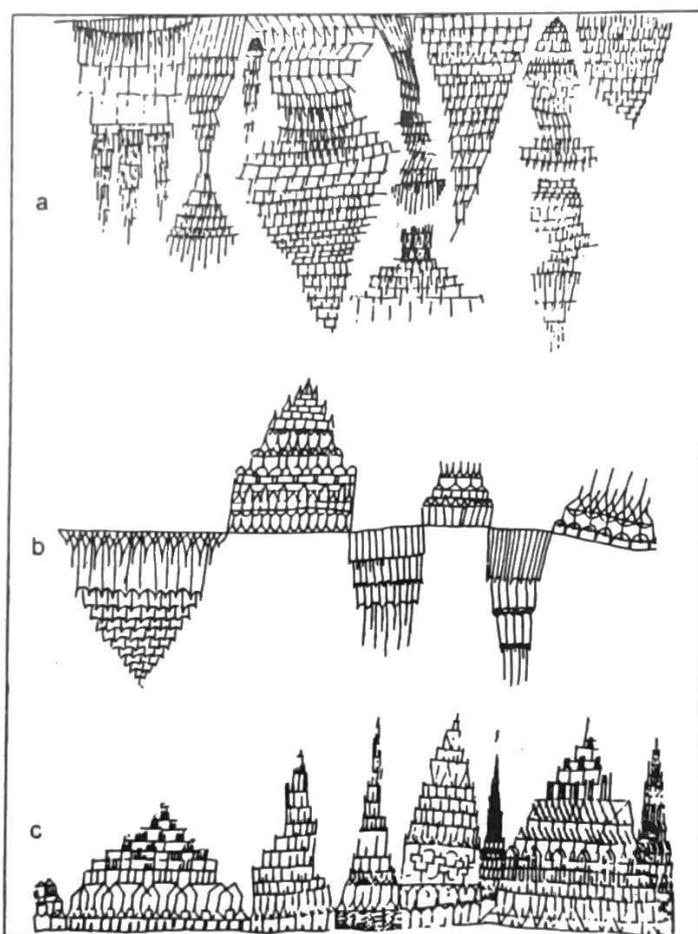


# NOVAS E VELHAS LEGITIMIDADES NA REESTRUTURAÇÃO DO TERRITÓRIO



ANAIIS DO IV<sup>o</sup> ENCONTRO NACIONAL  
DA ANPUR

Salvador, maio 1991

P. 2. 5. 1

**ANPUR**

ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA  
EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

**Coordenação editorial:** Marco Aurélio A. de Filgueiras Gomes

**Apoio editorial:** Ana Fernandes

**Ficha catalográfica:** Gilda I. Sentos Sé de Carvalho

Mariêta B. Pereira da Silva

**Lay-out da capa:** Marco Aurélio A. de Filgueiras Gomes

**Ilustração da capa:** Paul Klee. A cidade das catedrais. 1927

**Digitação:** Claudio Graça

Iraildes Santos da Silva

**Editoração Eletrônica:** Claudio Graça

**Revisão:** Maria Célia Rocha

**Impressão:** Comercial Gráfica Reunida Editora Ltda

**Apoio institucional:** Mestrado em Arquitetura e Urbanismo

Faculdade de Arquitetura/UFBA

Encontro Nacional da ANPUR, 4, 28-31 de maio de 1991

Velhas e Novas Legitimidades na Reestruturação do Território: Anais. Organizados por Marco Aurélio A. de Filgueiras Gomes. Salvador: ANPUR; UFBA. Faculdade de Arquitetura. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, 1993.

671 p.

1. Planejamento urbano. 2. Planejamento regional.

CDU 711.1/2

**ANPUR**

Av. Prof. Lineu Prestes, 338  
(Prédio da Geografia e História)  
Cidade Universitária  
CEP 05508 - São Paulo/ SP  
BRASIL

**UFBA**

Faculdade de Arquitetura  
Mestrado em Arquitetura e Urbanismo  
Rua Caetano Moura, 121  
CEP 40.210 - Salvador/ Ba  
BRASIL

Financiamento destes Anais:



# ANPUR

ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

## ANAIS DO IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Salvador, maio 1991

### DIRETORIA 1989/1991

**Presidente:**

Celso M. Lamparelli (USP)

**Secretário-Executivo**

Philip O.M. Gunn (USP)

**Diretores:**

Marcus André B.C. de Melo (UFPe)

Rainer Randolph (UFRJ)

Ricardo L. Farret (UnB)

**Conselho Fiscal:**

Ivone Salgado (NERU)

Mário V. Costa (UFMG)

Moema de C. Debiagi (UFRJ)

### DIRETORIA 1991/1993

**Presidente:**

Milton Santos (USP)

**Secretária-Executiva:**

Maria Adélia A. de Souza (USP)

**Diretores:**

Ana Clara T. Ribeiro (UFRJ)

Marco Aurélio A. de F. Gomes (UFBa)

Wrana Panizzi (UFRS)

**Conselho Fiscal:**

Circe Monteiro (UFPe)

Cristina Gobbi (UnB)

Roberto Smith (UFCE)

### COMISSÃO ORGANIZADORA DO ENCONTRO:

Professores Ana Fernandes, José Antonio Gomes de Pinho, Marco Aurélio A. de Filgueiras Gomes, Milton Santos Filho, Paulo Penteado e Tânia Fischer.

### APOIO E PATROCÍNIO:

CNPq

FAPESP

Mestrado em Administração Pública/UFBa

Mestrado em Arquitetura e Urbanismo/UFBa

Í N D I C E

CONFERÊNCIAS

SAVOIRS ET PROJETS SUR LA VILLE ET LA REGION: UN TEMPS DE CRISE? Christian Topalov .....	13
CRISE DO CONHECIMENTO E NOVAS FORMAS DE PENSAR O ESPAÇO Bertha K. Becker .....	29
POR UM NOVO PLANEJAMENTO URBANO-REGIONAL Milton Santos .....	35

**SESSÃO 1: TRANSFORMAÇÕES DA GESTÃO URBANA E REGIONAL**

**Gestão Urbana**

TEORIA, PESQUISA, PROBLEMAS E PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL Geraldo Magela Costa .....	43
PODER LOCAL: UM TEMA EM ANÁLISE Tânia Fischer .....	55
REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR: GESTÃO DO TERRITÓRIO VERSUS ESTRUTURAS DE SOLIDARIEDADE E AUTORIDADE Antonio Carlos de Medeiros e Celina Maria de Souza .....	65
SOLIDARIEDADE E GESTÃO TERRITORIAL: INDAGAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NO BRASIL Rainer Randolph, Carmem B. Silveira e Elizete Menegat .....	77
DOS ASSESSORES DE EXECUTIVO AOS ASSESSORES POPULARES, OU QUANDO O SABER NÃO É SÓ O SABER-FAZER ESTATAL Enio Laprovitera da Motta .....	89

**Habitação & Plano Diretor**

ESTADO E MERCADO: A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA AGENDA DO ESTADO NA ESFERA DA HABITAÇÃO, 1930-1990 Marcus André B. C. de Melo .....	103
RECONSTRUINDO UTOPIAS PERDIDAS: OS MUTIRÕES AUTOGERIDOS EM SÃO PAULO Nabil Georges Bonduki .....	113
DIFICULDADES E LIMITES DA PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DO RECIFE Jan Bitoun .....	121
CIDADANIA, IDENTIDADE E GESTÃO URBANA: REFLEXÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA DE IPATINGA Ana Maria Schimidt e Heloisa Soares de Moura Costa .....	129

RIO DE JANEIRO: O PLANO DA CIDADE Tamara Tania Cohen Egler e Vera Rezende .....	141
--	-----

**SESSÃO 2: REESTRUTURAÇÃO DO TERRITÓRIO E PERSPECTIVAS REGIONAIS**

**Territorialização dos Grandes Projetos**

A INSERÇÃO REGIONAL DOS GRANDES APROVEITAMENTOS HIDRELÉTRICOS - UMA DISCUSSÃO DAS POSIÇÕES EMERGENTES NO SETOR ELÉTRICO Carlos B. Vainer .....	153
OS GRANDES PROJETOS PETROQUÍMICOS NO BRASIL - DOS PLANOS NACIONAIS ATÉ A PRIVATIZAÇÃO Philip Gunn .....	163
FOZ DO IGUAÇU: ENSAIO SOBRE A FORMAÇÃO DE UM COMPLEXO TURÍSTICO-EXPORTADOR Cassio Frederico Camargo Rolim .....	175
IMPACTOS SOBRE MERCADO DE TRABALHO E INFRA-ESTRUTURA DA IMPLANTAÇÃO DE USINA TERMOELÉTRICA NA REGIÃO DE CAMPINAS-SP Luis Ablas, Carlos Roberto Azzoni e Antonio Evaldo Comune .....	185
TRANSFORMAÇÕES TECNOECOLÓGICAS E REPRODUÇÃO ECONÔ- MICO-SOCIAL, UM NOVO PATAMAR DE CONTROLE DO TERRITÓRIO PELO GRUPO SADIA EM CONCÓRDIA - SC: O PLANO DIRETOR RURAL/ PROJETO XXI E A ZONA INDUSTRIAL EXCLUSIVA Harrysson Luiz da Silva .....	201

**Novos Recortes da Regionalização**

REGIONALIZAÇÃO: PROBLEMAS DE MÉTODO Lena Lavinas e Maria Regina Nabuco .....	211
MODERNIZAÇÃO E CONFLITO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO Frederico Guilherme Bandeira de Araújo .....	221
NOVAS TECNOLOGIAS DE COMUNICAÇÃO E VELHAS DESIGUALDADES REGIONAIS Tamara Benakouche .....	229
PRODUÇÃO FLEXÍVEL E PLANEJAMENTO TERRITORIAL Hermes M. Tavares .....	239
IMPACTO AMBIENTAL EM ESCALA REGIONAL: A AMAZÔNIA Haroldo da Gama Torres .....	251

**SESSÃO 3: PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO E NOVAS REDES URBANAS**

**Nova Territorialidade e Macroubanização: desafios conceituais**

ESPAÇO HERDADO E ESPAÇO PROJETADO: AS MEDIAÇÕES REGIONAIS E LOCAIS Franklin Dias Coelho .....	265
---	-----

## IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

### A DICOTOMIA REGIONAL E AS FORMAÇÕES URBANAS NO RIO GRANDE DO SUL

Celia Ferraz de Souza e Carlos Renato Siqueira Gomes ..... 277

### REDUTOS DE CLASSE MÉDIA, UMA TENDÊNCIA DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

Fany Davidovich ..... 291

### ALGUMAS EVIDÊNCIAS SOBRE A URBANIZAÇÃO PAULISTA NOS ANOS 80

Ulysses Cidade Semeghini ..... 299

### **Metrópoles em Mutação: Escalas como Instrumento da Observação Crítica**

#### IMPACTO DA DESCENTRALIZAÇÃO ECONÔMICA DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO NA ESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO NACIONAL

Sueli Ramos Schiffer ..... 311

#### PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA URBANIZAÇÃO GAÚCHA NO PERÍODO RECENTE

Naia Oliveira e Tanya Barcellos ..... 321

#### URBANIZAÇÃO E MIGRAÇÃO: CONFIGURAÇÃO E CARACTERÍSTICAS DA REDE URBANA NO ESTADO DE SÃO PAULO

Lúcia M. M. Bógus e Rosana Baeninger ..... 337

#### BRASÍLIA E SUA PERIFERIA: A CONSTRUÇÃO INJUSTA DO ESPAÇO URBANO

Aldo Paviani ..... 347

### **SESSÃO 4: DINÂMICA INTRA-URBANA**

#### **Processos Recentes na Dinâmica Urbana**

#### SETOR TERCIÁRIO NO BRASIL: ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE O PERÍODO 1970-1989

Wilson Cano e Ulysses C. Semeghini ..... 361

#### DINÂMICA INTRA-URBANA - A PRETENDIDA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NO DISTRITO FEDERAL

Aldo Paviani e Márcio Cavalcante ..... 375

#### REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO: EXPANSÃO E HETEROGENEIDADE

Lilia Montali ..... 385

#### O NOVO PADRÃO DE OCUPAÇÃO E A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO DA CIDADE DO RECIFE: 1970-1980

Sílvia Mendes Zancheti e Virgínia Pontual ..... 397

#### A ESTRUTURA RESIDENCIAL INTRA-URBANA NA CIDADE SOCIALISTA

Ricardo Farret ..... 409

**Habitação e Mercado Imobiliário na Expansão Urbana**

TÓPICOS DE REFLEXÃO PARA UMA PESQUISA SOBRE O MERCADO IMOBILIÁRIO	
Fábio Sá Earp e Fania Fridman .....	423
ESTADO: DO "OLIMPO" AO "LIMBO"	
RELAÇÕES ESTADO-CAPITAL IMOBILIÁRIO EM SALVADOR	
Jose Antonio Gomes de Pinho .....	429
OS INCORPORADORES DE PORTE MÉDIO NO RIO DE JANEIRO	
Gracira de Loreto Resem da Silveira .....	441
REVISITANDO AS RELAÇÕES ENTRE A POLÍTICA HABITACIONAL (SFH) E O MERCADO IMOBILIÁRIO	
Martin O. Smolka .....	449
"ALUGUEL DE PISO" - CASA PRÓPRIA EM TERRA ALHEIA	
Neiva Otero Schäffer .....	459

**SESSÃO 5: ESTRUTURAÇÃO HISTÓRICA DAS CIDADES**

**Elementos da História da Habitação: Lógicas versus Materialidades?**

A FORMAÇÃO DO CAPITAL DE INCORPORAÇÃO: TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA HABITAÇÃO NO RIO DE JANEIRO	
Luíz Cesar de Queiroz Ribeiro .....	471
SOBRE AS ORIGENS DA FAVELA	
Mauricio Abreu e Lilian F. Vaz .....	481
INVASÕES E INTERVENÇÕES NA DINÂMICA DA ESTRUTURAÇÃO URBANA EM SALVADOR	
Angela Maria Gordilho Souza .....	493
O GERME DA LEI URBANA E A HIGIENE DA CASA (E) DO OPERÁRIO	
José Tavares Correia de Lira .....	505
1930: A EXPERIÊNCIA URBANA DE FORD NA AMAZÔNIA	
Yara Vicentini .....	521

**Processo Histórico de Modernização das Cidades: A Construção de um Objeto**

FORMAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA REPARTIÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS DE PERNAMBUCO (1836-1844)	
Silvio M. Zanchetti .....	531
A CONCEPÇÃO DE CIDADE E DE PAPEL DO ESTADO PARA OS URBANISTAS PAULISTAS NO INÍCIO DO SÉCULO	
Maria Cristina da Silva Leme .....	543
A REFORMA URBANA NO BAIRRO DO RECIFE NO INÍCIO DO SÉCULO: INTERVENÇÃO PÚBLICA OU PRIVADA?	
Cátia Wanderley Lubambo .....	553

O PLANO DE SATURNINO DE BRITO PARA SANTOS E A CONSTRUÇÃO DA CIDADE MODERNA NO BRASIL	
Carlos Roberto Monteiro de Andrade .....	565
FORMA URBANA: IDEALIZAÇÃO, "MYTHOS" E "LOGOS"	
Heliodório Sampaio .....	575

**SESSÃO 6: TEMAS EMERGENTES**

**O Estado e a Redemocratização: Desafios da Análise Conjuntural**

MODERNIZAÇÃO A QUALQUER PREÇO	
Rosélia Piquet .....	589
INFRA-ESTRUTURA URBANA, PRIVATIZAÇÃO E REGULAÇÃO PÚBLICA: LIMITES DO MERCADO	
Ricardo Toledo Silva .....	599
ASSENTAMENTOS POPULARES DO RECIFE: TRANSFORMAÇÃO RECENTE DA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA E JURÍDICA	
Maria Ângela de Almeida e Souza .....	611
O DIREITO INSURGENTE	
Eduardo G. Carvalho .....	625

**Os Novos Desafios: Meio Ambiente e Mudanças Tecnológicas**

MEIO AMBIENTE URBANO: VELHAS DICOTOMIAS E NOVAS PERSPECTIVAS DE ANÁLISE	
Regina Pacheco, Maria Rita Loureiro, Henrique Fingermann, Helena Kerr do Amaral, Sílvia MacDowell .....	631
O MEIO AMBIENTE COMO FORMA ESPECÍFICA DE ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL: ELEMENTOS PARA UMA DISCUSSÃO	
Rainer Randolph e Eliane Bessa .....	637
EFEITOS ESPECIAIS DA AUTOMAÇÃO BANCÁRIA: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	
Moema Castro Debiagi e Otília Beatriz Kroeff Carrion .....	651
CIDADE E TECNOLOGIA NA PÓS-MODERNIDADE	
Ester Limonad .....	659

ESTADO E MERCADO: A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA AGENDA  
DO ESTADO NA ESFERA DA HABITAÇÃO, 1930-1990

Marcus André B. C. de Melo\*

Capitalism is a system in which scarce resources are owned privately. Yet under capitalism property is institutionally separated from authority. As a result, there are two mechanisms by which resources are allocated to uses and distributed to households: the market and the state. In the market, productive resources - capital, land, labor capacities - are allocated by their owners and the distribution of consumption results from decentralized interactions. Yet the state can also allocate and distribute and it can act on those same resources that constitute private property. Not only can states tax and transfer but they can regulate the relative costs and benefits associated with private decisions. Thus, inherent in capitalism is a permanent tension between the market and the state (Przeworski, 1988, p.1).

Este texto explora analiticamente as rupturas e descontinuidades na intervenção do Estado na esfera da habitação, os deslocamentos do campo político e conceitual que baliza a formação da agenda do Estado na área da habitação e sua articulação com processos sociais mais amplos no período 1930-1991. A análise se detém nas articulações entre atores, processos de intermediação de interesses e ação coletiva em conjunturas históricas e regimes políticos distintos. A intervenção do Estado assumiu formatos e conteúdos distintos que no entanto transcendem uma suposta correlação estreita entre regimes e padrões históricos de intervenção, mas fundamentalmente está associada à definição da articulação entre as esferas do mercado e do Estado. Esta definição - ou modo de reconhecimento - da questão urbana, em particular da habitação em objeto legítimo de política pública e que assume uma forte centralidade na discussão atual em torno do neoliberalismo, é que constitui o objeto central deste trabalho.

A constituição de um aspecto da realidade social em objeto de política pública é um processo que é socialmente mediado. A construção social de um campo de intervenção estatal, portanto, não mantém nexos causais com carências sociais objetivas. Importa na análise da formação de políticas a identificação das opções estratégicas dos atores individuais e coletivos e a configuração estrutural da arena de política em que operam. Esta última é fundamental por definir as barreiras à entrada no processo decisório - pelas relações de poder específicas à organização política em um momento dado (o que é fundamental para a compreensão da formação de políticas em sociedades não pluralistas), ou ainda pela própria dinâmica da ação coletiva em geral em que os grupos sociais apresentam um padrão diferenciado de mobilização (Olson, 1968). As ações dos diversos atores incorporados podem se pautar pela politização de um issue específico e sua conseqüente entrada na agenda governamental (ou, de forma simétrica, pela sua não-politização, transformando-os num objeto de não-política).

Na seção seguinte se reconstitui a agenda-em-transformação da intervenção do Estado em termos de política social a partir de 1930. Em seguida se analisa a questão específica da

---

\*Professor do MDU/UPE.

agenda habitacional - a qual está sobredeterminada fundamentalmente pela questão mais ampla da política social ou do (mal) desenvolvimento do welfare state no Brasil. Resgata-se com essa demarcação analítica a discussão das relações entre habitação e welfare state - e suas especificidades na periferia capitalista.

### **1. A construção histórica da agenda das políticas de bem-estar social no Brasil 1930-1990**

A política social se inscreve na agenda da intervenção do Estado brasileiro no quadro das transformações associadas à Revolução de 30 e à era Vargas. Como assinalado, o timing dessa intervenção terá fortes repercussões na evolução da sociedade brasileira. A política social se constituiu um mecanismo de engenharia institucional que permitiu a incorporação de atores sociais ao sistema político num contexto de baixa institucionalização liberal (Santos, 1988). Neste sentido ela não se define enquanto intervenção redistributiva - a qual balizou fundamentalmente a ação dos sindicatos nos países capitalistas avançados (Flora, 1988; Korpi, 1989) ou no Brasil no período recente; ela se inscreve num movimento de nation building - o qual assume na América Latina especificidades (Gomes, 1987).

A construção da identidade da nação se constitui um eixo estruturador das relações sociais que supera como aponta Touraine (1989) clivagens de classe. Na era do corporativismo orgânico -que se estende grosso modo de 1930 a 1945 - o campo teórico que balizava as decisões de política social se articulava em torno da idéia de incorporação. A solução encontrada foi a segmentação e regulação dessa incorporação, cuja apreensão teórica exige o conceito de cidadania regulada tal como elaborado em Santos (1979). Esta segmentação da cidadania encerrava uma clara dimensão espacial, em que as cidades se convertem no locus da cidadania regulada - pela jurisdição urbana das novas leis trabalhistas - ,e o campo, o espaço dos pré-cidadãos.

Com o colapso do corporativismo enquanto regime político (mas que perdura nos arranjos institucionais) e advento da ordem política semicompetitiva do populismo, o eixo estruturador das decisões de política social se desloca. A questão social enquanto incorporação de atores sociais vai ser subsumida numa elaboração em que a política social vai ser subsidiária do imperativo da industrialização. É nesse contexto que os trade offs entre eficiência e equidade - que não podem sequer existir enquanto problema no período corporativista, no qual o objetivo da política social era fundamentalmente a construção de uma ordem institucional e não a realização de investimentos sociais - passam a ser colocados de forma incipiente enquanto problemas. A política social, no entanto, não era avaliada pelos policy-makers em sua capacidade de reduzir as taxas de inequidade, mas como o preço político a ser pago pelos arranjos clientelísticos que viabilizariam a industrialização. A não-constituição de complexos empresariais de produção capitalista de bens e prestação de serviços sociais (os quais só emergiram no pós-64) reforçava o descolamento da política social da dinâmica da acumulação. A banalização da política social e a instrumentalização política do aparato organizacional do Ministério do Trabalho e Institutos de Aposentadoria e Pensão durante a implementação do Plano de Metas são ilustrativas.

O debate sobre as políticas públicas e seu impacto sobre o bem-estar social assumiu a partir da segunda metade da década de 50 contornos bastante distintos. Não nos interessa o debate acadêmico intramuros nem a discussão de estratégias de forças políticas organizadas enquanto tal. O debate na arena acadêmico-científica ou intra-organizações políticas - partidárias ou não - mantém uma interação dinâmica com as transformações na agenda governamental na medida em que, a um só tempo, influencia e é influenciado pelo Estado-em-ação. Aqui, a privilegia análise um campo teórico ou eixo analítico que baliza os processos de decisão e avaliação de políticas públicas. Alguns atores foram excluídos da arena decisória na fase repressiva do regime burocrático-autoritário; neste sentido, trata-se do debate permitido entre a elite governamental e os interlocutores autorizados do regime.

No final dos anos 50 e primeira metade dos anos 60, o eixo analítico privilegiado para a análise e avaliação de políticas públicas era o seu caráter estrutural/compreensivo ou incremental/setorial, definido na agenda do populismo radical pelo binômio reformas de base ou estagnação social e econômica<sup>1</sup>. As reformas de base -agrária, urbana, administrativa - constituíam na conhecida formulação de inspiração cepalina o mecanismo de engenharia político-institucional que permitiria superar os gargalos de estrangulamento do sistema produtivo - e a um só tempo possibilitaria o desenvolvimento social, impedindo assim a reprodução perversa das baixas taxas de bem-estar. Subdesenvolvimento social e estagnação versus reforma e crescimento era a escolha trágica da agenda populista. Políticas sociais de corte compensatório - que por analogia constituíam reformas de superfície - não eram consideradas na agenda reformista radical dos governos populistas desenvolvimentistas no início da década de 60, constituindo-se de forma negativa, como não-política.

Com as transformações associadas à mudança de regime político e reestruturação do sistema produtivo - e sua dinamização expressa nas altas taxas de crescimento do produto verificadas durante o ciclo expansivo (1968-1973)-, o eixo analítico se desloca da problemática da estagnação para a questão do desenvolvimento econômico (ou crescimento) versus distribuição de renda. O objeto a ser investigado e quantificado são os efeitos redistributivos (regressivos ou positivos), de "respingamento" (trickle down effects), sobre a renda real das camadas de menor ingresso, resultantes do crescimento econômico. A controvérsia sobre a distribuição de renda e desenvolvimento (Tolipan e Tinelli, 1975), como passou a ficar conhecido este debate sobre políticas públicas e bem-estar social numa perspectiva dinâmica, prosperou num quadro de crítica ao regime militar e passou ao largo de uma discussão sobre a política social. O foco efetivo do debate eram os efeitos perversos das políticas públicas não explicitamente sociais, e a política social era referida como uma não-política, uma omissão face a pouca prioridade conferida aos aspectos distributivos pelo regime. A incorporação da política social à dinâmica da acumulação, expressa na constituição de complexos empresariais em torno da política social é entendida como uma dimensão da não-política. Este debate na realidade se processou em escala mundial sob o comando ideológico do Banco Mundial que passou a difundir a fórmula Redistribution with Growth (Brett, 1986)- no que foi seguido pela OIT que introduziu a abordagem das Basic Needs (Melo, 1991).

<sup>1</sup> A expressão paradigmática desta posição é o livro de Celso Furtado sugestivamente intitulado *Subdesenvolvimento ou Estagnação na América Latina*, 1966.

Esta problemática, com efeito, foi internalizada pela elite governamental e policy-makers durante o governo Geisel e adquire expressão programática no II PND; assumindo, também, uma tradução organizacional com a criação de ministérios e conselhos ministeriais na área social (Melo, 1989). Mais do que isso, o conteúdo substantivo das políticas foram redefinidos (sem, contudo, um abandono de certos postulados básicos). Igualmente, a alocação de recursos na área social passa a ser priorizada, e as taxas de crescimento do gasto social se expandiu fortemente.

O divisor de águas na trajetória do reformismo militar inaugurado por Geisel é assinalado, por um lado, pelo aprofundamento da crise fiscal e do desequilíbrio externo na primeira metade da década de 80; por outro lado, pela transição política e conseqüente inauguração da Nova República. Mais uma vez se observa um deslocamento do eixo analítico do binômio crescimento versus distribuição de renda para a questão de eficiência (gerencial) e eficácia social de políticas - para além das considerações tradicionais sobre os trade offs entre eficiência (alocativa) e equidade. Assim, ao se reconhecer a escala e magnitude da intervenção pública na área social, abre-se o caminho para uma crítica a sua efetividade e capacidade resolutive. A questão central passa a ser o mistargeting das políticas sociais. Este conceito é fundamentalmente difundido pelo Banco Mundial (IBRD, 1987) e designa a incapacidade de as políticas alcançarem os segmentos sociais que configuram a população-meta das políticas. Ele se expressa intra-setorialmente, intersetorialmente e intra-programas sociais, em que os subsídios e benefícios são alocados desigual e regressivamente. O problema, portanto, não é a irrelevância do gasto social público, mas a forma pela qual o expressivo volume de recursos envolvidos é (mal) alocado. É neste ponto que a dimensão gerencial do mistargeting é expressiva: os benefícios auferidos pelos segmentos sociais representam parcelas pouco expressivas do dispêndio total pelos custos associados à manutenção de estruturas organizacionais gigantescas.

Se num primeiro momento (que se estende grosso modo de 1966 a 1973) a discussão se centrava nos efeitos regressivos das políticas públicas não sociais - em que a própria inexistência da política social estava, equivocadamente, pressuposta - e, num segundo momento (1974-1983), a crítica se dirigiu ao tipo de racionalidade (empresarial) e prioridades da política social, a partir de 1984, o campo conceitual se desloca para a análise do modus operandi da mesma e ao seu caráter burocrático, privatista, centralizado, excludente e ineficaz. No diagnóstico que os analistas críticos e setores organizados realizam, dois instrumentos de engenharia político-institucional são apontados para a superação do mistargeting: a participação dos atores excluídos da arena decisória das políticas (e seu corolário, a transparência nos processos decisórios) e a descentralização (pela qual os problemas associados ao gigantismo burocrático poderiam ser superados) <sup>2</sup>.

Estas questões constituem o pano de fundo do intenso debate, que se desenrolou no período pré-constituente da Nova República, e que buscava definir uma reforma compreensiva das políticas públicas de natureza social. Esta problematização não poderia ser feita durante o

---

<sup>2</sup> Este diagnóstico está consubstanciado no Relatório da Comissão Para o Plano do Governo (COPAG), no Programa de Prioridades Sociais para 1985, e no I PND-NR.

regime militar pelo bloqueio ideológico a uma avaliação da política social do regime (Aureliano e Draibe, 1989:156). Com efeito, a crítica mais ampla ao caráter conservador do regime subsumia as análises de um “modelo brasileiro de bem-estar social”, que, para além de sua efetividade social, se desenhava nitidamente ao longo da década de 70. Com a fragmentação da coalizão que viabilizou a Nova República e, sobretudo, com a exacerbação da crise fiscal, este projeto reformador das políticas públicas de natureza social se inviabiliza. Em seu lugar emerge um realinhamento dos atores coletivos visando a uma redefinição das esferas públicas e privada, das relações Estado-sociedade. Observa-se, portanto, que o eixo analítico da problematização das políticas sociais se desloca, mais uma vez, e no sentido da redefinição do papel do Estado e sua legitimidade, e não mais no sentido da forma e conteúdo da intervenção pública.

## **2. A constituição social da agenda da política habitacional 1930-1990**

### **Habitação para cidadãos imperfeitos**

Mas será obra social atender-se a esses habitantes das favelas da capital da república? (Ministro do Trabalho, 1935).

A agenda da intervenção pública na área habitacional - a despeito de algumas especificidades - está fundamentalmente determinada pelo debate mais amplo sobre as políticas públicas e bem-estar social discutido acima. Assim a emergência e modo de reconhecimento da esfera da habitação como objeto legítimo de política pública se deu no marco da questão do nation-building dos anos 30.

O aspecto fundamental da cidadania regulada (Santos, 1979) era a segmentação dos beneficiários dos produtos da política habitacional. Santos incorretamente incluiu habitação como uma das áreas que “deixavam de ter grupos específicos legítimos que por elas demandassem, visto que o reconhecimento social se fazia por categorias profissionais” (Santos, 1979:77). Com efeito, as bases desta segmentação foram estabelecidas durante a montagem das carteiras prediais dos primeiros Institutos de Aposentadoria e Pensão. A segmentação do acesso é explicitada pelo Ministro do Trabalho do Governo Provisório ao se opor à construção de habitação para moradores de favelas, afirmando: “Não se confundam os operários, os trabalhadores, com esses indivíduos que habitam as favelas dos nossos morros”. E argumentava:

Mas será obra social atender-se a esses habitantes das favelas da capital da república? [...] S. Exa. focaliza essa questão como uma necessidade para atender à pobreza que habita as favelas, mas essa pobreza não é constituída da classe laboriosa, pela classe que produz, já amparada, em grande parte pelo governo provisório, nas edificações operárias, destinadas, todas elas, exclusivamente, a serem ocupadas por operários.

E assinala com clareza a estratégia de segmentação perseguida:

Tanto assim que tivemos oportunidade - nós, do governo provisório - de impor, como condição para concessão dessas habitações, fossem os requerimentos encaminhados pelos próprios sindicatos profissionais, evitando-se, assim, que indivíduos não operários se tornassem seus ocupantes, o que desvirtuaria a grande obra realizada então (Salgado Filho, in BMTIC, set. 1937:229-230).

Com efeito, o mecanismo corporativo de alocação de produtos da política habitacional será substituído por mecanismos clientelísticos - os quais ainda terão base corporativista - durante o populismo, para ser substituído pelo mecanismo de mercado - mas que conviverá com outro mecanismo alocativo (o clientelismo) a partir de 1964. Assim, o modo específico de reconhecimento da esfera da habitação enquanto objeto de política pública na agenda do Estado corporativo deixará marcas profundas na política habitacional brasileira. O malogro da Fundação da Casa Popular pode ser explicado por ela se constituir numa instituição com objetivos e práticas universalistas (ou não institucionalmente segmentada) numa República Corporativista (Melo, 1990).

### Da habitação para clientes à habitação eficiente

A reforma urbana [...] é, entretanto, apenas parte de um todo que se constitui no conjunto de reformas que se fazem necessárias - prementemente necessárias, para dar ao Brasil uma nova feição em que se integre verdadeiramente na vida econômica do país essa grande maioria de brasileiros hoje inteiramente marginalizados face ao arcaísmo de nossas instituições. (João Goulart, Correio da Manhã, 29.1.63, p.1)

Verifica-se na passagem do corporativismo para o populismo um deslocamento do campo conceitual que informa as decisões sobre a política habitacional de um instrumento de incorporação segmentada dos atores ao sistema político para sua instrumentalização como moeda privilegiada nos mercados políticos urbanos de corte populista. A agenda dos governos populistas se polarizou fortemente a partir da segunda metade da década de 50 operando um novo deslocamento nas formas de problematização da intervenção pública na área habitacional.

Assim, na primeira metade da década de 60, a questão habitacional passou a se articular com a questão das reformas de base, via reforma urbana. A sobredeterminação da questão urbana pela questão rural - a crise das cidades como produto da crise do campo - convertia a agenda da política habitacional, e urbana em geral, numa não-agenda. Apenas durante o último ano do governo Goulart a questão urbana foi incorporada como um aspecto central das reformas de base<sup>3</sup>. As tentativas de formulação de uma política habitacional durante a crise do populismo só teve lugar durante o interregno conservador do governo Jânio Quadros. Os temas associados a partir da década de 70 à resolução da questão urbana tais como organização comunitária e autogestão, descentralização, intervenção do Estado local e setorial, consumo coletivo e demandas na esfera da reprodução são subsumidos na questão mais ampla da intervenção compreensiva do Estado, do planejamento central, das demandas na esfera da produção. Mais que isso: os primeiros eram elementos centrais do projeto conservador que opunha a noção de comunidade ao papel do Estado, mercado à idéia do planejamento (Cardoso, 1983).

No bojo do projeto de modernização conservadora perseguido pelos governos militares se verifica um deslocamento do eixo analítico que balizava a avaliação da política habitacional. A pouca ou mínima prioridade conferida aos programas populares e a lógica predominantemente financeira que presidia à formulação da política passam a constituir o

<sup>3</sup> Para uma reconstituição historiográfica minuciosa desta discussão ver a seção "Class Strategies, political projects and the urban question during the crisis of populism: the national arena", in Melo, 1987, p. 265-319.

foco da crítica. O espaço teórico que circunscrevia esta discussão era definido pela questão do tipo de racionalidade - empresarial ou redistributiva - da política. As prioridades relativas conferidas ao SBPE e aos programas de interesse popular eram analisadas, como também o trade off entre programas de desenvolvimento urbano e habitacionais. Em suma o que se buscava avaliar eram os trickle down effects do aparato organizacional e financeiro complexo que havia se erigido em torno da política habitacional.

Como assinalado, na trajetória do regime burocrático autoritário se observa uma inflexão na gestão Geisel quando o projeto de modernização conservadora dá lugar a um reformismo conservador que incorpora à agenda governamental questões distributivas. A tradução concreta desta inflexão são os programas reformistas introduzidos a partir de 1975 (Profilurb, Ficam, Promorar) como o redirecionamento dos programas tipo cohabs. De forma semelhante, as questões fundiárias entram na agenda das preocupações governamentais. O eixo analítico que baliza a avaliação das políticas urbanas se desloca agora no sentido do modus operandi da política - em oposição à ênfase na natureza das prioridades e magnitude dos impactos : a análise se centra na eficácia social, efetividade e eficiência gerencial da política. Assim, são assinalados a burocratização e o formato institucional ineficiente dos programas de habitação popular; o arranjo financeiro das operações de repasse em que os recursos financeiros são apropriados e privatizados e a excessiva centralização decisória e ausência de mecanismos de participação. Estes fatores apontam para o mistargeting da política habitacional, cujo indicador mais perverso segundo análise recente do Banco Mundial (World Bank, 1988) é a alocação desigual dos subsídios associados com o FCVS. A auto-sustentação financeira dos programas inviabilizaria, segundo avaliação, um impacto efetivamente redistributivo<sup>4</sup>.

Observa-se aqui uma inversão do ideário conservador das décadas de 50 e 60: os conceitos de organização comunitária e self help (cujas origens remontam ao liberalismo clássico anti-estatizante; Harms, 1982) são recuperados em suas dimensões normativa e instrumental. A participação e autogestão são desejáveis tanto pelo princípio democrático que encerram tanto pela eficácia gerencial que permitem.

No quadro da Nova República, o ímpeto reformador do núcleo hegemônico da coalizão levou a uma ampla discussão pública em torno da política urbana. Os projetos de reforma foram descontinuados, no entanto, com a fragmentação das alianças que suportavam esta coalizão. Os programas urbanos - o caso paradigmático, mas não exclusivo - são aqueles a cargo da SEAC - passaram a ser governados por uma lógica prebendária e de facções, em conformidade com arranjos políticos ad hoc visando a sustentação política de curto prazo do executivo federal. Neste cenário, de encurtamento do horizonte temporal do cálculo político, as preocupações com o médio e longo prazo que são inerentes ao planejamento são descartadas.

A transição para um modelo novo de política habitacional fundado num diagnóstico da ineficácia, ineficiência e inefetividade da política habitacional é descontinuada. Este fato

---

<sup>4</sup> Este é o diagnóstico do Relatório Final do GTR/Sistema Financeiro da Habitação e de A Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação e a Nova Política Urbana. Fundamentos e proposições, MDU/IAB.

está associado a dois processos que se sucederam temporalmente. Em primeiro lugar, a transição democrática ao diminuir os custos da ação coletiva, pela não-repressão à mobilização de interesses da oposição ao regime, converte questões distributivas (para estabelecer um paralelo com Santos, 1988) em redistributivas ao aumentar a visibilidade das interdependências entre custos e benefícios de políticas (tal como antecipado pelos atores). Ocorre então uma saturação da agenda da política e uma paralisia decisória. Expressão destas últimas são, respectivamente, a inflação de demandas de reforma sinalizada por inúmeras propostas e discussões públicas realizadas, e a extinção do BNH sem criação subsequente do anunciado Banco Nacional de Desenvolvimento Urbano. Num segundo momento, é a própria coalizão mais ampla que se fratura, com o deslocamento dos setores progressistas para a margem do sistema de alianças montado por Sarney no início da Constituinte, inviabilizando-se assim as transformações propostas.

Estas transformações foram também em larga medida inviabilizadas pela agudização da crise fiscal do Estado brasileiro. Com o advento do governo conservador de Collor e a consequente hegemonização de um discurso e prática política com matizes neoliberais, é o próprio papel do Estado que está em jogo: as instituições da política habitacional passam a ter seu papel redefinido em função dos agentes de mercado. A questão que circunscreve a discussão das políticas públicas urbanas é, portanto, num quadro de redefinição da esfera pública - que foi potencializada pela falência fiscal do Estado -, de como se configura o problema das carências urbanas.

O colapso do padrão de financiamento na área urbana, que era fundamentalmente um padrão federal, levou à multiplicação de experiências pontuais, de iniciativa local- a estadualização e municipalização da política urbana e habitacional -, experiências estas que sucumbiram (ou estão sendo inviabilizadas) com as transformações estruturais em curso nas relações financeiras intergovernamentais, com a política macroeconômica praticada, as quais exacerbam a crise fiscal de estados e municípios. Para além de uma situação conjuntural, pode-se afirmar que se trata de um divisor de águas, em que os papéis das instâncias locais e centrais estão sendo estruturalmente redefinidos.

### Referências Bibliográficas

- ANDRADE, Luis Aureliano G. de (1982). *Habitação e Poder. Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- AURELIANO, Liana e DRAIBE, Sônia (1989). A especificidade do Welfare State Brasileiro. In: *Economia e Desenvolvimento 3*, Brasília, MPAS/CEPAL.
- BRETT, E. A. (1986). Reaching the Poorest: Does the World Bank Still Believe in "Redistribution with Growth"? In: *London Symposium on the World Bank's Role: Recovery in the Developing World*. Washington, IBRD, 74-88.
- CASTRO, Maria Helena G. (1989). Interesses, Organizações e Políticas Sociais. NEPP/ UNICAMP, *Cadernos de Pesquisa* n. 12.
- FLORA, Peter ed. (1988). *Growth to Limits: the Western European Welfare States since World War II*, vol. 2. New York, De Gruyter.

- GOMES, Ângela de Castro (1987). *A Invenção do Trabalho*. Vértice.
- HARMS, Hans (1982). Historical perspectives on the practice and purpose of self help housing. In: P. WARD (1982). *Self-help housing: a critique*. Londres, Mansell.
- JOBERT, B. e MULLER, P. (1987). *L'Etat en Action: Politiques Publiques e Corporatisme*. Paris, PUF.
- KORPI, Walter. (1989). Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship, *American Sociological Review*, vol. 54, June, nº 3, p.309-328.
- MELO, Marcus B. C. de (1987). The State, the Housing Question and Public Policy Formation in Brazil, PhD, diss., University of Sussex.
- \_\_\_\_\_ (1989). Políticas Públicas e Transição Democrática: Notas sobre o Reformismo Conservador na Política Social e de Habitação In: MOURA, A.S. de (org.) *O Estado e as Políticas Públicas na Transição Democrática*. São Paulo, Vértice-Massangana, p. 166-188.
- \_\_\_\_\_ (1991). Interesses, Atores e Ação Estratégica na Formação de Políticas Sociais: a não-política da Casa Popular 1946-1947, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15 (no prelo).
- MELO, Marcus B. C. de e MOURA, Alexandrina (1991). O Estado e as políticas públicas urbanas 1974-1990, *Planejamento e Políticas Públicas* n. 5, IPEA, Brasília.
- OLSON, Mancur (1965). *The Logic Of Collective Action*. Cambridge, Harvard University Press.
- PRZEWORSKI, Adam (1989). The State and the Economy under Capitalism. Manuscrito, Universidade de Chicago.
- SALGADO FILHO (1938). Casas Para Operários, *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, vol. 5, 49.
- SANTOS, Wanderley G. (1979). *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro, Ed.Campus.
- \_\_\_\_\_ (1988). Genese e Apocalipse. Elementos Para uma teoria da crise institucional latino-americana, *Novos Estudos CEBRAP*. 20 p.110-118.
- TOLLIPAN, R. e TINELLI A. C. orgs. (1975). *A controvérsia sobre a distribuição de renda e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Zahar editores.
- TOURNAINE, Alain (1989). *Palavra e Sangue*. São Paulo, Paz e Terra.
- WORLD BANK (1988) Brazil. Public Spending on Social Programs: Issues and Options. Notas.