

O conceito de equidade social como referencial para avaliação de políticas urbanas

José Júlio Ferreira Lima *
(jjlima@amazon.com.br)

RESUMO

O paper consiste de uma revisão conceitual do conceito de equidade social conforme diferentes abordagens do âmbito da justiça. Busca-se articular a revisão conceitual aos princípios de justiça social incluídos na Constituição de 1988 e a natureza dos instrumentos legais incluídos no Estatuto da Cidade. Para isso, o conceito de estrutura urbana e forma urbana como propostos nos campos disciplinares - geografia, sociologia e urbanismo, é também revisto visando relacionar equidade social com a avaliação de políticas urbanas. Propõe-se um conceito operacional de equidade social para tratar de compensação de desvantagens pela localização no espaço urbano alinhado com as teorias de John Rawls, segundo o qual a discriminação positiva é fundamento para alcançar justiça social.

INTRODUÇÃO

A motivação para revisar o conceito de equidade social é contribuir para os propósitos da continuidade de ações envolvidas pela agenda da Reforma Urbana no Brasil. O exercício de revisão levado a efeito neste paper orienta-se no sentido de proporcionar elementos conceituais para a avaliação de políticas urbanas sob a luz da reforma urbana. O paper busca focalizar as idéias de equidade social como pré-requisito para ampliação da função social própria da cidade, e da propriedade, como parte do conceito de justiça social do capítulo urbano da Constituição de 1988.

A política de desenvolvimento urbano a ser conduzida pelo governo municipal, de acordo com diretrizes gerais definidas no Plano Diretor deve assegurar justiça social no ordenamento e desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade e assegurando o bem estar de seus habitantes. Justiça social aparece como conceito imperativo deste processo. Mas questiona-se como assegurar justiça social através do funcionamento da cidade e dos dispositivos de controle da especulação abusiva da terra? Como forma de contribuir para o debate buscar-se-á mostrar como o conceito de justiça e equidade social estão associados a garantia de direitos urbanos a produtos de políticas, como acesso a habitação, transporte,

* Arquiteto pela Universidade Federal do Pará (1986), PhD em Arquitetura pela Universidade Oxford Brookes (2000), atualmente professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará. Este trabalho origina-se da tese de doutorado intitulada: "Regulações urbanísticas e forma urbana: a busca por equidade social em Belém, Brasil, defendida na Universidade de Oxford Brookes em 2000.

educação, saúde, etc., assim como ao processo de distribuição justa de benefícios através de provisão de infra-estrutura e de oportunidades na cidade. Há de buscar uma definição de equidade social robusta o bastante para julgar a eficácia social de política urbana local. Assim o conceito de equidade social é visto como fator de julgamento da eficácia de políticas urbanas. Para esse fim, posições defendidas por teóricos que associam equidade social com justiça são revistas.

O paper trará como contribuição um referencial baseado no pensamento político envolvendo equidade social por meio da promoção de acesso justo e equânime aos diferentes grupos sociais urbanos, como diferença de renda, classe social, ou o que seria mais importante na discussão urbana, a localização residencial. Dentro de categorias diferentes de justiça social é revista a variedade de teorias diferentes sobre o que constitui justiça social e equidade como base para a distribuição de benefícios e oportunidades na cidade. Busca-se articular a revisão conceitual aos princípios de justiça social incluídos na Constituição de 1988 e a natureza dos instrumentos legais incluídos no Estatuto da Cidade. Para isso, o conceito de estrutura urbana e forma urbana como propostos nos campos disciplinares - geografia, sociologia, arquitetura e planejamento, é também revisto visando relacionar equidade social com a avaliação de políticas urbanas. Propõe-se um conceito operacional de equidade social para tratar de compensação de desvantagens pela localização no espaço urbano alinhado com as teorias de John Rawls, segundo o qual a discriminação positiva é fundamento para alcançar justiça social.

BREVE REVISÃO DE POSIÇÕES CONCEITUAIS SOBRE EQUIDADE SOCIAL

Na literatura há diversos posicionamentos conceituais sobre a relação entre o conceito de equidade social e aquele de justiça social. Equidade é tida como a disposição de reconhecer o direito de cada um na sociedade. Ou ainda um conjunto de princípios imutáveis de justiça que induzem o juiz a um critério de moderação e de igualdade, ainda que em detrimento do direito objetivo, fugindo da subjetividade. É ainda o sentimento de justiça avesso a um critério de julgamento ou tratamento rigoroso e estritamente legal. Mais sinteticamente é tida como igualdade e retidão. Justiça social chega a ser definida como equidade social (Brown, 1993). Em um exercício de revisão sobre o conceito equidade social, inicialmente, parte-se de idéias e conceitos encontrados no âmbito da teoria da justiça.

Dentro dos valores éticos do conceito de justiça, justiça social é distinguida tanto como componente corretivo como parte da justiça legal como juízo de valores. O primeiro é usado em uma base individual e refere-se a significados legais de justiça associados a resolução de conflitos entre indivíduos através de procedimentos legais (Hayek, 1967; Nozick, 1974).. O segundo, importante para a discussão que segue a Constituição de 1988, refere-se ao uso ético ou uso moral de justiça dentro de sociedade e atribui ônus e benefícios para controle e distribuição de vantagens sociais tais como liberdade, oportunidade (Rawls, 1972 ; Schaffer e Lamb, 1981). Propõe-se com o paper que equidade social seja usada como sinônimo de justiça social ao referir-se a justiça na distribuição de benefícios tanto quanto de oportunidades para recipientes (Campbell, 1988).

Embora equidade esteja mais usualmente associada com justiça em vez de escolha, para Le Grand (1991), o conceito de equidade é relacionado com a existência ou não de escolha. Conseqüentemente *“uma distribuição é dita equitativa se é o resultado de indivíduos informados escolhendo a partir de*

escolhas definidas em bases iguais” (Le Grand, 1991:87). Os fatores além do controle individual são definidos por ele como restrições, as quais podem “limitar a extensão de possibilidades sobre as quais os indivíduos podem fazer suas escolhas” (Ibid.).

Considerando localização, equidade pode ser definida em função de grupos de escolhas com uma base de formulação geográfica; equidade deveria ser um conceito primário na distribuição de benefícios de urbanização para todos membros de uma sociedade, indiferente de onde eles vivem. A escolha do local de moradia em uma cidade é decorrência da renda. Porém, condições locais, tais como existência de infra - estrutura e acessibilidade associadas a cada localização, deveriam ser tais que tragam restrições a escolhas individuais.

Inequidade ¹ pode ser uma consequência de desigualdade se a distribuição do produto e do bem-estar entre os membros da sociedade não é feita de forma igual a todos os membros e chega a ser injusta no que se refere ao reconhecimento que a própria cidade gera grupos favorecidos e desfavorecidos na sociedade. Desigualdades, e mais importante, inequidades nascem quando preferências são dadas para populações em especial grupos sociais específicos graças a circunstâncias tais como diferenças em cor de pele, religião, ou diferenças sociais tais como renda, ou status e poder (Campbell, *ibid.*).

Existe concordância no pensamento político de que a promoção de equidade social é o princípio pelo qual o governo deveria prover acesso justo e igual para a superação das necessidades sociais básicas, como acesso ao emprego e condições de vida razoáveis, indiferente de renda ou localização (Davey e Devas, 1996). Dentro de categorias diferentes de justiça social, há uma variedade de teorias diferentes sobre que constitui justiça. Perspectivas distributivas nas escolas políticas de pensamento diferem (Kymlicka, 1992 ; Beatley, 1984 ; Glannon, 1995). As formulações consideram que a distribuição de benefícios e oportunidades devia ser equitativa podem ser assim sintetizadas:

- Distribuição que reduz qualquer desigualdade social ou econômica entre grupos sociais na comunidade: Igualitarismo (de acordo com Dworkin, 1977, uma noção básica compatível com tipos diferentes de distribuições, citado por Kymlicka, 1992: 49).
- Distribuição de benefícios para o número maior de indivíduos, a despeito das desigualdades existentes: Utilitarismo (Bentham, Princípios de Moral e Legislação escrito em 1789; Mill, ensaios sobre utilitarismo e sobre liberdade escritos em 1850).
- Distribuição de benefícios como partes, tão iguais quanto possíveis: *equal shares* (Beatley, 1984).
- Distribuição que maximiza o bem comum de acordo com o interesse público: Comunitarianismo (Sandell, 1982).

¹ Na falta de um termo para designar diferenças oriundas da inexistência de equidade, que não de igualdade, cunhou-se o termo “inequidade” para evitar “desigualdade”.

- Distribuição baseada na maximização de benefícios para os grupos menos-favorecidos grupos, desigualdades ou inequidades são identificadas para mostrar e então ajudar os desfavorecidos na comunidade; Discriminação positiva compensatória: princípio da diferença de Rawls (Rawls, 1972).
- Distribuição de benefícios baseada nas contribuições feitas ao estado de bem estar (Teorias assistenciais de Beveridge constante do Relatório de 1942 do governo britânico).
- Distribuição de benefícios de acordo com oportunidades iguais baseadas no direito de competir com base no talento para alcançar metas desejáveis: Liberalismo (Keynes: Liberalismo e Trabalho de 1926).
- Distribuição baseada na idéia de justiça em comunidade visa empregar a equidade para justificar modificações a serem promovidas na estrutura social, baseada na expropriação dos detentores do capital e remoção das causas de desigualdade: teorias marxistas (O Capital de Karl Marx).

DEFININDO EQUIDADE SOCIAL NO BRASIL

A importância dada para equidade social no debate urbano em Brasil não é recente (Kowarik, 1970 e Bollaffi, 1979 na questão da habitação em São Paulo; Abreu e Bronstein, 1978; Vetter e Massena, 1982 sobre a distribuição de população no Rio de Janeiro), mas somente recentemente, desde que a promulgação da Constituição de 1988, tem se tornado explícita em documentos oficiais.

Entendemos que a Constituição de 1988 representa o esforço para democratizar o país depois do fim do governo militar a partir da década de 80. Como parte do processo de reafirmação dos direitos humanos, objetivos sociais se tornaram explícitos no planejamento urbano e até em políticas já implementadas desde a promulgação constitucional. Através da introdução do conceito da função social da cidade e da propriedade particular. A Constituição declara em seu artigo 182 que “A política de desenvolvimento urbana, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes fixadas em lei, tem por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes” (Brasil, 1989). De acordo com a Constituição, a função social da cidade e de propriedade tem dois componentes básicos: justiça através da garantia de direitos urbanos (acesso a habitação, transporte, educação, saúde, etc.) e a distribuição justa de benefícios através de provisão de infra-estrutura.

Desde que a Constituição de 1988, muito foi escrito sobre as conseqüências para a cidade do ajuste sócio-econômico e equidade a luz das necessidades de reforma urbana (Grazia, 1990). Para esse fim, poderíamos relacionar a possibilidade de que os planos diretores exigidos pela Constituição sejam elaborados e aprovados pelas câmaras municipais, tornados compulsórios para cidades com mais de vinte mil habitantes, constituem-se em “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (Ibid.). Planos diretores tornaram-se os meios para os governos locais fazerem explícitas as recomendações da Constituição por meio da gestão urbanística e fiscal do município. A realização da função social desejada de propriedade foi relacionada no mesmo artigo para seu atendimento das exigências de ordenamento da cidade expressas no Plano Diretor. O que se torna necessário e discutir uma definição de equidade social robusta o bastante para julgar a efetividade social

de política urbana local de acordo com a Constituição de está ainda por ser definida pelos governos locais responsável pela implementação de princípios constitucionais políticas diretas.

As demandas atuais pela reforma urbana no Brasil têm, por um lado, enfatizado a importância de ajustamento estrutural econômico e estudos do mercado imobiliário urbano baseadas nas formulações da economia política visando aplicar instrumentos que alcancem a função social da propriedade (Ribeiro, 1994). Por outro lado, a função social da cidade está, digamos subjacente nos estudos urbanos brasileiros. É aparente que a aplicação das propostas de reforma urbana são restritas devido ao efeito de práticas de planejamento urbanas locais conservadoras através dos anos. Entende-se que as discussões acerca da reforma urbana no Brasil o termo função social da cidade contem em seu escopo a idéia de uma alternativa para estabelecer um equilíbrio entre usos do solo urbano através de regulamentações urbanísticas e uma distribuição mais justa – ou equânime - dos benefícios de infra - estrutura através de uma atenção para justiça social (Grazia, 1990).

A dificuldade maior parece estar em determinar como inequidades sociais e econômicos podem ser afetadas pela distribuição de oportunidades para melhoria da qualidade de vida urbana na sociedade brasileira. Considerando que Brasil possui um dos maiores desequilíbrios sociais, expresso através do verdadeiro abismo existente entre os índices de pobreza e de riqueza em virtude da diferença de distribuição desigual, qualquer tentativa para tratar da justiça é ao mesmo tempo uma tarefa fácil e uma tarefa problemática. É fácil porque há evidências de privilégios dados para certos grupos sociais e em variadas formas, e é problemático pelas mesmas razões. Muitos aspectos de sociedade estão envolvidos nesta questão. Eles referem-se a discriminação contra grupos sociais, como contra aqueles segregados principalmente devido a renda baixa que percebem, devido a falha na legislação nacional para compensar regiões por diferenças geográficas (regiões sul e sudeste mais desenvolvidas com coeficiente de 0.5963 e 0.6127 respectivamente e a região norte com 1.6123 e nordeste com 1.6472 conforme para IBGE, 1991), a falta de provisão de suprimentos básicos para a maioria da população, e finalmente para o privilegio reservado a interesses privados em detrimento dos públicos (IBGE, 1996). Dentro deste contexto mais amplo, situamos a discussão da equidade social na cidade nos contrastes definidos em função especificamente dos resultados das políticas urbanas, em sua maioria relacionados pelo reconhecimento da existência de diferenças locais associadas a contrastes de acesso a oportunidades que proliferam nas diferentes localizações na mesma cidade. Equidade social na distribuição de oportunidades pressupõe eliminação de qualquer tipo de prioridade pré-existente em qualquer ação governamental que poderia estar associada a distribuição desigual de produtos e bem-estar. Conseqüentemente, consideramos que equidade social é um pré-requisito para a função social própria da cidade.

A CIDADE E A DEFINIÇÃO DE EQUIDADE SOCIAL

O relacionamento entre fatores sociais e espaciais tem sido o objeto de várias disciplinas: geografia, sociologia, filosofia e economia. À definição de equidade social em relação a cidade, aqui enfocada, interessa o relacionamento entre espaço e estrutura social estrutura e exige uma revisão das idéias sobre o papel da espaço na economia e sociedade. Smith discute que “inequidade é uma expressão [indesejável] do mútuo relacionamento entre o espaço e sociedade” (Smith, 1987:6). Esta chamada idéia

de diferenciação de espaço social alterna conceitos sobre a supremacia de espaço afetando sociedade com seu oposto, isto é como grupos sociais são afetados por características de ambientes onde vivem. A utilidade da discussão sobre a diferenciação espacial e social para formulação de equidade social é articulada a uma abordagem para equidade social baseada no reconhecimento de atributos da forma urbana, incluindo questões estruturais da sociedade e da economia.

O pensamento marxista tem constituindo-se em uma influência fundamental na investigação do relacionamento entre sociedade e estrutura urbana a partir dos anos 1960. Ao contrário da supremacia de espaço como um aspecto causal da situação social, influências espaciais são desconsideradas como se fosse uma espécie “amnésia”. Processos sociais foram vistos como de validade universal, enquanto padrões espaciais eram relegados a produtos das relações sociais (Burton, 1997). As propostas marxistas foram seguidas pela dominância de paradigmas orientados pelo domínio de uma análise centrada no entendimento do mercado fundiário tanto na sociologia urbana, na geografia como em outras disciplinas de ciências sociais por volta do final dos anos 1970s (Lefebvre, 1991; 1996; Castells, 1981). A economia política urbana teve seu desenvolvimento a partir da aplicação da teoria Marxista e a tradição Weberiana para definir o que foi considerado ser holístico, estrutura histórica, crítica e a análise orientada na “interrelação dinâmica entre capitalismo, o Estado e fenômeno urbano” (Hill, 1984:129). A economia política urbana como uma ferramenta de análise apareceu no final dos anos 1960, como uma reação para a análise espacial e a investigação científica social da Escola de Chicago, inicialmente através da escola francesa de pensamento em estudos urbanos²(Topalov, 1994).

Os estudos desenvolvidos pela Escola de Chicago de sociologia nos anos 1920 foram desenvolvidos por Parker e Burgess baseados no crescimento de Chicago nos anos 1920 e 1930 (Burgues, 1925 e Wirth, 1938; LeGates e Stout, 1996). Seus modelos de estruturação urbana apresentam vínculos entre a construção social e a organização espacial e o que foi descrito como “valores culturais da sociedade, responsáveis por uma forma ecológica inconfundível da cidade” (Basset e Short, 1980:171).

A ideia de que o “espaço faz a diferença”, especialmente na sociologia e geografia, apareceu nos anos 1980, em oposição ao “fetichismo” dos ecologistas e à “amnésia” dos primeiros Marxistas quem omitiam o espaço ao considerar as estruturas sociais e econômicas. A contribuição Lefebvre a teoria marxista diz respeito é válido incorporar o espaço aos propósitos da revolução de classe. Para Lefebvre, a transformação da sociedade moderna em uma sociedade humanística deveria ocorrer na forma de uma “revolução urbana”, ou seja, através de uma revolução da forma espacial organizada em torno da vida cotidiana dos habitantes (Lefebvre, 1991). Lefebvre adiciona ainda a dimensão estrutural de espaço para a revolução econômica dos marxistas; a praxis espacial é elevado para a mesma posição que os esforços para reorganizar relações sociais sob o capitalismo (Gottdiener, 1984).

² Adota-se neste trabalho as designações “estrutura urbana” e “forma urbana”, a primeira como expressão da totalidade espaço e sociedade presente na discussão teórica sobre a sociologia dos grupos urbanos e a segunda como expressão de atributos da configurações da cidade segundo a arquitetura e as relações inerentes aos atributos formais dos espaços de uso público e privado como parte das condições sociais de apropriação do espaço urbano.

Os marxistas foram acusados por Soja de rigidez ao evitar incorporar o “fetichismo” do espaço dos ecologistas. Ele propôs a reabertura das discussões sobre a diferenciação entre o social e o espacial depois do que diz ter sido “crescente ortodoxia enrijecedora” da análise espacial marxista. A Dialética sócio-espacial deveria apontar em direção a contribuição de Lefebvre para incorporar o espaço na discussão da estrutura de sociedade. Soja discute que:

A estrutura do espaço organizado não é uma estrutura separada com leis autônomas próprias de construção e transformação, nem é simplesmente uma expressão da estrutura de classe a emergir de relações sociais de produção (i.e. não espaciais). Representa, em vez, um componente definido dialeticamente das relações gerais de produção, relações que são simultaneamente sociais e espaciais.

(Soja, 1980:208)

De forma que possa ser descrito com um meio termo entre fetichismo e amnésia espacial, analistas como Harvey (1973), Hammet (1994) e Urry (1981) consideram que equidade resulta de interações entre processos sociais e forma espacial. Conseqüentemente, desigualdades existem nas condições de vida porque existem desigualdades espaciais ou territoriais.(Thrift, 1983, Massey, 1984). A criação de uma sociedade polarizada pela locação de recursos econômicos, sociais e coletivos dentro das cidades aparece em análises pós-fordistas. Padrões de localização baseados em classe, raça ou gênero dentro das cidades refletem diferenciações, padrões em uma “hierarquia de poder riqueza na qual alguns decidem e outros não podem decidir por si próprios” (Marcuse, 1993:356), o que cria uma diferenciação leviana e hostil diferente de desigualdade por duas razões:

Primeiro, desigualdade sugere uma distribuição linear contínua dentro qual cada indivíduo ou domicílio pode ser colocada ... Devido a razões políticas, é muito mais importante localizar as quebras, e depois simplesmente medir a extensão destas diferenças. O conceito de diferenças pode obscurecer estas linhas claras de diferenças entre grupos distintos. Segundo, igualdade tende a tornar-se sinônimo de uniformidade [...] Igualdade de escolha real pode ser um formulação aceitável pela meta, mas pode resultar em grande desigualdade nos seus resultados. (Marcuse, 1993:357)

Harvey propõe que “qualquer teoria geral da cidade de alguma forma deve relacionar os processos sociais na cidade com a forma espacial que a cidade assume” (1973:23). Segundo ele, existe a necessidade de “reconciliar políticas definidas para mudar a forma espacial da cidade com políticas determinadas para a interferir com os processos sociais que acontecem na cidade“. “Idealmente nós seríamos capazes de harmonizar políticas para alcançar alguma coerência através de objetivos sociais das políticas” (Harvey, 1973:50). Ele discute ainda que as ações do sistema de planejamento deveriam assegurar uma distribuição justa de receita através da posição de empregos e habitação. A localização residencial e acessibilidade para o emprego são os agentes principais de mudanças nos sistemas urbanos. O valor de propriedade corrige e os recursos para o consumidor funções são função da provisão social de benefícios, e que ambos modificam a estrutura espacial das cidades.

Existe evidência de estudos realizados em países desenvolvidos de que a forma da cidade pode ter um papel na definição de uma distribuição mais justa de benefícios. Em particular, existe um estudo dos benefícios possíveis da forma urbana compacta ser um fator positivo visando a equidade social (Burton, 1997, 2000). O estudo de Burton relaciona a compactidade urbana com indicadores de equidade social, tais como acesso ao comércio, áreas verdes e empregos, transporte público e quantidade de espaço doméstico, entre outras coisas. O estudo de compactidade urbana relaciona os sistemas de planejamento, como no caso britânico e holandês, nos quais há a preocupação em dotar a cidade de compactidade urbana como um princípio de sustentabilidade urbana. Os resultados do estudo mostram que existem alguns benefícios de compactidade para a equidade social, particularmente onde existe uma proporção alta de densidade de habitação e um número de serviços e facilidades (Burton, *ibid.*). Porém, mais importante, também deveria ser adicionado aos resultados os benefícios do envolvimento de usuários em projetos habitação antes que ocupação (Reis, 1991).

As regulações urbanísticas, tidas no Brasil como ferramentas fundamentais para a reforma urbana, não considera a contribuição da forma para alcançar a equidade social. O debate sobre a função social da cidade tem sido centralizado em princípios legais como componentes das políticas, sem considerações acerca de suas implementações. Existe o reconhecimento dentro dos planos diretores que objetivos sociais defendidos pelos encarregados da reforma urbana no Brasil de uma aceitação do estado em que se encontra a forma urbana, sem considerações acerca de alterações neste nível de resolução no plano estrutural, pelo contrário, o que tem sido evidenciado mais recentemente é a ênfase em projetos de impacto sem possibilidades de replicarem os benefícios para a estrutura urbana. Seria uma preocupação muito concentrada na nos propósitos funcionais associados a forma urbana e não na possibilidade de se obter uma coerência formal e social mais objetiva quanto a capacidade da estrutura urbana como um todo. Seria o caso de instrumentos alternativos, que mesmo tendo um referencial social bastante explícito quanto a possibilidade de redistribuição de benefícios e de compensações pela apropriação do trabalho social despendido na estrutura urbana, ocorre um certo distanciamento entre o formal e o social. Seria o caso da transferência de potencial de construção mediante a cobrança de solo criado e zoneamentos especiais de interesse social. A implementação de tais medidas é dependente de estratégias formais funcionais definidas pelo controle urbanístico do governo local que operam na escala da forma urbana, mas que negligenciam o espaço nas discussões. O que parece é a necessidade de um foco nos propósitos funcionais associados com a forma urbana, segundo o qual, todas as áreas urbanas sem considerações de suas diferenças, devem satisfazer os mesmos critérios de acessibilidade e distribuição de infra-estrutura como parte dos benefícios para habitantes incluindo resultados eficazes de políticas urbanas.

Existe a necessidade de uma abordagem teórica nova que oriente as políticas urbanas governamentais no sentido de incluir como elemento fundamental da discussão da equidade na cidade, a própria diferenciação inerente a forma urbana. A necessidade central por esclarecer um conceito operacional de equidade social está em fazer uma conexão entre o processo de governo e a realidade urbana. Dentro do processo de implementação e avaliação de resultados de políticas públicas, há de se considerar a natureza da cidade enquanto estrutura e forma. Equidade social é tida como um conceito oriundo da forma de distribuição de benefícios a partir do reconhecimento das peculiaridades sociais da forma em si

própria.

UMA DEFINIÇÃO OPERACIONAL DE EQUIDADE SOCIAL E A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS URBANAS

Um dos problemas recorrentes da avaliação de políticas, mesmo em seu aspecto mais instrumental, refere-se à utilização de critérios funcionais, voltados ao desempenho econômico nas avaliações de eficiência. Há de se considerar que o emprego do conceito de equidade é problemático e polêmico, uma vez que há a necessidade de, além dos custos econômicos e administrativos strictu sensu, custos e benefícios políticos estão associados ao conceito. O emprego do conceito de equidade social extrapola aquilo que foi chamado por Figueiredo e Figueiredo de eficiência instrumental, *'definida pela relação estrita entre custos econômicos e benefícios que são em geral tangíveis e divisíveis'* e *eficiência política 'definida pela relação entre os "custos" sociais e políticos e os benefícios dele decorrentes.*

A introdução da dimensão política torna a avaliação complexa e introduz uma 'irracionalidade' que irá certamente reduzir a eficiência instrumental. Figueiredo e Figueiredo (1986) propõem, nesse caso, a possibilidade de construção de cenários sociais e políticos distintos, associados a taxas de eficiência instrumental correspondente, de forma a permitir uma avaliação da quantidade adequada - ou seja "o quantum de irracionalidade [que os tomadores de decisão] estão dispostos a introduzir na taxa de eficiência instrumental ótima, tornando-a sub-ótima. Segundo os autores, a introdução desses custos sociais e políticos tem a ver com a dimensão pública da ação governamental, que a diferencia das ações de organismos privados ou semi-públicos, não submetidos às demandas sociais e pressões políticas que permeiam as políticas governamentais e que, em síntese, correspondem ao "preço" da democracia.

Por outro lado, a avaliação da eficácia necessita que se tenham definidos com clareza, e com suficiente detalhamento, os objetivos e metas a serem alcançados. Frequentemente, esses objetivos são enunciados de forma tão vaga e geral que se torna praticamente impossível avaliar em que medida os resultados lhes são compatíveis. Uma vez estabelecidos esses pressupostos / metas pelo programa, e buscando identificar a distância entre objetivos e resultados (eficácia objetiva), deve-se lembrar ainda que nem sempre os produtos (da política) revelam a eficácia, pois não mostram as mudanças reais nas condições de vida da população, colocando-se assim o impacto como uma medida mais correta de desempenho da ação pública,

A avaliação dos impactos é extremamente complexa, já que não basta mostrar que ocorreram mudanças, mas que as mudanças registradas não ocorreriam (total ou parcialmente) sem a ação política. Pode-se supor que políticas urbanas, em geral, estão sujeitas ao reconhecimento de que o resultado é o esperado, ou se não seja assim, se é positivo e caso não ocorram resultados imediatos reconhecer a possibilidade de que sejam positivos a médio e longo prazo (Figueiredo e Figueiredo, 1986).

Os impactos das políticas podem ainda ter caráter objetivo, quando se tratam de mudanças quantitativas, subjetivas se dizem respeito ao estado de espírito ou substantivo (qualitativo). Dependendo irá aferir a efetividade da ação, comparando (e medindo) os diversos aspectos da relação

entre o antes e o depois da execução do programa e buscando estabelecer um mínimo de controle sobre as variáveis ambientais que atuaram sobre a relação no período da experimentação. A comparação irá considerar, assim, a efetividade objetiva, subjetiva e substantiva, sejam isoladamente ou em associação, dependendo da natureza da política, de seus propósitos e da natureza e objetivos da avaliação. Ressalta-se que quando se trata de efetividade substantiva depende não apenas da identificação e quantificação da mudança, ou da relação de causalidade entre o programa a mudança, mas também de uma avaliação da mudança à luz dos princípios de justiça social, ou seja, de uma avaliação política da mudança. Ocorre aí a necessidade de uma reflexão mais profunda do que poderia ser um conceito operacional de equidade social para o caso específico de avaliação de políticas urbanas. Em que pese a natureza das relações entre espaço e sociedade já discutidas, voltamos a uma reconsideração da natureza do conceito em meio a estrutura urbana e a forma associada.

O conceito de equidade social para que se torne operacional na avaliação de políticas urbanas volta-se a natureza das transformações estruturais na forma urbana, principalmente no reconhecimento da existência e manutenção ao longo do tempo de diferenças locais na forma urbana causadas por diferenças oriundas de acessibilidade física e provisão de infra-estrutura. Também é reconhecido que as diferenças locais são intrínsecas na dinâmica de mudanças da forma urbana. A análise do processo ou ação de distribuição, tal como desenvolvimento, controle e provisão de infra-estrutura aponta para a necessidade de identificar se o modelo da política seria capaz de compensar grupos prejudicados. O conceito é alinhado com o princípio de justiça defendido por John Rawls, quando propõe que:

As conquistas primárias - liberdade e oportunidade, renda e riqueza, e as bases de mútuo respeito- devem ser distribuídas igualmente a menos que uma distribuição desigual de algum ou todas elas seja feita para a vantagem dos menos favorecidos (Rawls, 1972:303).

Sugere-se que as idéias de Rawls vêm ao caso porque evidencia-se uma proximidade com os preceitos da reforma urbana demandados pelo processo de democratização no Brasil. Aceitando as formulações de Rawls, a diferença entre classes deve ser entendida e sua manutenção precisa ser revertida e compensada para criar condições favoráveis aos prejudicados. Dadas as peculiaridades da sociedade brasileira, a diminuição de desigualdades entre grupos sociais, uma tarefa fundamental e difícil de ser cumprida na cidade, porque além das diferenças sociais, a cidade concorre com a questão da localização dentro da estrutura urbana e a forma decorrente.

Ao considerar a história de políticas habitacionais, por exemplo, e a alocação de recursos, inequidades evidentes nas cidades brasileiras parecem ser explicadas por suposições de que o *status quo* das classes segregadas é mantido pelas regulações urbanísticas de zoneamento (Rolnik, 1998). A proposta de Rawls de que as dificuldades sociais e econômicas sejam identificadas e então compensadas constitui-se em questão básica para a avaliação das políticas urbanas. A idéia de compensação pelos prejuízos de localização na cidade supera a abordagem localizada dos efeitos da localização e parte-se para uma visão mais estrutural da cidade.

O conceito de equidade social passa a ser usado um juízo de valor para avaliar o papel da localização, entendido como fator da forma urbana como possibilidade de prover benefícios para habitantes. Embora seja reconhecido que podem existir outros fatores de equidade social relacionados a cidade, tais como a capacidade de obter a moradia, qualidade de espaço da habitação, propõe-se uma abordagem avaliativa das condições de acessibilidade e infra-estrutura como aspectos fundamentais porque têm relevância em função da implementação de instrumentos regulatórios. Conseqüentemente, aqueles prejudicados sofrendo restrições em acessibilidade na estrutura da cidade deveriam ser compensado por políticas e poder recebe mais benefícios do investimento estatal em infra - estrutura, incluindo transporte visando melhorar a capacidade da forma urbana em minimizar os efeitos negativos das desigualdades sociais inerentes a ocupação urbana. Para que isso possa ser feito, parece importante avaliar a capacidade da forma urbana de facilitar ou, se é o caso, prejudicar que habitantes possam se beneficiar a partir de suas condições de localização conforme manifestadas nas políticas de assistência. Segundo, torna-se necessário compreender as condições existentes dos residentes e a extensão a qual os habitantes são capazes de serem compensados por sua incapacidade para beneficiarem-se, devido a localização dentro da estrutura urbana para alcançar condições melhores. O relacionamento entre equidade social e forma urbana é proposto para substituir a visão localizada de benefícios como comumente manifestada pela falta de considerações dos benefícios trazidos pela localização em meio a estrutura urbana em políticas assistenciais. Propõe-se adicionar uma compensação das desvantagens em múltiplos níveis, além da provisão da unidade habitacional, a vizinhança, o bairro e a cidade toda, através de benefícios oriundos da estrutura global da cidade global incluindo sua forma ou configuração.

A questão importante é se a forma física ao ser influenciada pela ação de políticas urbanas, pode promover uma distribuição mais equânime de benefícios e ao mesmo tempo compensar por oportunidades desiguais para a satisfação de necessidades com mais benefícios. Aceitando que existe um relacionamento entre forma urbana e equidade social, torna-se evidente que a forma urbana pode ser um fator na provisão de oportunidades, apesar das restrições impostas pela própria estrutura da cidade. Desta forma pode-se vincular a avaliação de políticas urbanas a possibilidade de que os investimentos despendidos com a urbanização possam superar diferenças locacional geradas por diferenças na provisão de infra-estrutura, disponibilidade de transporte público e acessibilidade dentro da cidade ligada ao lugar de moradia dos diferentes grupos sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este paper através de uma revisão bibliográfica estabelece que equidade social para os propósitos de avaliação de políticas públicas significa um equilíbrio na distribuição de benefícios, em particular dos benefícios da urbanização em direção a grupos em desvantagem na cidade. A equidade social é sugerida para ser usada como referencial conceitual na avaliação da performance de políticas urbanas locais e para investigar os impactos da implementação de políticas na forma urbana. Para isso buscou-se através da revisão de abordagens próprias da discussão da composição da estrutura urbana como reflexos da relação espaço e sociedade, buscando na alternância de enfoque por autores envolvidos na discussão da natureza da estrutura urbana, indicou-se o quanto o conceito pode ser operacionalizado. Daí a necessidade de articular o conceito de equidade social a estrutura urbana e sua configuração, ou seja, a forma urbana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abreu, M (1978) *Políticas Públicas, Estrutura Urbana e Distribuição da População de Baixa Renda na Área Metropolitana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IDCR/CNPU, IBAM.
- Beatley, T (1984) Applying Moral Principles to Growth Management. *Journal of the American Planning Association*. 50(4) 459-469.
- Bolaffi, J (1979) Para uma Nova Política Habitacional e Urbana: Possibilidades Econômicas, Alternativas Operacionais e Limites Políticos. In Valladares, L (ed.) *Habitação em Questão*. Rio de Janeiro: Zahar. 167-196.
- Brasil (1989) *Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto, notas remissivas e índices* por Oliveira, J. São Paulo: Saraiva.
- Burton, E (1997) *The Compact City: Just or Just Compact*. Unpublished PhD thesis. Oxford: Oxford Brookes University.
- Campbell, T (1988) *Justice*. Basingstoke: Macmillan.
- Castells, M (1977) *The Urban Question*. Londres: Edward Arnold.
- Davey, K and Devas, N (1996) Urban Government Finance. In Davey, K (ed.) *Urban Management, the Challenge of Growth*. Avebury: Aldershot. 189-298.
- Fernandes, E and Rolnik, R (1998) Law and Urban Change in Brasil. In Fernandes, E and Varley, A (eds.) *Illegal Cities, Law and Urban Change in Developing Countries*. Londres: Zed.
- FIGUEIREDO e FIGEIREDO, 1986
- Glannon, W (1995) Social Theory and Practice. *Social theory and practice*. 21(3): 427-455.
- Gottdiener, M (1984) Debate on the Theory of Space: toward an Urban Praxis. In Smith, M P (ed.) *Cities in Transformation, Class, Capital and the State*. Beverly Hills: SAGE. 199-216.
- Grazia, G (ed.) (1990) *Plano Diretor, Instrumento de Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE).
- Hamnet, C (1998) Social Polarisation, Economic Restructuring and Welfare State Regimes. In Musterd, S and Ostendorf, W (eds.) *Urban Segregation and the Welfare State*. Londres: Routledge. 15-27.
- Harvey, D (1973) *Social Justice and the City*. Oxford: Blackwell.
- Hill, R (1984) Urban Political Economy: Emergence, Consolidation and Development. In Smith, M P (ed.) (1984) *Cities in Transformation, Class, Capital and the State*. Beverly Hills: SAGE. 123-137.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE (1992), Resultados do censo demográfico de 1991. Rio de Janeiro: IBGE.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE (1996), Resultados da contagem populacional de 1996. Rio de Janeiro: IBGE.
- Kowarik, Lucio (1970) *A Espoliação urbana*. São Paulo: Paz e Terra.
- Le Grand, J (1991) *Equity and Choice: An Essay in Economics and Applied Philosophy*. Londres: Taylor & Francis Books.
- Lefebvre, Henri (1991) *The Production of Space*. Oxford: Blackwell.
- Marcuse, P (1993) What is so New About Divided Cities? *International Journal of Urban and Regional Research*. 17(3): 355-365.
- Rawls, J (1972) *A Theory of Justice*. Oxford: Clarendon Press.
- Reis, A (1992) *Mass Housing Design, User Participation and Satisfaction*. Post Graduate Research School, School of Architecture. Oxford Polytechnic. Unpublished PhD Thesis.
- Ribeiro, L and Santos Jr, O (1994) O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise. In Ribeiro, L and Santos Jr, O (eds.) *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o Futuro das Cidades Brasileiras na Crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 11-20.
- Rolnik, R (1997) *A Cidade e a Lei*. São Paulo: Nobel.
- Smith, D (1987) *Geography, Inequality and Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Soja, E (1980) The Socio-spatial Dialectic. *Annals of the Association of American Geographers*. 70(2): 207-225.

Massey, Doreen, Spatial divisions of labour : social structures and the geography of product. Londers: Macmillan, 1984.

Topalov, C (1989) A History of Urban Research: the French Experience since 1965. *International Journal of Urban and Regional Research*. 13(4): 625-651.

Urry, J (1981) Localities, Regions and Social Class. *International Journal of Urban and Regional Research*. 5(4): 455-474.

Vetter, D and Massena, R (1982). Quem se Apropria dos Benefícios Líquidos dos Investimentos do Estado em Infra-estrutura Urbana? Uma Teoria de Causação Circular. In Silva, L (ed.) *Solo Urbano, Tópicos sobre o Uso da Terra*. Rio de Janeiro: Zahar. 49-77.