

POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS EM NÍVEL LOCAL – Tema 1

Eduardo Marques

Esta prova pública oral de erudição aborda um tema de grande importância, mas relativamente pouco estudado entre nós – a política e as políticas públicas das grandes cidades. A relativa ausência de estudos é até certo ponto paradoxal, ao menos por duas razões. A mais óbvia é o grau de urbanização e a importância de nossas cidades. A segunda é a presença do tema em alguns de nossos clássicos, como Oliveira Vianna e Victor Nunes Leal, por exemplo. Também aqui, portanto, se considerava que “*all politics is local politics*”, como sustentou o norte-americano Byron Price em 1932.

As discussões posteriores sobre o nosso sistema político, entretanto, deslocaram o foco para outras escalas. Os temas urbanos acabaram explorados em nossas ciências sociais principalmente pela sociologia, focando dimensões sociais de poder, mas sem tematizar em detalhes as instituições políticas e suas ações (tarefa disciplinar da ciência política). Por outro lado, o outro campo disciplinar que poderia ter tratado do assunto – os estudos urbanos – desconsiderou em grande medida o Estado e as instituições como foco de dinâmica própria, em especial pelos paradigmas teóricos adotados em suas disciplinas mais importantes (a geografia e o urbanismo).

É certo que a atenção da ciência política acompanhou a centralização política que retirou graus de liberdade dos governos locais, sobretudo no período Vargas e na ditadura militar. Esses momentos foram mediados por descentralização nos períodos democrático populista e no atual, embora nesse último combinando centralização e descentralização por políticas e fases de seus ciclos, como demonstrado por Maria Hermínia Tavares de Almeida e Marta Arretche. Desde a última redemocratização, o nível local voltou a ganhar interesse empírico para a ciência política nacional com o retorno da competição político-eleitoral às grandes cidades e as reformas federalistas de políticas públicas, mas sem contar com um quadro conceitual próprio que desse conta das especificidades da política do urbano.

Essa lacuna tem levado à produção de análises fragmentadas que pouco acumulam sobre o tema. A superação desse estado de coisas pressupõe a construção de um quadro conceitual focado nas especificidades da política do urbano, a exemplo dos existentes em outros países. Sem a ambição de encerrar esta tarefa, esta aula

delinea os contornos desse quadro e da agenda de pesquisa a ele associada. O argumento é construído em três partes: i. o que é a política do urbano; ii. como ela foi estudada internacionalmente, e iii. que elementos considerar, em especial no Brasil. A discussão se aplica a cidades em geral, mas me interessam aqui as grandes cidades.

1. O que é a política do urbano e porque não a conceituar como política urbana?

A política do urbano é entendida aqui como as ações, negociações, alianças e conflitos pelas políticas públicas urbanas e pelo poder das (e nas) instituições políticas da cidade, assim como essas próprias instituições, organizações e atores. Embora haja importantes dimensões de poder associadas à vida cotidiana e às relações interpessoais, interessam-me aqui as ligadas às políticas do Estado e às instituições políticas, sempre pensadas em relação com atores e processos sociais.

Como todas as políticas públicas, políticas do urbano são 'o Estado em ação', nos termos de Bruno Jobert e Pierre Muller (embora a inação do Estado com mobilização de viés também as caracterize, seguindo Barach e Baratz). Entretanto, nem todas as ações do Estado que atingem as cidades se enquadram nas políticas do urbano como aqui definida. Muitas delas têm efeitos sobre as cidades e sobre os níveis de vida de seus habitantes, mas afetam dinâmicas ocorridas nas cidades mais do que das cidades. As políticas do urbano envolvem primeiramente as ações do Estado que indicem sobre o tecido urbano e seus territórios, mesmo que afetem os seus moradores. Estão aqui incluídas as políticas de produção direta do espaço construído - transportes, infraestrutura e habitação popular, entre outras -, mas também a regulação estatal sobre ações privadas, como o licenciamento de empreendimentos, por exemplo.

Entretanto, as políticas do urbano também incluem ações do Estado que influenciam a sociabilidade e a vida urbana, embora sem produzir diretamente o ambiente construído. Nesses casos, a política cria e altera o espaço urbano ao influenciar como os habitantes da cidade a vivem cotidianamente. A implementação das políticas sociais, por exemplo, gera fluxos espaciais de agentes públicos e usuários e se apoia em estratégias espaciais de localização de equipamentos e programas.

A questão não se refere meramente ao local ou a escalas de análise, como destacado há tempos pela geografia e recentemente por Jeffrey Sellers. O cerne da especificidade da política e das políticas do urbano é ontológico e ligado às suas

relações com o espaço, entendido como localizações, contiguidades, distâncias e fluxos (criados e recriados pelos atores do urbano), mas também como conjunto de significados que dão sentido a esses atores. Assim, o espaço define e constitui as disputas políticas, as instituições, a operação dos governos e a política eleitoral nas cidades. Os modelos usuais da ciência política explicam diversas dessas dimensões, mas outras necessitam de conceitos próprios, em especial quando se passa da cidade como unidade (onde modelos da ciência política trabalham melhor) para dimensões e processos internos a ela (onde a interação com o espaço cria especificidades).

Em termos gerais, o espaço é uma dimensão constitutiva da política, de forma similar ao tempo, como destacou Henri Lefebvre. Ou, como defendeu Doreen Massey, se não existe política fora do tempo, não pode existir política fora do espaço. Nesse sentido, o espaço não corresponde a um plano cartesiano ou a uma página em branco, mas a uma dimensão produzida por relações sociais, sempre múltipla e em construção.

Nesse sentido, o espaço conforma uma estrutura de médio alcance que é construída e alterada pela ação social, mas que se apresenta aos atores em um dado momento como um conjunto de constrangimentos e possibilidades. Além disso, a política parte de espacialidades e espaços herdados, ao mesmo tempo em que os reconstrói constantemente. Parafraseando Marx, poderíamos dizer que os homens fazem o espaço, mas não o fazem como querem.

Esses efeitos do espaço guardam paralelismo com os efeitos das instituições discutidos pelo neoinstitucionalismo histórico. Para eles, as instituições importam, pois: i. as organizações estatais são potencialmente importantes como atores políticos, e ii. as instituições emolduram a política, no que Theda Skocpol denominou de 'caráter toquevilliano'. A analogia com o espaço procede para o segundo efeito, mas não com relação ao primeiro. Realmente não acho que o espaço aja, diferentemente de visões da sociologia próximas das redes sociotécnicas de Bruno Latour, instigantes para vários objetos da sociologia e da antropologia, mas despolitizantes para o urbano como na teoria do *assemblage urbanism*, como criticaram Michael Storper e Allen Scott.

No caso do espaço, esse caráter de moldura diz respeito a várias dimensões ao mesmo tempo. Em primeiro lugar, o espaço é dimensão constitutiva das instituições e das práticas políticas (mesmo que de forma implícita), pois estas sempre apresentam uma dimensão espacial, no que a geografia denomina de espacialidade dos processos.

Isso envolve, por exemplo, facetas espaciais das instituições como os distritos eleitorais da representação política ou as escalas do federalismo, além, obviamente, dos limites territoriais dos Estados nacionais e suas articulações supranacionais. As espacialidades também marcam as práticas políticas, como nas localizações e trajetos das campanhas eleitorais, na intersectorialidade em políticas públicas ou nos repertórios espaciais de movimentos sociais.

Por fim, o espaço define políticas (e política) em localizações, contigüidades, distâncias e fluxos, no que Peter John chama de ‘propinquidade’. A existência de legados espaciais prévios estabelece constrangimentos e possibilidades, incentivos e desincentivos para certas ações, assim como influencia os processos que ocorrem na cidade. Isso está ligado a localizações, como por exemplo as localizações das escolas, mas também fluxos das políticas, como os traçados das linhas de metrô. Como as cidades são segregadas por grupos sociais, o ‘onde’ define quase sempre o ‘quem’, e a espacialidade das políticas influencia o seu alcance, elegibilidade e capilaridade, no sentido de James Scott. Isso pode ajudar as políticas, se estratégias territoriais forem pensadas e incorporadas, como nas políticas europeias de mistura social ou nas estratégias de busca ativa das políticas assistenciais brasileiras recentes. Entretanto, também pode reforçar desigualdades e enviar ações, como nos casos de zoneamentos urbanos exclusivistas ou da concentração de recursos em escolas de melhor performance, por exemplo. Em qualquer caso, as ações e interesses políticos dos vários atores se espacializam com tais localizações e fluxos, pois estes especificam valorizações da terra, benefícios para moradores e usuários desses espaços e votos de eleitores impactados localmente. No caso da política do urbano, as formas pelas quais *policies* produzem *politics* são mediadas pelo espaço.

2. Como a política do urbano foi estudada internacionalmente?

Para uma parte da ciência política, bastaria aplicar às cidades os modelos explicativos construídos para o nível nacional, como se as instituições locais fossem miniaturas das nacionais. Estudá-las, na verdade, representaria uma tarefa intelectual menor. Para os estudos urbanos, por outro lado, os processos sociais fundamentais estariam sempre em dinâmicas e atores sociais, em uma visão “pré-neoinstitucionalismo” histórico, se isso não representar um exagero de prefixos.

A literatura internacional, entretanto, acumulou conhecimento sobre o tema ao longo do tempo. A questão era central para a ciência política nos debates entre pluralistas e teóricos das elites nos anos 1950 e 1960. No centro do debate estavam teóricos das elites como Charles W. Mills e Floyd Hunter, sustentando que as elites de cidades (e mais tarde do país) controlavam as políticas públicas de forma tematicamente abrangente e duradoura, com óbvias consequências para a idéia de democracia. Contra esse argumento se estruturou a resposta pluralista, em especial de Robert Dahl, Raymond Wolfinger e Nelson Polsby, sustentando que as desigualdades políticas nas democracias representativas não estariam associadas diretamente às desigualdades econômicas, como em sociedades estamentais. Como consequência da pluralização das sociedades produzida pelas várias dimensões de modernização ocorridas desde o século XVIII e XIX, nenhum grupo conseguiria capturar a política ampla e continuamente. Os regimes democráticos evitariam assim a captura por uma elite, embora alternassem os grupos de interesse a controlar o governo.

Os estudos urbanos, por seu lado, sempre foram influenciados por matrizes teóricas da sociologia ou que enfatizavam elementos e processos externos às instituições políticas. A ênfase já estava presente nas matrizes clássicas de Georg Simmel no início do século XX e da Escola de Chicago a partir dos 1920, mas foi reafirmada nos anos 1960 e 1970 pelo marxismo sociológico francês de Henri Lefebvre, Manuel Castells (o I e o II) e Jean Lojkine, entre outros. De forma similar, Michel Foucault teorizou sobre as dimensões microsociais do poder imbricadas no cotidiano e nas instituições, mas o sentido de instituição aí era diverso e distante do funcionamento do Estado, para além dos seus efeitos sobre nossos corpos, individuais e coletivos. Caminho similar seguiu a geografia crítica, desde as formulações clássicas de David Harvey nos anos 1970 até a recente de autores como Neil Brenner.

Após os debates dos 1950 e 1960, a ciência política se distanciou da cidade. Isso ocorreu por um foco crescente na política nacional e comparativa, mas também pela crescente (e talvez excessiva) influência da escolha racional, dificultando o diálogo com os estudos urbanos, cada vez mais próximos do marxismo e da reforma das cidades.

Apesar disso, ao menos três conjuntos de autores deram continuidade à discussão sobre política na cidade a partir dos 1970 internacionalmente. Em primeiro lugar, Harvey Moloch sustentou que o governo das cidades nos EUA estaria preso em

uma armadilha pela inexistência de recursos e políticas federais. Sendo deixados à míngua, restaria aos governos locais a mobilização da iniciativa privada para projetos de renovação, resultando em um único tipo de política – a transformação das cidades em ‘máquinas de crescimento’. Mais tarde, Stephen Elkin e Clarence Stone discordaram dessa convergência, sustentando que, dependendo dos eleitorados locais, das máquinas burocráticas e da composição do empresariado, vários tipos de ‘regime urbano’ poderiam se constituir. John Molenkopf ampliou ainda mais o argumento sobre a importância do eleitorado, sustentando que apenas raramente se constituiriam ‘coalizões políticas duradouras’ de base eleitoral. Em todos esses casos, buscou-se uma resposta ampla à clássica pergunta ‘Who governs?’, englobando toda a cidade por longos períodos e deixando pouco espaço para variações entre políticas.

Portanto, vários modelos e teorias foram desenvolvidos para interpretar a política do urbano. Todavia, essas teorias tiveram pouca influência no Brasil, à exceção da sociologia urbana marxista e, em menor grau, da Escola de Chicago. Entre os modelos recentes, apenas as ‘máquinas de crescimento’ foram mobilizadas entre nós, mas desconsiderando as enormes diferenças do nosso federalismo, sistema partidário e empresariado urbano.

3. Como então estudar a política do urbano, em especial no Brasil?

A política e as políticas do urbano envolvem basicamente os mesmos elementos da política em geral, mas com importantes especificidades. A incorporação destas depende da consideração: i. das instituições, agências e processos de produção de políticas; ii. dos atores sociais, suas relações entre si e com o Estado e iii. dos legados e dos processos que as produzem. Observemos esses elementos separadamente.

i. Instituições, agências estatais e processos de produção de políticas

As instituições enquadram a política pelas regras formais, pelas normas sociais e pelos desenhos organizacionais. Isso tem efeitos sobre dinâmicas políticas e sobre o encaixe (*fit*) dessas instituições com agentes sociais e suas estruturas de ação, como demonstrado por Theda Skocpol. As geografias de tais desenhos institucionais também apresentam consequências políticas, como mostrou Ira Katznelson para o caso da formação do sistema partidários nos EUA.

Curiosamente, apesar da ampla disseminação desses argumentos, a incorporação do neoinstitucionalismo na análise urbana é baixa, como destacou Viviane Lowndes. Sob o ponto de vista das regras e dos enquadramentos legais, essa situação se deve ao fato de muitas instituições que emolduram as políticas das cidades terem amplitude nacional, sem especificidade propriamente urbana.

A primeira dimensão institucional central, entretanto, é justamente o federalismo. A capacidade de influência e de indução federal no Brasil já foram amplamente demonstrados, em especial nas políticas sociais, por Marta Arretche e outros, mas isso não é tão claro no caso das políticas do urbano. Entretanto, mesmo que a autoridade decisória formal da maior parte das políticas do urbano seja municipal, as ações dos vários níveis de governo tornam imprescindível analisá-las simultaneamente em variados desenhos federativos, dependendo do objeto.

A segunda dimensão institucional central diz respeito aos desenhos de agências, organizações e das próprias políticas. Diferentes formatos criam condições diversas de insulamento e levam à produção de capacidades diferentes como tematizado por autores como Kathryn Sikkink e Edson Nunes. Por um lado, desenhos de políticas influenciam os tipos de conflito político que elas podem albergar como nos mostrou Theodore Lowi, já nos anos 1960. Esse mecanismo é geral, mas os desenhos das políticas do urbano se especializam, em especial na entrega de serviços e políticas, influenciando a sua efetividade e as relações entre agências e atores dispersos territorialmente. Novamente, o espaço media a produção de *politics* pelas *policies*.

De forma associada, é preciso destacar as peculiaridades do ciclo de políticas do urbano, e em especial da implementação, já que as cidades são comumente o palco da entrega final de políticas públicas. A cadeia de produção das políticas do urbano é relativamente curta em uma estrutura de poucas camadas administrativas e as atividades de decisão e de implementação são ainda mais interpenetradas do que em políticas de produção mais longa, mesmo em metrópoles. No caso das políticas do urbano, embora argumentos de tipo top-down sobre a implementação (à lá Wildavsky e Pressman) continuem relevantes, a consideração do caráter criativo (e não só executivo) da entrega final de políticas como destacado por Michael Lipsky e pela 'sociologia do guichê' francesa é fundamental. Essa proximidade dá um caráter interativo às decisões e à implementação, influenciando-se mutuamente em

processos de tentativas e erros e com a recuperação frequente de políticas passadas, de forma similar ao 'modelo da lata do lixo' de James March e Johan Olsen.

Vale dizer que a localização dos equipamentos das políticas e seus traçados espaciais (fixos e fluxos no sentido de Milton Santos) dão à política e às políticas do urbano um caráter inercial ainda mais forte do que o tematizado através da idéia de dependência da trajetória por Paul Pierson para as políticas em geral. Como já citei, o 'onde' nesse caso define o 'quem', beneficiando grupos localizados que se constituem em atores coletivos empoderados pela espacialização própria política, gerando mecanismos de retornos crescentes ainda mais fortes do que em políticas não espacializadas. A mobilização política de habitantes de áreas de alta renda protegidas por zoneamento exclusivista constituem um exemplo desse tipo de mecanismo.

Outro tema de suma importância se concentra nas capacidades estatais. O conceito aponta elementos centrais para a produção de estratégias bem-sucedidas em termos técnicos e políticos. Entretanto, parece também evidente que carrega certa endogenia, ao designar certo resultado (positivo) em vez de especificar os processos e condições da sua produção. Talvez seja mais apropriado, portanto, analisar os elementos que compõem as capacidades, entendidos de forma relativa e relacional (e não substantivada), pois se trata sempre de recursos com relação aos de outros atores.

A discussão sobre as capacidades aponta também para a existência de micro-instituições ou elementos aparentemente técnicos e operacionais, mas que induzem resultados, fazem iniciativas alcançarem seu alvo ou mesmo automatizam ações do Estado, reduzindo substancialmente os custos políticos subsequentes. Os chamados instrumentos de política pública, como conceituados por Pierre Lascoumes e Patrick Le Galés, 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, definem elegibilidades, beneficiam ou desmobilizam atores e, sobretudo, influenciam resultados, de forma similar às quantificações discutidas por Alain Desrosières. Esses instrumentos são especialmente importantes no urbano pela proximidade com a entrega das políticas, com desenhos ou efeitos espacializados. São muitos os exemplos recentes, mas cito apenas para concretizar o argumento o impacto de zoneamentos especiais de interesse social no uso do solo e no planejamento e da associação entre cartão magnético e controle dos ônibus por GPS nas políticas de transporte público.

Todos esses elementos se conectam com os atores estatais - as agências das políticas urbanas e os indivíduos e grupos que as operam. Esses são portadores de interesses próprios irreduzíveis a grupos da sociedade, além de disporem de recursos de poder, inclusive por se posicionarem na cadeia de produção das políticas.

Por fim, tem ficado cada vez mais claro que atores buscam seus interesses, mas são também informados por ideais, e perseguem preferências substantivas de política, como nas Coalizões de Defesa de Paul Sabatier. Complementarmente, ideais e soluções se encontram e se transformam, quando atores se conectam no interior de comunidades setoriais, redes de políticas e comunidades epistêmicas no sentido de Peter Haas. Essa frente de pesquisa sobre ideais, agendas e paradigmas desenvolvida por autores como Peter Hall e John Kingdon chegou ao urbano apenas recentemente com trabalhos sobre difusão ou mobilidade de ideais e soluções, como Kevin Ward.

Sumarizando este ponto, destaco a importância de elementos pouco incorporados nas análises de nosso urbano, incluindo o papel do federalismo e dos atores estatais, os desenhos de agências e instituições (muitas vezes especializados), os ciclos de políticas (mais curtos e próximos da entrega final), uma certa dependência da trajetória espacial, as capacidades estatais, os instrumentos de políticas (também especializados) e a mobilidade de ideais e soluções de políticas públicas.

ii. Atores sociais e suas relações

Na trajetória da literatura de políticas públicas, o destaque a atores é um elemento central desde as matrizes pluralistas já nos anos 1930 e 1940. A política do urbano tem seus próprios atores, mas sobretudo imprime especificidades ao comportamento destes. Embora cada política e cidade conte com atores distintos, sustento a importância de três grupos de atores, além dos atores estatais já mencionados – políticos, capitais do urbano e organizações da sociedade civil.

Em primeiro lugar, devem ser citados atores classicamente destacados desde os debates pluralistas e elitistas – os políticos, em especial em regimes democráticos. O acesso a cargos e poder via eleições lhes imprime certa lógica e cálculos políticos, como destacado por Anthony Downs classicamente e mais recentemente por David Mayhew com a ideia de ‘conexão eleitoral’: tentam sempre maximizar suas chances de reeleição, elemento central de suas escolhas.

Isso é geral, mas no caso dos políticos de base local os padrões eleitorais de votação têm feições espaciais claras e estáveis, constituindo redutos, mesmo em sistemas eleitorais com distritos plurinominais, como já mostrou a geografia eleitoral. A espacialização dos votos e das políticas só aumenta a identificação de beneficiários de cada política, gerando ainda mais incentivos para estratégias espacializadas de *credit claiming* dos políticos. Adicionalmente, a imbricação entre legislativo e executivo é ainda maior do que nacionalmente, sendo o controle sobre áreas do executivo central para a construção de carreiras baseadas em recursos clientelistas, ou para a mediação política e construção de acesso, como definido por Karina Kuschnir. É pequeno o conhecimento sobre tais processos no Brasil, assim como sobre o legislativo local e o Ministério Público e o Judiciário com atuação local, exceto por estudos já antigos de Cláudio Couto, Fernando Abrúcio e Regis de Castro Andrade, e recentemente de Salo Coslovsky.

Um segundo grupo de atores diz respeito aos capitais do urbano. Refiro-me às empresas privadas cujos ciclos de valorização se ligam à produção da cidade e às políticas do urbano em sociedades capitalistas – concessionárias de transportes e limpeza, incorporadoras, construtoras, etc. O termo explicita herança marxista que destaca suas economias políticas, para além de suas estratégias empresariais, assim como circuitos de valorização que associam dimensões econômicas e políticas. Entretanto, rejeito premissas de captura estrutural do Estado a priori. Momentos de captura da política por grupos econômicos podem acontecer, mas são produto do desenrolar da política e não de qualquer estrutura social pré-definida.

Os capitais do urbano, entretanto, são diferentes considerando suas economias políticas e suas relações com o Estado e com o espaço, como explorado em dossiê recente de meu grupo de pesquisa na revista *Novos Estudos Cebrap*. A valorização da terra foi sempre considerada como o elemento chave, mas a variedade dos circuitos de valorização desses capitais indica ser necessária uma maior atenção para a busca de acesso das empresas ao fundo público. Nesse sentido, novamente os formatos institucionais e os instrumentos de política pública se mostram centrais para analisar, por exemplo, se serviços de transporte ou de coleta de lixo são pagos por passageiro transportado/lixo coletado ou quilômetro rodado (ou por uma combinação entre ambos), trazendo para o centro da análise os detalhes dos instrumentos de pagamento

e de regulação dos serviços. As conexões entre contratos públicos, financiamento eleitoral e produção de políticas são muito conhecidas, mas são pouco mobilizadas como mecanismo de influência sobre políticas públicas. É quase certo que essas conexões sejam também chave nas redes internas dos partidos políticos, veiculando recursos verticalmente e ligando eleições e políticos em várias escalas.

A participação desses capitais nas políticas do urbano tem aumentado e se diversificado, não apenas no Brasil. Para Levi Faur, isso marcaria uma nova e sustentada divisão de tarefas entre Estado e setor privado, com a crescente transferência da execução direta de políticas para empresas privadas, mas acompanhada do desenvolvimento de maiores capacidades regulatórias nas mãos do Estado. Estes deslocamentos demandam análises detalhadas sobre as formas de contratação e provisão de serviços para entendermos elegibilidades, responsabilização de decisores e prestadores e o caráter distributivo das políticas.

Por fim, os vários tipos de atores coletivos da sociedade civil. No caso brasileiro, esses atores tiveram um papel direto e ativo na redemocratização, na formulação da Constituição de 1988 e nas reformas setoriais das políticas do período militar. A partir dos anos 1990, os movimentos de corte mais tradicional – sindicatos e associações de bairro - reduziram a sua visibilidade na cena pública, mas passaram a participar de forma intensa das novas institucionalidades participativas então criadas – conselhos, conferências e outros. Por outro lado, movimentos de base de corte diverso e estrutura de mobilização mais fluida tem se feito presentes na cena política, com demandas identitárias, de condições minoritárias e pautas urbanas, como com os recentes movimentos LGBT e do Passe Livre, por exemplo.

Esses deslocamentos no ativismo societal foram acompanhados por fortes transformações na literatura. Na verdade, dentre todos os atores destacados, esses são aqueles sobre os quais acumulamos conhecimento mais sistemático no Brasil. Se até os anos 1990 a questão central envolvia os graus de autonomia dos movimentos, desde então a agenda de pesquisa incorporou as múltiplas formas de relação que esses têm entre si e com as instituições políticas, tecendo comunidades de políticas e seus entornos e cruzando as fronteiras entre Estado e sociedade civil, inclusive por diversas formas de encaixe, como nos trabalhos de Adrian Laval, Evelina Dagnino,

Luciana Tatagiba e Rebecca Abers. Isso tem aproximado positivamente os estudos de associativismo, movimentos sociais e políticas públicas.

Adicionalmente, esses três tipos de atores sociais potencialmente importantes devem ser inseridos nos padrões das relações que os conectam entre si e com o Estado, de forma a especificar as situações presentes nas cidades. O conceito mais geral sobre o tema é o de intermediação de interesses – os diferentes padrões de acesso de atores sociais aos processos de decisão. Usualmente se consideram duas as estruturas de intermediação típicas (e quase ideal-típicas) – o lobby norte-americano, clássico no pluralismo, e o corporatismo europeu, analisado extensivamente por Philip Schmitter. Outros autores mobilizaram a ideia de redes sociais para interpretar a operação desses padrões em *policy networks*, como Hugh Hecló e, mais recentemente, David Knoke e Edward Laumann.

Fernando Henrique Cardoso, em contribuição clássica brasileira analisando o período democrático populista e o regime militar, defendeu que a intermediação de interesses ocorreria de outra forma entre nós, se distanciando do lobby pelo pequeno protagonismo do empresariado e das instituições legislativas nacionais, e do corporatismo pela fragilidade de nossos sindicatos e partidos políticos. Para ele, a intermediação ocorreria através de ‘anéis burocráticos de poder’ que ligariam ‘círculos de interessados’ de forma transversal entre Estado e sociedade no interior de setores de políticas. Sob influência da teoria das elites e da sociologia relacional, sugeri anteriormente que a intermediação acontece em uma estrutura de médio alcance mais estável e ampla do que os ‘anéis’, que denominei de ‘tecido relacional do Estado’ – redes de vários tipos de vínculos, formais e informais (inclusive pessoais) e motivações (intencionais e não intencionais) construídas ao longo das trajetórias dos setores e das vidas dos atores, conectando agentes nas (e das) organizações estatais com outros atores em seus entornos imediatos, como em estudos anteriores desenvolvidos por mim sobre políticas de saneamento no Rio de Janeiro e infraestrutura viária em São Paulo.

Esses debates receberam influência recente das discussões sobre governança. Apesar da polissemia do termo, esse tem sido usado para denominar (positivamente ou negativamente) o descentramento da produção de políticas das agências estatais, com presença crescente do setor privado contratado, de organizações da sociedade

civil, de organismos multilaterais e de outros níveis de governo. A potencialidade do conceito está exatamente em chamar atenção para as relações entre atores, sem pré-determinar quais atores estatais e não estatais estariam envolvidos, além de abrir espaço para dimensões formais e informais (e mesmo ilegais) na produção das políticas. Em um sentido bem geral, o conceito permite destacar ‘quem governa o quê e quem governa o que o Estado não governa’, nas palavras de Patrick Le Galés. Esses atores seriam movidos por seus interesses, mas também portariam projetos de políticas e ideais no interior de redes de relação de diversos tipos de vínculos, densidade variável e plenas de hierarquias e desigualdades de poder. Adicionalmente, o conceito não impõe artificialmente coerência entre políticas, sendo possível que vários padrões de governança distintos (e por vezes contraditórios) coexistam em uma mesma cidade. O espaço é constitutivo de cada uma dessas dimensões.

Resumindo, portanto, destaco três conjuntos de atores com especificidades no urbano, considerando suas relações com o Estado e o espaço – políticos, capitais do urbano e organizações e movimentos da sociedade civil. Outro elemento importante diz respeito às relações entre esses atores no interior de redes dos setores de política pública estruturadas por diversos tipos de vínculo em constante transformação.

iii. Legados históricos e o desenrolar da política e das políticas

Em sentido geral, políticas acontecem nos ambientes formados: i. pela construção histórica conjunta dos Estados e das sociedades (incluindo atores e recursos de poder construídos historicamente, como diria Charles Tilly), ii. pelas relações que os conectam entre si (incluindo suas gramáticas políticas, na feliz expressão de Edson Nunes) e iii. pela conformação dos objetos de intervenção das políticas. As políticas do urbano, especificamente, são emolduradas por legados relativos às estruturas institucionais das políticas, aos seus atores e às próprias cidades, suas estruturas e características. Por isso, processos históricos diversos geram grandes diferenças entre países e cidades com relação, por exemplo, à centralização política dos governos nacionais, à presença e às capacidades de burocracias e empresários e às suas formas de representação de interesses, aos instrumentos de intervenção ou de regulação estatal e às estruturas fundiárias das cidades.

No caso brasileiro, alguns elementos devem ser considerados, mesmo de forma sucinta para não estender ainda mais essa prova oral. Entre nós, a ação do Estado sobre o urbano iniciou-se de modo significativo apenas no final do século XIX com os serviços concedidos a empresas privadas nacionais, que após alguns anos os repassaram a empresas estrangeiras, como nos casos de bondes de tração animal, iluminação pública, água e esgotos e bondes a tração elétrica, posteriormente. Nos anos 1910 e 1920, instituições estatais da administração direta encamparam os serviços privados dos mesmos setores pelas dificuldades de importação com a I Guerra Mundial e a Grande Depressão, como destacado classicamente por Inácio Rangel, mas também impulsionados (e impulsionando) cada vez mais produtores nacionais de materiais e obras, assim como pelas então nascentes comunidades de políticas.

No início dos anos 1960 e, em especial depois do golpe militar de 1964, constituíram-se empresas públicas integradas em sistemas federais em políticas como saneamento, eletricidade, trens metropolitanos e habitação, embora outras como limpeza urbana, uso do solo e transportes sobre pneus tenham permanecido locais e sem regulação federal. Em várias áreas de política pública a produção foi massificada, mas com graves problemas de qualidade, *targeting*, gigantismo e corrupção, como já amplamente discutido. Nesse terceiro período o setor privado esteve afastado da prestação direta das políticas, mas operou fortemente como contratado para a realização de projetos, obras e serviços.

O final dos anos 1970 e o início dos 1980 assistiram à desagregação das agências e políticas nacionais responsáveis pelas políticas do regime militar para as cidades. Essas cidades já constituíam uma complexa rede urbana com diversas grandes metrópoles marcadas por intensa pobreza e forte segregação residencial, amplas periferias sem infraestrutura e grandes desigualdades de acesso a políticas, como retratados por clássicos de nosso urbano como Lúcio Kowarick e Ermínia Maricato.

Essa trajetória histórica foi impactada pela peculiar importância econômica e política dos capitais do urbano e, em especial, da construção civil no Brasil. Em contribuição já clássica, Carlos Lessa e Sulamis Dain sugeriram a existência de uma tríplice aliança no capitalismo nacional, com o Estado produzindo infraestruturas e bens intermediários, o setor privado estrangeiro concentrando-se na indústria de transformação moderna e o setor privado nacional especializando-se no capital

bancário, comercial e em indústrias de baixa composição orgânica, como a construção civil. Na verdade, o setor de construção foi em parte um produto do próprio Estado brasileiro, pois as suas contratações o capitalizaram e especializaram desde os anos 1950. O regime militar só fortaleceu essa especialização, assim como as transformações da economia brasileira nos anos 1990, diversificando seus portfólios e mesmo as internacionalizando. Como resultado, as construtoras estão hoje entre os principais capitais nacionais, vivem de contratos com o Estado, constroem e mantêm vínculos com governos e agências estatais, sempre financiam campanhas eleitorais e com frequência estão envolvidas em escândalos de corrupção.

As principais transformações ocorridas ao longo dos anos 1980 e 1990 envolveram os conteúdos das políticas prestadas, com novas políticas locais como urbanização de favelas, regularização de loteamentos, zoneamentos especiais, locação social, mutirão cogerido, entre outras. Esse processo de inovação institucional ganhou escala nacional nos anos 2000, com a criação do Ministério das Cidades, novas instituições, fundos, conselhos e planos nacionais, embora com baixo grau de insulamento e capacidades. O investimento federal também voltou com o programa Minha Casa Minha Vida e o PAC, mas desarticulado e em parcial contradição com os sistemas nacionais de políticas então em construção, em especial o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Embora tenham ocorrido privatizações e concessões, pouco impactaram as políticas urbanas. Simultaneamente, os governos locais aumentaram as suas capacidades, desenvolvendo burocracias, agências, conselhos e fundos, complexificando ainda mais as dimensões federativas envolvidas.

A maior parte dos serviços continuou sendo prestada por entidades públicas, embora com a participação de empresas privadas em diversas tarefas e formatos, para além das clássicas contratações de projetos de engenharia e construção. Foram também constituídas entidades regulatórias, mas sua atuação ainda não logrou desfazer a simbiose e a superposição entre Estado e atores privados nas políticas do urbano. Esse arranjo ganhou escala inédita com o projeto Porto Maravilha no Rio de Janeiro, inaugurando a concessão de todos os serviços e políticas de uma região da cidade a um agente privado por um longo período, dialogando com o formato de grandes projetos internacionais recentes, como o da Olimpíada de Londres.

O dinamismo político local foi reforçado desde a redemocratização, ao menos em duas dimensões. Em primeiro lugar no que diz respeito à competição eleitoral e partidária, tornando o estudo das especificidades dos políticos locais, suas estratégias e carreiras uma dimensão essencial. A dinâmica recente também trouxe transformações para o ativismo social de um crescentemente heterogêneo campo de organizações da sociedade civil, muitas vezes imbricado complexamente com o sistema político e com as agências governamentais e suas ações. A produção de políticas, por seu lado, tem sido intensamente influenciada por políticos, organizações estatais, burocracias e mecanismos de participação social, em processos sempre marcados pelas localizações e fluxos que os definem e constituem.

Portanto, o Estado brasileiro esteve presente desde o final do século XIX na produção e na regulação de políticas, mas apoiando-se sempre no setor privado para diversas tarefas. Esses padrões foram renovados recentemente com redobrada relevância do federalismo, maiores capacidades estatais em vários níveis, inclusive regulatórias e políticas mais diversificadas, em parte pela crescente importância da política local e do cada vez mais dinâmico ativismo societal.

Finalizo essa prova oral de erudição resumindo meu argumento central. A elaboração de um arcabouço teórico sobre a política e as políticas das cidades brasileiras é urgente e deve partir de um diálogo mais forte entre os estudos urbanos e a ciência política. Este arcabouço deve considerar as especificidades trazidas para essa política por suas relações com o espaço, assim como seus atores e processos peculiares. Em especial é preciso considerar os atores estatais, as instituições, os políticos, os capitais do urbano, os demais atores da sociedade civil e os processos de produção de políticas, no interior dos legados históricos que os forjaram.

Acredito que a diversidade desses processos entre cidades demanda a realização de estudos comparativos (inclusive internacionais) sobre políticas e cidades com um quadro conceitual e teórico comparável e a aplicação de variadas metodologias. Perseguir tal agenda tem sido o objetivo nos últimos anos de minha produção, tanto nos diálogos travados com as políticas públicas recentes de nossas cidades, quanto nos projetos coletivos de investigação produzidos com meus alunos, interlocutores locais e parceiros internacionais.