

## POLÍTICAS PÚBLICAS EM QUESTÃO: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA CURA\*

Sonia Nahas de CARVALHO\*\*

---

*RESUMO: O presente trabalho propõe estudar uma experiência em política urbana procurando compreender o seu processo nas suas etapas de elaboração e de implementação, esta afeta ao Município de São Paulo. Pretendeu-se o levantamento de elementos que melhor caracterizem o fenômeno da implementação, numa tentativa de defini-lo dentro de uma conceituação ampliada. Ao mesmo tempo, procurou-se demonstrar a possibilidade de alteração da composição de forças e o conseqüente deslocamento do objeto e mudança de arena, à medida em que são distintas as realidades políticas geram e produzem a formulação e a implementação de uma mesma política pública.*

*UNITERMOS: Política pública; implementação; política urbana; arenas; sistemas de participação e de decisão.*

---

O objeto central de investigação, base para a elaboração deste trabalho, resultou do acompanhamento do processo de implementação do Programa CURA — Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada, instituído e regulamentado pelo Banco Nacional da Habitação (em 1973), no Município de São Paulo, entre os anos de 1973 e 1979. A observação da trajetória seguida por este programa dos princípios que o conceberam à configuração assumida na experiência paulistana — despertou a atenção para um ângulo de análise que raras vezes tem recebido um tratamento especial: a questão da implementação de uma política e das possíveis transformações que possam acontecer como resultado da entrada de outros atores no processo.

Para este caso específico, que procura seguir a regra dominante do período pós-

64 de acentuada centralização de recursos e de decisões no plano federal, é importante ressaltar que estudos sobre políticas públicas não poderão desprezar as distintas injunções políticas nos níveis nacional e local que, analiticamente, estarão correspondendo aos momentos de emergência e de execução propriamente dita de um programa. O que se pretende assinalar é que realidades políticas podem ser específicas e diferentes entre si e a interpenetração dos objetivos últimos de uma política pública podem apresentar variações porque relacionados a cada uma destas realidades.

Sob esta perspectiva, portanto, é que se considera necessário o desenvolvimento de análises sobre políticas públicas que passam, também, a dar relevo à sua realização em nível “local”, uma vez que não necessariamente ocorrerá uma transposi-

---

\*Trabalho apresentado na Reunião Anual de ANPOCS, 8, Águas de São Pedro, 1984.

\*\*Departamento de História — Faculdade de Belas Artes de São Paulo — 01120 — São Paulo — SP.

ção para este nível de um programa definido e coordenado na esfera nacional. No âmbito mais restrito, uma multiplicidade de forças interage podendo alterar a política como resultado de pressões locais.

À necessidade do desenvolvimento de uma análise que passasse a privilegiar este aspecto está associada uma segunda preocupação que diz respeito à questão de arenas de políticas públicas. Neste plano, assume especial importância a possibilidade da ocorrência de deslocamentos do objeto de uma política e da sua transferência entre arenas.

A adoção destes pressupostos leva ao reconhecimento da importância do desenvolvimento de estudos de políticas públicas através de estudos de caso. Isto é, porque a realidade conduz à revelação de grande variedade de situações diferentes, acredita-se que, metodologicamente, estas somente poderão ser apreendidas pela observação caso a caso. Num primeiro momento, estes estudos ocorrem isoladamente para, *a posteriori*, conduzirem a análises comparativas e a formulações de hipóteses acerca do campo das políticas públicas.

Desta forma, estar-se-á fornecendo elementos para a elaboração de um diagnóstico interpretativo do Estado — objetivo último do estudo de políticas públicas. A compreensão do Estado tem muito a ganhar da análise de sua materialização em políticas, momento privilegiado para captá-lo e que deve desenvolver-se pela acumulação crítica de estudos cuidadosos, sem a pretensão de ver abarcada, de imediato, a totalidade de sua essência. É a partir da pressuposição da relevância de se estudar por parte que se fundamenta o presente trabalho, visto como *uma* contribuição ao estudo de políticas públicas.

## QUESTÕES DE MÉTODO

*A Implementação das Políticas: um tratamento ampliado do conceito*

O primeiro pressuposto que se estabelece e que serve para introdução da discussão da questão da implementação de políticas antecede propriamente a esta questão e deve orientar o raciocínio pelo reconhecimento da aceitação 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 política e, portanto, serão merecedores de decisões políticas. Condicionantes políticas mais gerais irão também determinar a natureza das técnicas que nortearão a implementação de políticas.

De outro lado, tem-se o processo da própria política — no sentido de *policy* — sua formulação e implementação. Em todas as suas fases, o aspecto político é sempre presente, quer por determinações específicas — ao nível da política em si, quer pelos impactos que recebe do processo político mais amplo.

Dentro desta perspectiva, a primeira referência que se estabelece é a de que se trata de um estudo voltado para dentro da máquina estatal, em sua perspectiva interna, preocupado com centros de decisão e de execução, orientando a investigação sobre a atuação das unidades governamentais responsáveis em cada caso específico.

Portanto, não se trata de um estudo de avaliação de resultados, em termos dos efeitos produzidos na sociedade em geral ou na comunidade objeto de intervenção.

Em geral, tem-se verificado que os estudos sobre políticas públicas procuram privilegiar a questão de sua *emergência*. Confere-se maior ênfase à composição de grupos em torno de problemas que possam merecer a atenção de órgãos públicos, últimos responsáveis, pelo menos a

nível formal, pela decisão. Ao mesmo tempo, estudos sobre a etapa de implementação de políticas não têm merecido o mesmo destaque. No entanto, isso não significa que a sua importância seja menor na determinação do sucesso ou fracasso de uma política, nem que lhe seja atribuído um caráter menos político. Mesmo a escolha de técnicas, à primeira vista uma operação mecânica, é também política “no sentido de que, através dela, pode-se fazer abortar, ao nível da execução, uma decisão importante, ou, ao contrário, dar a ela um conteúdo político muito mais amplo do que o originalmente pretendido” (LAMOUNIER, 3:11).

A implementação de políticas não se resume à simples identificação e análise de técnicas selecionadas, ao mesmo tempo em que se afasta da definição mais geral de associá-la à execução em seu sentido mais estrito, sem contudo excluí-la. O tratamento dispensado ao conceito de implementação é, ao contrário, muito mais amplo permitindo, inclusive, a sua distinção em vários níveis.

Neste sentido, *implementar políticas diz respeito a como os poderes públicos levam a cabo suas formulações*. A partir desta conceituação, estará envolvido o próprio método de concepção da política — definido no momento da sua formulação — e a identificação das agências geradoras — da política e das posteriormente mobilizadas, suas especificidades, seu interrelacionamento e sua articulação com a sociedade — uma vez que podem ocorrer deslocamentos do objeto como resultado da intervenção de novos atores que passem a participar no processo.

Dentro desta orientação é relevante ressaltar que não há uma profunda desvinculação entre as duas grandes etapas — concepção e implementação — dado que, ao se constituírem partes de um mesmo processo, pressupõe-se que elementos

definidores da implementação compareçam desde o momento da formulação de políticas. Estes elementos estão impressos no próprio tratamento dispensado ao problema que leva a abordá-lo segundo determinada metodologia. Neste caso e a título de exemplo, há uma clara diferença quanto à proposta de participação de uma população em determinado programa em termos de interferência direta, através de suas organizações, ou, simplesmente, por uma consulta de opinião pública, que, invariavelmente, tende à construção de um perfil sócio-econômico. Ao mesmo tempo, a concepção proposta compreende também a implementação das próprias agências públicas que, ao elaborarem e executarem programas, definem estilos próprios de se fazer política. As políticas elaboradas e executadas traduzem a natureza e as especificidades das agências geradoras o que, em sentido mais amplo, estará contribuindo para consolidar o processo de sua própria institucionalização\*. A diferença de tratamento dispensado ao problema habitacional pela antiga Fundação da Casa Popular que o considerou como um programa de bem-estar social e pelo atual BNH que o tem procurado solucionar pelo cumprimento de um programa antes de tudo financeiro, contribui para tornar mais clara esta colocação.

No entanto, estes aspectos não esgotam a questão. Há que se considerar a implementação no nível mais específico da execução da política quando, após sua elaboração e aprovação, serão mobilizados os recursos para sua concretização. O caminho percorrido é longo e o resultado obtido pode ser algo distinto do inicialmente pretendido. Ao se executar políticas, um novo conjunto de variáveis é introduzido em resposta às necessidades locais às quais os propósitos mais amplos da política não conseguem fazer frente, seja porque os objetivos foram propostos em

\*No sentido de ser reconhecida pelo seu “público” e dele por consequência, receber apoio.

nível geral, seja porque se exige uma adaptação a realidades locais. A análise da implementação de políticas neste nível, deve considerar uma eventual composição de forças ao nível local, identificada em termos de sensibilização e mobilização de grupos sociais e de unidades governamentais executoras, assim como as mudanças que estes podem provocar na política.

## QUESTÕES DE TEORIA

Convém, antes de tudo, assinalar que, em decorrência das razões precípua que regem este trabalho, não será tratada a fase que antecede a definição de uma política pública. Isto é, este trabalho não tem por objetivo privilegiar o processo através do qual problemas possam vir a ser mercedores da atenção pública e se transformarem em itens da agenda pública.

Coerentemente ao corte metodológico processado, o enfoque central adotado para este trabalho circunscreve-se ao estudo de uma política já estabelecida (definida e decidida), em especial no que diz respeito às razões e aos atores que conduziram o processo para a sua real aprovação. Por outro lado e, pelo menos no momento, o ângulo da investigação sobre os motivos pelos quais este e não outro problema foi eleito para se transformar em objeto de uma política pública foi abandonado.

No plano teórico, a questão diz respeito ao estabelecimento de arenas de políticas públicas. Neste sentido, procurar-se-á trabalhar a partir da tipologia de políticas públicas em arenas definida por LOWI (4) repensando-se o problema dentro da realidade política do Brasil. Num primeiro momento, a intenção maior é a de reproduzir as colocações feitas por este Autor. Em seguida, guiado pela experiência de um caso, procurar-se-á a identificação

dos elementos que permitam a ampliação do estudo sobre arenas, a partir de uma realidade política que atribui alguma singularidade à burocracia de Estado enquanto ator político privilegiado e como *locus* do processo de tomada de decisão.

### *Arenas de Políticas Públicas\**

O estabelecimento de arenas de políticas públicas 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 um conjunto de casos. Para tanto, o desenvolvimento do estudo somente poderá ocorrer pela consideração dos sistemas de participação e de decisão estruturados mutuamente e interrelacionados (LAMOUNIER, 3:2), a luz do objeto de decisão em pauta. 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 das características específicas do objeto poderá ocorrer, também, uma ampliação ou limitação dos agentes participantes e que, por sua vez, contribuirá para uma eventual redefinição do próprio objeto, distinto daquele proposto no momento inicial.

Subjacente a estas colocações repousa a questão do poder político, expresso em termos de determinação de quais serão os problemas mercedores 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. Portanto, obviamente, o poder político não está ausente do momento em que pro-

---

\*Apesar de não comparecimento explícito no texto, não é menos relevante a contribuição de SCHATTSCHNEIDER(5). Com muita propriedade, este Autor desenvolveu as questões da ampliação do conflito e da alteração do escopo do conflito à medida que ele adquire maior visibilidade e convida à participação de novos agentes no mesmo.

blemas possam ser transformados em itens da agenda pública; a pergunta que se coloca é que coalização de forças é necessária para a emergência de um programa voltado para a solução de determinado problema. A coalização existente e novas forças eventualmente invocadas são, também, impostas pelo objeto em decisão que, conjuntamente, irão determinar os processos de participação mais limitados ou que permitam uma absorção mais ampla de novos atores; a resultante obtida poderá ocasionar uma alteração do equilíbrio de forças e, em decorrência, um deslocamento do objeto proposto inicialmente.

Por um tratamento combinado de objetos de decisão e estruturas de participação, LOWI (4) propõe três categorias de políticas públicas: distributiva, regulatória e redistributiva. Essas três áreas de *policy* e atividades de governo constituem-se em arenas de poder reais, onde cada uma desenvolve suas próprias características.

As políticas compreendidas pela *arena distributiva* são facilmente desagregadas e distribuídas e, em consequência, é inevitável a multiplicação de interesses e acesso. Tendem muito mais para decisões altamente individualizadas. De baixa visibilidade, as decisões não proporcionam incentivos à participação.

As coalizações, na arena distributiva, aproximam-se do que SCHATTSCHEIDER (5) chamou de "não-interferência mútua", onde praticamente inexistem conflito, acordo e interesses; ao contrário, a coalização é formada por membros que nada possuem em comum. É a arena clientelista por excelência, onde a possibilidade de multiplicação dos itens não-relacionados uns aos outros, permite uma multiplicidade de contemplados. A desagregação de políticas associada à inexistência de confronto direto entre o vencedor e o perdedor é a melhor maneira de oferecer proteção e evitar conflito.

As políticas compreendidas pela *arena regulatória* são também específicas e individuais, porém não se prestam a um alto grau de divisibilidade como no caso das políticas distributivas. As decisões individuais ocorrem pelo cumprimento de uma lei mais geral e, somente desta forma, tornam-se interrelacionadas dentro dos padrões mais amplos da lei.

A coalização política típica da arena regulatória emerge a partir do conflito e do acordo de interesses divergentes que normalmente envolvem todo um setor da economia. Na medida em que coalizações se formam em torno de interesses divididos, elas mudarão à medida que houver mudança de interesses ou emergir novos conflitos de interesse ou quando interesses tiverem sido atendidos.

As políticas compreendidas pela *arena redistributiva* são altamente agregadas, envolvendo as grandes categorias sociais e, por consequência, decisões individuais apresentam-se interrelacionadas.

As coalizações tendem a se concentrar em dois pólos que são claros, estáveis e consistentes, aproximando-se da distinção clássica de classes sociais.

## A CONTRIBUIÇÃO DE UM CASO NA DISCUSSÃO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

O encaminhamento da análise, seguindo-se a orientação aqui imprimida, far-se-á pela consideração de dois fatores interrelacionados e que se apresentam como pontos de partida: a) a identificação do objeto e as possibilidades de sua redefinição à medida que o processo é posto em marcha e b) uma concepção ampliada de implementação que permite uma extrapolação ainda mais ampla dos objetivos mais específicos do programa em análise.

Pelo ângulo mais aparente, a investigação para a identificação do objeto estaria orientada no sentido das intenções a que o Programa CURA se propunha e que foram explicitadas nos documentos

oficiais do BNH. Dentro desta perspectiva, tratava-se de um programa de desenvolvimento urbano que pretendia a promoção da melhoria das condições de vida urbana das comunidades, a partir de uma proposta de intervenção razoavelmente integrada (setorial e especialmente) em cada um dos municípios que a ele houvessem aderido. Em última análise, criar-se-iam as condições urbanas necessárias para se estimular a indústria da construção civil e, por consequência, o adensamento de áreas satisfatoriamente equipadas, otimizando-se os investimentos realizados.

A experiência do programa ocorrida no município de São Paulo e aqui a implementação é tratada enquanto execução propriamente dita veio revelar que o objeto central do programa passou por um processo de adequação à realidade paulistana e que acabou por produzir um deslocamento do seu objeto. A constatação deste deslocamento é verificada no tratamento dispensado ao conjunto da área urbana do município e na definição de uma escala de prioridades de intervenção referida a este conjunto contrariando as normas estabelecidas para o programa pelo BNH. Ao se determinar que a primeira área do Plano Plurianual seria o Brás-Bresser, ficou demonstrada uma outra concepção do programa: a de sua realização em áreas escolhidas para o atendimento de critérios políticos e técnico-administrativos em especial uma intervenção associada às obras do Metrô, considerada a grande realização das administrações municipais do período. A redefinição do objeto pode, em especial, ser identificada a nível do único projeto efetivamente implantado — área CURA piloto Jabaquara — onde as intervenções efetuadas vieram satisfazer necessidades diversas dos próprios órgãos da administração municipal, transferindo-se para um segundo plano o atendimento de carências da própria área. Neste caso, o Programa

CURA tendeu a se caracterizar em termos de uma distribuição de recursos entre as agências municipais, em atenção a solicitações setorializadas, muito pouco relacionadas entre si.

Não obstante, o BNH permaneceu indiferente a todos os "desvirtuamentos" processados pelos administradores paulistanos ao Programa CURA. Ao contrário, o Banco foi conivente com as alterações ocorridas ao nível local uma vez que, em nenhum momento recusou-se a assinar qualquer convênio de financiamento ou de revalidar convênios vencidos. O argumento que se poderia utilizar, recorrendo-se a SCHATTSCHEIDER (5) é que a ampliação do escopo do conflito pela absorção de novos atores ao processo tenderá a provocar redefinições do objeto trazendo por resultado algo distinto do inicialmente proposto. Tal argumentação é válida, porém não elimina outra interpretação pela qual, ao nível do BNH, o objeto não se manifesta pelo conteúdo substantivo contido nos objetivos explícitos do Programa CURA. Neste caso e recorrendo-se ao conceito ampliado para implementação, a identificação do objeto extrapolaria este programa e se aplicaria ao conjunto dos programas do Banco: trata-se de mais um programa financeiro pelo qual procura-se garantir a plena realização de um sistema financeiro do qual o BNH é a chave-mestra. Portanto, isto estaria mais uma vez contribuindo para a sua própria institucionalização ao pôr em marcha toda a complexa estrutura financeira erigida a partir do próprio BNH. Em realidade, não se verifica uma redefinição do objeto, porém a sua identificação é o resultado de uma leitura sob outra ótica do Programa CURA, inserido no contexto da orientação geral imprimida pelo Banco a todos os seus programas.

Do exposto, identificam-se dois objetos que mereceriam uma atenção mais cuidadosa: a consideração do Programa CURA enquanto programa financeiro e a

consideração da redefinição do objeto em termos de distribuição interna à máquina pública paulistana, revelada pela experiência Jabaquara.

Com o intuito de maior clareza, proceder-se-á a recuperação dos fatores que impuseram cada um destes objetos, tomados isoladamente, que orientarão o seu enquadramento em arenas. A continuidade da análise residirá na explicitação do processo decisório que estes objetos determinam e que, ao mesmo tempo, condicionam a forma de atuação dos atores políticos.

#### *a) Objeto Programa Financeiro*

A compreensão do Programa CURA sob a ótica de programa financeiro pressupõe a sua inserção em um processo político mais amplo de definição e consolidação da instituição Banco Nacional da Habitação. A observação da história do seu desempenho revelou que, à medida em que perdeu prioridade a função sócio-econômica proposta nos momentos iniciais de sua existência, o BNH caminhou para a consolidação de um processo de cristalização de um sistema financeiro que tem no próprio Banco a sua chave-mestra, em torno do qual gravitam outras agências, em especial as financeiras e o setor da indústria da construção civil. Este processo ocorrerá concomitantemente à opção de desenvolvimento adotada pelo regime instalado em 1964.

O BNH tornou-se de fato potência financeira, principalmente após ter sido incumbido da administração do FGTS, e o papel sócio-econômico a ele originariamente atribuído, foi gradualmente reduzido.

Esvaziada a grande mobilização política dos últimos momentos de populismo, ao passo que as doutrinas e políticas econômicas agora em vigor impunham ao Banco severas restrições financeiras, os paradigmas dos grupos técnicos, sobretudo engenheiros, que o dirigiam,

levaram-no a moldar-se cada vez mais, pelos bancos privados com objetivos lucrativos. Gradualmente viriam a reduzir-se os financiamentos de habitações de baixo custo, e o BNH destinaria seus programas, cada vez mais, aos grupos de renda mais altas. Na lógica do Banco, como banco, a habitação de baixo custo não mais constituía prioridade, menos ainda um bem do tipo conhecido nas finanças públicas como "bem público". (CINTRA, 1:199)

Da habitação, o BNH vai gradativamente estendendo para outros setores a sua atuação: indústria da construção, saneamento, transportes urbanos, desenvolvimento urbano, com a adoção da mesma sistemática de financiamento utilizada para a habitação e pela ampliação do leque de mutuários passando a envolver organismos públicos estaduais e municipais.

Em linhas gerais, a atuação do BNH estará sendo reconhecida pela adoção de medidas, cada vez mais aperfeiçoadas, que objetivam garantir o retorno do capital investido e que impõem a marca da instituição às políticas propostas e realizadas.

Dentro deste contexto será criado o Programa CURA. Com a sua instituição, novamente, procurar-se-á a reprodução de práticas já consagradas, estendendo-se a ele os mesmos mecanismos operacionais e financeiros ensaiados e consolidados a partir da política habitacional.

As investigações que buscaram a identificação dos fatores e agentes que permitiram a aprovação deste programa revelaram uma centralização das decisões manifesta em dois níveis: do poder federal em relação às instâncias inferiores e para dentro do aparelho burocrático do Estado em relação a outras instituições da sociedade.

Ao caracterizar-se por uma linha de financiamento estendida às administrações municipais, o BNH irá, através do Programa CURA, contribuir para o agrava-

mento do processo de dependência dos níveis inferiores da administração em relação ao poder federal. No âmbito local, foram sendo reduzidas as áreas de atuação autônomas, transferindo-se para o nível central a competência e a capacidade de intervenção. Em termos reais, configurou-se uma situação de comprometimento financeiro das administrações locais em relação aos recursos federais.

Esta é uma situação que ocorre na República Federativa do Brasil, assumindo a forma de uma estrutura centralizadora, onde as possibilidades de gestão autônoma por parte de governos municipais e estaduais têm sido restringidas em favor da valorização de poderosos organismos federais. A realidade é a centralização das decisões no nível federal — que absorve e controla os recursos gerados pela sociedade — e a descentralização da execução de políticas e programas estabelecidos pelo poder central.

Ao mesmo tempo, o Programa CURA emergiu da percepção, detectada por técnicos do próprio BNH, da necessidade de trazer soluções a problemas urbanos. Isto é, havia uma insatisfação técnica na observação de problemas de natureza diversa em áreas urbanas e que se intentaria solucioná-los a partir do programa então formulado. A identificação destas raízes demonstra a possibilidade da emergência de uma política a partir e dentro do quadro burocrático estatal e caracteriza o segundo movimento de centralização assinalado.

A realidade demonstrada não corresponde a estruturas clássicas de atendimento de demandas manifestas por grupos da sociedade o que, por outro lado, poderá significar uma situação na qual o Estado se antecipa na solução de problemas antes que o conflito possa se manifestar de forma mais concreta. O que é fato é que uma situação assim configurada atribui à burocracia do Estado o papel de ator políti-

co privilegiado no processo de elaboração e execução de políticas.

As condições suficientes para o desenvolvimento desta situação podem ser buscadas na existência de uma mentalidade empresarial e “paternalista-autoritária” que o próprio modelo político-econômico do atual regime ofereceu possibilidades de florescimento.

Empresarial, especialmente em consonância com um Estado produtor e gerador de rendas. “Paternalista” porque são os órgãos federais que se atribuem a capacidade única de detectar problemas e apontar soluções. E “autoritária” porque exigem o cumprimento de regras por eles próprios estabelecidas, trazendo para si a tomada das decisões mais importantes e, por conseqüência, a redução do grau de liberdade no âmbito local.

Os traços que confirmam a intenção de um desempenho empresarial, ao se identificarem com os objetivos financeiros do Programa CURA, vêm demonstrar a importância depositada na exigência de garantias financeiras das administrações municipais que a ele aderirem e na necessidade de cumprimento do programa nos seus aspectos financeiros — em suma, a demonstração da aplicação de recursos e cumprimento dos passos que satisfaçam as exigências financeiras do BNH. Não é por outra razão que as normas estabelecidas pelo Banco para o programa prevêm o desenvolvimento de estudos de viabilidade econômico-financeira para cada uma das áreas a serem contempladas com recursos CURA.

A exigência no atendimento dos mecanismos operacionais e financeiros vêm dar a forma pela qual se têm pautado os administradores na gestão dos negócios públicos. Ao mesmo tempo, a ênfase do discurso deixa transparecer uma real mudança de atitude no próprio desempenho da administração pública. As declarações abaixo, referentes a proposta de uma intervenção abrangente para a totalidade da



área urbana de um município, contribuem para elucidar esta colocação.

Através do Programa CURA o BNH estaria tentando mostrar à prefeitura que o investimento urbano pode dar rentabilidade em termos de retorno de imposto. Daria, assim, até um instrumento à administração pública municipal para provar à população e para ter moral para cobrar, ao mostrar, por exemplo, a economicidade dos investimentos.

Pela racionalidade dos investimentos, as prefeituras poderiam ter um retorno muito grande, ou seja, gerar mais recursos e portanto prosseguir nas obras e rapidamente terminar a cidade toda. O raciocínio sobre os investimentos urbanos, partindo da necessidade da racionalidade de eliminar ociosidades, é que seria pedagogicamente introduzido pelo projeto CURA.\*

Uma leitura mais cuidadosa do programa no que diz respeito à inserção da população no processo CURA demonstra que a sua participação estaria associada muito menos à identificação de necessidade e de suas aspirações do que à capacidade financeira da comunidade em fazer frente a compromissos que possa vir a assumir. Neste sentido, o BNH estabeleceu que o valor máximo financiável deverá ser função da renda familiar média da população da área CURA objeto de intervenção.

A compreensão deste raciocínio — expresso, de um lado, pela possibilidade da população interferir na escolha das intervenções mas, de outro, a sua renda como fator determinante dos valores financiáveis — repousa na primazia dos objetivos econômico-financeiros do BNH perseguidos por uma mentalidade desenvolvida

em moldes empresariais. Este é um raciocínio que passa a aceitar como coerentemente integrada a afirmação\*\* de que o planejamento próprio de um regime capitalista é que é democrático pois, “não se deve dar nada a alguém; ao se dar não se pergunta se a pessoa está gostando”. Dito em outras palavras, seria o mesmo que afirmar que a democracia em sistema de planejamento capitalista somente existe a partir do momento em que serviços e equipamentos são “comprados apenas por quem pode pagar”.

Quando se procura, a partir da visão do próprio BNH, compreender as relações estabelecidas entre esta agência federal e a administração municipal não há dúvidas sobre o caráter paternalista-autoritário imprimido à atuação do Banco. Esta postura é clara, pois, para os que conceberam o programa, os administradores municipais não conseguem visualizar os reais problemas que afligem sua comunidade e passam a necessitar do esclarecimento e ensinamento dos técnicos do BNH. Esta tendência pode ser captada nas seguintes declarações:

Havia a necessidade de conscientizar o poder público local sobre o problema urbano, o problema da família, das comunidades, habitacional e de todo jogo de valores e forças e investimentos que está ligado à vida urbana.

(...)

Você realmente estaria pedagogicamente ensinando, através da experiência real, a administração local de quais são as coisas que estão em jogo dentro do problema urbano.

(...)

Sobre a questão de que as próprias prefeituras não sabem como usar os próprios recursos acho que a questão é mais ampla. Acho que a

\* Entrevista com o Engenheiro José Eduardo de Oliveira Penna, em 13/agosto/1981, identificado como o principal articulador do Programa CURA.

\*\* Entrevista com o Arquiteto Harry Cole, em 13/agosto/1981.

administração pública não tem a consciência da complexidade do jogo de forças na área urbana.\*

Declarações de que prefeituras municipais não conseguem captar a complexidade de forças que atuam na área urbana conduzem à confecção de documentos rígidos como o Manual CURA — conjunto de procedimentos normatizadores para se ter acesso aos recursos do BNH. O detalhamento de todos os passos a serem percorridos até as administrações municipais a padrões pré-estabelecidos. Ignoram, assim, as diferenças regionais e as especificidades de cada administração pública local e das estruturas sociais, econômicas e políticas das cidades. Em nome de uma racionalidade técnica, em atenção aos objetivos pré-fixados, o BNH se arvorou o direito para não dizer o dever, conforme a mentalidade dos idealizadores do programa, de estabelecer passos e papéis sem os quais se torna inexecutável um programa.

### *b) A Redefinição do Objeto: Distribuição de Recursos Interna à Máquina Pública*

Para a compreensão do processo de deslocamento e conseqüente redefinição do objeto do Programa CURA pela sua realização no Município de São Paulo, antes de tudo, há que se recuperar os principais elementos presentes e norteadores da sua concepção.

Desde o ano de 1969, o programa encontrava-se no processo de sua elaboração e consolidação das principais propostas:

\* Entrevista com o Engenheiro J.E.O. Penna, em 13/agosto/81.

\*\* Entrevista com o Eng.º J.E.O. Penna, em 13/agosto/1981.

\*\*\* A implantação do Programa pressupunha a aprovação e o cumprimento de lei municipal que estabele a alíquota progressiva para o Imposto Territorial Urbano e um sistema de atualização permanente do Imposto Predial.

A operacionalização do programa deveria ocorrer pelo cumprimento de dois conjuntos de atividades:

— Plano Plurianual de Projetos CURA a ser desenvolvido para a totalidade de área urbana de um município, subdividida em sub-áreas homogêneas, definindo-se uma escala de prioridades para intervenção a partir de critérios pré-estabelecidos.

— Projetos CURA — considerados como mecanismos de implantação do programa — a serem desenvolvidos para cada uma das subáreas escolhidas, sob a forma de estudos de Viabilidade Econômico-Financeira.

Foram (também introduzidas área(s) piloto cujos estudos deveriam anteceder o Plano Plurianual e funcionariam como projeto teste ao programa em um dado município.

A idéia do CURA surgiu a partir do raciocínio, como força a utilização prioritária de terrenos ociosos que já tinham alguma infra-estrutura e alguma superestrutura próxima, de modo a minimizar os investimentos necessários para que a população estivesse plenamente satisfeita dentro de suas possibilidades financeiras. Em outras palavras, a idéia do programa nasceu de uma tentativa de condicionar ou ordenar os investimentos para terminar as obras de infra-estrutura e superestrutura na cidade, de modo a que o custo em relação a cada nova unidade habitacional que fosse construída fosse mínimo.\*\*

A partir destas preocupações, o programa aprovado em 1973, caracterizou-se como uma proposta de intervenção razoavelmente abrangente e que objetiva a promoção da melhoria das condições de vida urbana das comunidades através da alocação de recursos para aplicação em obras de infra-estrutura urbana e de equipamentos comunitários.\*\*\*

Revestia-se de um caráter de projeto global ao dispensar um tratamento integrado e coordenado aos problemas urbanos locais. Nesse sentido, seriam considerados integralmente os diversos setores urbanos para intervenção em uma área específica, onde a medida de unidade e conjunto seria dada pelos problemas detectados segundo as aspirações da população residente e encaminhados para uma solução a partir das possibilidades financeiras

desta mesma população, respeitando-se uma viabilidade técnica estabelecida.

Diante de um objeto assim definido, o Programa CURA tenderia para uma *arena redistributiva*, na medida em que pretendia, efetivamente, o atendimento do interesse "coletivo". Para a sua consecução, estar-se-ia, portanto, exigindo uma ampla reunião de forças, necessárias para que o caráter global e integrado do programa pudesse ser realizado. Concomitantemente, a distribuição dos benefícios tenderia à satisfação de vários segmentos da sociedade que a eles passariam a ter acesso.

A prefeitura do Município de São Paulo inicia a sua participação no Programa CURA pela definição de áreas piloto em consonância com as normas estabelecidas pelo BNH. A indicação da área de Vila das Mercedes foi resultado dos trabalhos desenvolvidos pela antiga Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP). A esta área foram somadas outras três — Santana, Jabaquara e Itaquera — que foram indicadas pela Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) e se justificaram por uma associação à implantação de linhas de Metrô no município. Ao mesmo tempo, deve-se acrescentar que as áreas de Santana e Jabaquara continham, em seu perímetro, áreas de renovação urbana aprovadas por lei municipal e encontravam-se em estudos pela EMURB.

Em 1973/74, sob a coordenação da EMURB, foram desenvolvidos os estudos de Viabilidade Econômico-Financeira para as quatro áreas piloto. O cumprimento desta etapa ocorreu pelo atendimento das normas estabelecidas e constantes no Manual CURA. Deve-se ressaltar, complementarmente, que até o cumprimento desta etapa verificou-se uma preocupação em satisfazer e atender os princípios norteadores

do programa conforme estabelecido pelo BNH.

Simultaneamente, procedeu-se à identificação e seleção de áreas prioritárias para intervenção e que foram reunidas no Plano Plurianual de Projetos CURA do Município de São Paulo. Após revisão, em 1976, este plano apontou a área Brás-Bresser como a sua primeira área de intervenção, contrariando alguns dos princípios básicos do programa de não intervir em áreas centrais e em áreas que não apresentassem alguma ociosidade de ocupação do solo. \*

De 1974 a 1976 nada foi acrescentado aos trabalhos. Em 1976 retomaram-se as negociações entre a prefeitura do Município de São Paulo e o BNH e a principal decisão foi a de dar prosseguimento ao projeto para a área piloto Jabaquara, escolhido como ponto de partida para a execução do Programa CURA em São Paulo.

Em função do período de tempo no qual o programa ficou interrompido, houve a necessidade de atualização e compatibilização dos resultados apresentados em 1974, consideradas indispensáveis em termos da "programação de obras da administração Olavo Setubal, sua concepção dos problemas urbanísticos da cidade e sua escala de prioridade". (EMURB, 2:4)

À EMURB competiu dar continuidade aos trabalhos e, uma vez que seria fundamental o envolvimento de diversos órgãos municipais e de concessionárias de serviços públicos para uma realização satisfatória do programa, promoveu a constituição de Grupos de Trabalho.

Esses Grupos de Trabalho deverão ser os depositários da documentação CURA por setores, de modo a existir uma atividade CURA nas entidades afins.

\* O Programa CURA no município de São Paulo estendeu-se de 1973 a 1979 quando o BNH decidiu pela suspensão dos convênios com a prefeitura paulistana. Nesta data, o projeto para a área Brás-Bresser encontrava-se em vias de implantação e teria sido a segunda área de execução do programa.

Nenhuma formulação ou planejamento setorial para execução de obras de infra-estrutura e de equipamentos urbanos relativas ao Projeto poderá prescindir dos subsídios dos Grupos de Trabalho.

Existindo órgãos de planejamento nas entidades públicas os GT lhes serão necessariamente subordinados.

A EMURB, órgão promotor-coordenador do Projeto CURA, estará sempre representada nesses GT, cabendo-lhes a responsabilidade da integração dos diversos setores.

(EMURB, 2:8)

Esta iniciativa, ao mesmo tempo que manifestou uma preocupação com a ação planejada, veio a ser o primeiro passo no sentido de conduzir o projeto à uma implantação compartimentalizada por setores, indo ao encontro da estrutura administrativa dos serviços públicos, organizada setorialmente.

A tendência à implantação setorializada do projeto acentuou-se à medida em que se foram tornando mais claras e reais aos olhos dos responsáveis pela administração municipal, as possibilidades do programa enquanto financiador de obras e serviços. A possibilidade de obtenção de recursos para a realização de obras novas sensibilizou, em especial, as secretarias municipais responsáveis por equipamentos sociais que, via de regra, enfrentam dificuldades orçamentárias para a edificação de unidades.

A medida que o Programa CURA em São Paulo foi assumindo feições mais próximas de execução, começa a se revelar o tratamento dispensado pelos administrativos municipais ao conceito de desenvolvimento urbano. O que se verifica é um acentuado distanciamento da proposta de desenvolvimento global e integrado pelo privilegiamento de outra proposta caracterizada pela escolha de áreas a partir de critérios predominantemente políti-

cos e conjunturais (Brás-Bresser) e por intervenções setoriais cuja amplitude tende a se encerrar no próprio setor (Jabaquara).

Dentro desta linha, definiram-se as intervenções a serem executadas dentro dos limites geográficos compreendidos pela área piloto Jabaquara.

As intervenções foram agrupadas em três grandes conjuntos: infra-estrutura, superestrutura e reurbanização. As intervenções em infra-estrutura compreenderam: 11.500 metros de galerias de águas pluviais, 2.210 m de pavimentação de vias locais, 7.120 m de melhoramento de ruas com alargamento, 9.180 m de melhoramento de ruas sem alargamento, alargamento e retificação, das vias principais A.A. Pereira e G. Corbisier, sistema viário na área de reurbanização de Conceição e 1.100 m de canalização de córregos.

As intervenções em superestrutura compreenderam: 1 unidade de pronto-socorro com retaguarda hospitalar, 1 unidade de posto de saúde, 1 unidade de creche, 1 unidade de posto de bombeiros, 1 unidade escolar de educação infantil, 1 terminal de ônibus, 1 passarela de pedestres, 1 parque público, 1 *play-ground*, a recuperação de áreas públicas para recreação e o restauro e preservação de uma casa bandeirante. Estas intervenções tenderam a se localizar dentro dos limites das áreas de reurbanização.

As intervenções em reurbanização compreenderam as seguintes áreas: "Conceição", proposta anterior da EMURB e compreendida pelo entorno da estação do Metrô de mesmo nome; "A.A. Pereira", identificada em decorrência das obras de alargamento e retificação da avenida A.A. Pereira; "Sítio da Ressaca", pelo aproveitamento de lotes ociosos existentes e "Vila do Encontro", identificada em razão da precariedade das condições urbanas e, neste caso, a intervenção tendeu a se caracterizar muito mais por obras de saneamento.

O produto final consistiu numa listagem de proposições que, em poucos casos, resultaram no diagnóstico de carência elaborado. Pelo contrário, em grande medida responderam muito mais as necessidades técnicas manifestadas por outros programas (por exemplo, a execução de alargamento das vias principais G. Corbier e A. A. Pereira e a instalação de unidade para o Corpo de Bombeiros) e políticas (pronto-socorro com retaguarda hospitalar de 200 leitos e implantação de centro infantil integrado, em unidades isoladas de creche, parque infantil e posto de saúde).

Cabe ressaltar o espaço ocupado pelas intervenções em reurbanização que, sob esta denominação genérica, atribui uma maior participação à EMURB e à própria administração municipal, compreendida, essencialmente, em termos de aquisição de áreas com uma possível finalidade de estocagem de terras pelo poder público. Não obstante a resistência inicial do Banco em não financiar desapropriações, estas ocorreram não só para abrigar equipamentos públicos, como também e especialmente para satisfazer projetos que, em realidade, se propunham a uma posterior revenda de lotes.

Para que fossem levadas a cabo as propostas de intervenção, foram nomeados como Agentes Promotores de serviços de infra-estrutura, de equipamentos de superestrutura e de reurbanizações, os órgãos públicos municipais que tradicionalmente executam esses serviços: Secretaria de Vias Públicas, Secretaria de Serviços e Obras e EMURB, respectivamente. Com pequenas adaptações a rotina de funcionamento da administração municipal, estes órgãos levaram a termo as intervenções de sua competência.

Como resultado final, ao invés de um projeto integrado com vistas a promover a melhoria das condições de vida da população, a implementação do Projeto CURA para a área piloto Jabaquara

caracterizou-se, principalmente, como um projeto setorial dentro do qual cada uma das intervenções propostas e realizadas respondem a necessidade dos órgãos municipais responsáveis pelas mesmas que competiram pelos recursos provenientes desta linha de financiamento federal. Em nenhum momento verificou-se uma preocupação com as demandas da população residente no Jabaquara, assim como os esforços de compatibilização das propostas setoriais tenderam a um resultado nulo. Em suma, à medida que o processo de implementação do programa em São Paulo foi adquirindo contornos de viabilidade de execução, os órgãos municipais participaram e contribuíram para a consolidação de um processo de repartição entre eles do volume total de recursos existentes.

A ausência de uma participação efetiva de setores da população foi um fato e não uma omissão ao nível deste relato. E ao se falar em setores sociais, a referência não é a de setores mais amplos da sociedade e sim, especificamente, dos setores ligados a construção civil e a obras públicas — provavelmente os mais diretamente interessados em projetos desta natureza — aos quais o Programa CURA em São Paulo não chegou a sensibilizar no sentido de uma eventual constituição de grupos de pressão para a garantia de uma nova frente de trabalho. Estes setores, na realidade, participaram no projeto para a área do Jabaquara na exata medida da solicitação das agências municipais para dar cumprimento às etapas do projeto.

Houve, isto sim, participação das unidades da administração municipal — e convém recolocar, em especial daquelas que recebem menores dotações de recursos para investimentos — que se aperceberam da possibilidade de obtenção de recursos para a execução de obras novas. E a limitação da participação a uma exclusividade destes agentes provocou o deslocamento do objeto para uma *arend*

*distributiva* à medida em que passou a se caracterizar essencialmente enquanto recursos distribuídos por e entre agências municipais para que interesses específicos e isoladamente definidos pudessem ser atendidos, esgotando-se nesta mesma distribuição os objetivos do programa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do Programa CURA e sua experiência no Município de São Paulo pode ser sintetizada pela convergência de duas vertentes, à primeira vista excludentes e, após uma observação mais cuidadosa, a verificação de que são compatíveis: a possibilidade das agências administrativas locais determinarem o projeto no momento de sua implantação dentro de uma estrutura de Estado altamente centralizada. A ocorrência desta situação repousa no fato de que, para a unidade central de coordenação, o fundamental a ser preservado reside na implementação do programa enquanto programa financeiro, isto é, pelo cumprimento das normas que garantam o retorno dos recursos emprestados.

Pela adoção do conceito de implementação proposto é possível a decomposição do Programa CURA e compreendê-lo a partir da estrutura do próprio BNH que estará buscando a sua implementação a cada novo programa que regulamenta e propõe para execução. No caso específico, estaria significando a incorporação de um novo mutuário e a extensão de seu campo de atuação para intervenção em novos setores urbanos a partir de uma complexa gama de mecanismos de operacionalização financeira desenvolvida e consolidada por programas já existentes, em especial o habitacional.

A identificação do Programa CURA na qualidade de programa financeiro independe do próprio Programa CURA.

Esta afirmação, aparentemente incorreta e contraditória, revela, por outro lado, uma verdade que homogeneiza as várias intervenções propostas e realizadas pelo BNH em denominador comum: a colocação em marcha de todo um aparato burocrático caracterizado especialmente em termos de mecanismos operacionais e financeiros bem elaborados que percorram todo o caminho da circulação dos recursos captados e gerados a partir do Banco. O bom funcionamento desta estrutura garante \* e legitima a instituição BNH aos olhos de sua clientela.

Diante da imutabilidade do programa visto sob o ângulo da implementação de uma estrutura financeira liderada pelo BNH desenvolveu-se, ao nível local, um novo jogo de forças que resultou no deslocamento do objeto. Este, inicialmente proposto dentro de uma arena redistributiva, irá configurar-se, ao se implementar em São Paulo, dentro de uma arena distributiva.

Neste plano, são relevantes os objetivos prefixados para o Programa CURA de desenvolvimento e execução de uma proposta global e integrada para a melhoria das condições de vida da população urbana. Independentemente do caráter paternalista-autoritário presente na definição destes objetivos, uma realização satisfatória do programa significaria o envolvimento de grupos distintos da sociedade que estariam diretamente afetados pela amplitude pretendida pelo programa para que fossem atendidas as necessidades de interesse "coletivo".

Contudo, à medida em que a execução do programa começa a acontecer em São Paulo, ela estará se caracterizando primordialmente por uma redução no espectro dos agentes participantes, circunscrevendo-se às unidades da administração pública municipal. O perfil dos

---

\* Ou talvez tenha garantido até o final dos anos 70, pois o quadro de crise econômica dos anos mais recentes está revelando as dificuldades de plena realização do "programa financeiro do BNH".

agentes participantes condicionará o programa para uma leitura setorializada, trazendo por resultado a opção por uma intervenção extremamente compartimentalizada.

Em São Paulo, os atores que importam são as agências públicas municipais que disputarão a repartição dos recursos ofertados pelo BNH e irão conformar o deslocamento do objeto. A compartimentalização do programa irá ocorrer a partir de uma estrutura político-administrativa consolidada em unidades de atuação setorial e, em grande medida, portanto, circunscrita às rotinas municipais já consagradas de gestão dos negócios públicos. Nesta medida, o próprio tratamento setorializado dispensado ao objeto irá impedir a ampliação do conflito, sem que se verifique agressão aos atores principais, ao mesmo tempo em que não permitirá a entrada de novos atores na arena.

Do exposto, pode-se concluir que a redefinição do objeto processada na execução de Programa CURA em São Paulo, deslocou o conflito, restringindo a participação dos agentes que, isoladamente, decidiram pela natureza da intervenção em seu setor específico. Desta forma, estes agentes condicionaram um produto final essencialmente em termos de simples reunião de unidades desatreladas de qualquer concepção integrada.

É claro, por outro lado, que não devem ser desprezadas as mudanças que a instalação de novos equipamentos urba-

nos e a ampliação de algumas redes de serviço público devem ter provocado quanto ao atendimento da população do Jabaquara e da população paulistana em seu conjunto. Contudo, este não foi o móvel que levou os administradores paulistanos a tomar uma decisão pela execução setorializada do programa em São Paulo.

Portanto, sem o ser clientelista, a política em análise, sob o ângulo de sua *performance* paulistana, configura-se dentre as políticas compreendidas pela arena distributiva. Não é clientelista, uma vez que não se caracteriza enquanto troca de favores e de proteção. Porém é distributiva, uma vez que se revela pela ausência quase completa de conflito, possível pela própria fragmentação do objeto e conseqüente satisfação de interesses específicos. O resultado atingido foi a decisão isolada de cada um dos atores e um conjunto cujas partes em pouco referem-se umas às outras.

E, por último, com o intuito de dar o destaque merecido, chama-se a atenção para a importância assumida pela burocracia de Estado brasileira, que não só caracteriza-se como *locus* do processo de tomada de decisões, como também, para o caso em análise, assume o papel do gestor exclusivo do programa. Ao se transportar para São Paulo, o programa terá na administração pública municipal o palco por excelência onde agentes serão definidos pela redefinição do objeto da política.

---

CARVALHO, S.N. de — Policies in question: the experience of "CURA" Programme. *Perspectivas*, São Paulo, 8: 13-28, 1985.

*ABSTRACT: This paper intends to study one experience about urban policy trying to understand the policy-making process in its formulation and implementation phases. The last one refers to São Paulo city. The author intends to identify the elements that characterize the implementation phenomenon trying for a definition from a wide conception. Simultaneously the author shows the possibility of powers composition change and the consequent object displacement and arena changing. This is possible since the political realities generating formulation and implementation of some policy are distinct.*

*KEY-WORDS: Policy; implementation; urban policy; arenas; decision and participation systems.*

---

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. CINTRA, A.O. — Planejando as cidades: política ou não política. In: CINTRA, A.O. & HADDAD, P.R., org. — *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
2. EMURB — *Adendo ao estudo de viabilidade econômico-financeira*. São Paulo, 1976.
3. LAMOUNIER, B. — *Análise de políticas públicas: quadro teórico-metodológico de referência*. (mimeo).
4. LOWI, T. — American business, public policies, case-studies and political theory. *World Politics*, 16(4), Jul., 1964.
5. SCHATTSCHEIDER — *The semi-sovereign people*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1960.