-se pela primazia da política no tocante à oferta de habitação às populações de baixa renda. A compreensão deste período é afeta às próprias razões que nortearam a criação do Banco de busca de legitimidade junto às massas urbanas mobilizadas ao final do período populista e da crença na conciliação dos objetivos sociais com o modelo empresarial de atuação do BNH.

- 2) *De 1970 a 1974* – “período de decadência” – caracteriza-se pela perda de dinamismo das Companhias Habitacionais. O quadro econômico do período conduziu a uma perda real do poder de compra do salário mínimo e o resultado, ao nível dos financiamentos habitacionais, foi o aumento substancial de casos de abandono de imóveis e de inadimplência.
- 3) *A partir de 1975* – “restauração” – caracteriza-se pela recrudescimento das atividades das Companhias Habitacionais, para o que foram fundamentais a elevação da faixa de renda da clientela a ser atendida e a recompra de imóveis usados por pessoas com melhor poder aquisitivo.

Para Azevedo e Andrade a política de habitações para população de baixa renda empreendida pelo Banco, ao longo dos anos analisados, fracassou. As explicações devem ser buscadas no próprio modelo BNH que, ao ser rígido, não conseguiu desenvolver novos “feitos” de solução ao problema e na própria burocracia do sistema habitacional, dominada por uma tecnocracia com forte mentalidade financeira e ideologia empresarial.

Bolaffi (1977) pretendeu o desenvolvimento de uma avaliação do plano da habitação popular do BNH, intimamente relacionada ao cenário das decisões da política econômica procedida na década de 60 que favoreceram um processo de concentração de renda. A partir dos dados colhidos em três conjuntos habitacionais – nomeados ficticiamente – examinou o problema da habitação popular à luz da distribuição de renda no Brasil e, em especial, da renda das faixas mais pobres da população. Ao nível dos efeitos provocados pelo plano, a situação encontrada foi considerada grave, tanto para a população que assumiu compromissos hipotecários com o BNH como para os setores mais carentes da população que têm diminuídas suas oportunidades de atendimento das necessidades por habitação. A compreensão destes efeitos deve, portanto, ocorrer dentro do quadro de concentração de renda verificado no Brasil, contrastado ao mecanismo de elevação das prestações das habitações, conforme o modelo proposto pelo BNH.

No plano da economia nacional, a discussão de Bolaffi colocou-se em termos das opções possíveis ao Brasil em matéria de política econômica. Pelo menos a partir de 1967, as decisões tomadas foram no sentido de estimular a indústria de bens de consumo durável que, com-

parativamente à indústria da construção civil, apresentaria efeito econômico mais rápido, porém menos duradouro.

Para Bolaffi, a compreensão da “função efetivamente desempenhada pelo Plano de Habitação Popular” não residiu na eliminação do déficit habitacional – um conceito pelo menos duvidoso quando empregado em economias de mercado e um falso problema. Esta questão foi analisada mais aprofundadamente em outro trabalho do autor (1975), onde apontou que o caráter falso do problema poderia ser apreendido pela análise do desempenho do BNH. Após 6 anos de existência, em 1971, o Banco havia atendido 24% da demanda populacional urbana, não conseguindo, portanto, diminuir o déficit; ao contrário, vendo-se diante de um acréscimo do mesmo da ordem de 76%.

Na medida em que não conseguiu, neste período, seu intento básico, Bolaffi questionou sobre qual seria a função real do BNH. Sua resposta estaria na revelação do modo de operar e dos mecanismos de funcionamento do Banco. A lógica que presidiu esta atuação consistiu em transferir crescentemente recursos financeiros e níveis de decisão sobre sua aplicação à iniciativa privada. Portanto, a função real do BNH seria a de instrumento da acumulação privada do capital, a qual se mascara com a proposta de corrigir o “déficit habitacional”. Esta é a transfiguração de um problema, fazendo com que ele assumia “um significado compatível com a vontade popular”, mantendo-se com isto o processo de mascaramento ideológico dos “problemas do real e os substitui pelos falsos problemas”. (1975:73).

Ao lado destes estudos encontram-se aqueles que se dedicam ao problema da favela, através da investigação dos programas de sua erradicação e, mais recentemente, de urbanização.

Dentro da perspectiva de um estudo sobre o programa de remoção de favelas, Valladares (1980) centralizou suas investigações na dinâmica da execução deste programa e na participação dos diferentes atores sociais neste processo. O foco central de seu estudo repousou nas práticas informais de distorção do Sistema Financeiro da Habitação e, mais especificamente, do programa da Cohab e que se revelaram positivas, representando a resposta adequada à luta pela sobrevivência.

Aos mesmos resultados a autora chegou em “Favela, Política e Conjunto Residencial” (1978), onde mostrou que os diferentes acessos ou recompensas aos conjuntos residenciais foi o resultado da manipulação do Sistema Financeiro da Habitação com a utilização da burocracia

vigente. Neste processo, o pequeno burocrata é pela fundamental, permitindo que pessoas "apadrinhadas" e que não haviam sido removidas tivessem tido acesso à casa própria.

Dentre as experiências em urbanização de favelas, a mais conhecida e já tomada clássica foi a desenvolvida na favela Brás de Pina (Rio de Janeiro). Conforme relatado por Blank (1981), este processo inicia-se com a organização e posterior pressão da população favelada sobre os órgãos públicos diante da ameaça que o programa de erradicação, que já promovia a remoção de parte de sua população para um conjunto habitacional, estava representando. A experiência revestiu-se de intensa participação popular que ocorreu coletivamente nas fases de elaboração e execução do plano. A partir do momento em que os moradores passaram a ter sua casa, produto do processo de urbanização, e o interesse comum e coletivo já estava atendido, a representatividade da associação organizada dos moradores começou a declinar. Agora o problema passa a ser individual e é necessário o esforço familiar para se encontrar soluções para manter e pagar a "sua" casa.

c) A Política do Planejamento Urbano

A bibliografia disponível sobre o planejamento urbano tem sido produzida, em grande parte, por profissionais que tenham participado ou estejam participando de seu processo. As formulações nela contidas demonstram a preocupação de realizar a avaliação da experiência percorrida à luz de orientações teóricas e o grande mérito pelo desenvolvimento de uma análise crítica que, em boa proporção, procura indicar alternativas à própria prática.

O planejamento seria encarado como meio adequado de fazer com que os bens públicos fossem produzidos na quantidade e qualidade demandadas, no tempo oportuno e de modo tal que, na obtenção singular de cada um deles, as interdependências com os outros fossem levadas em consideração, para maior eficiência e economicidade de recursos disponíveis. Nesse sentido, justifica-se a idéia que constitua um bem-público de segundo grau, pois visa resultados não espontaneamente obtidos pelas ações isoladas dos agentes públicos na produção de bens coletivos singulares. (p. 117)

Por estas afirmações de Cintra (1974), depreende-se um aspecto que merece ser destaca-

do: planejamento é "bem público", isto é, política pública que emerge em determinados contextos onde se manifestam dificuldades na satisfação de necessidades coletivas, pela ação isolada dos agentes públicos. Em torno de questões teóricas sobre a política do planejamento e do papel do planejador — obrigatoriamente envolvido em conflitos de valores e interesses — desenvolveu-se este trabalho de Cintra.

A identificação de dois tipos de planejamento urbano centrou as discussões. O planejamento compreensivo ou unitário, preocupado com a remontagem da estrutura física de uma cidade para uma data futura, consistiria em um desenho-proposta que guiaria decisões públicas e privadas num determinado período de tempo.

O planejador compreensivista, ao compartilhar de uma visão negativa dos mecanismos de mercado, intentaria, em suas propostas, corrigir as deformações existentes e as estreitezas dos interesses grupais. Pela adoção de uma postura tecnocrática, seriam elaborados planos de estruturas físicas de médio e longo prazos, para cuja consecução deveriam ser dirigidas as atividades dos vários sistemas econômicos, sociais, culturais e políticos operantes na geografia urbana. O requisito político para a obtenção do padrão territorial antecipado e, portanto, da eficácia deste modo de planejamento, seria a grande concentração de poder, com pouca audiência das demandas canalizadas pelo processo político.

O segundo tipo de planejamento consistiria no planejamento adaptativo que, partindo do reconhecimento da existência de um sistema natural de interdependências decorrente da divisão do trabalho e da especialização e intercâmbio de atividades, procuraria desenvolver-se através de um processo de interação de pessoas, entidades e unidades administrativas. Há a valorização dos mecanismos espontâneos e informais e o temor à burocratização, à centralização das decisões e aos planos impostos. O resultado final seria uma proposta que melhor serviria aos interesses das diversas partes afetadas, uma vez que o processo da atividade de planejar ocorreria pela aceitação e sua própria integração ao sistema geral de interdependências.

As duas formas de planejamento indicadas procurariam atender necessidades, preferências e valores de um "público" que não dispõe de poder de escolha ou carece de proteção no confronto com indivíduos ou grupos que, na situação concreta, tenham maior poder na realização de seus interesses.

Este "público", contudo, esconde grande heterogeneidade e a internalização dos bens tenderá a ser mais ou menos limitada ou orientada

e nunca será completa quando se fizer referência a todo o público atingido.

A identificação da clientela envolvida pelo planejamento remete à questão acerca do caráter do Estado e das lutas engendradas pela sociedade por medidas redistributivas. Neste sentido, devem se contrapor a um Estado produtor de bens coletivos, concentrador de poder para obtenção de metas comuns, um Estado solidário com a estrutura de desigualdades sociais, que significa também desigualdades de acesso às decisões políticas.

O planejamento urbano no Brasil, para Cintra, estaria correspondendo a uma estrutura onde a luta pela redistribuição ainda não se configurou, ocorrendo a internalização limitada ou orientada de externalidades ou restrição da "comunidade política", ou seja, o conjunto dos que são levados em conta numa decisão.

Em outro trabalho, onde se propôs a estudar a experiência de planejamento metropolitano em Belo Horizonte pela observação de dois casos, Cintra (1982) enfatizou a relevância da relação planejamento urbano/poder. O ângulo adotado para análise repousou no conflito existente entre propostas de intervenção integrada e agências públicas setoriais, ampliando o escopo das relações sociais envolvidas no processo, as quais definem interesses com maior poder de pressão. Desta forma, define-se uma arena política mais ampla para o estudo.

A questão colocada desenvolveu-se em torno do planejamento compreensivo⁸ ou integrado e da verificação das possibilidades de sua execução, dentro de um contexto de relativo consenso quanto à sua desejabilidade. A noção de "integração" pode estar referida a uma articulação entre agências públicas de atuação setorial à luz de um plano de conjunto. A natureza de uma proposta que tenderia a romper acomodações de poder existentes poderá trazer um fator complicador ao desempenho dos órgãos setoriais. O sucesso da agência de planejamento é portanto, função dos instrumentos de controle político-administrativos que lhe sejam atribuídos.

Sob outros ângulos poderá, também, ser vista a noção de "integração" e que estão relacionados à maneira como os profissionais encaram a cidade. Se, de um lado, a cidade é um sistema de produção, a integração tenderá à funcionalidade urbana e à eficiência que este sistema exige. Ganham relevo, nesta perspectiva, as técnicas integrativas oriundas da cibernética e análise de sistemas e o uso da perícia no processo de tomada de decisões.

Se, de outro lado, a cidade é um centro de consumo, a preocupação com a integração está voltada para as características da cidade como local de convívio, atingido negativamente pelas conseqüências indiretas dos programas unilaterais. Para Cintra, a proposta de intervenção integrada dos planejadores metropolitanos mineiros se adequaria a este ângulo, o que é revelado pela maneira como são encaradas as externalidades de ações setoriais sobre o público.

É possível, neste ponto, o estabelecimento de alguns parâmetros entre estas colocações de Cintra e as de Lamparelli (1978),⁹ no momento em que este autor faz referência às origens, definição e evolução das noções de urbano que acabam por orientar a prática do planejamento.

Noções analógicas (cidade como organismo vivo, como máquina cibernética e como ecossistema humanizado) e antinômicas (cidade-campo, moderno-atrasado, local-nacional etc.) do urbano penetraram na prática do planejamento, impedindo o florescimento de um pensamento crítico e dinâmico que conseguisse superar o imediatismo das respostas conjunturais e não contribuindo com uma base segura que conseguisse identificar e explicar as contradições sociais. O planejador projeta e propõe a partir de representações da cidade, de ideologias, que o levam a tratar o urbano como um objeto autônomo, desligando-o de cada tipo e de cada período da organização social. O tratamento autônomo dispensado ao urbano, seria, para Lamparelli, talvez o engano fundamental.

A possibilidade de estabelecimento de relações entre as colocações destes dois autores emerge, também, ao nível do conflito entre planos integrados e atuação pública setorializada. Cintra assinalou que, não obstante a tendência lógica em prol de planos integrados e o esforço dos planejadores em propor medidas de controle de externalidades negativas, as ações e decisões em favor de programas setoriais foram bem sucedidas. Lamparelli, por sua vez, ao discutir o método do planejamento, afirma que o planejamento urbano foi o resultado da constante setorialização da realidade e da tentativa de integração dos vários setores em um "sistema global".

Contudo, existem distinções significativas entre estas duas colocações. Segundo Lamparelli, os próprios roteiros dos "planos diretores" (ocorridos em outro momento histórico em relação ao do planejamento metropolitano)¹⁰ traziam em si a concepção de que "a somatória dos diferentes setores avaliados e das ações preconizadas deveria, logicamente, solucionar os problemas diagnosticados". (p. 108). Para Cintra o planejador metropolitano tem efetivamente a

intenção de planejar integradamente, objetivando o controle dos efeitos indiretos de ações setoriais.

Como encaminhar soluções para suprir a falta de bens públicos singulares através do planejamento? Como neutralizar as ações parciais que tendem a vizar setorialmente as ações públicas do privilegiamento de alguns interesses em detrimento de outros? O começo de solução, segundo Cintra, estaria "na ênfase do planejador na concentração de poder nos níveis adequados e sua aplicação à obtenção de novos bens coletivos, ou à proteção e promoção das situações existentes em que estes já se materializam" (1974: 137).

A experiência enfrentada pelos planejadores mineiros mostrou, dentro da especificidade dos casos analisados, que não necessariamente as decisões tomadas são as mais racionais ou tecnicamente desejáveis. As decisões tomadas situam-se muito mais no campo dos interesses em jogo.

Ao procurar explicitar os entraves à prática do planejamento urbano, Lamparelli concluiu pela sua re colocação "como prática inserida num processo político e, enquanto tal, interferindo no jogo das contradições que se estabelecem em torno do interesse das classes dominantes e das necessidades das classes dominadas". E mais adiante acrescenta:

Em síntese, o desempenho do planejamento urbano não se coloca como realização pura e simples de métodos e técnicas, mas sim da efetiva criação de canais de participação das classes sociais, que permitam explicitação das contradições, interesses e necessidades, no seu processo decisório. (p. 113)

Numa abordagem semelhante, Costa (1978) considerou a questão do planejamento urbano a partir das funções tradicionais do poder público. Para este autor, o planejamento tem sido irrelevante no sentido da transformação concreta das cidades, que vão se formando "muito mais em função dos interesses de agentes privados individuais do que de interesses coletivos ou do poder público, cuja posição é basicamente subalterna e cuja ação é apenas complementar" (p. 86).

Sob denominações diversas, os planos urbanos enquadrar-se-iam na função pública de direção do desenvolvimento urbano. Mais do que captar os aspectos descritivos desta função, Costa salientou a importância de se abordar as determinações e tendências básicas do poder público, consideradas fundamentais para a identificação dos limites do planejamento e do qua-

dro de contradições com o qual conviverá o planejador.

Dentro destes parâmetros, os objetivos e diretrizes de um plano transparecem como expressão da ideologia imprimida à função de direção do poder público. Ao apontar os objetivos mais relevantes orientadores da ação planejada, contrapostos à ação pública sobre a realidade urbana, o autor salientou a existência de profundas contradições, as quais dificultam sobremaneira o papel do profissional em planejamento.

No intuito de encaminhar o problema, procurou relacionar as contradições mais evidentes que emergiram da análise dos objetivos básicos do planejamento, quando confrontados com as funções do poder público na produção das cidades, com a dinâmica do crescimento urbano e seus impasses e com as determinações maiores desta dinâmica. Dentre as contradições, salientou como fundamentais:

(...) a contradição maior do planejamento urbano consiste em definir objetivos finais que implicam uma alteração total do modelo de crescimento urbano sem que se proponha ao mesmo tempo uma estratégia adequada e consistente. Na ausência dessa estratégia que reorganizaria as forças sociais em presença, dando-lhe uma nova estrutura de articulação viável, é fatal que todas as ações isoladas divergentes do atual modelo sejam logo bloqueadas ao nível das primeiras experiências ou dos simples projetos.

Outra contradição fundamental será pretender desenvolver ações inovadoras do processo local de urbanização sem que sejam alterados os fatores determinantes deste processo, situados a nível regional ou nacional. (pp. 97/8).

A explicação apresentada, por Costa diante das contradições apontadas, apoiou-se na hipótese fundamental de que o planejamento cumpre uma função ideológica do Estado, tornando indispensável qualquer rebatimento da ação planejada sobre a prática administrativa e desta sobre a realidade urbana. E acrescenta:

Não é por acaso que a atividade de planejamento tem envolvido a montagem de aparelhos técnico-administrativos impressionantes, mobilizado intelectuais respeitáveis, dispendido recursos materiais e financeiros importantes, elaborado diagnósticos e planos de alto nível técnico. Na verdade assim se

está simbolizando, de alguma forma, a garantia de que o poder público se situa à altura dos problemas e caminha para as soluções. E isso não é desprezível no plano da legitimação do próprio sistema político. (p. 96)

Dentre as colocações expressas pelos autores considerados, cumpre salientar aquilo que talvez consista na diferença básica entre elas. Cindra atribui um papel ao planejamento urbano (e metropolitano) de política pública (*policy*) e, enquanto tal, um “bem público”, que procura ocupar um espaço político específico em meio a conflitos que se estabelecem entre interesses. Para Lamparelli e Costa, o planejamento é antes de tudo um instrumento, um meio para se atingir outros fins, seja, como coloca o primeiro deles, uma prática em grande parte voltada para o atendimento dos interesses das classes dominantes, seja, como coloca Costa, com um papel de legitimador do próprio sistema político. Ao nível de proposta para novos caminhos da ação planejadora, estes autores consideram fundamental a explicitação das contradições sociais que tem sido mascaradas até o presente, através de pensamento e atitude críticos do planejador e para com o próprio planejamento, quando então “será possível conferir objetividade à ação planejadora do Estado, a quem interessa em última análise administrar e não ocultar os conflitos em presença”. (Costa, p. 97)

II. A Questão dos Determinantes Gerais e a Ênfase aos Processos Sócio-Econômicos ou Ideológicos

Os elementos teóricos que fundamentam esta abordagem originam-se na análise marxista numa perspectiva teórico-metodológica definida como estrutural. Dentro desta perspectiva, o processo de formação do Estado capitalista é associado, estruturalmente, à própria emergência do modo de produção capitalista, como resultado da separação dos poderes econômico e político que, nas estruturas feudais, corporificavam-se numa mesma personalidade. Em decorrência das bases teóricas que fundamentam a análise do capitalismo, apoiadas no determinismo econômico, o processo de compreensão do Estado tem-se inclinado no sentido de inseri-lo no bojo das relações capitalistas, definindo-lhe o papel de articulador dos interesses dominantes e o local de acomodação dos conflitos entre classes.

As análises mais recentes têm procurado distanciar-se do determinismo econômico, de caráter mecânico, imputando-lhe a responsabilidade pelas dificuldades analíticas de compreensão da esfera política. Em última instância, entretanto, continua a ser preservado o papel determinante da esfera econômica na formação social capitalista.

Neste sentido, menção especial é feita ao estudo desenvolvido por Schmidt, devido aos esforços empreendidos na definição das bases que lhe permitirão fundamentar o Estado capitalista. Pela incorporação do trabalho de Poulantzas, especialmente no tocante à identificação dos elementos-chave que constituem o Estado capitalista em geral,¹ Schmidt preocupou-se em definir alguma relatividade ao conceito de Estado, não reduzindo sua ação a um reflexo dos interesses da classe dominante. Ao contrário, pretendeu atribuir-lhe um “poder supremo sobre todos os atores”. Ao mesmo tempo, procurou apontar para a possibilidade de conflitos e cisões dentro da classe dominante sem, não obstante, retirar-lhe o peso hegemônico da sua determinação sobre a ação estatal, peça básica na articulação dentro do conjunto social no sentido da expansão e aprofundamento das relações capitalistas e da manutenção da dominação política.

A ação do Estado explicitada sob a forma de política urbana, de acordo com as colocações de Lojkin,² é vista como uma *unidade*, num sentido que não se confundiria com monolitismo, uma vez que o autor pressupôs a existência de contradições e fissuras dentro do próprio aparelho estatal.

A expressão desta unidade dar-se-ia pela consideração de uma visão de Estado compreendida como o *conjunto* da máquina administrativa que “produz” uma distribuição segregativa dos equipamentos urbanos, conforme sua origem seja emanada da reprodução do trabalho vivo ou da reprodução do trabalho cristalizado. Neste sentido, a unidade da política urbana dar-se-ia ao nível de seu efeito social — em termos da segregação social dos equipamentos urbanos — e ao nível da função social do conjunto do aparelho do Estado.³

A proposta pretendida por Lojkin é a de imprimir relevância a uma ação estatal no seu “movimento” sobre uma sociedade de classes com acessos estruturalmente desiguais aos equipamentos urbanos, retornando a um Estado com estrutura e função unificados. Em poucas palavras, trata-se de uma ação dirigida para a realização da completa socialização capitalista do conjunto social.

Para Castells,¹⁴ a ação do Estado é encarada no sentido do suprimento de bens de consumo coletivo, para os quais o tratamento econômico e social não ocorre através do mercado. Compete ao Estado, dentro de um processo que se desenvolve em consonância com os interesses específicos e gerais do capital, atender as necessidades urbanas de equipamentos e serviços coletivos.

Dentro de contextos sociais historicamente definidos, os bens coletivos seriam aqueles cuja produção não estaria sendo assegurada pelo capital, seja porque apresentam uma taxa de lucro inferior à taxa média, seja porque são bens ou serviços monopolizados pelo Estado com o objetivo de assegurar o interesse da classe capitalista em seu conjunto.

(...) esses "bens de consumo coletivo" seriam aqueles necessários à reprodução da força de trabalho e/ou reprodução das relações sociais; sem o que eles não seriam produzidos, apesar de sua falta de interesse pela produção.

Enfim e sobretudo, esta produção do consumo coletivo (à taxa de lucro baixa ou nula) representa um papel fundamental na luta do capital contra a baixa tendencial da taxa de lucro. De fato, desvalorizando uma parte do capital social por investimentos sem lucros, o Estado contribui para aumentar, por consequência, a taxa de lucro do setor privado, apesar da baixa tendencial da taxa de lucro relacionada ao capital social no seu conjunto. Portanto, mesmo se este mecanismo não é a principal arma do capital para se contrapor à B. T. T. L. (baixa tendencial da taxa de lucro), a intensificação da exploração e seu desenvolvimento na escala mundial como arma essencial, deve ser ressaltado que a intervenção do Estado é um dos principais mecanismos do capitalismo monopolista, em termos de consumo e não somente pela reprodução do capital.¹⁵

As colocações de Lojkine e Castells conduzem a discussão para a definição das funções do Estado dentro da abordagem estrutural. Expressado por estes dois autores e apreendido pela leitura dos trabalhos sobre a política urbana no Brasil, identificam-se duas funções básicas que, invariavelmente, tem orientado a ação estatal. Trata-se da definição do papel do Estado como instrumento da acumulação privada do capital e como instrumento de legitimação do sistema em seu conjunto.

Ao nível do desempenho de uma função relacionada ao sistema econômico, as análises desenvolvidas sobre a intervenção estatal na realidade urbana brasileira, tenderam a associar ao papel do Estado como provedor de bens e serviços socialmente improdutivos — os bens de consumo coletivo assinalados por Castells — o seu papel como indutor e incentivador do próprio processo de acumulação. Não obstante, os trabalhos levantados não exploram uma possível função de acumulação em desenvolvimento pelo Estado brasileiro, como tem se verificado na sua área empresarial.

Dentro desta linha, a análise empreendida por Bolaffi sobre os programas de habitação popular do BNH é conduzida para a definição do papel do Estado em termos de criação de novas condições para a acumulação privada do capital.

Schmidt, ao conferir ênfase à função de criação de condições à acumulação exercida pelo Estado brasileiro, conclui pela afirmação de seu papel de assegurador e expandidor das bases materiais do sistema capitalista em seu conjunto.

(...) existe uma necessidade implícita de intervenção estatal para manipular os efeitos do processo de acumulação como tal.

(...) as suas políticas intervencionais devem ser compreendidas como resultado do desdobramento de leis econômicas inerentes à existência de uma sociedade caracterizada pela produção de *mercadorias*.¹⁶

Na consideração do processo da política urbana brasileira a partir de 1964, Schmidt atribuir-lhe-á o significado de:

conjunto complexo de programas e ações dirigidas para a eliminação dos obstáculos à completa socialização do espaço urbano através da reprodução expandida do capital.¹⁷

Dentro desta perspectiva, a intervenção estatal é dirigida para a eliminação das formas pré-capitalistas de ocupação do espaço urbano, funcionando como "corretivo" hábil à criação das condições materiais à supremacia capitalista.

A segunda função atribuída ao Estado seria a da legitimidade, expressa em termos da aceitação de uma ordem social dominante.

O Estado tem de tornar possível a crença de que a base econômica da sociedade não é formada por agentes da produção distribuí-

dos em classes sociais, e sim que ela é composta de indivíduos que constroem a comunidade política nacional através do exercício do sufrágio universal.¹⁸

A atribuição de uma função legitimadora ao Estado manifesta-se por uma imposição ao conjunto da sociedade, inclusive ao próprio Estado, da ideologia dos interesses dominantes conforme definem-se as regras ao nível do sistema de produção.

Orientado por colocações desta natureza, Costa define a função de legitimação do próprio sistema político ao planejamento urbano no Brasil, através do desenvolvimento de uma análise que aponta as contradições inerentes à própria prática do planejamento.

A partir de uma perspectiva teórica estabelecida nestas bases, decorre, naturalmente, a pressuposição de que o estudo sobre política urbana implica necessariamente a apreensão do processo de urbanização no contexto da formação social que lhe é correlata. Em outros termos, a utilização de referências estruturais sobre a atuação do Estado em áreas urbanas tende à análise, simultaneamente desenvolvida, dos fenômenos "questão urbana" e "política urbana".

A investigação de Schmidt, em especial, é encaminhada dentro deste limite. Ao definir a questão urbana como "um conjunto complexo de demandas políticas e sociais de caráter urbano", orienta sua investigação num duplo sentido: sobre as características assumidas pelo processo de urbanização e sobre as respostas do Estado no atendimento das demandas urbanas.

É oportuno, complementarmente, deixar assinalado o encaminhamento teórico desenvolvido por Castells¹⁹ sobre a compreensão e definição do fenômeno "urbano". As colocações apresentadas vinculam estreitamente o urbano aos processos de "consumo coletivo", em termos da organização dos meios coletivos da reprodução da força de trabalho que, historicamente, encontram-se intimamente ligados à intervenção estatal. Apesar da cidade ser composta de grande diversidade de práticas e funções, ela é principalmente uma unidade de consumo.

III. A Autonomia da Esfera Política e a Ênfase aos Processos de Tomada de Decisões e de Participação Política

A análise encaminhada através desta abordagem situa o Estado como o centro do processo de decisões. Estas decisões irão se traduzir em

intervenções, materializando, em última instância, o próprio Estado. O seu desenvolvimento ocorre pela investigação em torno de determinados processos políticos que são os elementos-chave para a compreensão dos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.²⁰

O objeto que nos interessa é na realidade o processo das políticas públicas; ou, dizendo de outro modo, é a própria ação do Estado, dentro de coordenadas históricas bem definidas, porém particularizada em políticas específicas. (...) Parece-nos mais apropriado (...) ver o sistema de políticas públicas como um processo em fluxo, que se caracteriza por constantes barganhas, pressões e contrapressões e não raro por redefinições do próprio objeto das decisões.²¹

Num plano mais geral, a orientação que se estabelece, apoia-se no reconhecimento da existência de um duplo processo. De um lado, tem-se o processo político mais amplo. A natureza do regime, suas inflexões e as variações de governo podem selecionar e alterar áreas de intervenção e determinar os procedimentos a serem adotados. A este nível compete a determinação das áreas que serão ou não privilegiadas, isto é, que problemas terão acesso à agenda pública e, conseqüentemente, poderão vir a ser objetos de decisão política.

De outro lado, tem-se o processo da própria política — no sentido de *policy*. Em todas as suas etapas, a dimensão política é sempre presente, quer por determinação específicas — ao nível da política em si —, quer pelos impactos que recebe do processo político mais amplo.

Dois processos políticos devem ser destacados, mercê de sua pertinência ao estudo de políticas. Trata-se dos processos de tomada de decisões e de participação política que se desenvolvem em torno de objetos específicos.

Para tanto, o desenvolvimento do estudo somente poderá ocorrer pela consideração dos sistemas de participação e de decisão estruturados mutuamente e interrelacionados,²² à luz do objeto de decisão em pauta. Concomitantemente, há que se conhecer o objeto, em especial quanto a suas possibilidades de divisão, pois ele irá determinar a capacidade de sensibilizar atores políticos, a sua forma de atuação e o exato instante em que a decisão será tomada. Em função de suas características poderá ocorrer, também, uma ampliação ou limitação dos agentes participantes e que, por sua vez, poderá contribuir para uma eventual redefinição do próprio

objeto, que se apresentará de maneira distinta em relação ao proposto no momento inicial.²³

Associado a estas colocações, repousa a questão do poder político, expresso em termos da determinação de quais serão os problemas objeto da atenção pública e em termos do estabelecimento das regras do jogo específicas sobre quem terá acesso à arena de decisão e sobre como ocorrerá a própria mecânica da decisão.

Estes elementos conceituais estarão permeando a seqüência da formação de agenda pública, formulação e implementação de políticas e sua definição em arenas de decisão. A princípio analítica, esta seqüência compreende os momentos essenciais que conduzem um problema desde a sua emergência até, eventualmente, a execução de uma decisão política tomada.²⁴

Uma conceituação de agenda pública é apresentada por Cobb e Elder,²⁵ como expressão de um processo elaborado e complexo. A visão esquematizada explanar-se-ia em termos de: 1.º) existência de problemas; 2.º) transformação de problemas em itens (*issues*) da agenda sistêmica; 3.º) ascensão de itens à agenda institucional.²⁶ O controle de ou a influência sobre o processo pelo qual um item adquire posição na agenda pública é uma importante fonte de poder. A investigação deverá se proceder no sentido de buscar a forma como este poder se expressa e de como e porque um conflito grupal transforma-se em item da agenda, criando as condições para a emergência da função governamental de controle de conflito.

A noção de poder político aqui referida diz respeito, portanto, à capacidade de estabelecimento da agenda pública, isto é, à determinação dos objetos sobre os quais incidirá o processo de decisão.

De acordo com a seqüência anteriormente apontada, deve-se assinalar que os objetos de decisão podem ser classificados, segundo Lowi,²⁷ em três arenas de políticas públicas: distributiva, regulatória e redistributiva.²⁸ Seu estabelecimento pressupõe a definição de categorias conceituais que devem orientar o enquadramento de uma política em determinada arena e não em outra, uma vez que estas categorias se apresentam de maneira diferente em cada caso ou para conjunto de casos.

Em análise que se orientou dentro desta linha teórica, Cintra (1978), Azevedo e Andrade (1982) enquadraram a política de habitação popular do período populista dentro de uma arena distributiva ou clientelista, conforme expresso em parágrafos anteriores. O seu enquadramento nesta arena é o resultado da investigação acerca das intenções pretendidas com o desenvolvi-

mento desta política que, ao permitir alto nível de desagregação, possibilita a multiplicação de interesses e coíbe a emergência de conflitos. Os principais produtos obtidos através da política habitacional conduzida pela Fundação da Casa Popular, apesar da sua pouca expressão numérica, foram os baixos incentivos à participação, troca de favores e a possibilidade de se evitar conflitos.

A análise destes autores não está direcionada para a busca da compreensão do processo de urbanização ou mesmo, mais amplamente, do processo sócio-econômico. Deve-se observar, contudo, que não é negligenciada a existência de uma sociedade composta de grupos e classes e caracterizada por desigualdades sociais e econômicas. Dentro destes pressupostos, em particular Cintra (1974) destaca um dos principais elementos de análise: estas desigualdades significam também desigualdades de acesso político. O Estado que corresponder a esta realidade estará refletindo, através de suas decisões, os acessos políticos que procedem em graus desiguais.

(...) nas sociedades mais complexas e mobilizadas, a correlação entre as desigualdades sociais e a influência política existe, mas tende a ser menor. As classes não proprietárias podem contar com mais recursos políticos, tais como a organização partidária, a mobilização do seu próprio número, que lhes dão maior acesso às decisões. O poder público é, então, obrigado a incorporar, entre as suas funções, novo tipo de bem público: a compensação, dos mecanismos de mercado, através de medidas redistributivas, quando deles resultem desigualdades. Mas estas medidas devem resultar de todo um processo de luta política, a ser reencetado a cada caso, para cada medida redistributiva. Não se redistribui, significativamente pelo menos, por impulso de generosidade e, quando isto ocorre, é quase certo que exista intento manipulativo.²⁹

Ao estudar a passagem entre os regimes populista e autoritário, investigando as diferenças de tratamento dispensados pelo Estado aos problemas urbanos, Cintra revela os pressupostos e objetivos pretendidos dentro desta abordagem ao estudo de políticas públicas. Ao situar a política urbana pós-64, emerge ao primeiro plano da análise as questões da centralização das decisões no governo federal, da redução de poder do legislativo e conseqüente expansão do executivo e da emergência de orientações de forte

racionalidade empresarial privada na condução das ações públicas.

Em certa medida, buscando uma oposição ao tratamento "excessivamente político" dado às questões no período populista, os donos do poder pós-64 imprimem um novo estilo de fazer política, no quadro de características autoritárias com restrição da participação democrática nas decisões públicas.

Ao nível do tratamento político, Cintra e Azevedo e Andrade ressaltaram a atuação do BNH como a principal instituição pública federal para a solução dos problemas urbanos nos últimos 20 anos. Ao buscar a adequação entre objetivos propostos — habitação para setores de baixa renda — e meios acionados — rentabilidade financeira e ausência (aparente) de subsídios — a tendência verificada foi a da consolidação de uma "potência financeira", com a transformação gradual do objetivo sócio-econômico pretendido com sua criação.

Uma linha de solução empresarial tomaria o lugar do velho clientelismo que dominara até então. Se o populismo dos últimos tempos tendera a fazer do problema habitacional uma questão ideológica, a reclamar mudanças na própria estrutura da sociedade, o novo regime o veria antes de tudo como uma matéria técnica, onde o importante era concentrar a combinação ótima dos fatores, em solução politicamente neutra.³⁰

Dentro do escopo desta abordagem, a compreensão do fenômeno urbano ocupa uma posição relativa. Verifica-se o reconhecimento, explícito ou implícito, de determinados fatos ou processos ocorridos, como a urbanização brasileira acelerada das últimas décadas. Porém, proporcionalmente a questões como a definição de demandas e seu provável acesso político à agenda pública, a questão urbana ocupa plano secundário.

Em um estudo sobre política pública para áreas urbanas, mais do que compreender o próprio fenômeno urbano, é fundamental a apreensão dos mecanismos políticos que determinam a viabilidade de solução política a um problema, pelo estudo dos processos de decisão e de participação que lhe são subjacentes. Nesta ótica, assume relevância a ênfase da análise em torno dos mecanismos decisórios centrados no Estado e as regras que regulam a participação política.

IV. Conclusões

Dentre as possíveis observações que podem ser sistematizadas a partir da análise da literatu-

ra brasileira sobre políticas urbanas é necessário destacar a amplitude do próprio tema. Acredito ser preferível um tratamento no plural, em termos de políticas urbanas ou, até mesmo, ampliando-se o próprio conceito, em termos de ações e decisões públicas para áreas urbanas — na medida de um esforço de captação da multiplicidade e heterogeneidade de ações públicas sobre uma realidade — o urbano, igualmente complexa e de difícil determinação. Com muita propriedade, Cintra (1978) afirmou ser a política urbana "envólucro de conteúdos heterogêneos", pretendendo-se apreender a complexidade pela qual se reveste o tema, que compreende cortes setoriais e espaciais, perspectivas de tratamento nacional ao problema e ações públicas que indiretamente produzem efeitos em áreas urbanas. Este quadro tem contribuído para uma produção literária em Ciências Sociais ainda parcial, com ênfases maiores em determinados setores de atuação do Estado, como foi verificado em relação à política habitacional e uma quase inexistência ou, mesmo ausência, de produção científica sobre a ação pública na solução de problemas urbanos, conforme os casos apontados de transportes e uso do solo.

Deslocado no tempo, em relação às mudanças sociais, econômicas, políticas e institucionais que vinham se processando desde os anos 50, configurando um Brasil cada vez mais urbano, o problema, enquanto objeto de investigação científica, somente sensibilizará os pesquisadores sociais a partir da década de 70, com produção mais efetiva após 1975. Trata-se, portanto, de produção recente, pautada sobretudo por artigos e poucos livros (especialmente Schimdt e Azevedo e Andrade), ainda não permitindo a sistematização necessária no cuidado com o tema. A produção existente revela uma relativa pulverização das questões substantivas abordadas, o que permite apontar, a um só tempo, a multiplicação de situações de conflito, objeto da ação pública, e algumas linhas de investigação somente iniciadas.

Ao mesmo tempo, conforme apontado por alguns autores em seus artigos, verifica-se que alguns trabalhos foram propostos em caráter exploratório, apresentando-se, às vezes, como ordenamento de impressões. Em consequência, a bibliografia disponível produz um elenco amplo de tendências que estão a sugerir caminhos alternativos à investigação. Simultaneamente, os temas levantados exigem, ainda, continuidade de tratamento quanto à uma recuperação sistemática das ações e decisões públicas em áreas urbanas e quanto a formulações teórico-meto-

dológicas próprias ao quadro da política urbana brasileira.

Cumpra, não obstante, salientar que, no tocante a este último aspecto, alguns parâmetros já podem ser identificados na produção brasileira, possibilitando, conforme a discussão apresentada nas partes II e III deste artigo, o debate em torno dos pressupostos teóricos que orientam a análise dos pesquisadores sobre políticas urbanas.

Procurando concluir os principais aspectos que envolvem as duas abordagens consideradas, os parágrafos a seguir irão sintetizar as respostas às questões formuladas ao nível da introdução, quais sejam: É possível e interessante a comparação? É possível a complementação? Qual o limite de apreensão da realidade permitido por estas abordagens em torno da temática urbana?

A abordagem apoiada no referencial de análise marxista complexifica-se e se enriquece com a ampliação que se procedeu no sentido de atribuir algum grau de especificidade ao Estado, imputando-lhe "autonomia relativa". Não obstante, a apreensão do Estado nestas análises não significa apreender a "esfera política" face a outras — social, econômica e cultural — da sociedade. Neste sentido, as análises de Schmidt, Costa, Lamparelli e Bolaffi impõem a si mesmas um limite dado pela própria abordagem adotada que não lhes permite captar, em especial, as possíveis relações de poder e autoridade que não sejam oriundas da "esfera econômica" da sociedade, à princípio pré-estabelecida no contexto do desenvolvimento capitalista.

A orientação da análise por variáveis macro-estruturais permite a compreensão dos grandes movimentos de transformação da sociedade e impedem a compreensão de processos mais específicos que sofrem uma redução, inserindo-se no interior de processos mais amplos. A análise de processos específicos — como o da política urbana — só ocorre pela incorporação e apreensão das relações estruturais que regem o funcionamento da sociedade, manifestando-se através da utilização de variáveis abstratas e explicativas como "acumulação privada do capital", "relações de classe" e o papel desempenhado pelo Estado de colaborador decisivo para a criação de condições à acumulação privada do capital e para o aumento do poder político da classe dominante.

Assim, em particular o trabalho de Schmidt, pela amplitude do tema abordado, responde mais satisfatoriamente a um esforço de compreensão dos processos sócio-econômicos e ideológicos onde o Estado ocupa posição central ao criar as condições para a aceleração de

um processo de urbanização necessária ao desenvolvimento capitalista em sua fase monopolista. Ao intervir no suprimento direto de serviços e equipamentos públicos e no direcionamento espacial de investimentos à produção industrial, o Estado desempenha um papel que legitima o modo de produção capitalista e garante a sua reprodução.

Em consequência, a análise de tal ordem não permite respostas explicativas a situações conjunturais. Mais precisamente, explicações amplas e abrangentes não possibilitam captar as especificidades e diferenciações decorrentes do conflito político de caráter autônomo que possam ocorrer no desempenho da ação estatal — mesmo que referidas dentro do escopo de um Estado capitalista — diante de situações distintas que lhe são colocadas.

À leitura orientada pelo referencial marxista, contrapõe-se outra leitura, marcada por uma abordagem que releva a autonomia da esfera política e que produz uma interpretação distinta porque distintas são as variáveis consideradas. Tomando-se por exemplo a atuação do BNH na área da habitação popular tem-se, de um lado, a ênfase na compreensão da ação estatal em termos da criação de novas condições à acumulação privada do capital. De outro lado, tem-se por preocupação central, ressaltar uma atuação do Estado que se desloca em relação ao período pré-64 e passa a se pautar por um tratamento do problema habitacional a partir de moldes empresariais.

Antes e após 1964 o objeto da ação pública permanece, pelo menos em termos gerais, inalterado: oferecer habitação a populações carentes — porém, a maneira de tratá-lo se distingue, incorporando-se a mudança de regime e as inflexões de governo, provocando um deslocamento. No período 1946/64, tem-se uma política que atendeu demandas dentro de uma configuração política clientelista e, após 1964, uma política que trouxe respostas a necessidades definidas dentro de círculos técnico-burocráticos com pouca audiência das demandas da população.

A consecução da análise ocorre no sentido de apreender as variações de desempenho do Estado no tratamento de situações de conflito distintas que lhe são colocadas. Nesta medida, orientados pela identificação das principais características do contexto político e pela estruturação interna do Estado, Cintra e Azevedo e Andrade pretenderam o desenvolvimento de suas análises.

As distinções de tratamento entre as duas linhas de abordagem consideradas podem, também, ser apreendidas pela leitura promovida à

política do planejamento urbano. Ao partir de uma relação de classes, fundada no modo de produção capitalista, a abordagem de orientação marxista é inclinada a definir a atuação do Estado como instrumento de dominação da classe dominante e como legitimador do sistema político. Nesta medida, o planejamento é, antes de tudo, uma *prática*, um meio pelo qual alcançam-se fins últimos estabelecidos para garantir a reprodução do modo de produção capitalista.

A análise que atribui especificidade ao "político" orienta-se pela verificação dos elementos que, dentro do quadro da evolução política e urbana da sociedade, permitiram a ascensão do planejamento urbano à agenda pública. Guiado pelos pressupostos teóricos do interrelacionamento entre sistemas de participação e de decisão à luz do objeto de decisão, o analista tenderá a investigar a emergência histórica do planejamento através dos arranjos de poder que forças sociais mobilizadas procedem em prol de uma decisão política favorável ou não à sua consecução. Nesta medida, o planejamento urbano é, ele mesmo, uma *política pública* que ascende à agenda, ocupando um espaço político próprio para atender "racional" e planejadamente as demandas da sociedade.

Desde que aceitos os pressupostos que fundamentam estas abordagens, pode-se afirmar que as análises da política urbana apresentadas se complementam. Trata-se de uma complementação em termos da análise sobre uma realidade que, na perspectiva da análise de orientação marxista oferece as explicações de natureza macro-estrutural encarando-se a atuação do Estado sobre o urbano no sentido do entendimento do processo de urbanização inserido no processo de acumulação capitalista. Dentro da segunda perspectiva apontada, ter-se-á explicações das especificidades dos conflitos políticos em torno de demandas a exigir a ação do poder público.

Por outro lado, não se trata da possibilidade de estabelecimento de uma complementação desde um ponto de vista teórico, uma vez que, aqui, colídes podem ocorrer. Nesta perspectiva, o que se qualificaria como significativo é a pressuposição, contida na análise de orientação marxista, da determinação do econômico na formação social capitalista.

Contraposta a esta perspectiva, sem desconhecer a existência de desigualdades sociais e econômicas, a análise que releva variáveis "políticas", pauta-se pelo reconhecimento de uma "zona de incerteza do político", pela pressuposição de que se desconhece o resultado final a ser obtido sobre um conflito político no momento da sua eclosão.

Ilustrando estas colocações, poder-se-ia considerar duas situações que se configuram nas experiências em planejamento urbano ocorridas nos municípios de São Paulo e Curitiba, a partir dos anos 60. À grosso modo, trata-se, no caso de Curitiba, de uma situação onde houve decisão tanto pela formulação como pela implementação da política e, no caso de São Paulo, onde se verificou a produção de planos, sem a contrapartida de sua implementação.

Definem-se duas realidades onde, em princípio, poder-se-ia afirmar que se caracterizariam como situações de fracasso (São Paulo) e sucesso (Curitiba). Em que medida esses juízos são verdadeiros? Em que nível ocorre a decisão de não se implementar planos em São Paulo? E, ao contrário, em que nível ocorre a decisão pela implementação de planos em Curitiba?

A resposta a estas indagações exigem investigação e análise sistemáticas e, obrigatoriamente, deveria incluir a concepção e definição das etapas de políticas públicas não tratadas neste artigo.

Desempenhos distintos de um mesmo objeto levantam a possibilidade de que, após deflagrado o processo da política pública, ocorram deslocamentos do objeto como resultado da ação política de forças sociais locais, orientando a tomada de decisões. Conduzir uma investigação, neste caso, seria considerar como variável fundamental a unidade formada pelos sistemas de participação e de decisão estruturados mutuamente e interrelacionados ao objeto em questão. Ao mesmo tempo, a investigação estaria orientada para captar interesses que possam ser reunidos para transformar necessidades em problemas — adquirindo-se, assim, dimensão política — a exigir decisões políticas, nos diferentes momentos do processo da política pública.

Notas

1. Esta definição, citada por Cintra, foi extraída de T. Lowi, "Decision-Making vs. Policy-Making: Toward an Antidote for Technocracy", *Public Administration Review*, 30 (maio/junho de 1970), p. 314.

2. Por "determinates gerais" compreende-se "as condições históricas que afetaram a formação de um determinado complexo Estado-sociedade (o Brasil) e as dimensões teóricas relacionadas a um tipo específico de Estado (o capitalista) e suas políticas", p. 15.

3. Teoricamente, "a idéia de socialização se assenta sobre a existência de uma *cooperação* básica da qual nasceu a sociedade capitalista moderna e que sustenta a existência de um processo global voltado para a produção de valores de troca", p. 39.

4. Uma explicitação mais aprofundada da base teórica de orientação ao trabalho de Cintra apresenta-se, a seguir, quando é tratada a política do planejamento urbano.

5. Neste trabalho, a recuperação histórica da política urbana brasileira tem o caráter de pesquisa lateral, na medida em que orienta a discussão teórica empreendida.

6., Em 1979 é extinta a CNPU e criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU.

7. É oportuno indicar o artigo de Andrade (1976) relativo à política urbana brasileira pós-64, onde a análise sobre o desempenho do BNH ocorre dentro de uma perspectiva mais ampla em termos do aprimoramento da máquina financeira e da ampliação da atuação do banco para novos setores urbanos para intervenção. Neste sentido, foram definidas 3 fases distintas de atuação: 1) de 1964 a 1967, de "estruturação"; 2) de 1967 a 1971, de atuação em termos de "banco de primeira linha" e de implantação da máquina e 3) a partir de 1971, de "reestruturação", passando para banco de segunda linha e assumindo, de forma crescente, o papel de principal agente promotor do desenvolvimento urbano.

8. Ao leitor resta dúvida, na leitura dos dois artigos de Cintra aqui indicados, sobre a noção de "planejamento compreensivo", que talvez sejam distintas.

9. Neste trabalho, Lamparelli desenvolveu um exercício crítico, apoiado em "observações participadas não sistematizadas", sobre o planejamento urbano no Brasil, a partir de três linhas de análises: a experiência do planejamento urbano e seus resultados, as bases teóricas para a formulação metodológica e o fenômeno urbano como objeto de conhecimento e intervenção.

10. A propósito dos planos diretores e, mais especificamente, da promoção do planejamento local integrado, promovidos pelo extinto Serfhou, Cintra (1978) salienta o caráter "integrado" dos planos em dois níveis: no sentido das relações verticais entre planos locais, microrregionais, regionais e nacionais e no sentido da cobertura multi-setorial, com intenção de agregar aos aspectos físicos, os aspectos social e econômico da vida urbana.

11. Por elementos-chave definem-se: a) autonomia relativa – que possibilita ao Estado capitalista manter a sua identidade classista no interior do sistema de contradições erguido por um conjunto social, ao mesmo tempo em que assegura seu poder supremo sobre todos os atores; b) unidade política – que pressupõe dois conceitos suplementares: bloco no poder (unidade contraditória forjada entre as classes ou segmento de classe politicamente dominantes, sob a égide de um dado Estado capitalista) e hegemonia (o predomínio de certos interesses específicos deste bloco no poder). Portanto, a unidade contraditória que sustenta o Estado capitalista baseia-se nas relações entre interesses diferenciados e conflitantes dentro do bloco do poder. Ver B. V. Schmidt, *O Estado e a Política Urbana no Brasil*, Porto Alegre, Editora da Universidade, 1983, p. 24.

12. Ao lado de Lojkine, coloca-se também Castells que, juntos com outros autores, representariam uma "escola francesa" de Sociologia Urbana. Seus trabalhos têm orientado, em grande medida, os

estudos mais recentes dentro desta abordagem. Ver J. Lojkine, *Le Marxisme, L'Etat et La Question Urbaine*, Paris, Presses Universitaires de France, 1977.

13. J. Lojkine, *op. cit.* p. 182.

14. Castells define dois campos analíticos, intimamente ligados pela realidade social, no estudo sobre a política urbana: planificação urbana, em termos da intervenção estatal sobre a organização do espaço e sobre as condições sociais de reprodução da força de trabalho; movimentos sociais urbanos, em termos da articulação da luta de classes. Ver M. Castells, *La Question Urbaine*, Paris, François Maspero, 1975.

15. M. Castells, *op. cit.* p. 510.

16. B. V. Schmidt, *op. cit.* p. 26.

17. B. V. Schmidt, *op. cit.* p. 14.

18. B. V. Schmidt, *op. cit.* p. 29.

19. Por sua vez, Lojkine irá relacionar a urbanização às condições gerais de produção e caracterizará duplamente a cidade capitalista: a crescente concentração dos "meios de consumo coletivos" e o modo de aglomeração específico do conjunto dos meios de reprodução do capital e da força de trabalho.

20. Um estudo especial deveria contemplar o que se pode denominar por etapas do processo de uma política – formulação, implementação e avaliação, em razão das peculiaridades que cada uma delas apresenta. De qualquer modo, as considerações apresentadas são instrumental analítico para qualquer etapa que a investigação esteja privilegiando.

21. B. Lamounier, "Análise de Políticas Públicas: Quadro Teórico Metodológico de Referência", mimeo, p. 4.

22. *Idem*, p. 2.

23. Estas colocações ocorrem à luz das proposições de Schattschneider. Seu trabalho é especialmente relevante pelo desenvolvimento das questões sobre a ampliação do conflito e da alteração do escopo do conflito à medida que ele adquire maior visibilidade e pode convidar novos autores à participação. Ver E. E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People*, Holt-Rinehart and Winston, EUA, 1960.

24. A seqüência analítica, às vezes, pode simplificar demais a questão. Deve-se, portanto, destacar a complexidade que esta situação representa. Muitas vezes, a solução de um problema, isto é, uma decisão, constituem-se em fator gerador de novos problemas. E, como coloca Lindblom, "muitos problemas de decisão política chegam à agenda governamental devido a tentativas de implementar outras políticas. Em consequência, a fase da 'implementação' e a da 'preparação da agenda' colidem uma com a outra". Ver C. E. Lindblom, *O Processo de Decisão Política*, Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1981, p. 10.

25. O desenvolvimento do trabalho de Cobb e Elder assenta-se na aceitação de quatro observações elementares: 1) a distribuição de influência e acesso em qualquer sistema tem desvios inerentes. Em consequência, o sistema operará em favor de alguns e detrimento de outros; 2) é restrito o conjunto de problemas a serem considerados pelo Estado. Disto decorre que todas as formas de organização política atuam em favor do privilegiamento de alguns tipos de conflito e a supressão de outros; 3) a inércia do sistema torna extremamente difícil mudar o sentido predominante em termos de tipos de problemas e alternativas que não são somente considerados mas também vistos como legítimas no que diz respeito ao Estado; 4) processos pré-decisórios desempenham, muitas vezes, papel mais crítico na determinação dos problemas ou alternativas a serem consideradas pelo Estado e as

escolhas prováveis que serão feitas. Ver R. W. Cobb e C. D. Elder, *Participation in American Politics – The Dynamics of Agenda – Building*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1972.

26. A agenda sistêmica é mais abstrata, geral e ampla em seu alcance. A agenda institucional compreende os itens concretos e específicos a receber a atenção de um corpo de estrutura de decisão institucional particular.

27. Ver T. Lowi. "American Business, Public Policies, Case-Studies and Political Theory". *World Politics*, vol. XVI, n.º 4, julho, 1964.

28. A estas três arenas Lamounier acrescentou a arena acumulativa. Ver "Notas sobre Democracia e Redemocratização: Provisórias, Esparsas e Incompletas", São Paulo, Idesp, 1983.

29. A. O. Cintra, "Nota sobre os Condicionantes Políticos do Planejamento Urbano", p. 124/5.

30. S. Azevedo e L. A. G. Andrade, *Habitação e Poder*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1982, p. 57.

Bibliografia

a) Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

Andrade, L. A. G. de

1976. "Política Urbana no Brasil: O Paradigma, A Organização e a Política". *Estudos Cebap*, n.º 18, out. nov. dez.

Cintra, A. O.

1978. "Planejando as Cidades: Política ou Não Política". In Cintra, A. O. e Haddad, P. (org.), *Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil*, Zahar Editores, Rio de Janeiro.

Francisconi, J. G. e Souza, M. A. A. de

1976. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Estudos e Proposições Alternativas*, Brasília, Ipea.

Schmidt, B. V.

1982. "A Politização do Espaço Urbano no Brasil". *Espaço & Debates*, ano 2, n.º 5, março/junho.

1983 *O Estado e a Política Urbana no Brasil*, Porto Alegre, Editora da Universidade.

b) Política Habitacional

Azevedo, S. de e Andrade, L. A. G. de,

1982. *Habitação e Poder*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.

Azevedo, S. de

1982. "Política de Habitação Popular e Subdesenvolvimento: Dilemas, Desafios e Perspectivas". In Diniz, E. (org.), *Políticas Públicas para Áreas Urbanas*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.

Blank, G.

1981. "Brás de Pina – Experiência de Urbanização de Favela". In Valladares, L. do P. (org.), *Habitação em Questão*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.

- Blay, E. A.
1978. "Habitação: A Política e o Habitante". In Blay, E. A. (org.), *A Luta pelo Espaço*. Petrópolis, Editora Vozes.
1978. "Planejar para Quem? ou a Reprodução de Favelas nas Cidades Paulistas". In Blay, E. A. (org.), *A Luta pelo Espaço*. Petrópolis, Editora Vozes.

- Bolaffi, G.
1975. "Habitação e Urbanismo: o Problema e o Falso Problema". *Ensaio de Opinião*, n.º 2.
1977. "Casa das Ilusões Perdidas: Aspectos Sócio- Econômicos do Plano Nacional da Habitação". *Cadernos Cebrap*, n.º 27.
1981. "Para uma Nova Política Habitacional e Urbana: Possibilidades Econômicas, Alternativas Operacionais e Limites Políticos". In Valladares, L. do P. (org.), *Habitação em Questão*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.

- Valladares, L. do P.
1978. "Favela, Política e Conjunto Residencial no Rio de Janeiro". In Blay, E. A. (org.), *A Luta pelo Espaço*, Petrópolis, Editora Vozes.
1980. *Passa-se uma Casa: Análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
1983. (org.), *Repensando a Habitação no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.

- Valladares, L. do P. e Figueiredo, A.
1981. "Habitação no Brasil: Uma Introdução à Literatura Recente". *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, n.º 11.

c) Política de Planejamento Urbano

- Aydos, E. D.
1978. "O Processo de Planejamento e o Papel do Analista de Políticas do Governo". In Toledo A. H. P. de e Cavalcanti, M. (orgs.), *Planejamento Urbano em Debate*. São Paulo, Ed. Cortez e Moraes.

- Batley, R.
1983. "Política Urbana e Burocrática no Brasil". *Espaço & Debates*, n.º 8, Janeiro/abril.

- Casali, P. A. de A.
1983. "A Questão Tecnocrática: Campo Intelectual- Tecnocrático e o Discurso dos Agentes do Planejamento Urbano". *Espaço & Debates*, n.º 9, maio/agosto.

- Cavalcanti, M.
1978. "Confrontações Políticas e o Planejamento Urbano-Habitacional em Debate". In Toledo, A. H. P. de e Cavalcanti, M. (orgs.), *Planejamento Urbano em Debate*. São Paulo, Cortez e Moraes.

- Cintra, A. O.
1974. "Nota sobre os Condicionantes Políticos do Planejamento Urbano". *Cadernos DCP*, n.º 2, dezembro.
1978. "Planejando as Cidades: Política ou Não Política". In Cintra, A. O. e Haddad, P., *Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
1982. "A Política do Planejamento Urbano Compreensivo: Notas sobre o Caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte". In Diniz, E. (org.), *Políticas Públicas para Áreas Urbanas*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.

- Costa, L. C.
1978. "Aspectos Político-Administrativos do Planejamento Urbano". In Toledo, A. H. P. de e Cavalcanti, M. (orgs.), *Planejamento Urbano em Debate*. São Paulo, Cortez e Moraes.

Lamparelli, C.
1978. "Metodologia do Planejamento Urbano". In Toledo, A. H. P. de e Cavalcanti, M. (orgs.), *Planejamento Urbano em Debate*. São Paulo, Cortez e Moraes.

Rattner, H.
1974. *Planejamento Urbano e Regional*. São Paulo, Companhia Editora Nacional.

Toledo, A. H. P. de
1978. "Análise de um Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional". In Toledo, A. H. P. de e Cavalcanti, M. (orgs.), *Planejamento Urbano em Debate*. São Paulo, Cortez e Moraes.

d) Política de Uso do Solo

Azevedo, A. de *et alii*
S. d. *A Cidade de São Paulo; Estudos de Geografia Urbana*. Companhia Editora Nacional.

Brasileiro, A. M.
1978. "O Elitismo da Legislação Urbanística". *Revista de Administração Pública*, n.º 147.

Correa, J. A. *et alii*
S. d. *O Custo da Infra-Estrutura e a Valorização do Solo urbano*. São Paulo, COGEP.

Pamplona, R.
1981. *Zoneamento: Alguns Aspectos de sua Evolução em Outras Cidades*. São Paulo, COGEP.

Pessoa, A.
1981. "O Uso do Solo em Conflito". In Silva, L. A. M., (org.), *Solo Urbano*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.

Ribeiro, L. C. de Q.
1981. "Espaço Urbano, Mercado de Terras e Produção da Habitação". In Silva, L. A. M., (org.), *Solo Urbano*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.

Villaça, F.
1978. *O Uso do Solo Urbano*. Fundação Prefeito Faria Lima, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal.

e) Política de Transportes

Barat, J. e Nascimento, C. R. P. do
1972. "Os Transportes nas Áreas Metropolitanas". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 2, n.º 1, junho.

Barat, J. e Batista, M. S. N.
1978. "Transporte Público e Programas Habitacionais". In Toledo, A. H. P. de e Cavalcanti, M. (orgs.), *Planejamento Urbano em Debate*. São Paulo, Cortez e Moraes.

Hurtado, D.
1973. "Comentários sobre o Planejamento do Transporte nas Áreas Metropolitanas". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 3, outubro.