

Fundação Editora do Unesp (FEU)  
Praça da Sé, 108  
01001-900 – São Paulo – SP  
Tel.: (0xx11) 3242-7171  
Fax: (0xx11) 3242-7172  
www.editoraunesp.com.br  
www.livrariaunesp.com.br  
feu@editora.unesp.br

Centro de Estudos da Metrópole (CEM)  
Av. Prof. Luciano Gualberto, 315 (USP) Salas  
116B (1ª andar) e 2 (2ª andar)  
05508-900 – São Paulo – SP  
R. Morgado de Mateus, 615 (Cebrap)  
04015-902 – São Paulo – SP  
Fone (Cebrap): (0xx11) 5574-0399  
Fone (USP): (0xx11) 3091-2097  
contato@centrodametropole.org.br  
www.centrodametropole.org.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD  
Elaborado por Vagner Rodolfo da Silva - CRB-8/9410

P769

As políticas do urbano em São Paulo / organizado por Eduardo Marques.  
– São Paulo: Editora Unesp; Centro de Estudos da Metrópole, 2018.

ISBN 978-85-393-0750-0

1. Ciência política. 2. Urbanismo. 3. Administração pública. 4. Serviços públicos. 5. São Paulo (cidade). I. Marques, Eduardo. II. Título.

2018-1012

CDD: 320.6  
CDU: 351

O Centro de Estudos da Metrópole (CEM) é um dos Centros de Pesquisa, Inovação e Difusão (Cepid) da Fapesp e um dos Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia do CNPq, com sede na Universidade de São Paulo e no Cebrap. Fundado em 2001, reúne pesquisadores de diferentes áreas das ciências sociais voltados ao estudo das desigualdades sociais e espaciais em contextos urbanos e metropolitanos.

Esta coedição foi viabilizada por recursos da Fapesp/Cepid associados ao processo nº 2013/07616-7

Editora afiliada:



## Sumário

Introduzindo as políticas do urbano	1
<i>Eduardo Marques</i>	
1 Como estudar as políticas do urbano?	13
<i>Eduardo Marques</i>	
2 Política e coalizões de governo	45
<i>Eduardo Marques e Telma Hoyler</i>	
3 A rede dos gestores locais	79
<i>Eduardo Marques</i>	
4 Análise da governança do orçamento público	111
<i>Ursula Dias Peres</i>	
5 Produção pública de habitação	141
<i>Eduardo Marques, Magaly Pulhez e Stefano Pagin</i>	
6 O cotidiano esquecido da regulação na produção habitacional privada	173
<i>Telma Hoyler</i>	

7	Limpeza urbana: política, modelos institucionais e os limites do Estado	201
	<i>Samuel Ralize de Godoy</i>	
8	Paradigma e mudança na mobilidade urbana	227
	<i>Carolina Requena</i>	
9	Instrumentos de políticas e seus impactos: do governo analógico ao governo eletrônico dos serviços de ônibus em São Paulo	253
	<i>Marcos Lopes Campos</i>	
10	Metrô de São Paulo: burocracia pública, decisões e financiamento	283
	<i>Daniela Costanzo</i>	
11	Política de renovação urbana: conflitos, instrumentos e gradualismo	313
	<i>Betina Sarue e Stefano Pagin</i>	
12	Grandes projetos urbanos – Porto Maravilha	345
	<i>Betina Sarue</i>	
	Comparando políticas do urbano na São Paulo recente	375
	<i>Eduardo Marques</i>	
	Sobre os autores	403

# 1

## Como estudar as políticas do urbano?

Eduardo Marques

O objetivo do presente capítulo é discutir os principais elementos teóricos associados à análise das políticas públicas em grandes cidades, a fim de subsidiar os capítulos que se seguem. Em seu conjunto, a discussão sugere um quadro analítico para a definição das políticas do urbano no Brasil e dos principais processos, atores e dimensões a se considerar no seu estudo. Ao menos uma parte dos argumentos pode se aplicar igualmente a cidades de outros portes, mas o tamanho e a complexidade dos tecidos social e urbano de nossas metrópoles lhes trazem fortes especificidades, razão pela qual a presente discussão não ambiciona outros núcleos urbanos.

Políticas públicas são entendidas aqui como o Estado em ação (Jobert; 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 –, mesmo que por vezes incidam principalmente sobre os seus moradores. Estão aí incluídas evidentemente as políticas de produção do próprio espaço urbano construído, tanto em sua dimensão de intervenção direta, como as políticas de transportes, infraestrutura urbana e habitação popular, quanto as de regulação estatal das ações privadas de produção do ambiente construído, como as políticas de licenciamento de empreendimentos habitacionais privados, por exemplo (todas analisadas em capítulos subsequentes).

No caso de todas essas políticas, a delimitação é simples, pois a cidade é o próprio objeto das políticas. Também se incluem entre as políticas do urbano, no entanto, ações do Estado que, embora não construam diretamente ambiente construído, 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, ela cria, altera ou desenha o espaço urbano ao influenciar a forma como os habitantes da cidade a vivenciam, 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 modo similar às facetas temporais associadas a seus momentos de ocorrência e à ordem, ao ritmo e à 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 nas políticas, tanto na formulação quanto na implementação, apresentam espacialidades intrínsecas e constitutivas, visto que contêm em si e são definidos 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 forjadas a partir de percepções do espaço, as quais são socialmente construídas e implicam relações de poder que, por sua vez, são também geográficas – isso explica por que diferentes grupos sociais e culturas interpretam o espaço de maneira diversa (Massey, 2005). Em terceiro lugar, as ações, os equipamentos e as organizações do Estado se localizam no que John (2005) denominou proximidade. Os programas e políticas do Estado (na verdade, as mais variadas instituições políticas) sempre partem de configurações espaciais prévias e as transformam continuamente. 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 níveis de governo, e não apenas pelo governo local. 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 atuando 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. Esse argumento já está bem estabelecido para as políticas sociais, nas quais o federalismo foi uma dimensão central das reformas setoriais realizadas nos últimos trinta anos (Arretche, 2012), mas é usualmente menos considerado nas políticas do urbano. Entretanto, mesmo que a titularidade institucional seja municipal na maior parte dessas – 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 em simultâneo as várias escalas, dependendo do objeto.

Mas que elementos e processos devemos considerar para o estudo das políticas do urbano? Classicamente, as literaturas brasileiras de estudos

urbanos e de ciência política não consideraram as especificidades inerentes ao tema, assim como também não consideraram as da política do urbano (Marques, 2017). As investigações urbanas brasileiras desenvolveram uma grande quantidade de estudos monográficos sobre políticas e cidades específicas, mas pouco dialogaram com a pesquisa de políticas públicas, dificultando a geração de acúmulo teórico. Além disso, a maioria desses esforços 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 aos modelos analíticos das políticas públicas.

Políticas públicas são produtos de ações (ou, por vezes, inações, mas deliberadas no sentido de Bachrach e Baratz, 1963) de agentes e agências públicas, ou de terceiros com poder delegado por eles para fazê-lo. Os debates das 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 tecnicista e baseada na centralidade de processos autocráticos e racionais de decisão. Porém, como consequência de décadas de debates em várias disciplinas (Marques; Faria, 2013), 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 preexistentes quanto pelos legados (e enquadramentos) dos problemas sobre os quais as políticas devem incidir. Esses legados conformam os campos em que 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 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 necessitar 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 seção 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*) destas com agentes e suas estruturas de mobilização na sociedade (Skocpol, 1992). 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; 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 demonstradas amplamente, em especial nas políticas sociais (Arretche, 2012), mas não com muita clareza 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 em relação às 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; Nunes, 1997). De um lado, desenhos de políticas influenciam os tipos de conflito político que elas podem albergar (Lowi, 1964). De outro,

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, 2002).

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 impacta 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 foi elemento central na transformação de diversas políticas do urbano em São Paulo recentemente.

Isso me leva a destacar a 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; 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. Contudo, 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 compõem e discutir como eles podem se fazer presentes ou não. Outro elemento a destacar diz respeito ao fato de essas capacidades 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, em vez 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 que 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 microinstituições ou elementos aparentemente técnicos e mesmo operacionais de políticas, os quais tornam algumas 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 interesse cada vez maior aos chamados instrumentos de políticas públicas, presentes em todos os tipos de políticas (Lascoumes; Le Galès, 2007) – “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”.

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 maneira similar às técnicas de quantificação e aos modelos teóricos ou explicativos dos fenômenos sociais (Desrosières, 2014; MacKenzie, 2006). Os instrumentos, portanto, são intrinsecamente sociais e políticos (Lascoumes; 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, 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 deste 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 por meio de processos de mobilidade de políticas. Dentre estes, podemos citar como exemplo formatos legais e arquiteturas financeiras – câmaras de compensação de tarifas, fórmulas de remuneração, formatos contratuais, certificados de potencial adicional de construir –, equipamentos físicos mobilizados de determinadas formas

– GPSs, câmeras eletrônicas, sistemas informatizados – e mesmo novos formatos institucionais – as Operações Urbanas, por exemplo.<sup>1</sup>

Uma última especificidade institucional a destacar das políticas do urbano tange às peculiaridades do ciclo de políticas, e em especial da implementação nesse tipo de políticas. 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 nas explicações sobre políticas no início dos anos 1970 pelas chamadas análises *top-down*, nas quais a implementação era entendida como uma fase da produção de políticas importante por alterar o que havia sido decidido e definido no topo das cadeias de produção de políticas (Pressman; Wildavsky, 1973). A implementação seria algo que corromperia o que havia sido definido antes (e acima), sem particular caráter criativo. No início dos anos 1980 se estabeleceram argumentos a favor de uma visão *bottom-up* dos efeitos da implementação, sustentando que as fases finais de entrega das políticas não apenas executariam o que havia sido decidido antes, mas criariam elementos novos, inclusive nos escalões mais baixos da cadeia de produção das políticas (Lipsky, 1980), nos quais as formas de interação na entrega das políticas produzem grandes efeitos (Pires, 2016).

No caso das políticas do urbano isso é especialmente verdadeiro, considerando a proximidade dos escalões formalmente responsáveis pelas decisões com os agentes incumbidos da 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 partes de políticas passadas, de forma próxima ao descrito pelo modelo da lata do lixo de Cohen, March e Olsen (1972). Dado que

<sup>1</sup> Cf. os capítulos 6, 7, 9 e 12, neste volume.

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 destacado no início deste capítulo, 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 (embora de formas diferenciadas, dependendo da área) e incidem sobre ele. Políticas do urbano, assim como a política do urbano, se localizam, o que é denominado por alguns autores de propinquidade. Ademais, 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 gera 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 dessa 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 construíram a convicção de que os atores são também informados por ideias e tentam alcançar ativamente suas preferências substantivas de política. De modo complementar, quando atores se encontram no interior de comunidades setoriais (Jobert; Muller, 1987) e/ou redes de políticas (Knoke et al., 1996), ideias e soluções também se encontram e se transformam (Kingdon, 1984), levando em alguns casos até à construção de comunidades epistêmicas (Haas, 1992). Esse é um dos principais elementos levantados hoje na explicação do surgimento de

novas ideias, agendas e soluções (Kingdon, 1984; Sabatier; Jenkins-Smith, 1993), assim como na transformação dessas ideias e políticas a partir dos diálogos criados por sua difusão (Ward, 2006). Em alguns casos, as novas ideias e sua transformação em políticas e instrumentos geram impactos não apenas em dimensões operacionais das políticas ou na sua conformação, mas até crenças profundas (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993), levando mesmo a mudanças de paradigma de política.

Como veremos nos capítulos que se seguem, diversas ideias de políticas foram produzidas e introduzidas em São Paulo nas últimas décadas. Em alguns poucos casos, produziram alterações nas agendas pública e governamental, nas próprias políticas e na política que as cercava, considerando a sua defesa por certos atores (como na mobilidade urbana). Em outros casos, porém, novas ideias de políticas apareceram e foram defendidas por certos atores, mas não chegaram a modificar o cerne das políticas locais (como as políticas de urbanização de favelas), sendo em alguns casos descartadas e, em outros, permanecendo marginalizadas (como a reciclagem de resíduos e as reformas de cortiços).<sup>2</sup>

## 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, 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 por meio do conceito de “mudanças duradouras de autoridade governamental” (Skowronek, 1993; 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

<sup>2</sup> Cf. os capítulos 5, 8 e 9, neste volume.

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, porém, as condições, os arranjos entre atores e o apoio político às lideranças começam a mudar, 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, conforme veremos mais adiante). As mudanças duráveis não correspondem necessariamente a períodos de controle de um certo partido sobre o Executivo, e é possível que haja chefes do Executivo contrários 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 quatro tipos de exercício de liderança – reconstrutivo (que se opõe a regimes vulneráveis), articulador (a favor de regimes resilientes), disjuntivo (a favor de regimes vulneráveis) e resistente (contrário 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 (Flanagan, 2004).

Mas que tipos de atores são relevantes e que características gerais eles têm especificamente 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 ser oriundos dos partidos políticos vencedores de eleições. Isso lhes imprime certa lógica e cálculo políticos associados ao chamado nexo 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 destas está sempre associada (e subordinada) à maximização das suas chances de reeleição (Trounstine, 2009).

Vale dizer que o tema é pouco explorado no Brasil, em especial 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 mostram feições espaciais claras e estáveis (Limongi; Mesquita, 2011; Terron; Ribeiro; Lucas, 2012), 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, Borin e Martins Jr. (2003) e Terron, Ribeiro e Lucas (2012) discutem como possível distritalização informal. A espacialização dos votos e das políticas aumenta a possibilidade de identificação de beneficiários de políticas singulares. Por essa 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 a 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, pois estes controlam os recursos de poder que permitem aumentar suas chances de

reeleição. Por esse motivo, realizam indicações de obras e serviços, assim como mantêm operadores políticos de sua confiança no Executivo para controlar políticas (D'Ávila Filho; Lima; Jorge, 2014; Lopez, 2004; Rocha; Silva, 2017). 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, de especial importância em cidades de grande porte. Essa dimensão é absolutamente central para os políticos e as administrações locais e é desconhecida quase que por completo da literatura da ciência política, representando uma importante especificidade da política do urbano.

Além dos políticos, vale acrescentar aqui a importância das dinâmicas próprias às instituições políticas locais. Como já destacado antes, 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 relevância 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 sabemos 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 (Bucci; 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 seção anterior, as agências responsáveis pela produção de políticas urbanas e os indivíduos e grupos que nelas operam são portadores de interesses próprios, irredutíveis a grupos da sociedade, além de dispor de recursos de poder próprios (inclusive por se posicionar diretamente na cadeia de produção de políticas). Em termos históricos, as burocracias locais tendem a ser insuladas e pouco capacitadas no Brasil, mas ao longo do período democrático recente a capacitação dos governos locais tem aumentado (Arretche, 2012). A dimensão espacial também marca as agências estatais locais, 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 – de habitação, sobretudo (cf. 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 (2016b), não está presente aqui nenhuma premissa de captura estrutural do Estado, como usualmente mobilizado por análises marxistas. Momentos de captura da política local por grupos econômicos podem acontecer, mas estes são produto do desenrolar da política do urbano e não de qualquer estrutura social definida previamente. Os capitais do urbano, porém, 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 fazer sentido enfatizar a valorização da terra e a influência dos incorporadores

(como faz a literatura urbana classicamente), mas 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 nos ciclos de valorização da maior parte dos capitais do urbano. Essa variedade é analisada em detalhes no caso paulistano nos artigos contidos em Marques (2016b).

Vale apontar ainda 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 decisivas 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, denota a presença cada vez maior de modelos neoliberais de políticas (Brenner; Theodore, 2002). Entretanto, tendo a concordar com Le Galès (2016a) de que esse tipo de rótulo mais oculta do que ilumina. A adoção de definições demasiadamente amplas e pouco precisas quanto ao significado permite enquadrar quaisquer políticas na chamada onda neoliberal, ao mesmo tempo que as esvazia de suas especificidades.

Parece-me mais proffica 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 em geral 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 Lavalle, 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, têm marcado presença na cena política, em especial urbana, como movimentos identitários e associados a diversas condições minoritárias, além de outros com pautas tipicamente urbanas, caso do Movimento Passe Livre (MPL), em São Paulo (Mendonça; 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 de esses não poderem ser pensados de forma autônoma e isolada. Devemos evitar qualquer ideia de isolamento e tentar compreender as múltiplas formas de relação e conexão que eles 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, 1992), 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 (Lavalle; Castello; Bichir, 2008; Abers; Serafim; Tatagiba, 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 sociais 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 Estados 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, canalizado 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 seriam típicas 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., 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 políticos. Já sugeri em trabalhos anteriores (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 em perspectiva internacional sugeriram ao menos duas contribuições a respeito da interação de atores políticos. Já nos anos 1970, Moloch (1976) sustentou que, graças à estrutura fiscal norte-americana, 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 (1985) e Stone (1993), posteriormente, sustentaram que a ideia das máquinas não explicaria a variabilidade das situações encontradas.

Sobretudo 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 sem 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 Europeia) no financiamento e na proposição de políticas (Harding, 1997; Davies, 2003). Em certo sentido, tanto máquinas de crescimento quanto regimes urbanos denominam casos específicos de mudança durável de autoridade governamental (Orren; 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. Infelizmente, cidades contam com inúmeras situações de mudanças duráveis sem a presença de agendas substantivas, ou tendo o controle político local em si como única agenda.

Todos esses debates tiveram influência recente das discussões a respeito da governança. Essa categoria tem recebido inúmeras denominações no exterior (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 predeterminar 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, 2016b), 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. Ademais, 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 as grandes obras de infraestrutura, 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 de 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 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 estas 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 uma perspectiva mais geral, políticas acontecem nos ambientes formados pela construção histórica dos Estados, das “suas sociedades” (no sentido dos conjuntos de atores presentes e seus recursos de poder), 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 (primeiro a gás e depois elétrica) e coleta de resíduos sólidos. Quase na totalidade dos casos, esses serviços pioneiros foram implantados por empresas privadas brasileiras, mas após alguns anos foram repassados 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, em vez 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, mais adiante, com a Grande Depressão (Rangel, 1987), 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 pela primeira vez no país a regulação de construções e projetos privados de forma ampla.

Portanto, embora o aparato estatal varguista tenha estruturado nacionalmente as primeiras políticas de previdência, assistência médica, habitação, saneamento e assistência social a partir de 1930 (submetidas à lógica da cidadania regulada, conforme Santos, 1979), as políticas e os serviços urbanos as precedem nas maiores cidades, prestados 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. Assim, o mercado de obras e serviços públicos – absolutamente central em termos políticos e econômicos 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, 1997), 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 (Marques, 2003; cf. também o capítulo 8, neste volume).

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 para a prestação de serviços de infraestrutura: agências públicas organizadas em

moldes empresariais, baseadas em carreiras técnicas próprias, realidade tarifária e financiamento por fundos públicos com recursos de empréstimos, inclusive internacionais. A partir do final dos anos 1960, esse modelo massificou e nacionalizou as políticas de habitação, saneamento e transportes de massa sobre trilhos (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 Banco Nacional de Habitação (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 se revelaram 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 Paulista 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 novas habitações 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 deste 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 mostrado mais intensa, ao mesmo tempo que os governos locais se tornaram mais capacitados, empoderando simultaneamente políticos e burocratas. A prestação de serviços e políticas tem 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 crescido, ampliando o leque de atores envolvidos na produção de políticas e complexificando os padrões de governança que as produzem.

## Referências bibliográficas

- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: A experiência na era Lula. *Dados*, Rio de Janeiro, v.57, n.2, p.325-357, 2014.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. *Dados*, Rio de Janeiro, v.45, n.3, p.431-458, 2002.

- Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: FGV/FGV, 2012.
- (org.). *Trajetórias da desigualdade*. São Paulo: Editora Unesp/CEM, 2015.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. Decisions and Non-Decisions: an Analytical Framework. *American Political Science Review*, v.57, n.3, set. 1963.
- BICHIR, Renata. Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul. *Texto para Discussão Ipea*, Rio de Janeiro, n.2032, jan. 2015.
- BRENNER, Neil; THEODORE, Nik (orgs.). *Spaces of Neoliberalism*. Oxford: Blackwell Pub, 2002.
- BUCCI, Maria Paula Dallari; DUARTE, Clarice (coords.). *Judicialização da saúde: a visão do poder Executivo*. São Paulo: Saraiva Jur, 2017.
- CAMARGOS, Regina. *Estado e empreiteiros no Brasil: uma análise setorial*. Campinas, 1993. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – IFCH-Unicamp.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Planejamento e política: os anéis burocráticos. In: LAFER, Betty. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1970.
- COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, v.17, n.1, p.1-25, mar. 1972.
- DAVIES, Jonathan. Partnerships Versus Regimes: Why Regime Theory Cannot Explain Urban Coalitions in the UK. *Journal of Urban Affairs*, v.25, n.3, p.253-270, 2003.
- D'ÁVILA FILHO, Paulo; LIMA, Paulo; JORGE, Vinícius. Indicação e intermediação de interesses: uma análise da conexão eleitoral na cidade do Rio de Janeiro, 2001-2004. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.22, n.49, p.39-60, jan./mar. 2014.
- DESROSIÈRES, Alain. *Prouver et gouverner: une analyse politique des statistiques publiques*. Paris: La Découverte, 2014.
- DIAS, José. Os engenheiros do Brasil. In: GOMES, Ângela de Castro (coord.). *Engenheiros e economistas: novas elites burocráticas*. Rio de Janeiro: FGV, 1994.
- DILWORTH, Richardson (org.). *The City in American Political Development*. Nova York: Routledge, 2009.
- ELKIN, Stephen. Twentieth Century Urban Regimes. *Journal of Urban Affairs*, v.7, n.2, mar. 1985.
- FLORINA, Morris. *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- FLANAGAN, Richard. Opportunities and Constraints on Mayoral Behavior: a Historical-Institutional Approach. *Journal of Urban Affairs*, v.26, n.1, p.43-65, fev. 2004.
- HAAS, Peter. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, v.46, n.1, 1992.

- HARDING, Alan. Urban Regimes in a Europe of the Cities? *European Urban and Regional Studies*, v.4, n.4, p.291-314, out. 1997.
- HEINZ, John et al. *Hollow Core: Private Interests in National Policy Making*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.
- JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF, 1987.
- JOHN, Peter. Why Study Urban Politics? In: DAVIES, Jonhatan; IMBROSCIO, David (orgs.). *Theories of Urban Politics*. Nova York: Sage, 2005.
- KINGDON, John. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nova York: Little, Brown and Company, 1984.
- KINZO, Maria; BORIN, Ivan; MARTINS JR., José. Padrões de competição eleitoral na disputa para a Câmara paulistana, 1992-2000. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n.65, p.45-56, mar. 2003.
- KNOKE, David et al. *Comparing Policy Networks: Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- KUSCHNIR, Karina. *O cotidiano da política*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- LASCOURMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: Understanding Public Policy Through its Instruments. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, v.20 (1), p.1-21, jan. 2007.
- LAVALLE, Adrián Gurza; CASTELLO, Graziela; BICHIR, Renata. The Backstage of Civil Society: Protagonisms, Networks, and Affinities Between Civil Organizations in São Paulo. *Working Paper*, Brighton, IDS, n.299, mar. 2008.
- LE GALÈS, Patrick. Regulations and Governance in European Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, v.22, n.3, p.482-506, set. 1998.
- \_\_\_\_\_. Private-Sector Interests and Urban Governance. In: BAGNASCO, Arnaldo; LE GALÈS, Patrick (orgs.). *Cities in Contemporary Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- \_\_\_\_\_. Neoliberalism and Urban Change: Stretching a Good Idea Too Far? *Territory, Politics, Governance*, v.4, n.2, p.154-172, 2016a.
- \_\_\_\_\_. Urban Policies in Europe: What Is Governed? In: BRIDGE, Gary; WATSON, Sophie (eds.). *The New Blackwell Companion to the City*. Oxford: Wiley Blackwell, 2016b.
- LEVI-FAUR, David. The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n.598, p.12-32, 1 mar. 2005.
- LIMONGI, Fernando; MESQUITA, Lara. Estratégia partidária e clivagens eleitorais: as eleições municipais pós redemocratização. In: KOWARICK, Lúcio; MARQUES, Eduardo (orgs.). *São Paulo: novos percursos e atores (sociedade, cultura e política)*. São Paulo: Editora 34/CEM, 2011.
- LIPSKY, Michael. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nova York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LOPEZ, Felix. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre Executivo e Legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n.22, p.153-177, 2004.
- LOWI, Theodore. American Business, Public Policy Case-Studies and Political Theory. *World Politics*, v.16, n.4, jul. 1964.
- LOWNDES, Vivien. Rescuing Aunt Sally: Taking Institutional Theory Seriously in Urban Politics. *Urban Studies*, v.38, n.11, p.1953-1971, out. 2001.
- LUCAS, Jack. Urban Governance and the American Political Development Approach. *Urban Affairs Review*, v.53 (2), p.338-361, 2017.
- MACKENZIE, David. *An Engine, Not a Camera: How Financial Models Shape Markets*. Cambridge: MIT Press, 2006.
- MARICATO, Erminia. *Política habitacional no regime militar*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- MARQUES, Eduardo. Da higiene à construção da cidade: a constituição do setor saneamento no Rio de Janeiro. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, Rio de Janeiro, v.2, n.2, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Redes sociais, Instituições e Atores Políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2003.
- \_\_\_\_\_. Public Policies, Power and Social Networks in Brazilian Urban Policies. *Latin American Research Review*, v.47 (2), 2012.
- \_\_\_\_\_. Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. *Brazilian Political Science Review*, v.7, 2013.
- \_\_\_\_\_. Condições urbanas. In: ARRETCHE, Marta (org.) *Trajatórias da desigualdade*. São Paulo: Editora Unesp/CEM, 2015.
- \_\_\_\_\_. Notas sobre a política e as políticas do urbano. *Texto para Discussão/CEM*, São Paulo, n.18, 2016a.
- \_\_\_\_\_. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v.35, n.2, p.15-33, jul. 2016b.
- \_\_\_\_\_. Em busca de um objeto esquecido: a política e as políticas do urbano no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.32, n.95, p.1-18, 2017.
- MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos (eds.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp/CEM, 2013.
- MASSEY, Doreen. *For Space*. Nova York: Sage, 2005.
- MCKENNA, George. *American Politics: Ideals and Realities*. Nova York: McGraw-Hill, 1976.
- MENDONÇA, Clarice; FUKS, Mario. Privação relativa e ativismo em protestos no Brasil: uma investigação sobre o horizonte do possível. *Opinião Pública*, Campinas, v.21, n.3, p.626-642, 2015.
- MOLOCH, Harvey. The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. *The American Journal of Sociology*, v.82, n.2, p.309-332, 1976.
- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

- ORREN, Karen; SKOWRONEK, Stephen. *The Search for American Political Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Mobilizing Policy: Models, Methods and Mutations. *Geoforum*, v.41, n.2, p.169-174, 2010.
- PIERRE, Jon. *The Politics of Urban Governance*. Londres: Palgrave Macmillan, 2011. caps. 3-6.
- PIERSON, Paul. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- PIRES, Roberto. Sociologia do guichê. Paper apresentado na mesa “Burocracias implementadoras e desigualdades sociais” no encontro da Anpocs, 2016.
- PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.
- PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation: The Oakland Project*. Los Angeles: University of California Press, 1973.
- RACO, Mike. Delivering Flagship Projects in an Era of Regulatory Capitalism: State-led Privatization and the London Olympics 2012. *International Journal of Urban and Regional Research*, v.38 (1), 2014, p.176-197.
- RANGEL, I. O papel dos serviços de utilidade pública. In: CCJE/UFRJ, *Crise urbana e privatização dos serviços públicos*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1987.
- RHODES, Ron. Policy Network Analysis. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert. (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p.425-447.
- ROBINSON, Jennifer. Cities in a World of Cities: the Comparative Gesture. *International Journal of Urban and Regional Research*, v.35, n.1, p.1-23, jan. 2011.
- ROCHA, Marta Mendes da Rocha; SILVA, Bruno Souza da. O poder de indicar: preferências legislativas de vereadores mineiros. *Cadernos Adenauer XVIII*, Rio de Janeiro, n.2, 2017.
- SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank C. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 1993.
- SANTOS, Wanderley. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- \_\_\_\_\_. Gênese e apocalipse: elementos para uma teoria da crise institucional latino-americana. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n.20, mar. 1988.
- SCHMITTER, Philip. The Corporatism Is Dead? Long Live the Corporatism! *Government and Opposition*, v.24, n.1, 1989.
- SELLERS, Jeffrey. Re-Placing the Nation: an Agenda for Comparative Urban Politics. *Urban Affairs Review*, v.40, p.419-445, 2005.
- SIKKINK, Katerine. Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, v.32, n.128, 1993.
- SILVA, Patrick. *O poder Legislativo municipal: estrutura, composição e produção*. São Paulo, 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – FFLCH-USP.
- SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (eds.). *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- \_\_\_\_\_. *Protecting Soldiers and Mothers: the Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Belknap Press, 1992.
- SKOWRONEK, Stephen. The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to George Bush. Cambridge: Belknap Harvard, 1993.
- STOKER, Gerry. Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, v.50, n.155, p.17-28, mar. 1998.
- STONE, Clarence. Urban Regimes and the Capacity to Govern: a Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*, v.15, n.1, p.1-28, mar. 1993.
- TATAGIBA, Luciana. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas na cidade de São Paulo. O caso do movimento de moradia. In: KOWARICK, Lúcio; MARQUES, Eduardo (orgs.). *São Paulo: novos percursos e atores (sociedade, cultura e política)*. São Paulo: Editora 34/CEM, 2011.
- TELLES, Pedro. *História da engenharia no Brasil*. Rio de Janeiro: Clube de Engenharia/Clavero, 1994. 2v.
- TERRON, Sônia; RIBEIRO, Andrezza; LUCAS, Joyce. Há padrões espaciais de representatividade na Câmara Municipal do Rio de Janeiro? Análise dos territórios eleitorais dos eleitos em 2008. *Teoria & Pesquisa – Revista de Ciência Política*, São Carlos, v.21, p.28-47, 2012.
- TORRES, Haroldo. Políticas sociais e espaço: uma abordagem metropolitana. In: MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo (orgs.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Senac, 2005.
- TROUNSTINE, Jessica. Challenging the Machine-Reform Dichotomy: Two Threats to Urban Democracy. In: DILWORTH, Richardson (ed.). *The City in American Political Development*. Nova York: Routledge, 2009.
- WARD, Kevin. “Policies in Motion”, Urban Management and State Restructuring: the Trans-Local Expansion of Business Improvement Districts. *International Journal of Urban and Regional Research*, v.30, n.1, p.54-75, mar. 2006.
- WOLFINGER, Raymond. Why Political Machines Have Not Withered Away and Other Revisionist Thoughts. *The Journal of Politics*, v.34, n.2, p.365-398, 1972.