

Capítulo 1 - Como estudar as políticas do urbano?

Eduardo Marques

O objetivo do presente capítulo é construir, a partir dos principais elementos teóricos associados à análise das políticas públicas, um quadro analítico para o estudo das políticas do urbano, de forma a subsidiar os capítulos que se seguem. Ao menos uma parte dos argumentos se aplica igualmente a cidades de outros portes, mas o tamanho e a complexidade dos tecidos social e urbano de nossas metrópoles lhes trazem fortes especificidades.

Políticas públicas são entendidas aqui como o Estado em ação (Jobert e Muller, 1987). Muitas ações do Estado atingem as cidades, mas nem todas podem ser chamadas de políticas do urbano. As políticas macroeconômicas, previdenciárias ou ainda de emprego e renda, por exemplo, têm importantes efeitos sobre as cidades e os níveis de vida de seus habitantes. Entretanto, afetam dinâmicas ocorridas nas cidades mais do que processos das cidades. Podemos definir as políticas do urbano como o conjunto de ações do Estado que agem prioritariamente sobre o tecido urbano - o espaço social da cidade e seus territórios - e seus moradores. Estão aí incluídas evidentemente as políticas de produção do próprio espaço construído urbano, seja em sua dimensão de intervenção direta, como as políticas de transportes, infraestrutura urbana e habitação popular, mas também as de regulação estatal das ações privadas de produção do ambiente construído, como as políticas de licenciamento de empreendimentos habitacionais privados, por exemplo (analisadas em capítulos subsequentes).

No caso de todas essas políticas, a delimitação é simples, pois a cidade é o próprio objeto das políticas. Entretanto, também se incluem entre as políticas do urbano as ações do Estado que não constroem ambiente construído em si, mas que contribuem para as espacialidades da cidade ao influenciar a sociabilidade, em especial pela sua implementação. Nesses casos, mesmo que o objeto da política não seja o espaço, esta cria, altera ou desenha o espaço urbano ao influenciar a forma como os habitantes da cidade a vivem, a percorrem e a reconstróem cotidianamente em suas atividades. Embora as políticas de assistência social ou de educação básica, por exemplo, não

digam respeito à produção da cidade, a sua implementação gera fluxos espaciais de agentes dos programas e de usuários e se apoia em estratégias espaciais com a localização de equipamentos e programas. Isso caracteriza, constitui e altera os diversos espaços da cidade.

A definição das políticas do urbano, portanto, não está apenas nos seus objetos, mas em sua relação com o espaço. O efeito guarda similaridade com o que argumentei no caso da política (politics) do urbano em Marques (2017). Em termos amplos, seus processos e ações apresentam facetas espaciais, de forma similar às facetas temporais associadas ao momento da sua ocorrência e à ordem, ritmo e coexistência com outros processos, influenciando resultados, estratégias e preferências (Pierson, 2004). São três as relações entre as políticas e o espaço que conformam a especificidade do urbano. Em primeiro lugar, os processos sociais envolvidos na formulação e na implementação das políticas apresentam espacialidades intrínsecas e constitutivas, visto que contém em si e são definidas por localizações, fluxos e percursos. Na verdade, o próprio exercício da política (politics) apresenta uma dimensão fortemente territorial que tem que ser operada continuamente pelos políticos de base e gestores locais, tanto em termos de mobilização política (cooperação, coordenação e aceitação, mas também mobilização organizativa e eleitoral), quanto em termos de construção de legitimidade. Além disso, as ações dos mais variados agentes políticos são construídas a partir de percepções do espaço. Essas percepções são socialmente construídas e implicam em relações de poder que são também geográficas, o que explica porque diferentes grupos sociais e culturas interpretam o espaço de maneira diversa (Massey, 2005). Em terceiro lugar, as ações, equipamentos e organizações do Estado se localizam, no que John (2005) denominou propinquidade. Os programas e políticas do Estado (na verdade, as mais variadas instituições políticas) sempre partem de configurações espaciais prévias e, ao se localizar, as transformam. Os interesses na (e da) cidade se especializam e o ‘onde’ nesse caso define o ‘quem’. É claro que essas dimensões espaciais se fazem mais presentes quando os processos são analisados em escalas de análise de maior detalhe. Os efeitos dessas três facetas espaciais sobre as políticas são discutidos de forma mais concreta no restante deste capítulo, dialogando com as tradições explicativas das políticas públicas.

Vale dizer que as políticas do urbano não dizem respeito meramente a uma questão de escala, podendo ser produzidas e/ou influenciadas por diferentes escalas de

governo e arenas políticas, e não apenas locais. Ocorre claramente no caso dessas políticas o efeito que Orren e Skowronek (2004) denominaram de intercorrência – a superposição e a operação de várias ordens políticas operando simultaneamente em lugares diferentes do sistema político e do aparelho Estatal (*multiple-orders-in-action*, p. 113). A intercorrência de múltiplas escalas na política do urbano (Lucas, 2017) é ainda mais forte em países federativos (Sellers, 2005) como o Brasil. Este argumento já está bem estabelecido para as políticas sociais, nas quais o federalismo foi uma dimensão central das reformas setoriais realizadas nos últimos 30 anos (Arretche, 2012), mas é usualmente menos considerado nas políticas do urbano. Entretanto, mesmo que a titularidade institucional seja municipal na maior parte destas - exclusiva nos casos de planejamento e uso do solo, transportes públicos sobre pneus, limpeza e saneamento, e concorrente nos casos das políticas de habitação e transportes sobre trilhos, por exemplo - a interpenetração das ações dos vários níveis de governo torna imprescindível analisar simultaneamente as várias escalas, dependendo do objeto.

Classicamente, as literaturas brasileiras de estudos urbanos e de ciência política não consideraram as especificidades inerentes ao tema de forma similar ao que acontece com a política do urbano (Marques, 2017). Os estudos urbanos brasileiros desenvolveram uma grande quantidade de estudos monográficos sobre políticas e cidades específicas, mas pouco dialogaram com os estudos de políticas públicas, dificultando a geração de acúmulo teórico. Além disso, a maioria dessas investigações centrou a sua atenção em processos e atores sociais, desconsiderando as instituições políticas locais e as agências responsáveis pelas políticas em si. Por outro lado, quando a ciência política se debruçou sobre políticas urbanas, quase sempre aplicou diretamente a elas modelos desenvolvidos para outras escalas de poder, sem considerar as especificidades trazidas pelas relações entre políticas e espaço. Acredito que seja possível avançar de forma mais sistemática se incorporarmos as dimensões espacial e urbana às teorias e modelos analíticos das políticas públicas.

Políticas públicas são produtos de ações (ou por vezes inações, mas deliberadas no sentido de Barach e Baratz, 1963) de agentes e agências públicas, ou de terceiros com poder delegado por eles para fazê-lo. As várias disciplinas que se debruçaram sobre as políticas ao longo do tempo acumularam um substancial conhecimento sobre o tema. No início, ainda nos anos 1940, as explicações sobre políticas defendiam uma visão

tecnificada e baseada na centralidade de processos autocráticos e racionais de decisão. Entretanto, como consequência de décadas de debates em várias disciplinas (Marques, e Faria, 2012), a literatura passou a considerar contemporaneamente que as políticas são produzidas por processos complexos com fases interpenetradas e superpostas no ciclo de políticas, envolvendo conjuntos interconectados de atores estatais e não estatais em disputa e negociação, cercados de instituições e informados por ideias de (e sobre) políticas.

Na trajetória dessa literatura aprendemos que as políticas são influenciadas fortemente pelos legados de políticas prévias, tanto em termos dos atores políticos e das estruturas estatais e de políticas pré-existentes quanto pelos legados (e enquadramentos) dos problemas sobre os quais as políticas devem incidir. Esses legados conformam os campos onde se desenrolam as disputas entre atores específicos em cada setor ou comunidade, mobilizados pelos seus interesses e informados por suas visões e ideias sobre si e seus objetos. Tudo isso ocorre no interior de quadros institucionais específicos, assim como em ambientes relacionais cujas características e estruturas emolduram estratégias, percepções, ideias e preferências dos atores, ao mesmo tempo em que são continuamente transformados pelas políticas (e sua política). Assim, as seções que se seguem discutem esses três elementos chave, em diálogo com as especificidades brasileiras – instituições, agências e processos de produção de políticas; atores e padrões de relação e governança; e vários legados históricos que cercam as políticas.

1. Instituições, agências e processos de produção de políticas

O elemento teórico mais geral trazido pela literatura neoinstitucionalista desde os anos 1980 diz respeito à influência das instituições sobre a produção de políticas. Os argumentos são por demais conhecidos para necessitarem de desenvolvimento detalhado aqui, mas se relacionam à consideração: i. de agentes do Estado como atores políticos potenciais e ii. ao enquadramento que as instituições produzem sobre a política (ou ao caráter Tocquevilliano das instituições, como denominado por Skocpol, 1985). O primeiro elemento será detalhado na próxima sessão ao discutir os diversos atores políticos presentes na política do urbano, mas vale aqui comentar o segundo. Como também mostrou a literatura, as instituições que produzem o enquadramento da política envolvem não apenas regras do direito positivo, mas também desenhos organizacionais

e formatos de políticas (conhecidos desde a década de 1960 com o trabalho pioneiro de Lowi, 1964), com efeitos sobre dinâmicas políticas, assim como sobre o encaixe (fit) dessas com agentes e suas estruturas de mobilização na sociedade (Skocpol, 2002). Esses desenhos também apresentam facetas espaciais, tanto pela sua localização – propinquidade – quanto pela espacialização dos processos associados a eles. Como consequência, uma parte dos efeitos das instituições é espacial.

Curiosamente, apesar da grande expansão nas últimas décadas de argumentos associados ao efeito das instituições, a incorporação do neoinstitucionalismo na análise urbana é relativamente baixa e recente (Lowndes, 2001 e Lucas, 2017). Sob o ponto de vista das regras e dos enquadramentos legais, essa situação se deve ao fato de que muitas instituições que emolduram as políticas nas cidades têm amplitude nacional, sem especificidade propriamente urbana. Ao menos três ordens de elementos devem ser ressaltadas – as escalas de governo e o federalismo, os desenhos organizacionais, as capacidades estatais e os instrumentos.

Sobre uma mesma política incidem regras institucionais e organizações de níveis diferentes de governo, em variados desenhos federativos. O federalismo é a principal instituição para compreendermos como divisões de papéis formais e ações promovidas por várias escalas do Estado influenciam a produção de políticas localmente. A capacidade de influência e a indução das esferas superiores da federação brasileira já foram demonstrados amplamente, em especial nas políticas sociais (Arretche, 2012), mas não muito claramente no caso das políticas do urbano. Entretanto, essa importância também se faz sentir para as ações públicas urbanas, como por exemplo no efeito de esvaziamento que o programa federal Minha Casa Minha Vida teve sobre as políticas locais de habitação recentemente (Marques, Pulhez e Pagin, Capítulo 5), ou na importância do financiamento federal para os serviços do metrô (Costanzo, Capítulo 10) e em grandes projetos urbanos (Sarue, Capítulo 12). Indo mais além, mesmo políticas com titularidade municipal exclusiva são influenciadas por ações, programas e políticas de outras escalas, como por exemplo os efeitos da mudança da regulação federal sobre resíduos sólidos sobre as políticas municipais (Ralize, Capítulo 7). Nesses casos, o desenho do Estado brasileiro e as dinâmicas políticas nacionais fazem com que iniciativas federais tenham enorme poder de influência sobre as políticas do urbano, seja pelas capacidades de indução de programas e financiamento, seja pelo desenvolvimento de regulação propriamente dita.

Não é de hoje que é reconhecida a importância dos desenhos das agências, das organizações e das próprias políticas. Diferentes formatos criam condições de insulamento e capacidades diversas (Sikkink, 1993 e Nunes, 1997). De um lado, desenhos de políticas influenciam os tipos de conflito político que elas podem albergar (Lowi, 1964). De outro, a mobilização estratégica de certos tipos de arena circunscreve os atores envolvidos nos processos de produção das várias políticas, influenciando as chances relativas das várias alternativas existentes (Arretche, 2001).

No caso das políticas do urbano, um elemento adicional se coloca, já que seus desenhos institucionais e organizacionais se associam de alguma forma com o espaço, em especial na entrega de serviços e políticas. Isso influencia não apenas a efetividade e a definição dos atingidos pelas políticas, mas também as relações entre agências e atores dispersos territorialmente. Como veremos nos capítulos seguintes, a construção de condições de insulamento e de capacidades foram elementos centrais na transformação de diversas políticas do urbano em São Paulo recentemente.

Isso me leva ao destaque da literatura neoinstitucionalista sobre capacidades estatais (Skocpol, 1985; Sikkink, 1993). Essas dizem respeito às burocracias técnicas, às estruturas operacionais, aos conhecimentos e aos apoios políticos necessários para a realização de políticas públicas. O conceito aponta para elementos evidentemente centrais para a produção de estratégias bem-sucedidas, associados a dimensões tanto técnicas quanto políticas (Pires e Gomide, 2014). No caso das políticas do urbano, essas capacidades muitas vezes envolvem dimensões bastante operacionais e especializadas, que sejam capazes de alcançar os vários espaços da cidade e seus habitantes. Entretanto, parece também evidente que o conceito apresenta uma certa endogenia, pois a ideia de capacidade deveria designar certas condições (presentes ou ausentes), mas já sugere um certo resultado (positivo). Talvez seja mais apropriado, portanto, nomear e analisar os próprios elementos que as compõe e discutir como esses podem se fazer presentes ou não. Outro elemento a destacar diz respeito ao fato dessas não deverem ser entendidas de forma substantivada, mas como elementos relativos e relacionais. Trata-se de capacidades para a realização de certas atividades ou capacidades de um ator em relação a algum outro, ao invés de conjuntos de ferramentas estáticas (Bichir, 2015). Adicionalmente, capacidades técnicas e operacionais podem se apoiar em conhecimentos, procedimentos e pessoal gerados por diferentes combinações de agências/burocracias públicas e empresas privadas. Os vários capítulos, nesse particular

vão mostrar como, enquanto algumas políticas se expandiram utilizando capacidades geradas pelo fortalecimento das agências públicas (trânsito, licenciamento e limpeza urbana), outras o fizeram com a crescente contratação de serviços privados de gestão (habitação e metrô).

A discussão das capacidades aponta também para a importância nas políticas do urbano da existência de micro-instituições ou elementos aparentemente técnicos e mesmo operacionais de políticas, mas que tornam certas políticas possíveis, induzem certos resultados, fazem iniciativas alcançarem seu alvo ou mesmo automatizam ações do Estado, reduzindo substancialmente os seus custos. A literatura recente tem dedicado um crescente interesse aos chamados instrumentos de políticas públicas - “dispositivos ao mesmo tempo técnicos e sociais que organizam as relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função de representações e significados dos quais são portadoras” (Lascoumes e Le Galès, 2007, p. 4). Esses instrumentos são “ferramentas (técnicas, de meios de operação, de dispositivos)” que estruturam estratégias de produção de políticas, mas não o fazem de forma neutra, e sim informados por visões, teorias e técnicas de intervenção. Ao fazê-lo, estruturam elegibilidades, beneficiam ou desmobilizam atores e, sobretudo, influenciam resultados, de forma similar às técnicas de quantificação e aos modelos teóricos ou explicativos dos fenômenos sociais (Desrosières, 2014 e MacKenzie, 2006). Os instrumentos, portanto, são intrinsecamente sociais e políticos (Lascoumes e Le Galès, 2007). Os instrumentos de políticas estão presentes em todos os tipos de políticas, mas considerando a proximidade das políticas do urbano da operacionalização das ações do Estado, estes ocupam nelas um papel de destaque. Nesse caso, apresentam usualmente desenhos especializados e ligados a localizações e a fluxos espaciais.

Como veremos ao longo dos vários capítulos desse livro, a estruturação e as transformações das políticas do urbano em São Paulo nas últimas décadas lançaram mão e/ou criaram muitos desses instrumentos (de vários tipos e escalas), influenciando inclusive a produção de políticas similares em outras cidades através de processos de mobilidade de políticas. Dentre estes posso citar como exemplos formatos legais e arquiteturas financeiras - Câmaras de compensação de tarifas, fórmulas de remuneração, formatos contratuais, Certificados de Potencial Adicional de Construção; equipamentos físicos - GPSs, Câmeras eletrônicas, sistemas informatizados; e novos formatos

institucionais - Operações Urbanas, concessões urbanísticas, parcerias público-privadas, entre outros (Campos; Ralize; Sarue; Hoyer, em vários capítulos desse livro).

Uma última especificidade institucional a destacar diz respeito às peculiaridades do ciclo de políticas, e em especial à implementação. As cidades são comumente o palco da entrega final de políticas. No caso específico da política do urbano, a cadeia de produção das políticas é relativamente curta e as atividades de decisão e implementação são ainda mais interpenetradas com outras fases do ciclo do que em políticas de produção mais longa. Como sabemos, a implementação começou a ser valorizada no início dos anos 1970, por se acreditar que alteraria potencialmente o que havia sido decidido e definido no topo das cadeias de produção de políticas (Wildavsky e Pressman, 1973). A partir dos anos 1980 se estabeleceram argumentos sustentando que as fases finais de entrega das políticas criariam elementos novos, inclusive nos escalões mais baixos da cadeia de produção das políticas, pela ação dos agentes finais (Lipsky, 1980), ou ela interação com os usuários (Pires, 2017).

Tudo isso é especialmente verdadeiro no caso das políticas do urbano, considerando a proximidade dos decisores com os agentes responsáveis pela entrega final. Nesse caso, as fases da decisão e da implementação são muito próximas, em uma estrutura com poucas camadas administrativas, mesmo em grandes cidades (quando comparadas com o governo nacional, por exemplo). Essa proximidade faz com que as decisões e a implementação muitas vezes apresentem um caráter interativo, influenciando-se mutuamente ao longo de processos de produção das políticas marcados por tentativas e erros e pela recuperação de políticas passadas, de forma próxima ao descrito pelo modelo da lata do lixo de Cohen, March e Olsen (1972). Dado que uma parte importante das agências responsáveis pela entrega das políticas tem estrutura descentralizada e espacializada, essa interpenetração entre fases se desdobra simultaneamente em várias escalas do espaço urbano. No caso da política nacional é por vezes possível circunscrever o processo decisório ou elementos da implementação, mas o estudo da política do urbano leva à consideração simultânea das várias escalas e fases.

É preciso também ressaltar as múltiplas associações entre a implementação das políticas do urbano e o espaço. Como já destacado, as políticas do urbano são intrinsecamente espaciais ou então se espacializam. Isso quer dizer que equipamentos, fluxos, procedimentos e mesmo rotinas consideram o espaço construído e incidem sobre ele. Adicionalmente, as políticas do urbano (e os modelos e teorias que as informam)

apresentam espacialidades em seus desenhos e execução, mesmo que implícitas. Em alguns casos, isso implica um diálogo com a segregação social no espaço, visto que a definição dos problemas a enfrentar, assim como os beneficiários, passa diretamente pela incidência espacial da política. Isso pode viabilizar melhores estratégias de entrega de políticas se o espaço for incorporado como uma dimensão das políticas (Torres, 2005). Por outro lado, a desconsideração desta faceta espacial em cidades fortemente segregadas pode reforçar desigualdades ao concentrar mais recursos e benefícios em áreas já beneficiadas.

Por fim, outra dimensão central que tem sido uma das fronteiras das discussões recentes é o papel das ideias na produção de políticas públicas. É mais do que estabelecido que atores buscam seus interesses, mas diversas vertentes recentes têm mostrado que os atores são também informados por ideias e tentam alcançar ativamente suas preferências substantivas de política. Complementarmente, quando atores se encontram no interior de comunidades setoriais (Jobert e Muller, 1987) e/ou redes de políticas (Knoke et al, 1996), ideias e soluções também se encontram e se transformam (Kingdom, 1984), levando em alguns casos até à construção de comunidade epistêmicas (Haas, 1992). Esse é um dos elementos principais levantados hoje na explicação do surgimento de novas ideias, agendas e soluções (Kingdom, 1984 e Sabatier e Jenkins, 1993), assim como na transformação dessas ideias e políticas a partir dos diálogos criados pela sua difusão (Ward, 2006). Em alguns casos, as novas ideias e sua transformação em políticas e instrumentos geram transformações não apenas em dimensões operacionais das políticas ou na sua conformação, mas até crenças profundas (Sabatier e Jenkins, 1993), levando mesmo a mudanças de paradigma de políticas.

Como veremos nos capítulos que se seguem, diversas ideias de políticas foram produzidas e introduzidas em São Paulo nas últimas décadas. Em alguns casos, geraram mudanças nas agendas pública e governamental, nas próprias políticas e na política que as cerca, considerando a sua defesa por certos atores, como nas políticas de mobilidade urbana. Em outros casos, entretanto, novas ideias de políticas apareceram e foram defendidas por certos atores, mas, ou foram incorporadas mas ser alterar o cerne das políticas locais, como as políticas de urbanização de favelas, ou foram descartadas e marginalizadas, como as iniciativas de reciclagem de resíduos e de reformas de cortiços (Requena; Campos; Marques, Pulhez e Pagin e Ralize, em diversos capítulos deste livro).

2. Atores políticos e padrões de governança

Na trajetória da literatura de políticas públicas, o destaque a atores e a incorporação da agência social são talvez os elementos mais importantes e estruturantes, sendo centrais desde as matrizes pluralistas do campo já nos anos 1930 e 1940 (Marques, 2012). Como entender a articulação de tal agência com as condições institucionais destacadas na seção anterior?

Contribuições do neoinstitucionalismo permitem equacionar a permanência dos ambientes e dimensões institucionais com a agência trazida pela incorporação de diversos atores através do conceito de “mudanças duradouras de autoridade governamental” (Skowronek, 1993 e Orren e Skowronek, 2004). Autoridade nesse caso não se refere apenas ao poder advindo da ocupação de cargos de comando, mas também às expectativas que se faz de quem exerce o poder, incorporando o exercício (e o reconhecimento) de liderança dos ocupantes de cargos. As mudanças duradouras de autoridade governamental configuram períodos relativamente estáveis de controle político cercados de instituições e condições históricas herdadas, mas iniciados com certos resultados eleitorais ou intervenções públicas de destaque, quando certas lideranças políticas portadoras de poder institucional e associadas a políticas específicas ganham autoridade. Com o tempo, entretanto, as condições, os arranjos entre atores e o apoio político às lideranças vão mudando, levando a um enfraquecimento e, eventualmente, à constituição de uma nova mudança duradoura de autoridade política (Lucas, 2017). Embora tenha sido elaborado para o nível nacional (originalmente em Skowronek, 1993, para os presidentes norte-americanos), esse conceito é importante por permitir delimitar os ciclos de controle político considerando ao mesmo tempo instituições e atores variados, sem predeterminar os conteúdos de política a desenvolver (como acontece com os regimes urbanos e as máquinas políticas, como veremos mais adiante). As mudanças duráveis não correspondem necessariamente a períodos de controle de um certo partido sobre o executivo, e é possível que se tenha chefes do executivo contrário à autoridade política vigente. Flanagan (2004) explora essa ideia para prefeitos, sugerindo que esses sejam classificados pela combinação de duas dimensões – se são contra ou a favor da autoridade vigente (que denomina regime, uma palavra complicada por ter vários outros sentidos correntes na literatura) e se essa autoridade é resiliente ou vulnerável. A combinação dessas dimensões resulta em 4

tipos de exercício de liderança – reconstitutivas (que se opõe a regimes vulneráveis), articuladora (a favor de regimes resilientes), disjuntiva (a favor de regimes vulneráveis), e resistente (contrários a regimes resilientes, no original preemptive). Para o autor, os tipos de problemas políticos enfrentados pelos prefeitos têm relação com o tipo de liderança adotado, considerando a situação (Flanegan, 2004).

Mas que tipos de atores são relevantes e que características gerais têm nas no urbano? Embora cada setor de política em cada cidade conte com configurações de atores distintos, cuja mobilização pode ocorrer de forma diferenciada dependendo das dinâmicas da política local, os debates acumularam argumentos ao longo do tempo para destacar ao menos quatro grupos de atores, todos com estratégias e ações em forte diálogo com o espaço urbano – políticos, agências/burocracias, capitais do urbano e organizações da sociedade civil.

Em primeiro lugar, devem ser citados os atores destacados desde os debates pluralistas e elitistas sobre poder nas comunidades nos Estados Unidos dos anos 1950 – os políticos e outros que, em regimes democráticos, ocupam postos do executivo e do legislativo por serem oriundos dos partidos políticos vencedores de eleições. Isso lhes imprime certa lógica e cálculo políticos associados ao chamado nexos eleitoral – estão sempre atentos e tentando maximizar suas chances de reeleição (Fiorina, 1989). É certo que os políticos e seus partidos também têm preferências por políticas e por estratégias políticas, mas a escolha dessas está sempre associada (e subordinada) à maximização das suas chances de reeleição (Trouwstine, 2009).

Vale dizer que o tema é pouco explorado no Brasil, em especialmente no urbano, sendo pequeno o conhecimento acumulado empiricamente sobre o comportamento dos políticos locais e suas relações com os eleitores e as burocracias. Sabemos, entretanto, que os cálculos dos políticos locais apresentam peculiaridades. Os padrões de votação dos eleitos em eleições municipais apresentam feições espaciais claras e estáveis (Limongi e Mesquita, 2011), indicando redutos com parcelas delimitadas do eleitorado. Isso envolve mesmo uma parte expressiva dos eleitos em eleições legislativas locais em sistemas eleitorais com distritos de grande magnitude (como o nosso), no que Kinzo et al. (2003) denominaram de distritalização informal. A espacialização dos votos e das políticas aumenta a possibilidade de identificação de beneficiários de políticas singulares. Por esta razão, a imbricação entre legislativo e executivo é ainda maior do que nacionalmente, sendo a busca de controle sobre áreas do executivo um dos

elementos mais centrais para a construção e manutenção das carreiras de uma parte expressiva dos políticos locais (Kuschnir, 2000). Inversamente aos triângulos de ferro norte-americanos (Fiorina, 1989), entretanto, são os membros do legislativo no caso brasileiro que precisam de apoio das burocracias e agências do executivo, por serem estes os reais promotores das políticas e controladores dos recursos de poder que permitem aumentar suas chances de reeleição. A contrapartida é que os prefeitos e gestores precisam desses políticos locais para mobilizar territorialmente os atores localizados nas várias áreas da cidade, não apenas nos períodos eleitorais, mas também para a produção diuturna de governo (construindo coordenação e legitimidade) e para a operação das políticas (permitindo alcançar beneficiários e deles obter adesão). Nesse sentido, enquanto o legislativo nacional apresenta importância na produção legislativa e na construção de políticas, o local tem essas atribuições (embora diminuídas), mas também exerce uma capacidade de mobilização política dos territórios, especialmente importante em cidades de grande porte. Essa dimensão é absolutamente central para os políticos e as administrações locais e é quase completamente desconhecida da literatura da ciência política, representando uma importante especificidade da política do urbano.

Adicionalmente aos políticos, vale acrescentar aqui a importância das dinâmicas próprias às instituições políticas locais. Como já destacado anteriormente, as instituições, entendidas como regras formais e como organizações, importam. A literatura nacional sobre o funcionamento do executivo, mas também do legislativo e do judiciário em nível federal, tem mostrado a importância dos detalhes institucionais para os processos políticos ocorridos nessas instituições. No caso das políticas do urbano, as instituições políticas locais também têm papel expressivo, mas conhecemos pouco sobre suas especificidades. Em particular, quase nada conhecemos sobre as particularidades do legislativo local (Silva, 2014), para não falar dos papéis dos tribunais de contas, do Ministério Público e do judiciário, crescentemente importantes nas últimas décadas pela judicialização de diversos elementos de políticas (Dallari Bucci e Duarte, 2017). Similarmente, é preciso citar ainda um conjunto de atores de grande influência e que recebeu pouquíssima atenção até o momento - os vários órgãos de imprensa, com forte efeito sobre a política (politics) e a reeleição, mas também sobre a definição das agendas de políticas. A realização de estudos teoricamente embasados e empiricamente informados sobre esses objetos é mais do que bem-vinda.

Como também discutimos na sessão anterior, as agências responsáveis pela produção de políticas urbanas e os indivíduos e grupos que nelas operam são portadores de interesses específicos, irredutíveis a grupos da sociedade, além de disporem de recursos de poder próprios (inclusive por se posicionarem diretamente na cadeia de produção de políticas). Historicamente as burocracias locais tendem a ser pouco insuladas e capacitadas no Brasil, mas ao longo do período democrático recente a capacitação dos governos locais tem aumentado (Arretche, 2012). A dimensão espacial também as marca, visto que necessitam de estruturas descentralizadas para a entrega de políticas. No caso de São Paulo, como veremos, a tendência geral foi de estruturação das burocracias e agências locais - transportes, trânsito, licenciamento e limpeza urbana - embora no caso de alguns setores seja observável o enfraquecimento de burocracias e o declínio de ferramentas e instrumentos disponíveis para as políticas - habitação, sobretudo (Campos, Requena, Hoyler, Ralize e Marques, Pulhêz e Pagin, em diversos capítulos deste livro).

Um terceiro conjunto de atores diz respeito aos capitais do urbano. Com essa expressão tento denominar não genericamente as empresas privadas que operam na cidade, mas as que têm a produção da cidade e as políticas do urbano no centro dos seus processos de valorização – empresas concessionárias de serviços de transportes e limpeza, incorporadoras, construtoras de obras públicas, empresas consultoras etc. O uso do termo capitais chama a atenção para a importância de certas economias políticas de tais empresas, para além de suas estratégias empresariais, assim como para circuitos de valorização que associam dimensões econômicas e políticas. Entretanto, como detalhado em Marques (2016), não está presente aqui qualquer premissa de captura estrutural do Estado, como usualmente mobilizado por análises marxistas. Momentos de captura da política local por grupos econômicos podem acontecer, mas esses são produto do desenrolar da política do urbano e não de qualquer estrutura social definida previamente. Os capitais do urbano, entretanto, são diversos considerando exatamente suas economias políticas, guardando relações diferentes com o Estado e com o espaço em suas estratégias e em seus ciclos de valorização. Ao se discutir a estruturação da cidade, pode ter sentido enfatizar a valorização da terra e a influência dos incorporadores (como faz a literatura urbana classicamente), mas que se pretendemos entender as influências sobre as políticas do urbano, essa ênfase é excessiva. Isso porque a variedade desses ciclos sugere que a existência de contratos públicos e o

acesso ao fundo público são amplamente predominantes nas estratégias e ciclos de valorização da maior parte dos capitais do urbano. Esta variedade é analisada em detalhes no caso paulistano nos artigos contidos em Marques (2016).

Vale apontar adicionalmente que as conexões entre contratos públicos, financiamento eleitoral e produção de políticas públicas são por demais conhecidas, mas curiosamente não têm sido consideradas como um grande mecanismo de influência sobre políticas. É provável também que essas conexões sejam chave para se entender as escalas e redes internas aos partidos, veiculando recursos e conectando eleições e políticos locais com os circuitos e a formulação de políticas nacionais.

Como veremos, a participação desses capitais nas políticas urbanas em São Paulo tem aumentado e se diversificado. Isso não é particular no caso paulistano. Para alguns, isso representa a presença cada vez maior de modelos neoliberais de políticas (Brenner e Theodore, 2002). Entretanto, tendo a concordar com Le Galès (2016) de que esse tipo de rótulo mais oculta do que ilumina. A adoção de definições demasiadamente amplas e pouco precisas do que isso quer dizer permite enquadrar quaisquer políticas na chamada onda neoliberal, ao mesmo tempo em que as esvazia de suas especificidades. Parece-me mais profícua a conceituação de Levi Faur (2005) de que o momento presente corresponde à consolidação de uma nova divisão de tarefas entre Estado e setor privado na provisão de serviços e políticas. Para o autor, desde os anos 1970, as políticas mais variadas passaram a ser crescentemente executadas por empresas privadas de forma direta (atividade capturada pela metáfora do ‘row’, remar), enquanto os Estados desenvolveram cada vez mais capacidades regulatórias de forma a guiar os setores de políticas (atividades de ‘steer’, manejar o leme), mas sem necessariamente se envolverem na produção direta dessas políticas. Isso não representou uma redução do Estado e de seus gastos como sustentado pelas ideias neoliberais, mas a presença de um Estado diferente (e usualmente mais caro, relativamente). Esse modelo também coexiste e se superpõe à continuidade da prestação direta de políticas pelos Estados, dependendo do setor de política. O estudo das várias formas de contratação e os detalhes de cada formato de provisão de serviços e políticas teriam então se tornado cruciais para entendermos as elegibilidades, a maior ou a menor responsabilização dos decisores e prestadores e o caráter mais ou menos distributivo das mesmas. Esse modelo é especialmente visível nas cidades com a implantação de grandes projetos urbanos como os Jogos Olímpicos de Londres (Raco, 2014) e o Porto Maravilha no Rio de Janeiro

(Sarue, Capítulo 12), mas se faz presente de forma mais geral em arranjos institucionais como as operações urbanas consorciadas (Sarue e Pagin, Capítulo 11).

Por fim, diversas políticas são influenciadas por atores coletivos da sociedade civil. No caso brasileiro, esses atores tiveram um papel direto e ativo muito importante durante o período da redemocratização e ao longo de todos os anos 1980, em mobilizações que influenciaram sobremaneira a Constituição de 1988 e as reformas setoriais das políticas públicas herdadas do período militar. A partir dos 1990, os movimentos de corte mais tradicional reduziram a sua visibilidade na cena pública. Na verdade, passaram a participar de forma intensa nas diversas novas institucionalidades participativas então criadas pelas reformas dos sistemas de políticas, deslocando a sua centralidade para o que Gurza Lavallo, Castello e Bichir (2008) chamaram de centralidade passiva. Nos últimos anos, movimentos de base de corte diverso, menos organicamente associados ao sistema político, de estrutura de mobilização mais fluida e perfil mais interclassista tem se feito presentes na cena política, em especial urbana, como movimentos identitários e associados a diversas condições minoritárias, além de outros com pautas tipicamente urbanos como o Movimento do Passe Livre em São Paulo (Mendonça e Fuks, 2015). Como veremos ao longo dos capítulos, a importância de tais atores tende a ser menor e mais localizada do que se imagina na produção das políticas do urbano.

Um último elemento associado a atores em políticas públicas diz respeito ao fato desses não poderem ser pensados de forma automonizada e isolada. Devemos evitar qualquer ideia de isolamento e tentar compreender as múltiplas formas de relação e conexão que esses têm entre si e com as instituições políticas. Essas conexões se desdobram em dois elementos que devem ser destacados. Em primeiro lugar, os atores se encontram sempre intensamente conectados entre si em redes de relações que tecem vínculos em (mas não exclusivamente) comunidades de políticas, cruzando as fronteiras entre Estado e sociedade civil (Marques, 2012). Além disso, como o neoinstitucionalismo também mostrou vastamente, são múltiplas as formas de encaixe (o chamado 'fit') entre as estruturas de mobilização de atores sociais e o desenho das instituições políticas (Skocpol, 2002), gerando efeitos para as mobilizações coletivas (mais ou menos reforçadas pelos encaixes), assim como para as políticas (mais ou menos participativas, efetivas e eficazes dependendo desses mesmos encaixes). No caso brasileiro, o desenvolvimento de um conjunto de trabalhos sobre os múltiplos encaixes

entre sociedade civil (incluindo organizações da sociedade civil e movimentos sociais variados) e estruturas de entrega de políticas tem renovado a agenda de estudos sobre associativismo e mobilizações em políticas públicas (Gurza Lavalle, Castello e Bichir, 2008; Abers et al. 2014; Tatagiba, 2011).

Adicionalmente, as configurações dessas relações entre atores criam situações muito distintas em termos da sua influência sobre políticas. Foram vários os enquadramentos desenvolvidos pela literatura sobre o tema. O conceito mais geral é o de intermediação de interesses – os diferentes padrões de acesso de atores societais aos processos de decisão, de forma a fazer valer os seus interesses. Classicamente se considera a existência de duas estruturas de intermediação típicas (e quase ideal-típicas) e opostas – o lobby, vigente principalmente nos Estado Unidos, e o corporatismo, característicos dos países europeus. No lobby, o processo de pressão se faz de maneira individualizada e pontual por empresas privadas ou grupos de pressão e defesa de interesses específicos, canalizada tipicamente nos EUA para representantes legislativos ou em alguns casos para agências governamentais, mas sempre sob alguma forma de ‘interesse especial’ (McKenna, 1976). O corporatismo, diferentemente, diz respeito aos grandes acordos de nível societal entre capitais, trabalho e Estado celebrados em vários países com a participação orgânica de partidos e sindicatos pactuando por períodos relativamente longos as linhas gerais das políticas macroeconômicas, os padrões de desenvolvimento e as políticas sociais. Esses padrões poderiam ser construídos a partir de mobilizações e atores da sociedade ou incentivados pelo Estado (Schmitter, 1989). Essas formas de intermediação organizada e coletiva também seria típica das cidades europeias (Le Galès, 2000). Outros autores posteriormente mobilizaram a ideia de redes sociais para explorar analiticamente esses dois tipos de padrões (Knoke et al. M, 1996; Heinz et al., 1997)

Cardoso (1970), em contribuição clássica, defendeu que no caso brasileiro a intermediação de interesses ocorreria de outra forma, se distanciando do lobby pelo pequeno protagonismo do empresariado e das instituições legislativas nacionais, e do corporatismo pela fragilidade de nossos partidos políticos e sindicatos. Para ele, a intermediação ocorreria através de ‘anéis burocráticos de poder’ que ligariam atores (ou círculos de interessados na formulação do autor) de forma transversal entre Estado e sociedade no interior de setores políticas. Já sugeri em trabalho anterior (Marques, 2003 e 2012), sob influência da teoria das elites e da sociologia relacional, que a

intermediação acontece de forma mais duradoura e baseada em vínculos menos intencionais do que descritos pelos ‘anéis’. A intermediação aconteceria, na verdade, no interior de uma estrutura de médio alcance mais estável e ampla que denominei de tecido relacional do Estado – as redes de vários tipos de vínculos, formais e informais (inclusive pessoais) e motivações (intencionais e não intencionais) construídas ao longo das trajetórias históricas dos setores e das vidas dos atores, conectando agentes nas (e das) organizações estatais com outros de seus entornos imediatos, e mobilizadas topicamente por eles no desenrolar da política.

Os debates sobre política do urbano internacionalmente sugeriram ao menos duas contribuições a respeito da interação de atores políticos. Já nos anos 1970, Molotch (1976) sustentou que graças à estrutura fiscal norteamericana, que deixaria os municípios sem fontes de recursos, prefeitos dependeriam da mobilização de recursos privados para a promoção de políticas. Essa situação criaria uma armadilha, tornando as lideranças políticas locais reféns de alianças com o empresariado local, especialmente os incorporadores imobiliários, levando à constituição do que o autor denominou de máquinas de crescimento.

Elkin (1982) e Stone (1993), posteriormente, sustentaram que a ideia das máquinas não explicaria a variabilidade das situações encontradas. Especialmente para Stone (1993), essa ideia desconsiderou as diferenças dos eleitorados e das configurações de atores locais, assim como das burocracias públicas disponíveis para a produção de políticas, apesar de concordar com a concentração de recursos nas mãos dos empresários privados. Em seu lugar, o autor propôs a ideia de regimes urbanos – configurações de atores construídos em torno de lideranças políticas que conseguem mobilizar os recursos existentes (com destaque, mas não exclusividade para os privados) para a realização de políticas. Ao menos quatro tipos de regimes seriam encontrados nas cidades norte-americanas. A discussão europeia caminhou em outra direção, rejeitando a existência de máquinas de crescimento e de regimes urbanos, pela menor centralidade da terra nas mãos do setor privado, pela maior importância dos executivos locais, assim como pelo protagonismo muito mais destacado de outros níveis de governo (nacionais e supranacionais - a União Européia) no financiamento e proposição de políticas (Harding, 1997 e Davies, 2003). Em certo sentido, tanto máquinas de crescimento quanto regimes urbanos denominam casos específicos de mudança durável de autoridade governamental (Orren e Skowronek, 2004). Em ambos

os casos, entretanto, os conceitos predefinem os conteúdos de políticas em torno das quais se organiza a autoridade – crescimento no primeiro caso e capacidade de liderar coalizões no segundo caso. Infelizmente, cidades contam com inúmeros casos de mudanças duráveis sem a presença de agendas substantivas, ou tendo o controle político local em si como única agenda.

Todos esses debates receberam influência recente das discussões a respeito da governança. Essa categoria tem recebido inúmeras denominações internacionalmente (Stoker, 1998) e nos debates nacionais (Marques, 2013). Apesar da polissemia, as várias correntes dessa literatura têm tentado denominar (às vezes positivamente, às vezes negativamente) as transformações nas atividades de governo produzidas pelo seu descentramento das agências governamentais, sugerindo uma presença muito maior do setor privado contratado pelo Estado, de organizações da sociedade civil, de organismos multilaterais e de outros níveis de governo. A potencialidade do conceito me parece residir exatamente em permitir estudar as políticas sem pré-determinar quais atores estatais e não estatais estão envolvidos e de que forma se fazem presentes, além de abrir espaço para dimensões informais (e mesmo ilegais) na produção das políticas.

Em um sentido bem geral, permite destacar quem governa o que e quem governa o que o Estado não governa (Le Galès, 2011), constituindo padrões de governança. Esses seriam os conjuntos de atores estatais e não estatais conectados por diversos tipos de vínculos (formais e informais, legais e ilegais) cercados de instituições que estariam por trás dos processos de produção de políticas (Marques, 2013). Esses atores seriam movidos por seus interesses, mas também portariam projetos de políticas e ideais. Esse conceito tenta conectar estruturas formais de governo e representação com as dinâmicas políticas que se desenrolam nelas, deixando em aberto a possível coexistência de vários padrões de governança distintos (e por vezes contraditórios) em um mesmo lugar e por vezes no interior de um mesmo setor de políticas.

Vale dizer que uma parte desses debates recentes destaca as redes como uma forma específica de relacionamento de atores ou mesmo de composição de governança (Rhodes, 2006). Parece-me indiscutível que as redes fazem parte do conjunto de elementos que caracteriza os padrões de governança, mas esses de forma alguma se restringem a elas, como gostaria parte da literatura. Adicionalmente, as redes não representam uma forma de organização dos campos de políticas alternativa a mercados e hierarquias, visto que mercados incluem redes (como nos tem mostrado intensamente

a sociologia econômica) e redes são plenas de hierarquias em termos de centralidades, volumes de fluxos e posições estruturais. Na verdade, as redes são uma forma de reproduzir analiticamente o tecido relacional que estrutura a sociedade como um todo, e que, próximo às instituições estatais, pode ser retratado com a ideia de tecido relacional do Estado (Marques, 2012).

No caso de São Paulo são ao menos cinco os padrões de governança presentes nas políticas urbanas em período recente (Marques, 2013). Nas políticas sociais, vige um padrão com razoável abertura decisória, fóruns institucionalizados de participação e um papel destacado para organizações da sociedade civil e para o legislativo local. As grandes obras de infraestrutura por outro lado, são decididas e implementadas no interior de agências estatais com razoável insulamento, embora permeáveis aos capitais do urbano associados à sua produção e interessadas em contratos de obras e serviços. O padrão de governança dos serviços urbanos guarda similaridades com este, pois é marcado por insulamento no interior de suas burocracias técnicas (mas menos insuladas), também conectadas com empresas privadas nas redes da comunidade de política. Nesse caso, entretanto, trata-se da compra e regulação de um serviço aplicado por empresas privadas ao longo do tempo, o que confere fortes especificidades com relação aos fluxos de informação, à regulação do dia-a-dia da política e aos instrumentos desenvolvidos para tal. O quarto padrão de governança envolve os grandes projetos urbanos e que incluem alterações importantes de legislação urbanística. Nesse caso, o processo decisório tende a ser um pouco mais aberto, pois envolve o legislativo local e certas formas de participação institucionalizada, como audiências públicas. Embora essas não representem grandes oportunidades de participação, podem ser mobilizadas por atores sociais para resistir à implantação de projetos. Por fim, temos a aplicação diuturna da legislação urbanística e edilícia, envolvendo tipicamente fiscais, políticos de base local (e eleitorados distritalizados) e cidadãos ou empresas que sejam objeto da aplicação dessas regras. Esses padrões coexistem e por vezes se articulam entre si, mas é o desenrolar da política em cada setor específico que leva ao desenrolar das políticas concretas, como veremos nos capítulos que se seguem.

3. Legados do Estado, dos atores e das cidades

Em um sentido geral, políticas acontecem nos ambientes formados pela construção histórica dos Estados, dos conjuntos de atores presentes e seus recursos de

poder (em ‘suas sociedades’), das relações e gramáticas políticas (no sentido de Nunes, 1997) que os conectam e da conformação de seus objetos de intervenção. No caso das políticas do urbano, os legados dizem respeito às estruturas estatais e institucionais responsáveis pelas políticas, aos atores nelas atuantes e às próprias cidades, suas estruturas e características. Processos históricos diferentes geram grandes divergências nos elementos presentes em cidades em diversos países, como, por exemplo, o grau de centralização política nos governos nacionais, a presença, a força e a organização de burocracias e de atores empresariais e as suas estruturas de representação de interesses. De forma mais específica, legados explicam a capacidade de intervenção direta ou de regulação de atores estatais sobre agentes privados, ou mesmo as estruturas fundiárias das cidades. Isso explica as grandes diferenças entre cidades europeias e norte-americanas, por exemplo, e confirma as dificuldades de transpor modelos analíticos (Harding, 1997; Davies, 2003), sem que as devidas especificidades históricas sejam levadas em conta para a construção de teorias (Robinson, 2011).

No caso brasileiro, a intervenção pública nos ambientes urbanos antecedeu a construção de capacidades estatais inaugurada nos anos 1930 após o fim da primeira República. Já nas últimas décadas do século XIX, as maiores aglomerações urbanas brasileiras como Rio de Janeiro e São Paulo (as maiores cidades em termos populacionais desde 1900) começaram a implantar políticas de infraestrutura urbana, como sistemas de transportes com bondes (inicialmente de tração animal e depois elétrica), abastecimento de água e esgotamento sanitário, iluminação pública (inicialmente a gás e depois a eletricidade) e coleta de resíduos sólidos. Em quase todos os casos, esses serviços pioneiros foram implantados por empresas privadas brasileiras, que após alguns anos repassaram as concessões para empresas privadas estrangeiras (Telles, 1994; Marques, 1995). Essas transferências foram causadas pela fragilidade técnica das empresas e das comunidades profissionais nacionais, mas também pelas agressivas estratégias de expansão de empresas de infraestrutura constituídas nos países centrais no período. A fragilidade ainda maior das estruturas estatais explica a escolha generalizada de contratos e concessões, ao invés de prestação direta dos serviços. Apenas para exemplificar a fragilidade dessas estruturas, o conjunto de todos os órgãos federais brasileiros em 1935 contava com apenas 518 engenheiros (Dias, 1994).

A partir da segunda década do século XX, essa situação começou a se inverter, externamente pelas dificuldades crescentes de circulação de materiais, pessoas e capitais

com a Primeira Guerra Mundial e depois com a Grande Depressão (Rangel, 1982), mas também domesticamente pela presença cada vez mais expressiva de comunidades nacionais de engenheiros e empresas de construção e de produção de materiais e equipamentos que pressionavam por maior protagonismo. Como consequência, a partir do final dos anos 1920 a prestação de diversas políticas urbanas passou a estar sob responsabilidade direta dos governos locais (administração direta, em autarquias, departamentos e secretarias), mas com a contratação de empresas privadas nacionais para a execução de obras e o fornecimento de serviços. As primeiras iniciativas de planejamento de conjunto em cidades brasileiras também datam dessa época, sucedendo os planos de embelezamento característicos da Belle Époque, inclusive internacionalmente. A eles se seguiram legislações sobre zoneamento, assim como a revisão e o aprofundamento das legislações edilícias, estabelecendo no país pela primeira vez de forma ampla a regulação de construções e projetos privados.

Portanto, embora o aparato estatal varguista tenha estruturado nacionalmente as primeiras políticas nacionais de previdência, assistência médica, habitação, saneamento e assistência social a partir de 1930 (submetidas à lógica da cidadania regulada. Santos, 1979), as políticas e serviços urbanos as precedem nas maiores cidades, prestadas por governos locais, mesmo que de forma incompleta e seletiva social e espacialmente. Durante o período, o setor de construção civil foi beneficiado sobremaneira pela contratação pública para a expansão de infraestruturas e a constituição de um setor de bens intermediários no país - estradas, hidroelétricas, portos, extração de minérios, petróleo e gás, refinarias, siderúrgicas e cimenteiras (Camargos, 1993), tornando-se um dos mais importantes da economia brasileira. Portanto, o mercado de obras e serviços públicos - absolutamente central política e economicamente desde então - foi em grande parte uma produção do Estado. Por outro lado, estruturas estatais foram criadas e se constituíram capacidades em várias escalas e setores (Nunes, 1988), sendo esse um momento privilegiado de construção institucional também na cidade de São Paulo, com a constituição de autarquias, secretarias e planos nas áreas de transportes, planejamento e obras públicas.

O próximo momento significativo de mudança na prestação dos serviços urbanos correspondeu ao início da década de 1960, em alguns casos antecedendo o modelo que seria implantado pelo regime militar: agências públicas organizadas em moldes empresariais baseadas em carreiras técnicas próprias, realidade tarifária e

financiamento via fundos públicos com recursos de empréstimos, inclusive internacionais. A partir do final dos 1960, esse modelo massificou e nacionalizou as políticas de habitação, saneamento e transportes de massa (trens e metrô). As duas primeiras envolveram a construção de sistemas nacionais de financiamento e uma rede de fundos e agências públicas incluindo o próprio BNH, mas também fundos estaduais, Cohabs e Companhias estaduais de saneamento (Maricato, 1987). Em todos os casos, as comunidades de políticas foram reforçadas ou mesmo constituídas, em torno de agências estatais com protagonismo técnico e capacitação, embora fortemente dependentes de empresas privadas contratistas de obras e serviços variados, ainda mais fortalecidas no período. Tanto essas comunidades quanto essas empresas constituíram-se em importantes legados para o funcionamento da política do urbano, influenciando-as decisivamente até hoje.

O regime militar também representou um momento especial de produção de capacidades institucionais municipais em São Paulo. Data desse período a constituição de agências importantíssimas como a Companhia do Metrô (então com grande participação municipal), a Companhia de Engenharia de Tráfego e as primeiras subprefeituras, assim como a empresa de planejamento metropolitano - a Emplasa. De maneira similar ao período varguista, o regime militar representou um momento de reforço concentrado das estruturas estatais, ao mesmo tempo que também reforçava e empoderava os capitais do urbano pela contratação direta no mercado de diversas atividades.

A redemocratização trouxe a desmontagem formal da lógica da cidadania regulada no desenho dos sistemas de políticas sociais. Isso não significou a universalização do acesso com boa qualidade, mas tem representado a redução das desigualdades de acesso, ao menos quantitativas, na maioria das políticas (Arretche, 2015). No caso das políticas do urbano, a dinâmica desde a constituição de 1988 foi variada, em especial pela ausência de financiamento e regulação federal até meados da década de 2000. As coberturas de infraestrutura e serviços – abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica e limpeza urbana - apontaram para a universalização, embora com desigualdades regionais e sociais, sobretudo na qualidade dos serviços prestados (Marques, 2015). Após a criação do Ministério das Cidades em 2002 as políticas do urbano passaram a ser objeto de crescente regulação federal, embora ainda de forma subfinanciada. A grande maioria dos recursos disponibilizados

no período se concentrou na produção de habitações novas para venda financiada em conjuntos de periferia pelo programa Minha Casa Minha Vida, embora agora com subsídios federais que solvabilizaram uma parte da demanda de renda muito baixa, até então completamente desconsiderada pelas políticas de habitação. A produção de capacidades técnicas foi incentivada pelo governo federal, assim como a disseminação de instrumentos e políticas inovadoras, mas as iniciativas permaneceram à discricionariedade dos governos locais. Mais recentemente, a participação privada na prestação de políticas urbanas cresceu e se diversificou, como veremos em vários capítulos desse livro para o caso de São Paulo.

Portanto, os legados que cercam as políticas do urbano nas cidades brasileiras, inclusive São Paulo, são de forte presença estatal, embora com capacitação relativamente baixa, associada à alta presença de capitais do urbano, dependentes de contratos estatais. Desde a redemocratização a competição político-eleitoral tem se tornado mais intensa, ao mesmo tempo em que os governos locais se tornaram mais capacitados, empoderando simultaneamente políticos e burocratas. A prestação de serviços e políticas têm aumentado e se diversificado, embora com desigualdades na qualidade. Em período recente, tanto as políticas e a regulação federal quanto as formas de participação privada têm aumentado, ampliando o leque de atores envolvidos na produção de políticas e complexificando os padrões de governança que as produzem.

Bibliografia

- Abers, Rebecca; Serafim, Lizandra e Tatagiba, Luciana. (2014), “Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A experiência na era Lula”. *Dados*, Vol. 57 (2), p. 325-357.
- Arretche, Marta. (2001). “Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma dos Programas Sociais”. *Dados*, Vol 45 (3), p. 431-457.
- Arretche, Marta. (2012), *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Ed. FGV.
- Arretche, Marta. (org.) (2015), *Trajetórias da desigualdade*. São Paulo: Ed. Unesp/CEM.
- Barach, Peter e Baratz, Michael. (1963). "Decisions and non-decisions: an analytical framework". *American Political Science Review*, 57.
- Bichir, Renata. (2015). *Capacidades estatais para a Implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul*. IPEA, Texto para discussão (TED) 2032. Brasília: IPEA.
- Brenner, Neil e Theodore, Nick. (org.) (2002). *Spaces of neoliberalism*. Oxford: Blackwell Pub.

- Camargos, Regina. (1993), *Estado e empreiteiros no Brasil: uma análise setorial*. Campinas: Dissertação de mestrado apresentada no IFCH/Unicamp.
- Cardoso, Fernando Henrique. (1970) “Planejamento e política: os anéis burocráticos”, in Betty Lafer, *Planejamento no Brasil*, São Paulo, Perspectiva.
- Cohen, Michael; March, James e Olsen Johan. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, (1): pp. 1-25.
- Dallari Bucci, Maria Paula e Duarte, Clarice (org.). (2017), *Judicialização da saúde: a visão do poder executvo*. SãoPaulo: Saraiva Jur.
- Davies, Jonathan. (2003). Partnerships versus regimes: Why regime theory cannot explain urban coalitions in the UK. In: *Journal of Urban Affairs*, Vol. 25 (3). P. 253-269.
- Desrosières, Alain. (2014). *Prouver et gouverner: une analyse politique des statistiques publiques*. Paris : La Découverte.
- Dias, José. (1994). Os engenheiros do Brasil. In: Ângela de Castro Gomes (coord.) *Engenheiros e economistas: novas elites burocráticas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- Dilworth, Richardson. (org.) (2009), *The city in American Political Development*. Nova Iorque: Routledge.
- Elkin, Stephen. (1985), Twentieth century urban regimes. In: *Journal of Urban Affairs*, Vol. 7 (2).
- Fiorina, Morris. (1989), *Congress: keystone of the Washington Establishment*. New Haven: Yale University Press.
- Flanagan, Richard. (2004), Opportunities and constraints on mayoral behavior: a historical institutional approach. *Journal of Urban Affairs*, Volume 26, Number 1, pages 43–65.
- Gurza Lavalle, Adrian; Castello, Graziela; Bichir, Renata. (2008), *The backstage of civil society: protagonism, networks, and affinities between civil organizations in São Paulo*: Brighton: IDS.
- Haas, Peter. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. In: *International organization*, Vol. 46 (1).
- Harding, Alan. (1997), Urban Regimes in a Europe of the Cities? *European urban and regional studies* 4 (4): p. 291-314.
- Heinz, J.; Laumann, E.; Nelson, R. e Salisbury, R. (1997) *Hollow core: private interests in national policy making*. Cambridge, Harvard University Press.
- Jobert, Bruno. e Muller, Pierre. (1987). *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF.
- John, Peter (2005), Why study urban politics? In: Davies, Jonhatan e Imbroscio, David. (org.) *Theories of urban politics*. Nova Iorque: Sage.
- Kingdom, John. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*.
- Kinzo, Maria; Borin, Ivan e Martins Jr., José. (2003), Padrões de competição eleitoral na disputa para a câmara paulistana - 1992-2000. *Novos Estudos*, No 65: p. 45-56.
- Knoke, David.; Pappi, Franz.; Broadbent, J. and Tsujinaka, Y. (1996) *Comparing policy networks: labor politics in the U.S., Germany, and Japan*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Kuschnir, Karina. (2000), *O cotidiano da política*. Rio de Janeiro: Zahar Ed.
- Lascoumes, Pierre e Le Galès, Patrick (2007), Introduction: Understanding Public Policy through its Instruments. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20 (1): p. 1–21.
- Le Galès, Patrick (2016). Neoliberalism and Urban Change: Stretching a Good ideia Too Far? *Territory, Politics, Governance*, Vol. 4, No. 2, 154–172.

- Le Galès, Patrick. (2000) Private-sector interests and urban governance. In: Bagnasco, A. e Le Galès, P. (org.) *Cities in Contemporary Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Le Galès, Patrick. (2001), Regulations and Governance in European Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol 23 (3): p. 485-506
- Le Galès, Patrick. (2011), Urban policies in Europe: what is governed? In: Bridge, G. e Watson, S. (org.), *The New Blackwell Companion to the City*. Oxford: Blackwell.
- Levi-Faur, David. (2005). The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, No 598: p. 12.
- Limongi, Fernando e Mesquita, Lara. (2011), Estratégia Partidária e Clivagens Eleitorais: As Eleições Municipais pós redemocratização. In: Kowarick, L. e Marques, E. (org.), *São Paulo: novos percursos e atores*. São Paulo: Editora 34/CEM.
- Lipsky, Michael. (1980). *Street-level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation,
- Lowi, Theodore. (1964). American business, public policy case studies and political theory. *World Politics*, 16.
- Lowndes, Vivianne. (2001), Rescuing Aunt Sally: Taking institutional theory seriously in urban politics. *Urban Studies*, Vol 38 (11), p. 1593-1971.
- Lucas, Jack. 2017. Urban Governance and the American Political Development Approach. *Urban Affairs Review*, Vol. 53(2) 338–361.
- MacKenzie, David. (2006). *An Engine, Not a Camera: How Financial Models Shape Markets*. Cambridge: MIT Press.
- Maricato, Erminia. (1987). *Política habitacional no regime militar*. Petrópolis: Vozes
- Marques, Eduardo. (1995), Da higiene à construção da cidade: a constituição do setor saneamento no Rio de Janeiro. *Revista História, Ciência, Saúde - Manguinhos*, Vol. 2 (2).
- Marques, Eduardo (2012) Public policies, power and social networks in Brazilian urban policies. *Latin American Research Review*, Vol. 47 (2).
- Marques, Eduardo. (2013). Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. *Brazilian Political Science Review*, Vol. 7.
- Marques, Eduardo. (2015). Condições urbanas. In: Arretche, Marta. (org.) *Trajetórias da desigualdade*. São Paulo: Ed. Unesp/CEM.
- Marques, Eduardo (2016). De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. *Novos Estudos Cebrap*, No 105, p. 15-39.
- Marques, Eduardo (2017). Em busca de um objeto esquecido: a política e as políticas do urbano no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 32 (95), p. 1-18
- Marques, Eduardo. & Faria, Carlos. (ed.) (2013) *A Política Pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Ed. Unesp/CEM.
- Massey, Doreen. (2005), *For space*. Nova Iorque, Sage.
- McKenna, George. (1976). *American politics: ideals and realities*. Nova Iorque: McGraw-Hill.
- Mendonça, Clarice e Fuks, Mario. (2015), Privação relativa e ativismo em protestos no Brasil: uma investigação sobre o horizonte do possível. *Opinião Pública*, Vol. 21 (3), p.626-642.
- Moloch, Harvey. (1976), *The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place*. *The American Journal of Sociology*, Vol. 82, No. 2, pp. 309–332
- Nunes, Edson. (1997). *A gramática política do Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

- Orren, Karen e Skowronek, Stephen. 2004. *The search for American political development*. Cambridge: Cambridge University Press
- Peck, Jamie e Theodore, Neil. (2010), *Mobilizing policy: Models, methods, and mutations*. *Geoforum* 41; p.169–174.
- Pierre, Jon. (2011), *The politics of urban governance*. Londres: Palgrave McMillan, Cap. 3 a 6.
- Pierson, Paul. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Pires, Roberto e Gomide, Alexandre. (2014). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea.
- Pires, Roberto. (2016). *Sociologia do guichê. Artigo apresentado na mesa “Burocracias implementadoras e desigualdades sociais” no encontro da Anpocs*.
- Rangel, I. (1987). *O Papel dos Serviços de Utilidade Pública*. In: CCJE/UFRJ. *Crise Urbana e Privatização dos Serviços Públicos*. Rio de Janeiro: UFRJ.
- Rast, Joel. *Regime building, institution building: urban renewal policy in Chicago, 1946–1962*. *Journal Of Urban Affairs*, Vol. 31, (2), p. 173–194.
- Rhodes, Ron. (2006), “Policy network analysis”. In: Goodin, R, ed. *Oxford handbook of public policy*, pp.425-447.
- Robinson, Jenifer. 2011. *Cities in a World of Cities: The Comparative Gesture*. *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol 35 (1): pp. 1-23.
- Sabatier, Paul. e Jenkins-Smith, H. (1993) *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, Westview Press.
- Santos, Wanderley dos. (1979), *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Ed. Campus.
- Schmitter, Philip. (1989). “The corporatim is dead? Long live the corporatism !” In: *Government and opposition*, Vol. 24, No 1.
- Sellers, Jeffrey. (2005), *Re-placing the nation: an agenda for comparative urban politics*. *Urban Affairs review*, Vol. 40: p. 419-445.
- Sikkink, Katerine. (1993) *Las capacidades y la autonomía del Estado em Brasil e Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista*. In: *Desarrollo Economico*, Vol 32, No 128.
- Silva, Patrick. (2014). *O poder legislativo municipal: estrutura, composição e produção*. São Paulo: DCP/USP, Dissertação de mestrado.
- Skocpol, Theda. (1985). *Bringing the state back in: strategies of analysis in current research*. In: Evans, P.; Ruesschmeyer, D. e Skocpol, T. (org.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda. (1992), *Protecting soldiers and mothers*. Cambridge: Belknap Press.
- Skowronek, Stephen. 1993. *The politics presidents make: leadership from Johan Adams to George Bush*. Cambridge: Belknap Harvard.
- Stoker, Gerry. (1998), *Governance as theory: five propositions*, *International Social Science Journal*, Vol. 50 (155), pp.17–28.
- Stone, Clarence. (1993), *Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach*, *Journal of Urban Affairs*, Vol. 15 (1), pp.1-28.
- Tatagiba, Luciana. 2011. *Relação entre movimentos sociais e instituições políticas na cidade de São Paulo. O caso do movimento de moradia*. In: Kowarick, L. e Marques, E. (eds.) *Caminhos cruzados: sociedade, política, cultura*. São Paulo, Ed. 34.
- Telles, Pedro. (1994), *História da engenharia no Brasil*. Rio de Janeiro: Clube de Engenharia/Clavero, 2 vols.

- Torres, Haroldo (2005). Políticas sociais e espaço: uma abordagem metropolitana. In: Marques, E.; Torres, H. São Paulo, segregação, pobreza e desigualdades sociais. São Paulo: Editora Senac.
- Trounstine, Jessica. 2009. Challenging the machine-reform dichotomy: two threats to urban democracy. In: Dilworth, R. (org.) The city in American Political Development. Nova Iorque: Routledge.
- Ward, Kevin. (2006), "Policies in motion", urban management and State restructuring the trans-local expansion of Business Improvement Districts. In: IJURR, Vol 30 (1): p. 54-75.
- Wildavsky, Aaron. e Pressman, J. (1973). Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; or, Why it's Amazing that Federal Programs Work at All. Los Angeles: University of California Press.
- Wolfinger, Raymond. 1972. Why Political Machines Have Not Withered Away and Other Revisionist Thoughts. The Journal of Politics, Vol. 34, No. 2, pp. 365-398.