

# Understanding urban policy: a critical approach



COCHRANE, Allan. *Understanding urban policy: a critical approach*. Oxford: Blackwell, 2007.

*João Carlos Carvalhaes dos Santos Monteiro*

✉ joaocarlosmonteiro@gmail.com

Mesmo que parcialmente ofuscado nas últimas décadas pela ascensão do termo governança urbana, o conceito de política urbana continua sendo amplamente evocado nos meios acadêmicos, nas discussões dos movimentos sociais e nas diferentes esferas da administração pública brasileira. Uma relevância inegável no plano discursivo que contrasta, no entanto, com a falta de precisão conceitual e teórica por parte dos que o empregam.

Desde a publicação do artigo de Bernardes (1986) sobre a experiência brasileira de implementação de uma política urbana federal, poucos avanços conceituais têm sido realizados e a utilização do termo parece esvaziar-se de significado nos estudos urbanos brasileiros. Os inúmeros trabalhos sobre o tema disseminam reflexões pertinentes ao contexto nacional e ao conteúdo das ações aplicadas, mas não se comprometem a provocar o debate teórico e conceitual sobre a política urbana.

Essa lacuna motivou uma busca na literatura internacional de referências que respondessem à necessidade de compor um quadro conceitual elucidativo sobre o tema. A pesquisa bibliográfica gerou poucos resultados, fato não surpreendente se considerarmos a preponderância que o conceito de governança urbana alcançou nos meios acadêmicos europeus e norte-americanos. Em meio a esse impasse, o livro de Allan Cochrane, professor de estudos urbanos da Open University (Inglaterra), constitui uma importante referência, mesmo que introdutória, ao debate.

A publicação está dividida em nove partes que dialogam pouco entre si, mas que cumprem o objetivo do autor em proporcionar uma abordagem crítica sobre o assunto. Os dois primeiros capítulos são dedicados a uma reflexão em torno do objeto de análise e suas origens. Cochrane deixa claro que sua intenção no livro não é fornecer respostas sobre a eficácia de diferentes modelos de intervenção urbana, mas desvelar as razões pelas quais determinadas questões sociais são identificadas como “problemas urbanos” e que, por esse motivo, recebem atenção de um conjunto de ações igualmente rotuladas “políticas urbanas”. Como ocorre essa “problematização”, ou seja, como se dá a construção social de problemas? Por quais motivos a academia e outros setores sociais concebem uma diferenciação conceitual e prática entre “políticas públicas” e “políticas urbanas”? E o que nos leva a perceber a “política urbana” como algo distinto do planejamento urbano?

Partindo de um resgate histórico para responder a essas questões, Cochrane indica que no Reino Unido a construção de um discurso sobre a “privação urbana” – termo que funcionou como um guarda-chuva para abrigar diferentes temas como desemprego, delinquência, vandalismo e inadequação habitacional – foi essencial para o surgimento de ações designadas “políticas urbanas”. O autor sugere que o principal elemento distintivo dessas ações é o enfoque territorial nelas presentes. Diferentemente das chamadas políticas públicas, as políticas urbanas são requisitadas para solucionar problemas com uma aparente delimitação espacial, mesmo que essa delimitação seja acionada em muitos casos como um instrumento para encobrir preocupações em torno de grupos sociais específicos nela concentrados.

Para os *policy makers*, a importância da descoberta da política urbana e da identificação de problemas urbanos foi poder usá-las para isolar e simbolizar *clusters* particulares de problemas e formas de intervenção. Ao redefinirem os problemas sociais de forma a identificá-los com áreas específicas, desconsiderando sua existência como uma consequência das desigualdades estruturais, tornou-se possível desenvolver políticas espacialmente delimitadas para lidar com eles. Assim, em vez de tentar, por exemplo, buscar criar uma rede de segurança social mais ou menos “universal”, a privação urbana (que é, na verdade, formada por carências de todos os tipos) foi identificada como um problema excepcional, fora do normal, possibilitando que áreas específicas fossem alvos de políticas (COCHRANE, 2007, p. 3, tradução nossa).

Cochrane identifica que, no Reino Unido, as políticas urbanas começaram a ser aplicadas pelo poder público no final dos anos 1960. Em um contexto de reestruturação do regime fordista – marcado pela descrença no universalismo do

sistema de bem-estar social e pela necessidade de contenção de gastos com programas sociais – as políticas urbanas surgiram como parte de uma tentativa final de salvar o Estado de bem-estar keynesiano.

Do outro lado do Atlântico, e no mesmo período, o autor identifica a relação direta entre os distúrbios em comunidades negras de diversas cidades norte-americanas e a adoção de políticas territorialmente orientadas. A fuga da classe média branca para os *suburbs* e a permanência das populações negras nas *inner cities* consolidaram no senso comum e no discurso dos formuladores de ações públicas dos Estados Unidos uma igualação objetiva entre “urbano” e “raça” e, conseqüentemente, entre “políticas raciais” e “políticas urbanas”.

Os capítulos seguintes estão organizados por tema, explorando discussões que vão da ressignificação do conceito de comunidade à emergência do fenômeno cultural nas políticas urbanas recentes - o chamado *cultural turn*. Em meio a essa diversidade, Cochrane fornece discussões relevantes sobre o empresariamento urbano, a criminalização de grupos sociais e o fenômeno de neoliberalização, sempre balizadas pelo objetivo central da publicação de oferecer uma abordagem crítica de temas concernentes à política urbana.

Os capítulos finais, dedicados ao tema da globalização neoliberal e à redefinição do entendimento sobre a política urbana, alcançam uma maior amplitude espacial, deixando de lado o foco inicial nos contextos britânico e norte-americano. Em meio a várias reflexões sobre as transformações recentes do espaço urbano, Cochrane busca identificar as razões que levaram a uma completa metamorfose em torno do entendimento da política urbana a partir dos anos 1980.

Se as abordagens das décadas de 1960 e 1970 focavam as lutas no interior e contra o Estado, envolvendo questões relacionadas ao consumo coletivo e à reprodução social, a década de 1980 presenciou uma mudança em direção a formas de pensamento que passaram a redefinir a política urbana em termos de revitalização econômica e, cada vez mais, como uma expressão da competitividade urbana (COCHRANE, 2007, p. 85, tradução nossa).

No bojo dessa nova realidade discursiva, a conquista do bem-estar é atrelada ao sucesso econômico e os problemas urbanos passam a ser entendidos como desafios estruturais relacionados principalmente ao declínio econômico. As fronteiras existentes entre política urbana e política econômica tornam-se cada vez mais fluidas e a abordagem tradicional estruturada em torno de comunidades “desamparadas” é desfeita. A política urbana torna-se assim uma ferramenta de auxílio na geração de riqueza.

A política urbana foi então transformada para adequar-se a uma retórica de âmbito nacional baseada na regeneração econômica, na parceria público-privada e no investimento em infraestrutura como sustentáculo do desenvolvimento [...]. O foco inicial da política urbana entendida como política econômica talvez tenha sido responder aos problemas urbanos – na medida em que as cidades estavam tendo que lidar com o impacto da dramática reestruturação econômica. Entretanto, uma interpretação mais afirmativa sobre o papel das cidades tornou-se cada vez mais importante na orientação das políticas. Essa interpretação concentra-se mais diretamente no papel econômico das cidades, enfatizando sua função primordial na promoção do bem-estar econômico do país, atribuindo-lhes a condução da prosperidade e da competitividade nacional (COCHRANE, 2007, p. 90-95, tradução nossa).

Num contexto de neoliberalização, Cochrane aponta dois aspectos interdependentes dessa nova realidade: o primeiro relacionado com as formas de expressar a utopia do livre mercado através do ambiente construído, e o segundo referente às formas de gerenciamento da crescente desigualdade intra e interurbanas. Na era pós *welfare*, além de uma ferramenta da promoção econômica, a política urbana é acionada no controle das “classes perigosas”, por exemplo, através do revanchismo disciplinatório.

Se a ênfase recai sobre a "indisciplinação" das cidades, então a política urbana – como uma resposta do Estado – pode ser entendida como o processo pelo qual são realizadas tentativas de gerenciar esse desregramento e, acima de tudo, pelo qual as classes perigosas que habitam algumas áreas da cidade podem ser mantidas sob controle (COCHRANE, 2007, p. 84, tradução nossa).

Ainda que as questões apresentadas no livro digam respeito a realidades do capitalismo central, com ênfase nos contextos britânico e norte-americano, a reflexão de Cochrane sobre o tema da política urbana contribui para enriquecer o debate brasileiro. Como ressalta o autor, as políticas urbanas tornaram-se fenômenos de alcance global ativamente promovidas por agências internacionais, mesmo que expressões próprias sejam encontradas nos âmbitos locais.

Políticas urbanas são a representação discursiva e concreta de utopias sobre a cidade e sobre a sociedade urbana. Mesmo que os exemplos apresentados ao longo do livro nos projetem para uma realidade conservadora e socialmente excludente, não devemos descartar as possibilidades de formulação de políticas urbanas alternativas ao pensamento único atual. A extensa produção acadêmica nas mais

diversas áreas dos estudos urbanos brasileiros não deixa dúvidas quanto à capacidade intelectual existente para fazermos face ao discurso dominante. As recentes manifestações ocorridas em inúmeras cidades brasileiras, em junho de 2013 – em que temas comumente rotulados “urbanos” se destacaram em meio às várias pautas de reivindicações – dão novo fôlego para trabalharmos a questão e avançarmos com maior profundidade no debate teórico e conceitual sobre o tema.

### **Bibliografia**

BERNARDES, Lysia. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. *Análise e Conjuntura*, v. 1, n. 1. p. 83-119, 1986.

COCHRANE, Allan. *Understanding urban policy: a critical approach*. Oxford: Blackwell, 2007.

### **Sobre o autor da resenha**

*João Carlos Carvalhaes dos Santos Monteiro*: graduado em Geografia pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutorando em Estudos Urbanos na Université du Québec à Montréal (UQAM), Canadá.

\* \* \*

 **BCG**: <http://agbcampinas.com.br/bcg>

*Resenha recebida em julho de 2013. Aprovada em agosto de 2013.*