



XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



Regimes Urbanos e Governança Democrática: abordagens sobre o Poder na Cidade

Urban Regimes and Democratic Governance: approaches on Power in the City

***Alexandro Ferreira Cardoso da Silva**, Professor do PPEUR - UFRN, alexandroferreira@hotmail.com*

***Maria do Livramento Miranda Clementino**, Professora do PPEUR - UFRN, Coordenadora do Observatório das Metrôpoles Núcleo Natal/RN, mlmclementino@gmail.com*

***Lindijane de Souza Bento Almeida**, Professora do PPEUR - UFRN, almeida.lindijane@gmail.com*

RESUMO

O problema central do presente artigo é estabelecer uma linha teórica que, ao mesmo tempo, separe e articule os elementos constituintes dos Regimes Urbanos e da Governança Urbana. O objetivo é (1) superar os problemas de “nacionalização” dos modelos originais dos Regimes norte americanos, agora adaptados ao contexto brasileiro, e (2) ajustar ao modo de Governança Colaborativa parte das análises sobre o governo, propostas ao enfrentamento dos problemas urbanos e metropolitanos. Como pressuposto, colocamos à pesquisa inicial a dificuldade de transposição da Teoria dos Regimes Urbanos – conforme a literatura anglo-saxã – devido as diferenças históricas da Cultura Política presente nos dois países. Uma possível chave de ajuste será buscada na Governança Colaborativa, como uma forma de gestão dos problemas e da solução dos conflitos. A diferença fundamental desta para os Regimes Urbanos é a crença na produção do equilíbrio entre os interessados (stakeholders), equilíbrio esse guiado por uma liderança “de boa fé”, centrada na dimensão pública e com capacidade de coordenação dos conflitos. O problema do modelo é a ausência de interesses egoísticos. Desse modo, é possível tal adaptação e conciliação teórica? Para tanto, apresentamos uma breve análise teórica dos regimes urbanos e da governança colaborativa, algumas reflexões sobre a construção metodológica das duas abordagens e traçamos um roteiro de pesquisa futura sobre a governança urbana e a gestão de cidades.

Palavras Chave: Regimes Urbanos. Governança colaborativa. Poder e Cidade.

ABSTRACT

This work deals with the establishment of a theoretical background that separates as well as articulates elements regarding urban matters and urban governance Regimes. The research aims to: (1) to overcome problems related to the “nationalization” of the original North-American models that have been adapted to the Brazilian context, (2) to propose an adjustment to the Collaborative Governance mode, part of the governmental analysis and proposals regarding the confrontation of urban and metropolitan problems. Thus, as a main supposition, the research relates to the difficulty of transposing Urban Systems Theory-as seen in Anglo-Saxon literature, due to historical differences in the Political Culture present in both countries. It is seen that an adjustment to these issues can be held through collaborative Governance, practiced as a form of problem management and conflict resolution. The main difference between Urban Regimes is the belief in the production and balance between the stakeholders involved. This balance is guided through leadership and “good faith”, a proposal that in turn are centered in the public dimension, relying on the capacity to coordinate conflicts. The problem with the model is the absence of selfish interests. Thus, it is questioned, is such an adaptation and theoretical conciliation possible? The research presents a brief theoretical analysis of urban regimes and collaborative governance, reflecting on the methodological construction of both approaches. An outline of future research on the themes of urban governance and city management is also proposed.

Keywords: Urban Regimes. Collaborative Governance. City and Power relations.

INTRODUÇÃO

Em tempos de crise a busca por modelos explicativos da conjuntura torna-se quase uma necessidade. Fragmentos de dados, partes de fenômenos, relações mal disfarçadas, entre outros, torna o trabalho do pesquisador mais difícil pela intensidade das transformações e pela urgência nas interpretações lançadas. No Brasil contemporâneo, há sobra de análises conjunturais sobre o papel da “crise” das instituições, no tecido social e na capacidade dos Governos em tomar decisões. Para onde olhar? Qual é a melhor alternativa à análise?

Em outro sentido, insurge – quase como seu negativo – análises dos períodos históricos, com etapas ou fases de processos anteriores que culminam na crise ou, por outro lado, sinalizam sua superação em médio ou longo prazo. Os ciclos de intensidade, acomodação e ocaso da Política Pública, por exemplo, não se resumem à análise conjuntural (por demandar mais dados etc.), embora necessite desta para “ligar os pontos” da trajetória estrutural. Mas o que tais digressões interessam aos estudos urbanos? E qual o papel da cidade, no debate contemporâneo brasileiro?

A chamada “crise urbana” flui na literatura a partir das conjunturas locais – cada caso denotando um espaço-tempo específico de manifestação da crise, revelando um continuum detentor de estabilidade, duradouro. Por outro lado, já não podemos lançar mão de uma análise convencional sem considerar as diversas transformações na Forma e Conteúdo do urbano contemporâneo, articulando novas posições entre Estado, Mercado e Sociedade. Não nos parece certo, por sua vez, afirmar que o tempo rápido da conjuntura resulta no tempo longo da estrutura; tais conjunturas não são fatos incidentais do todo, mas podem constituir Regimes com maior ou menor duração – conjunturas espaço-temporais que perduram no tempo e buscam resistir às mudanças.

Embora tal pressuposto – a existência de regimes na cidade com durabilidade – não exclua análises conjunturais ou estruturais em sentido estrito, permite abrir um campo de reflexão sobre as dinâmicas diversas que produzem o Urbano, definindo limites não tão precisos entre a Política e a Economia, ou melhor, uma Economia Política de cidade. Afastando-se, portanto, da leitura de um tipo de estruturalismo, ou mesmo de um pluralismo exacerbado, a análise pelos regimes é uma possibilidade de discutir as diversas formas de manifestação do Poder na Cidade, considerando as relações capitalistas (produção, consumo, poupança, investimento etc.) mas sem subordiná-las de modo automático. Mas pode fazê-lo mantendo a posição crítica? É relevante, no contexto contemporâneo brasileiro, a leitura de regimes urbanos como modo explicativo da crise urbana?

Parte dessas questões alimenta o primeiro objetivo do presente trabalho que é [1] compreender a validade do modelo teórico-metodológico dos regimes urbanos e sua aplicação na análise das Políticas Urbanas, praticadas no Brasil, em associação aos modelos de Governança¹. Constitui, portanto, um primeiro passo exploratório rumo a uma agenda de pesquisa comparativa sobre os regimes e a governança urbana, em sua capacidade interpretativa das condições de produção e consumo da cidade brasileira. Partimos, desse modo, de um esforço coletivo empreendido pelo

¹ Dando continuidade a projetos sobre Governança Colaborativa a partir do Convênio entre a School of Community and Regional Planning – UBC, Vancouver, Canadá e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte/Observatório das Metrópoles, núcleo RMNatal, em execução.

Observatório das Metrôpoles² em explorar a configuração e manutenção desses regimes na sustentação de “capitalismos urbanos” diversos (e diferenciados), buscando relações e interfaces entre o Poder, os projetos urbanos, as práticas de resistência e de participação social política nos conflitos e contradições da cidade³.

Tal objetivo geral desdobra-se em linhas específicas de investigação que tentam dar conta – utilizando um corte crítico – da dinâmica institucional (órgãos, setores, grupos e segmentos), da dinâmica social (incluindo a participação social institucionalizada e os movimentos sociais contestatórios e reivindicatórios) e dos aspectos econômicos e extra econômicos. Desse modo, a posição crítica é mantida mesmo que ocorra uma análise dos agentes e atores atuantes na cidade, pois o regime é visto como um campo que baliza a atuação destes em busca de recursos escassos – não apenas econômicos.

Um segundo [2] objetivo é compreender os diversos mecanismos institucionais, presentes nas cidades, que promovem o desenvolvimento urbano, ou melhor, o crescimento econômico a partir do urbano. A capacidade do governo interessa, assim como as formas de barganha junto ao mercado, identificando seus limites, riscos e oportunidades. A Colaboração, nesse caso, é uma chave explicativa do modelo de governança que utilizaremos para “testar” o alcance da cooperação entre Governo e Mercado, tendo o controle popular e a cultura política como ambientes dinâmicos desse tipo de governança. Assim, a análise dos regimes permite construir um histórico do Poder na Cidade, suas variações e formações sociais e espaciais; por seu turno, a governança colaborativa mede o grau de interação, de incentivos e de participação dentro do regime urbano. Assim, o presente artigo é um primeiro passo que pretende se desdobrar em pesquisas futuras, com levantamento de dados empíricos e abordagens multivariadas.

Para este artigo, temos dois focos específicos: a) aproximar a literatura sobre os regimes urbanos à da governança urbana colaborativa; b) investigar a relevância desse tipo de estudo na sua aplicação comparativa às cidades brasileiras. Para tanto, propomos a leitura de três elementos básicos, isto é, o Poder, a relação Estado e Mercado e a Participação Democrática nos assuntos da política urbana. A relevância teórica/empírica desse enfoque, no caso do estudo das cidades brasileiras, dá-se pela necessidade de clarear as capacidades governativas atuais – em contexto de crise política, social e econômica – com forte contestação à autoridade política e apelos à formação de regimes pró-mercado. Os ganhos assimétricos da relação Governo e Mercado, as coalizões visando a execução de projetos de desenvolvimento urbano, a manutenção de privilégios ou a proteção da propriedade contra movimentos de desvalorização, são questões fundamentais para medir a capacidade da Política Urbana – centrada na escala do local – em enfrentar os graves problemas sociourbanos.

Comum entre as duas abordagens, está a ideia de que tanto o Governo quanto o Mercado não possuem a capacidade, de modo isolado, de levar adiante uma dada agenda urbana. É necessário barganhar. Os limites do jogo democrático, o maior ou menor peso da participação nos assuntos locais e a interferência da comunidade nas decisões gerenciais são, desse modo, elementos de inter-relacionamento com impacto nos grupos e nas coalizões.

² Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia - Observatório das Metrôpoles. O programa aprovado (Chamada INCT (MCTI/CNPq/CAPES/FAPs) nº 16/2014 é intitulado “As Metrôpoles e o Direito à Cidade: conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano”.

³ Sobre capitalismos urbanos na Europa cf. Dominique Lorrain (2005). No Brasil, cf. Eduardo Marques (2016).

PODER NA CIDADE OU REGIMES URBANOS? NOTAS INTRODUTÓRIAS

A literatura sobre regimes urbanos está fortemente concentrada nos estudos anglo-saxões, em especial nas cidades estadunidenses. Nos anos de 1980 destacam-se os estudos de Fainstein e Fainstein (1983), Elkin (1985) e Stone (1987; 1989). O estudo das cidades pelos regimes urbanos assemelha-se a um modelo mais analítico do que teórico, posto que suas diferentes abordagens, em estudos de caso, encontram limitações a depender do contexto social e econômico pesquisado. É nesse sentido que Antônio Casellas (2005), prefere chamar de *Urban Regime Analysis* e não *Urban Regime Theory*, como fazem K. Mosseberger e G. Stoker (2001).

De todo modo, o conceito de regimes urbanos apresentou relativo sucesso em língua inglesa, embora sua migração à Europa e aos países latino americanos tenha se dado de modo mais exploratório ou em articulação com outras análises – como a da Teoria da Regulação, por exemplo (LAURIA, 1997). Em outro sentido, Pedro Abramo abordou o regime urbano em significação diversa daquela dada pelas referências estadunienese (cf. STONE, 1989), ao definir um regime urbano como “as formas particulares que assumem os processos de produção da espacialidade construída urbana”, envolvendo, portanto, as instituições que fazem a cidade e possuem interesse na acumulação urbana (ABRAMO, 1995, p.515).

Na perspectiva aberta pelos cientistas políticos e sociólogos norteamericanos, regimes urbanos constituem as formas de relacionamento (com durabilidade) entre a esfera pública e o mercado, ou melhor, entre as instituições públicas governamentais e os interesses econômicos privados. Há uma capacidade de ampliar, restringir ou isolar esse relacionamento público-privado, a depender dos mecanismos internos ao regime que, por sua vez, assume feições e funções particulares. Como demonstrou Mosseberger e Stoker (2001), as abordagens teóricas do regime urbano permitem uma síntese entre análises pluralistas, institucionalistas e de economia política, sem reducionismos ou determinismos estruturais. É, assim, uma análise abrangente com ligações com a Teoria Política (conceitos de Democracia, Participação, Elites, Escolha Pública etc.) e Economia Política crítica, com ênfase nos processos de definição do crescimento econômico na cidade.

ANTES DOS REGIMES E OS DEBATES SOBRE O PODER

As abordagens e pesquisas com os regimes urbanos fortaleceram-se a partir do final dos anos de 1980, em especial pela repercussão do trabalho de Clarence Stone (1989) sobre Atlanta. Desde então, pesquisadores estadunidenses e europeus aplicaram – com variações conceituais e metodológicas – a noção de regime urbano buscando, desse modo, compreender a distribuição do poder nas cidades e a implementação de planos, programas e projetos urbanos. No entanto, o debate sobre o Poder Local e Comunidades nos Estados Unidos da América possui uma tradição na Ciência Política e na Sociologia estaduniense, muito antes do trabalho de Stone.

Pode-se ir até o século XIX com James Bryce e seu *American Commonwealth* (1888) como um trabalho que objetivava identificar a sociedade, as formas de gestão pública e da política, com algum destaque às cidades (*The Government of Cities*, V.1, S.II)⁴ impactadas pela forte migração europeia. Bryce estava preocupado com o custo das decisões políticas em face aos serviços públicos, da má qualidade ofertada pelos gestores. As causas desse descompasso estavam, para

⁴ James Bryce (1995).

Bryce, nos partidos políticos, na corrupção e no chamado *Spoil System* – concessão de cargos na burocracia estatal para os apoiadores da campanha vitoriosa⁵.

Parte desse diagnóstico alcançou, no início do século XX, um programa de reformas municipais encampada pela National Municipal League e depois pela National Civic League, em continuados *Municipal Programs* – uma agenda de prioridades aos municípios e de suporte à gestão local⁶. Tal ambiente reforçou uma pequena elite burocrática, técnica e administrativa, calcada em mostrar à sociedade certa independência da gestão meramente política, algo como uma elite gerencial. Comentam Wallace Sayre e Nelson Polsby, nesse sentido, que:

As burocracias municipais, uma vez emancipadas do controle da organização partidária, tornaram-se mais e mais ativas, politicamente, em seus ambientes externos. Em especial, quando organizadas em grupos de interesses, muitas vezes transformam-se em agentes autônomos e poderosos da política urbana (SAYRE & POLSBY, 1976, p.116)

Embora a Sociologia Urbana já estivesse, desde os anos de 1920, ativa e produzindo estudos de casos – em especial na Universidade de Chicago – a Ciência Política ainda não havia descoberto as cidades como um ambiente de pesquisa, sendo que apenas nos anos de 1950 surgem as primeiras preocupações em levantar os temas clássicos como Poder, Governo, Democracia com foco nas localidades e cidades. As cidades surgem como laboratórios para teste entre os adeptos da Teoria da Elite e os Pluralistas. Quem governa e como governam tornaram-se questões correntes nos anos de 1950 e 1960.

ELITISTAS VERSUS PLURALISTAS

Nos Estados Unidos, o Pós-Guerra apresentou enormes impactos às cidades, não apenas na infraestrutura ampliada pelo *boom* econômico, mas, sobretudo, na versão do Planejamento Moderno que migrou da Europa e sofreu impacto do ambiente de negócios, da administração privada e da maior autonomia do Mercado nos assuntos locais. Temas como racismo, pobreza, migração foram debatidos ao longo das décadas, seja pelo fortalecimento dos ativismos sociais urbanos – presentes em Baltimore e Chicago, por exemplo, seja pelas transformações urbanísticas atuantes em importantes cidades desse período – como em Nova York, com Robert Moses.

Alguns estudos anteriores, em Ciência Política e Sociologia, já haviam iniciado uma aproximação do tema Poder e Comunidade, embora de modo a verificar os efeitos dessas transformações na constituição da própria Democracia; ainda em 1937, Robert Lynd e Helen Lynd (1937), iniciaram uma discussão sobre a cidade média estadunidense buscando identificar os conflitos locais, com focalização nas decisões (e não apenas nas lideranças políticas) com efetivo impacto nas Políticas Públicas. Mas foi com Floyd Hunter – em 1953 – em seu estudo sobre Atlanta, que a Teoria das Elites⁷ começa a ganhar forma e conteúdo; Hunter estabeleceu uma metodologia que buscava filtrar a Elite presente na cidade média, estabelecendo uma linha de corte em que grupos de entrevistados indicavam figuras públicas com Poder (ou cuja percepção era de *ter poder* decisório

⁵ No Brasil ocorreu uma primeira publicação em 1959 (Cf. BRYCE, 1959).

⁶ Para maiores informações e referências ver *The Community Visioning and Strategic Planning Handbook*, publicado pela National Civic League (2000).

⁷ O debate sobre as Elites é bem mais antigo do que sua versão estadunidense. Ainda no século XIX e início do século XX, na Europa, trabalhos de Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto e Robert Michels destacaram o peso das elites dirigentes na tomada de decisões (Cf. HOLLANDA, 2011)

na cidade). Hunter apontou que uma nova política, dentro da estrutura de poder, normalmente tinha sua origem em discussões informais entre amigos ou em ambientes fora das estruturas convencionais (como Prefeitura ou Fóruns).⁸

Em C. Wright Mills a Teoria das Elites (1956) ganha fôlego teórico, embora não baseado em cidades, mas sim no Governo Nacional. Mills aponta três grupos de elite que dirigiam a Política Norte-Americana: os militares, os políticos e os homens de negócios que criavam um triunvirato de poder, diminuindo a Democracia e fragilizando os espaços de contestação. Tão importante, para Mills, quanto a análise dos cargos e postos importantes (no Estado, nas Forças Armadas e nas grandes companhias) que tais homens ocupavam, era a observação do ambiente de formação que esta Elite comungava, seus valores e referências, isto é, um pequeno clube que se revezava nos postos mais altos da Democracia estadunidense (MILLS, 1981)⁹

A reação não tardou a vir e com Robert A. Dahl, e seus parceiros, a ideia de uma elite fragilizando a Democracia foi rejeitada em nome de um Pluralismo, com a distribuição do poder pela comunidade de modo dinâmico, em busca do equilíbrio. Dahl estudou a cidade de New Haven, a partir de 1956, e consolidou suas pesquisas em 1960 com *Who Governs?* A concepção básica de Dahl – e dos pluralistas – é de que a concorrência e a competição, entre indivíduos e grupos, fazem com que não sejam formadas elites duradouras e sim arranjos permeáveis e influenciáveis. Os Pluralistas não negam a existência das elites, mas rejeitam sua capacidade de concentrar e monopolizar as decisões. O Poder é disperso, não concentrado e não monopolizável, a concorrência sendo aberta a convencer uma base eleitoral a suportar as decisões governamentais (Cf. POLSBY, 1976)

Nelson Polsby, um dos mais destacados seguidores de Dahl, afirma que o modelo plural permite observar a rotatividade dos pequenos grupos quanto a capacidade de influenciar as decisões, alternando-se nessa tarefa em prazos curtos – isso evitaria uma estrutura duradoura de poder e alimentaria a própria Democracia. Polsby (1976) considera que as pesquisas sobre a elite falham em isolar um único grupo (ou três), pois não levam em conta a necessidade desta elite em negociar, barganhar e convencer os demais grupos ou a própria comunidade. É um sistema de interações múltiplo, sem centro ou elite decisória (POLSBY, 1976, p.121), embora evidências já mostrassem que “cada um desses pontos indica que, em geral, essas proposições são corretas e conseqüentemente, podemos dizer que em amplos círculos de situações da comunidade, a participação do processo decisório é limitada a relativamente poucos membros da comunidade” (POLSBY, 1976, p.122, grifo nosso).

Uma outra abordagem bem-sucedida na discussão sobre o poder e a cidade, se deu com o artigo de Harvey Molotch, publicado em 1976, chamado *A Cidade como uma Máquina de Crescimento*. Com pouco mais de 20 páginas, este artigo de Molotch teve grande repercussão na sociologia urbana por colocar ênfase em questões pouco tratadas no debate anterior (e continuado) entre pluralistas e elitistas; o acesso à terra urbana, pelos recursos de localização e os negócios urbanos eram os principais elementos de disputa que Molotch visualizava na busca pelo poder nas cidades. De certo modo, a proposta mantinha a ideia de uma concorrência aberta pela capacidade de decidir, não apenas no plano político, mas também econômico – mantendo o crescimento e gerando um ambiente de negócios urbanos e, desse modo, alimentando novo ciclo de investimentos.

⁸ Cf. Floyd Hunter (1953)

⁹ Cf. Wright Mills (1981)

A virtude da proposta de Molotch – ampliada em *Urban Fortunes*¹⁰, junto com John Logan (em 1987), é pensar a cidade como uma mercadoria em disputa e, com isso, acessar mais rendas e lucratividade. Logo no início, Molotch afirmou que “o desejo de crescimento é a chave operacional que proporciona a motivação fundamental entorno de um consenso entre os membros das elites locais, mobilizados politicamente (...) sendo o interesse comum pelo crescimento a principal convergência dos objetivos locais” (MOLOTCH, 1976, p.310, tradução nossa). O desejo pelo poder não é o fim em si; há uma necessidade da comunidade em valorizar os usos potenciais da terra urbana – isto é, a fração de terra em que a casa, a loja ou a empresa está encravada. Uma das estratégias possíveis é lutar para conseguir atrair externalidades positivas e afastar problemas da vizinhança.

Logan e Molotch (2007) ampliaram a interpretação da *Máquina de Crescimento*, refinando sua proposta para acomodar não apenas os interesses da acumulação urbana (valor de troca), mas também as demandas efetivas de uso da cidade – um ambiente também para se viver. É a partir desta relação que os grupos disputam os demais recursos disponíveis no urbano (econômicos e simbólicos), contribuindo ao rentismo urbano e envolvendo desde donos de terrenos, empresários da construção civil, mídia ou grupos culturais. O político, portanto, é aquele interessado no crescimento dessa economia urbana como forma de criar condições de manutenção da máquina em funcionamento, agregando em coalizões as elites urbanas transformando interesses particulares em interesses coletivos. Quando a máquina pára, as coalizões entram em crise, a cidade perde valor e é necessário um novo regime.

OS REGIMES URBANOS

O pluralismo, a máquina do crescimento e o elitismo, haviam deixado marcas no campo de batalha teórico aberto desde os anos de 1960 até os anos 1980. A crise financeira dos Estados nos anos 1970 e 1980, por sua vez, trouxe novos ingredientes ao debate sobre o poder na cidade. Quase ausente nos Estados Unidos, a força da Sociologia Urbana francesa, por um lado, e o neo-Marxismo de David Harvey, por outro, operaram um movimento teórico de análise do Capital (acumulação e circuitos) com forte repercussão na Europa e na América Latina nos anos de 1980 (cf. GOTTDIENER, 2010). Se a máquina de crescimento de Molotch havia reforçado a análise da elite dentro da Sociologia Urbana (embora com acréscimos na década posterior), os teóricos da Ciência Política se afastaram do franco combate entre Robert Dahl e Floyd Hunter, buscando construir uma outra abordagem – nem pluralista, ou elitista e muito menos estruturalista. Essa nova abordagem – mediana entre a Teoria da Agência e o Estruturalismo e neo-marxismo, terá em Clarence Stone seu ponto de inflexão a partir do seu trabalho sobre Atlanta, em 1989.

A teoria dos regimes urbanos preocupa-se em compreender as coalizões de base local, como se tornam duradouras e quais efeitos apresentam à política urbana. Nesse sentido, as coalizões constituem-se em formações (arranjos) de grupos com algum poder, seja decisório ou de pressão, com capacidade de direcionar uma agenda de transformações na Cidade com foco no desenvolvimento econômico, ou melhor, um desenvolvimento econômico pelo urbano. Segundo Stone:

Ao definir um regime urbano como arranjos informais por meio dos quais órgãos públicos e os interesses privados funcionam em conjunto para tomar e executar as decisões governantes, tenho em mente que não especifiquei que os interesses privados são interesses empresariais. De fato, na prática, os

¹⁰ John Logan & Harvey Molotch (2007).

interesses privados não se limitam aos números de negócios. Membros de sindicatos, integrantes de partidos, organizações sem fins lucrativos ou fundações, e líderes da igreja também podem estar envolvidos (STONE apud PAINTER, 1997, p.128, tradução nossa)

Mas qual o objetivo da Coalizão? Clarence Stone (1989) definiu quatro tipos: a) regimes de manutenção (*maintenance*) ou "zelador" – querem melhores serviços prestados, querem impostos mais baixos, querem a comunidade estável, etc. b) regimes de desenvolvimento (*development regimes*) – buscam modificar (*transformar, desenvolver, alterar*) o uso do solo visando o crescimento (criação de valor); c) regimes de classe média progressista (*middle-class progressive regimes*) – com agendas como meio ambiente, política cultural, patrimônio histórico, etc. d) por fim, regimes de "Classe C" (*lower-class opportunity expansion regimes*) em expansão – crescer em oportunidades de emprego, renda e moradia acessível (propriedade).

As diferentes formas de ligação entre Governo e Mercado (ou melhor, empresas) são guiadas por interesses mútuos e agendas de cooperação medidas por questões diversas – a criação de novos empregos, por exemplo, contendo outras agendas aparentemente não-econômicas – questões raciais, ambientais, culturais. Mas tal cooperação não é um dado em si, ela precisa ser conquistada, é alvo de luta, resistências, retrocessos e avanços. Tais características dos regimes decorrem da necessidade não apenas de consenso, mas da presença de incentivos e oportunidades transformadas em projetos urbanos. Mas tais elementos são aplicáveis em todos os casos?

Um dos principais problemas da teoria dos regimes urbanos é sua transposição automática para outras realidades fora dos Estados Unidos. Este é um dos temas centrais de discussão de Gerry Stoker e Karen Mosserger (2001) que afirmam que ao modificar as condições do governo – com maior controle sobre o uso da terra urbana e o padrão de investimentos – modificam-se os pressupostos dos regimes, conforme definidos por Clarence Stone. Nos países europeus, a maior participação do Estado nos assuntos urbanos reduz o ímpeto dos regimes pró-crescimento; por outro lado, a reestruturação econômica global, com impacto nas cidades, a partir dos anos de 1980, aproximou os analistas da tarefa de compreender (também na Europa) a maior participação do capital privado nas políticas urbanas. Esse fato não fez desaparecer as diferenças, pelo contrário, mas aproximou os problemas comuns e as soluções tornaram-se mais semelhantes. DiGaetano e Lawless, ao investigar o contexto britânico, dizem que, a forma original dos regimes "não é aplicável nas cidades britânicas ou em outras cidades europeias. O escopo do domínio público na Grã-Bretanha é muito maior. (...)". Os regimes, no caso Britânico, "não se assemelharam às coalizões público-privadas de estilo americano" (DiGAETANO; LAWLESS, 1993b, p. 58).

A solução dada por DiGaetano e Lawless – para análise das cidades de Birmingham e Bristol – foi estudar quatro elementos do regime, com foco na relação Governo e Mercado: o contexto das relações intergovernamentais; a manutenção do regime e a orientação política (nas cidades); a consolidação das lideranças locais e a capacidade de organização e mobilização de recursos. Para os autores, a compreensão dos regimes passa pela identificação dos modos de governança estabelecidos, da ideologia dos grupos participantes e da coalizão governamental urbana (DiGAETANO; LAWLESS, 1993b, p. 60).

Tanto nessa solução do caso britânico, quanto na análise de Stoker e Mossberger (2001), percebe-se que mais do que observar as coalizões público-privadas, faz-se necessária à aplicação da teoria dos regimes urbanos a existência de uma governança urbana que inclua agentes públicos e privados, suas formas de cooperação e relacionamentos, os tipos de recursos e incentivos

disponíveis e o desenho dessa capacidade governativa no entorno de uma agenda urbana. A fronteira de pesquisa dos regimes urbanos – fora dos Estados Unidos – é dada pela ampliação do conceito de Governança como novo ambiente onde as decisões sobre a Política Urbana são tomadas. Em parte, esse é um dos aspectos abordados no trabalho de Antônia Casellas (2006), com foco no “modelo Barcelona” e encontrando um regime de crescimento e “uma coalizão de governabilidade” entre o setor público e o privado. E no caso das cidades brasileiras? É possível identificar regimes urbanos e coalizões pró-crescimento?

GOVERNANÇA URBANA, COLABORAÇÃO E O JOGO DEMOCRÁTICO: BUSCA POR CONCILIAÇÕES TEÓRICAS

Desse modo, o problema central do presente artigo é estabelecer uma linha teórica que, ao mesmo tempo, separe e articule os elementos constituintes tanto dos Regimes Urbanos quanto da Governança Urbana; o objetivo é, em um primeiro momento, (1) superar os problemas de “nacionalização” dos modelos originais dos Regimes estadunienses, agora adaptados ao contexto brasileiro. Em um segundo momento, (2) ajustar ao modo de Governança Colaborativa *parte das análises sobre o governo*, propostas ao enfrentamento dos problemas urbanos e metropolitanos. Como pressuposto, colocamos à pesquisa inicial a dificuldade de transposição da Teoria dos Regimes Urbanos – conforme presente na literatura anglo-saxã – devido as diferenças históricas da Cultura Política presente nos dois países. Uma possível chave de ajuste pode ser buscada na Governança de modo Colaborativa, como uma forma de gestão dos problemas e da solução dos conflitos, mecanismo de ajuste dentro das coalizões. A diferença fundamental desta para os Regimes Urbanos é a crença na produção do equilíbrio entre os interessados (*stakeholders*), equilíbrio esse guiado por uma liderança “de boa fé”, centrada na dimensão pública e com capacidade de coordenação dos conflitos em busca do consenso. O problema, de partida, do modelo é a ausência de interesses egoísticos, minorado pelo “jogo de soma zero”. Desse modo, é possível tal adaptação e conciliação teórica? Para tanto, apresentamos breve síntese do conceito segundo trabalho indutivo e analítico de Cris Ansell e Alison Gash (2007).

O QUE É GOVERNANÇA COLABORATIVA?

Uma primeira, e importante, consideração é a de que o ponto de partida rumo à uma Governança *de modo* Colaborativa é o posicionamento dos principais atores no domínio público; por sua vez isso não significa sempre o Governo, mas instâncias públicas transparentes – fóruns, conselhos, etc. na qual o Governo (não necessariamente local) possui relevância. Nisso, Ansell & Gash definem a Governança Colaborativa como:

Um arranjo governamental onde um ou mais órgãos públicos que diretamente engaja interessados não-estatais em um processo de tomada de decisão formal, orientado ao consenso, e deliberativo e que objetiva fazer ou implementar uma política pública ou administrar programas ou ativos públicos (ANSELL; GASH, 2007, p. 544, tradução nossa).

O quadro normativo governamental – agências, leis, resoluções, etc. – não responde pela forma colaborativa posto que está ausente as “outras partes” interessadas; mas quando há a necessidade de avançar a aplicação dessas regras para o fornecimento desses bens públicos (seja por restrições conjunturais ou conflitos históricos), um novo modo de tomar decisões deve ser estabelecido, pelo consenso entre as partes. Assim, supera-se (nessa visão) a dicotomia “público-privado” e busca-se as várias formas de articulação *entre* os interesses públicos e os interesses privados; parte-se do órgão governamental mas constrói-se um arranjo intergovernamental e

entre público e privado. Prosseguem Ansel & Gash dizendo que “ a colaboração implica comunicação bidirecional e influência entre órgãos e as partes interessadas; e também oportunidades para que as partes conversem entre si”, sendo multilateral e deliberativo (ANSELL; GASH, 2007, p. 546, tradução nossa).

Mas o que levaria ao abandono da ideia de Governo, em sentido estrito, para uma colaboração entre interessados? Ocorre que o movimento rumo à cooperação requer custos elevados e implica construir consensos entre os diferentes níveis de governo para que as ações (programas e projetos) e ativos convirjam ao mesmo tempo para uma dada decisão (Cf. Souza, 2006, p. 173). As causas dessa “virada” pode estar no sentido de crise do Estado, conforme identificada por Borja e Castels (2004), isto é, a difícil repartição de competências entre os distintos níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal), questão complexa que depende tanto do tipo de organização territorial (regional ou local) adotada, quanto da estrutura geral do Estado, das relações intergovernamentais, do grau de autonomia das autoridades locais, etc. Além dessas, são dificuldades, também: 1) a necessidade de conciliar os interesses dos múltiplos atores públicos e privados que intervêm num território; 2) a conciliação do princípio da eficiência na gestão dos serviços com o da prestação dos mesmos no nível mais próximo do cidadão; 3) a presença de uma sociedade organizada e a mobilização da mesma na direção da resolução dos problemas facilitando a construção de saídas de natureza coletiva. Soma-se a isso a crise fiscal e de investimentos públicos, advindas em um cenário de competição global.

Ou seja, o que Borja e Castells (2004) denominaram de “déficit democrático” indica que a ausência de condições favoráveis dificulta os acordos e aumenta a incerteza em termos de escolhas. Nesse quadro complexo, há uma busca por novos conceitos ou formas de governo que consiga expressar um novo arranjo político institucional; entre estes, o conceito de governança ganhou proeminência nos anos de 1990 e 2000. Considerando a diversidade de definições do termo governança, faz-se necessário breves considerações acerca da trajetória do mesmo, o qual foi introduzido pelo Banco Mundial, em 1992, no debate sobre a implementação de Políticas Públicas.

Definindo a governança como “o exercício de autoridade, controle, administração e poder de governar” (WORLD BANK, 1992) o Banco Mundial considera a governança um conjunto de dispositivos que se apresentam, em geral, como um modelo operacional de pretensão universal quando está associado a condicionalidades inscritas nos marcos da ajuda ao desenvolvimento. A governança não se confunde com a idéia tradicional de governo. Ela implicaria novas formas de regulação das relações sociais e políticas, diferentes das existentes no Mercado e no Estado (formas usuais de regulação nas sociedades capitalistas). Para Benko e Lipietz (apud Jessop, 1999, p. 145) “A governança supõe, pois, uma gama de modos sociais de coordenação, diferentes dos modos de organização social formais (burocracias, hierarquias, normas e leis). O seu campo não é o campo tradicional do poder, é o campo da resolução dos conflitos”.

As condições de partida rumo à governança seria a incapacidade do Estado, sozinho, coordenar todas as ordens, instâncias e interesses (políticos, jurídicos, econômicos, etc.), pressionado por ajustes estruturais, com baixa capacidade de financiamento, exigido – pela sociedade – à solução de problemas. Governança, então, assume-se como resultante de um *mix*, envolvendo a sociedade civil (ditas organizações sociais) mais o poder político local, supondo a existência de uma sociedade organizada, o que traz a noção de participação cidadã para o centro desse debate. Supõe a idéia de democracia e de canais abertos de discussão e deliberação das questões públicas para a participação cidadã. O primeiro pressuposto para a implementação da boa governança urbana é a participação, muito embora saibamos que na prática ela apresenta limites para integrar as prescrições da boa governança. Esta necessita ser envolvida na gestão da cidade.

A partir do início dos anos 1990, o conceito de governança tem sido adaptado a contextos diversos, especialmente naqueles de redefinição do papel do Estado e sua presença no Desenvolvimento nacional ou local. Como ponto mediano, a busca por coordenação dos arranjos voltados à tomada de decisão evidencia-se nos discursos tanto pró-mercado quanto naqueles que ainda creditam na centralidade do Estado. Como sinaliza Jessop (2014), talvez a mudança com maior impacto entre tais discussões conceituais seja a redefinição da relação entre Estado e Mercado, isto é, o surgimento de novas condições econômicas e sociais que não podem mais ser equacionadas sem o gerenciamento horizontal.

A complexidade histórica, política, funcional das cidades cria inúmeras dificuldades para se instituir um “governo visível”, com representatividade ampla e funções extensas. As ações coletivas e o movimento associativo de base urbana são expressões do espaço local, interagem com as instituições municipais de governo e não são fortes o suficiente para ultrapassar, do ponto de vista político as fronteiras das unidades territoriais formais na direção de uma atuação mais ampla. Lembrando aqui que para o mercado não existe fronteiras.

Nesse sentido é importante refinar o próprio conceito de governança. Na literatura, podemos identificar o termo governança como sinônimo da capacidade de governo. Segundo Eli Diniz, o termo governança se refere a eficácia governamental, a capacidade de ação do governo, o que se revela a partir de três dimensões, qual seja, a capacidade de comando e de direção do governo; a capacidade de coordenação do governo entre os diferentes interesses e projetos políticos presentes na arena política; e a capacidade de implementação que requer por parte do governante a capacidade de mobilizar os recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos necessários à execução de suas decisões (DINIZ, 1997). Portanto, as três dimensões centradas no governo como elemento-chave na solução dos conflitos.

De modo similar, Fábio Wanderley Reis entende que o termo governança diz respeito basicamente à capacidade de governo. Para ele, o conceito de governança, que se refere ao exercício dinâmico do ato de governar, apresenta a capacidade de coordenação, liderança, implementação e a capacidade de produzir credibilidade como seus elementos constitutivos, os quais são interdependentes. Dessa forma, a governança estaria intrinsecamente relacionada “a capacidade de propor e articular uma agenda política e gerar recursos necessários para a sua implementação” (REIS, 1994, p. 198).

Diante dessa discussão, Santos (1997) chama a atenção para o fato de que é pouco importante, nos últimos anos, tentar diferenciar os conceitos de governabilidade e governança. Isso porque com a ampliação do conceito de governança, que passa a incorporar questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre o Estado e a sociedade (no sentido de que para se ter uma administração eficiente é preciso garantir a operação democrática do Estado), torna-se cada vez mais difícil distinguir esses conceitos.

Shah trata especificamente da governança local, entendida como a formulação e execução de ação coletiva a nível local, incluindo as instituições formais do governo local e sua hierarquia, mas também “as normas informais, redes, organizações comunitárias e associações de bairro em busca de ação coletiva” (SHAH, 2006). Para nossos propósitos analíticos, vale destacar o termo “capacidade governativa”, cuja definição sintetiza a discussão em torno desses conceitos, uma vez que engloba os aspectos operacionais do aparelho de Estado, assim como suas dimensões institucional, política e econômica. Para Santos, a capacidade governativa pode ser definida como “a capacidade de um sistema político de produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade (...), de converter o potencial político de um dado conjunto de instituições e práticas políticas em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas (SANTOS, 1997, p. 344).

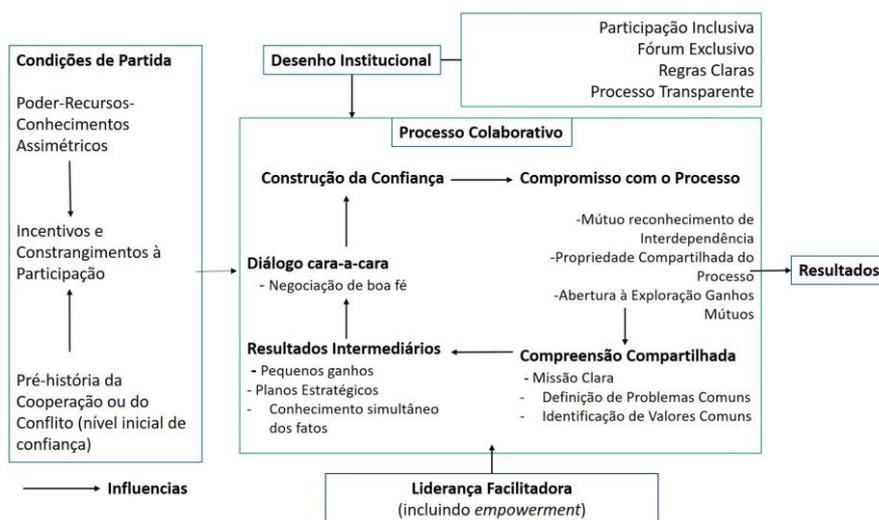
O amplo uso do termo governança, porém, precisa ser melhor delimitado. A definição de governança presente no estudo de G. Stoker (2004) é mais geral e se refere a “regras e formatos que guiam a tomada de decisões coletiva: “Governança não se trata de tomar uma decisão individual, mas sim de um grupo de indivíduos, organizações ou sistemas de organização que tomam decisões” (STOKER, 2004). O autor ainda complementa, se referindo à governança como “uma forma de desenvolver estilos de governo nos quais as fronteiras internas e entre os setores público e privado se confundem” (STOKER,1998, p.7).

Nesse debate, o conceito de governança colaborativa, apesar de mais novo, tem sido amplamente utilizado na literatura que trata sobre governança, como nos estudos de Innes & Booher (2000, 2003, 2010), Gray (1989), Leach & Sabatier et al (2001, 2002, 2005), Ansell & Gash (2007), entre outros. Para Ansell & Gash (2007) a governança colaborativa surge como uma resposta às possíveis falhas de implementação e alto custo de politização do processo de regulação. Para os autores “a definição de governança colaborativa se distingue dos dois principais padrões políticos de tomada de decisão: o adversarismo e o gerencialismo”.

No adversarismo, porque a governança colaborativa não é uma forma de intervenção de interesses na qual o “vencedor leva tudo”. Na abordagem da governança colaborativa, os participantes têm geralmente um relacionamento concorrencial uns com os outros, mas o objetivo é transformar relacionamentos concorrentes em relacionamentos cooperativos. Entretanto, a cooperação é *ad hoc*, e a política adversarial não procura explicitamente transformar conflito em cooperação. (ANSELL & GASH, 2007).

No gerencialismo, as agências públicas tomam decisões unilateralmente ou através de processos de decisão fechados, normalmente confiando a tomada de decisões a executivos especialistas. Embora as agências possam levar em consideração as perspectivas dos participantes no processo de decisão e inclusive, indo mais longe, consultar diretamente os próprios participantes, a governança colaborativa requer que os participantes estejam diretamente incluídos no processo de tomada de decisão (ANSELL&GASH, 2007). O modelo de governança colaborativa apresentado no estudo de Ansell & Gash (2007) envolve, a priori, quatro variáveis: a) condições de partida, b) desenho institucional, c) liderança, e d) o processo colaborativo (Figura 1).

Figura 1 – Modelo de Governança Colaborativa



Fonte: Ansell & Gash (2007, p.550, adaptado pelos autores)

O modelo colaborativo pode ser visto como uma hipótese para outros estudos interessados em identificar as condições que facilitam ou desencorajam os resultados desejados para a governança. A estrutura apresentada por Ansell & Gash (2007) pode nos ajudar a identificar os principais desafios e limitações à consolidação da governança democrática em regimes urbanos, mas há questões de pesquisa que se impõem; por exemplo, há assimetrias de poder entre os participantes? A dimensão democrática (participação e colaboração) ajusta-se ao conceito de regimes urbanos e este dialoga com os princípios da governança? Enfim, a governança colaborativa é viável em regimes urbanos?

Nos casos estadunidenses, governar a cidade significa a capacidade e habilidade de formar coalizões governativas que possam lutar pelos recursos (de todas as ordens) presentes tanto nas agências formais quanto em grupos presentes na sociedade em geral; mas, como aponta Painter (1997, p.128), os interesses empresariais são centrais nessa coalizão e os governos locais trabalham para criar ambientes de negócios visando a arrecadação de taxas e impostos. Fora dos Estados Unidos, entretanto, outros interesses podem tomar a dianteira da coalizão, seja pela força da burocracia estatal, ou pela dependência da política partidária e até o contra-peso dos sindicatos. Arremata Painter que, assim, “um regime urbano pode ser definido como uma coalizão de interesses na escala do urbano, que inclui, mas não está limitado, aos funcionários do governo eleito – que coordena os recursos – mas gera uma capacidade de governar” (PAINTER, 1997, p.129). É transformar a noção de “Poder sobre” em “Poder para”, avaliando a capacidade governativa de criar, manter e expandir a coalizão rumo ao desenvolvimento urbano.

Partimos do princípio de que o conceito de governança colaborativa surge como elemento importante para superar a heterogeneidade de interesses e facilitar a resolução de problemas no âmbito da cidade, em especial, a partir do estímulo ao estabelecimento de canais de articulação participativa e plural com diferentes atores. Ademais, é preciso reconhecer que questões relativas à governança urbana e à gestão metropolitana passam a ter contornos diferenciados a depender do grau de autonomia, das estruturas de planejamento e do nível de coordenação e cooperação horizontal e vertical entre as esferas de poder. Desse modo, existem modelos que sugerem uma reflexão em relação a uma temática específica, considerando: arranjos institucionais e ação do Estado; espaço de conflito político e promoção do controle social, ou ainda, a abrangência dos efeitos gerados pela política pública e dos negócios urbanos.

Complementando o conceito de governança colaborativa Terry Mc Gee (2010, p.29) chama a atenção para o fato de que a governança colaborativa “abrange muitas variedades de mecanismos colaborativos, desde a colaboração internacional até a colaboração nacional, entre as três esferas governamentais, e, em nível urbano, entre as municipalidades e as cidades”. Dessa forma, consideramos que a governança colaborativa aponta elementos necessários para uma boa gestão urbana, visando solucionar problemas comuns e permitindo soluções compartilhadas. Entretanto, esse modelo também deve incluir as práticas de pressão, barganha e negociação entre os grupos com interesses no desenvolvimento urbano, ou melhor, na produção, consumo e investimentos na cidade. É nesse sentido que a teoria dos regimes urbanos insurge como um campo de coalizões estratégicas onde tais grupos podem influenciar a agenda - quais planos, programa e projetos serão prioritários, por exemplo.

REGIMES URBANOS E GOVERNAÇÃO COLABORATIVA: SUA APLICAÇÃO COMPARATIVA NAS CIDADES BRASILEIRAS

Após essa breve passagem pela produção bibliográfica dos regimes urbanos e da governança colaborativa, insurge destacar alguns elementos principais de cada proposta teórica, auxiliares na tarefa de construção de uma proposta conjunta. Recuperando Stone (1989), vê-se que o regime deve perdurar por um prazo mais longo, mesmo que alguns desses participantes não tenham ganhos de curto prazo – podem ter ganhos táticos ao “não abandonar” suas posições dentro da coalizão principal, por exemplo. Mas, como vimos acima, os casos fora dos Estados Unidos indicam outras variantes dos regimes que atuam de modo diferenciado, inclusive com maior peso do governo nessa coalizão. Alguns autores, como Savitch & Kantor (2002) compensam as dificuldades do regime com a entrada das forças externas (ambiente de competição global) na equação; as diferenças adviriam não tanto do peso do governo ou do mercado nas decisões locais, mas sim dos constrangimentos que incluem ou excluem as cidades em um mercado global, desse modo “ o jogo de barganha é fundamental. O que está na mesa são os recursos e a habilidade de negociar” (SAVITCH & KANTOR, 2002, p. 24), ou seja, para superar a dificuldade de manter o regime apenas com forças locais, os autores aplicam uma metodologia relacional tendo o mercado global como campo ampliado de disputa (um sistema aberto).

Os incentivos a essa participação (ou colaboração) no regime não são dominados por apenas um dos atores – ou governo ou mercado, mas são frutos de barganhas assimétricas que envolvem as *condições* desse mercado (sua real capacidade de atrair processos de valorização), os *apoios* intergovernamentais (a real capacidade de operar a governança colaborativa), as formas de *controle* – e pressão – *popular* e, por fim, a *cultura política local*. Savitch & Kantor (2002) avançam um pouco mais quando dizem que “nós estamos interessados em conhecer como os Regimes são utilizados para desenvolver regras, normas, princípios, agendas, decisões políticas, etc. que produzem convergência das ações” (SAVITCH & KANTOR, 2002, p.53). Nisso, existem Estratégias Centradas no Social e Estratégias Centradas no mercado, indo de nível baixo ao alto enquanto capacidade de apoio à governança urbana.

A composição das fontes de financiamento, por exemplo, desempenha um papel fundamental para a avaliação da sustentabilidade em longo prazo e da possibilidade de cooperação entre os municípios para fomentar a economia urbana através de seus efeitos multiplicadores; projetos de longo prazo só poderão ser desenvolvidos em um ambiente de cooperação caso os participantes disponham de garantia de fontes de recursos que lhes permitam assumir compromissos, daí a importância do conceito de governança.

Assim, precisamos estabelecer as diferenças e semelhanças entre regimes e governança colaborativa buscando iniciar uma forma híbrida que permita investigar os regimes urbanos nas cidades brasileiras, mas também permita maior visibilidade às formas que o governo atua, sua cultura política e os modos de participação. O Quadro 1, abaixo, intenta realizar essa síntese, apontando três elementos de interseção entre as duas abordagens teóricas.

QUADRO 1 – Comparação entre Regimes Urbanos e Governança Colaborativa

	Regimes Urbanos	Governança Colaborativa
PODER	Está desde o início assimetricamente distribuído na sociedade, logo ele é fonte de disputa e conflito – quem consegue mais poder à coalizão, evita que esse poder seja compartilhado pelos demais. Há “poderes” e não um poder isolado.	Não pode haver desequilíbrio de poder durante as rodadas de negociação. Se houver, o Governo deve buscar o diálogo e diminuir as arestas.

INCENTIVOS SELETIVOS	O maior estímulo a participar na coalizão é o ganho que cada integrante consegue calcular para o jogo de barganha. Busca-se o desenvolvimento urbano e a manutenção da capacidade governativa por mais tempo.	Os incentivos devem estar claramente definidos, permitindo a todos avaliar suas pré-condições dentro da governança. Caso o incentivo não esteja presente, deve ser criado para alimentar a participação.
CONFLITOS HISTÓRICOS	As disputas históricas não irão sumir nos Regimes, mas a forma de superá-las é no ganha-ganha dentro da coalizão. Se este terminar, o conflito reaparece e pode por fim à coalizão como um todo.	O diálogo é o mecanismo que pretende chegar ao consenso, levando os atores a compreender que suas lutas históricas devem ser superadas em prol de um melhor objetivo comum.
LIDERANÇA	Deve haver também um líder, alguém que encaminhe essa coalizão para frente; normalmente é um Prefeito, vindo da Elite Dirigente, mas não necessariamente um político profissional.	Deve haver uma liderança facilitadora, normalmente o gestor político com capacidade de agregar e dialogar com vários atores.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2016.

No Quadro 2, a seguir, destaca-se uma primeira tentativa de articulação entre os elementos de constituição do regime urbano e a aplicação de variáveis de governança, considerando Governo (G) e Mercado (M) que, ao mesmo tempo, interessam às ações coordenadas de grupos econômicos e os vários níveis de governo no que diz respeito às interações entre atores públicos (G) e atores do mercado (M). Trazer novos aportes ao debate para investigar a constituição e estabilidade das coalizões políticas responsáveis pela definição das principais agendas de políticas urbanas nas Regiões Metropolitanas brasileiras não é uma tarefa fácil. Trata-se de explorar a configuração dos regimes urbanos que dão sustentação a “capitalismos urbanos” muito diferenciados. No Brasil os processos de integração nacional sugerem que o grau de dependência local, ou seja, de agentes com interesses enraizados em determinados espaços, apresentará grande variação, interferindo na estabilidade e durabilidade das coalizões e dos regimes.

QUADRO 2 – Elementos de constituição do regime urbano com aplicação de critérios de governança, considerando Governo (G) e Mercado (M) na base local.

		Características principais	Atores e Agentes	Incentivos
MODOS DE OPERAÇÃO	G	Competição Pública por representação	Governo, Políticos, Eleitores	Capacidade de nomear cargos, definir a Agenda
	M	Concorrência por demanda	Empresas, Consumidores, Cadeia produtiva	Capacidade de influenciar a agenda, Mais volume de negócios, Mais lucro e rendas
MECANISMOS DE CONVENCIMENTO E CONSENSO	G	Convencimento, Cooptação, Legitimação, Consenso	Governo, Políticos, Eleitores, Mídia	Bacias eleitorais, Distritos ou Zonas de votação (“geografia do voto”), Governabilidade, Governança, Influência na Opinião Pública
	M	Inovação, Marketing, Conflito, Cooperação, Tensão	Empresas, Elite Dirigente, Mídia	Mercado Consumidor ao alcance da distribuição. Aglomerado de consumidores
RECURSOS EM DISPUTA	G	Financiamento, Tributos, Capital Fixo (parte), Políticas Sociais, Fundos Públicos	Governo, Judiciário, Legislativo, Contribuintes	Governabilidade, Governança do território, Poder sobre o espaço
	M	Capital variável (salários), Renda da Terra, Capital fixo (parte), Fundos privados	Proprietários, Elite Gerencial, Dirigentes, Rentistas, Consumidores	Terra, Infraestrutura, Densidade demográfica, Economia de escala

Fonte: Elaborado pelos autores, 2016.

À GUIA DE CONCLUSÃO: DESAFIOS CONCEITUAIS E METODOLÓGICOS

Ao finalizarmos o presente artigo há questões importantes a levantar. Os quadros 1 e 2, acima, não se constituem como “produto” final, pelo contrário, mas pontos de partida de um projeto de pesquisa que intenta compreender as formas e os mecanismos existentes entre o Governo e o Mercado na promoção do desenvolvimento urbano. Para tanto, os regimes urbanos – como arranjo duradouro composto por coalizões – e a governança colaborativa – modo de relacionamento dentro e fora dessas coalizões, constituem os marcos teóricos iniciais dessa reflexão.

Entretanto, tal ponto de partida exige algumas considerações. Ao definirmos o Governo e o Mercado em destaque no Quadro 2, não estamos afirmando que existem *apenas* essas instituições no jogo democrático; os critérios dessa escolha são de ordem metodológica, isto é, ao por foco em ambos poderemos construir variáveis onde as outras instituições e atores sociais possam tomar posições a partir da expressividade do regime local, de modo a medirmos o tipo de relacionamento, sua disposição, frequência e peso das relações efetivas. Dito de outro modo, os demais atores sociais possuem dinâmicas que não se localizam, *a priori*, apenas no Governo ou apenas no Mercado, mas assumem papéis diferenciados (algumas vezes contraditórios, ou híbridos) de acordo com a forma que a cultura política e a governança colaborativa atuam nesse regime urbano.

A segunda etapa da pesquisa, portanto, irá levantar as múltiplas variáveis e arranjos nas coalizões formadas tendo Governo e Mercado como balizadores do regime – apresentando como produto final um mapeamento do regime (grupos, coalizões, ligações, estratégias) em um campo de negociação, diálogo e barganhas medidas por um quadro – definido pela metodologia – de governança colaborativa com destaque para as relações de poder, os incentivos seletivos praticados, a expressão de controle social e participativo da cultura política encontrada. Como dados da pesquisa, partiremos dos planos, programas, projetos de desenvolvimento urbano, da fala dos atores de cada coalizão, do discurso oficial sobre as decisões estratégicas, do grau de relacionamento público-privado e, por fim, dos insumos da democracia representativa medidas pelo processo eleitoral.

É nesse sentido que dissemos que o Quadro 2 é um primeiro passo rumo à construção de um roteiro ampliado de pesquisa sobre os regimes urbanos adaptados ao contexto brasileiro, mantendo o núcleo teórico original mas alterando o peso dos atores envolvidos. A “descoberta” da governança colaborativa, como visto acima, na leitura comparada com os regimes mostrou-se eficaz e presente na literatura, embora com abordagens diferenciadas. A Governança, em si, como conceito geral é apontada em alguns estudos sobre os regimes (cf. PAINTER, 1997) embora não explorada adequadamente.

Por fim, destacamos alguns os desafios teóricos e conceituais ainda a enfrentar nessa “teoria aplicada” que estamos buscando; a forma como o capitalismo nacional (brasileiro) se apresenta às cidades difere daquela encontrada no contexto norte americano e europeu. Embora isso seja pacífico, ainda resta entender *como* e *quanto* se diferenciam, se quisermos compreender os “capitalismos urbanos” e suas especificidades. Qual o grau de presença do capital financeirizado nas cidades médias? E em qual setores estão localizados? Quais estratégias os atores locais utilizam na promoção do desenvolvimento urbano? E quais jogos de barganha são lançados, considerando a democracia formal e representativa que temos?

Como contribuição geral ao Planejamento e à Pesquisa sobre o urbano, essa proposta ampliada de pesquisa busca alimentar novos bancos de dados sobre o processo de gestão das cidades

contemporâneas no Brasil – e em especial nas cidades médias, com destaque à múltiplas variáveis, e com a construção do perfil desses atores, suas formas de articulação e *modus operandi*, auxiliando na tarefa de revelar quem, de fato, governa as cidades.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Pedro. A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o Capital. In. Ensaios FEE, Porto Alegre, (16)2: p.510-555, 1995. Disponível em:<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/download/1790/2158>. Acesso em: agosto de 2016.
- ANSELL, C.& GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. In. Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access, v.18 (4), nov. 2007, p.543-571.
- BRYCE, James. The American Commonwealth. Volume I, Seção II. Indianapolis: Liberty Fund, 1995. P.559-569. Disponível em: <http://lf-oll.s3.amazonaws.com/titles/809/004-01_LFeBk.pdf>Acessado em 18 mar. 2016.
- BRYCE, James. Comunidade Americana. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1959.
- BORJA, Jordi e CASTELLS, Manuel. Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información. 7ª ed. Madrid, Taurus, 2004.
- CASELLAS, Antònia. Las limitaciones del “modelo Barcelona”. Una Lectura desde Urban Regime Analysis. In. Documents d'Anàlisi Geogràfica, 48, 2006, p.61-81.
- CLEMENTINO, M.L.M. & CAMARA, R.L.M. Governança de Mega Projetos Urbanos: uma Análise Institucional da Copa do Mundo de 2014 em Natal/RN/Brasil. Santiago, ALAS, 2013.
- DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil. In: DINIZ, E. e AZEVEDO, S. (orgs.). Reforma do Estado e democracia no Brasil. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1997
- DiGAETANO, A.&KLEMANSKI, J.S. Urban Regime in comparative perspective: the politics of urban development in Britain. Urban Affairs Quartely, 29 (1), 1993, p.54-83.
- ELKIN, S.L. Twenty Century urban regimes. In. Journal of Urban Affairs, 5, 1985, p.11-27.
- FAINSTEIN, N.I. & FAINSTEIN, S. Regimes strategies, communal resistance and economic forces. In. FAINSTEIN, N.L& FAINSTEIN, S.S. (Eds.) Reestructuring the city. New York: Longman, 1983.
- FAINSTEIN et al (Eds.) Reestructuring the city. The political economy of urban development. New York: Longman, 1983, p. 245-282.
- GOTTDIENER, Mark. A Produção Social do Espaço Urbano. São Paulo: Edusp, 2010.
- GRAY, B. Collaborating: Finding common ground for multi-party problems. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1989
- HUNTER, Floyd. Community Power Structure: a study of Decision Makers” Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953.

- INNES, J. Collaborative policymaking: Governance through dialogue. In *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*, ed. M. A. Hajer and H. Wagenaar, 33–59. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2003.
- JESSOP, Bob. *Crisis del estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del estado y sus consecuencias sociales*. Santa fé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad Nacional de Colômbia, 1999.
- LAURIA, Mickey (Ed.). *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*. SAGE Publications, 1997. Introduction.
- LAWLESS, P. Partnership in urban regeneration in the UK: the Sheffield central area study. *Urban Studies*, 31 (8), 1994, p.1303-1324.
- LEACH, W., PELKEY, N. & SABATIER, P. Stakeholder partnerships as collaborative policymaking: Evaluation criteria applied to watershed management in California and Washington. *Journal of Policy Analysis and Management* 21, 2002, p.645–70.
- LOGAN, John R.; MOLOTCH, Harvey. *Urban Fortunes: the political economy of place*. Berkeley: University of California Press, 2007.
- LYND, Robert & LYND, Helen. *Middletown in Transition: A Study in Cultural Conflicts*. New York: Harcourt, Brace, and Company, 1937
- MARQUES, Eduardo. Capitais Urbanos no Brasil. In. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, v.35 (2) jun.2016, p.15-33.
- McGEE. T.G. Strengthening collaborative governance for metropolitan regions in Brazil and Canada. In. McGEE, T.G & CASTRO, E. de. (Eds). *Inclusion, collaboration and Urban Governance: challenges in the metropolitan regions of Brazil and Canada*. Vancouver: British Columbia, 2010.
- MILLS, C. Wright. *A Elite do Poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981
- MOLOTCH, Harvey. The City as a Growth Machine: toward a political economy of place. In. *American Journal of Sociology*, v.82, n.2, 1976, p.309-332.
- MOSSBERGER, K.; STOKER, G. The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization. *Urban Affairs Review*, v. 36, n. 6, p. 810-835, jul. 2001.
- PAINTER, Joe. Regulation, Regime and Practies in Urban Politcs. In. LAURIA, Mickey (Ed.). *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*. SAGE Publications, 1997.
- SAVITCH, H.V.; KANTOR, Paul. *Cities in the International Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.
- SAYRE, Wallace S.; POLSBY, Nelson W. Ciência Política Norte-Americana e Urbanização. In. HAUSER, Philip M.; SCHONORE, Leo F. (orgs.). *Estudos de Urbanização*. São Paulo: Pioneira, 1976.

- STONE, Clarence. Summing up: Urban Regimes, Development Policy, and Political Arrangements. In. STONE, C. SANDERS, H.T. (Eds.) The Politics of Urban Development. Lawrence, Ks: University Press of Kansas, 1987. p.269-290.
- STONE, Clarence. Regime politics: Governing Atlanta, 1946-1988. Lawrence, Kf? University Press of Kansas, 1989.
- OSTROM. E. Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. New York. Cambridge University Press, 1989
- SANTOS, M. H. de C. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 40, 1997, n. 3.
- REIS, F. W. “Governabilidade e instituições políticas”. In: VELLOSO, J. P. dos R. (org.). Governabilidade, sistema político e violência urbana. São Paulo, José Olímpio, 1994.
- SHAH, Anwah; SHAH, Sana T. The new vision of local governance and the evolving roles of local governments. In. SHAH, Anwar (Ed.). Local governance in developing countries. Washington: The World Bank, 2006. 457p.
- SOUZA, Celina. “Condições Institucionais de Cooperação na Região Metropolitana de Salvador”. In: CARVALHO, Inaiá e PEREIRA, Gilberto Corso.(Coord.) Como Anda Salvador.Salvador, Edufba, 2006.
- STOKER, Gerry. (1998) Governance as theory: Five propositions. International Social Science Journal 50:17–28, 1998.
- _____. (2004) Designing institutions for governance in complex environments: Normative rational choice and cultural institutional theories explored and contrasted. Economic and Social Research Council Fellowship Paper No. 1.
- WORLD BANK. Governance and Development. Washigton-DC: World Bank, 1992.