

## QUEM GOVERNA QUANDO O ESTADO NÃO GOVERNA?

### Uma abordagem sobre governo e governança nas cidades

<http://dx.doi.org/10.25091/S01013300201500020003>

ENTREVISTA COM PATRICK LE GALÈS  
ENTREVISTA E TRADUÇÃO POR TELMA HOYLER E  
CAROLINA REQUENA

#### RESUMO

Nesta entrevista, Patrick Le Galès defende que boa parte da confusão intelectual sobre governança vem de uma definição imprecisa do que é governo. Também defende a pesquisa comparada entre cidades, que contribui para a apreensão de padrões gerais e a caracterização mais precisa do que é específico a cada contexto, além de favorecer a compreensão sobre quem e o que é governado e ampliar a percepção do que não é governado.

**PALAVRAS-CHAVE:** *governar; governança; cidades*

#### ABSTRACT

Abstract: In this interview, Patrick Le Galès argues that much of the intellectual confusion about governance comes from a poor definition of what is government. The researcher also addresses the importance of comparative research between cities for fostering an understanding about who and what is governed and expands one's attention to what is not governed.

**KEYWORDS:** *govern; governance; cities*

As questões de governança, ação pública, reestruturação do Estado e a transformação das cidades e de metrópoles em todo o mundo são temas focalizados pela pesquisa comparada conduzida pelo sociólogo e cientista político Patrick Le Galès. Como meio de aprofundamento e consolidação do estudo dessas temáticas, na Sciences Po o pesquisador criou e é codiretor do Programa de Mestrado em Estratégias Regionais e Urbanas, do mestrado duplo “Políticas Urbanas” e “Governando Grandes Metrópoles” entre a Sciences Po e a London School of Economics, e do Programa de Mestrado em Public Affairs. É também codiretor de dois programas de pesquisa na Science Po: “Cities Are Back in Town” e “Réseau Etat Recomposé”.

Em São Paulo, por ocasião da pesquisa “Governo e Governança em Grandes Cidades: Paris, Londres, Cidade do México e São Paulo”, desenvolvida em conjunto com o Centro de Estudos da Metrópole (inct/cem), Le Galès falou sobre desafios teóricos e metodológicos relacionados a esse campo temático. Dentre os principais aspectos abordados na entrevista que se segue está a recapitulação de conceitos fundamentais como governo e governabilidade. Embora se trate de conceitos muito utilizados, o pesquisador defende que boa parte da confusão intelectual sobre o tema governança vem de uma definição imprecisa do que é governo. Diante disso, oferece-nos uma narrativa sobre como ocorreu o deslocamento histórico de governo para governança e de que modo transformações a partir dos anos 1970 levaram a uma multiplicidade de abordagens sobre governança, com diferenças fundamentais entre os estudos norte-americanos e europeus. Le Galès também versa sobre a importância da pesquisa comparada entre cidades, na medida em que a operação de políticas por diferentes combinações de agentes estatais e não estatais em contextos diversos contribui para a apreensão de padrões gerais e a caracterização mais precisa do que é específico em cada cidade. O exercício comparativo, acrescenta ele, favorece a compreensão sobre quem é e o que é governado, além de ampliar a percepção para *o que não é governado*. Para se observar o que não é governado, é preciso acrescentar o exame de descontinuidades no tempo e espaço.

A seguir, reproduzimos as opiniões de Le Galès sobre tais temáticas, que, em conjunto, compõem uma espécie de manifesto em favor dos estudos urbanos comparados que busquem, para além de entender quem governa, compreender quem governa o quê e quem governa quando o Estado não governa.

### *O que é governança em termos conceituais?*

Para entender o que é governança, precisamos olhar para a origem da palavra “governar”, que veio de “*governancia*” na linguagem greco-romana. Governar contém propriedades importantes. A primeira é a capacidade de dar uma direção e impor restrições de modo a garantir que ela seja seguida. Quando uma direção é escolhida, em geral há uma discussão sobre a direção em curso e seus limites. Porque existe direção constrangimento e debate esse é um conceito político, que não pode ser o das “Best Practices”. Se quisermos entender alguma coisa sobre governos e governança, é preciso voltar a Maquiavel, especificamente a uma citação sobre o que o Príncipe deve fazer, que é onde encontramos algumas das ideias sobre governar o povo. Em francês, “*Guvernae*” é uma ideia semelhante a dar direção e colocar uma restrição no barco.

A segunda noção importante sobre governança é saber quem é governado. Até os séculos XVI e XVII, assistimos ao aparecimen-

to de Estados modernos e das cidades europeias onde a ideia de governança surgiu. A concepção moderna de governo nasceu por volta de 1610, 1620, num tratado publicado por alguns estudiosos da época. A ideia era que, para criar um governo moderno em um Estado moderno, seria preciso não apenas dominar as pessoas como governá-las, e, para tanto, seria preciso saber quem eram essas pessoas. O rei governava seu povo, mas não tinha informações sobre seus governados e sobre o que poderia fazer com eles. De modo a obter essas informações, o governo começou a racionalizar o processo de conhecimento, levando adiante censos, cadastros, sistemas fiscais, dentre outros instrumentos. Quando se conhece quem são as pessoas, torna-se mais factível mobilizá-las, tributá-las, levá-las a ir para uma guerra. Enfim, é possível dar-lhes direção, de modo que, na minha opinião, a segunda ideia-chave sobre a governança é “Quem é governado?”. Governança é uma questão de sociologia política, uma vez que se trata também de entender quem são as pessoas e quais grupos de interesse existem.

A terceira ideia central é a questão da “governabilidade”, entendendo de Weber e de Foucault que é essencial saber como governar. Isso deixa espaços para decisões, e a maneira de enquadrar a questão é “Qual técnica, qual tecnologia são fundamentais no governo?”. De fato, uma das influências mais determinantes que o século xx teve em estudos do governo vem da área de ciência e tecnologia. Nesse sentido, a década de 1970 foi um momento muito importante da sociologia. Estudiosos como Foucault e Bruno Latour não estavam tão interessados na estrutura, mas em como as atividades e/ou objetos foram colocados juntos. Eles começaram a trazer a noção de que devemos estudar governos olhando para seus “dispositivos” — como diria Michel Foucault — ou instrumentos de política. Assim, governança diz respeito também às tecnologias e atividades. Embora a ciência não estivesse muito interessada nesse aspecto naquele momento, vale frisar que os elementos técnicos não são neutros. São políticos, de muitas maneiras.

*Outras abordagens reivindicam o termo governança. Como você vê o conceito, se o relaciona com essas outras abordagens?*

Originalmente as pessoas falam sobre governança e governo de forma quase indiferenciada — sobretudo os americanos. Na Europa, com a leitura teórica de Max Weber e a concretização de um Estado moderno, assistiu-se à construção de um aparato de governo que incluía a elite política e a administração burocrática, significando que quem estava no comando, dando uma direção para a sociedade, era o governo nacional. O desenvolvimento do Estado absorveu o governo e a ideia de monopólio da violência para a resolução de conflitos.

Assim, a linguagem da governança progressivamente desapareceu e foi substituída por governo na concepção moderna de governar. Historicamente, o que é interessante a partir da perspectiva europeia é que, por mais de um século, viveu-se o surgimento e a progressiva ascensão de governo, significando mais gastos, o aparelhamento da burocracia governamental, a implementação de políticas públicas. E, assim, mais e mais mecanismos de resolução de conflitos, cada vez mais e mais políticas organizadas pelo governo. Em muitos aspectos, especialmente na Europa ocidental, governo e Estado eram considerados a mesma coisa. Isso não ocorreu nos Estados Unidos, por exemplo, onde havia menos governo. Portanto, os termos foram misturados até que em 1970, ou desde os anos 1970, surgiu uma corrente que reinventou e reconceptualizou a palavra governança. É importante levar a sério esse período. É por causa do que aconteceu com o governo na década de 1970 que a palavra governança se tornou reconceptualizada.

Se olharmos para a principal influência intelectual que leva à literatura de governança, chegamos no famoso estudioso holandês chamado Jan Kooiman. Ele sistematiza cerca de 28 definições no debate de governança. Basicamente, são cinco as principais influências teóricas.

Uma delas é a literatura que considera a impossibilidade de governar a sociedade, afirmando que ela está se tornando ingovernável e que as falhas de governo estão aumentando e haverá fortes crises. Essa ideia proclama que, se os governos estão falhando, temos de encontrar novas maneiras de governar.

A segunda influência intelectual importante, vinda da Alemanha e da Holanda, diz que o governo não funciona mais porque a sociedade está se tornando mais complexa, mais organizações estão surgindo, mais objetos, de modo que é cada vez maior o número de grupos capazes de não ser governados pelo governo e de resistir à pressão de fora para desenvolver suas próprias regras. Se as pessoas estão procedendo dessa maneira, é necessário procurar formas de governar a sociedade que vão além da tributação e das leis — por exemplo, por meio de negociação, participação e esse tipo de coisas. Com a mesma ideia, na Inglaterra, Rhodes pensou: a sociedade está muito complexa, as redes estão em todos os lugares e, portanto, governança implica dirigir essas redes em vez de usar as ferramentas clássicas de governo.

Outra influência teórica foi a marxista e neomarxista na sociologia urbana e nas políticas urbanas, para lembrar o trabalho de Logan e Molotch. Segundo eles, o desenvolvimento das cidades norte-americanas por regimes urbanos foi resultado de conexões entre interesse econômico e poder político, por isso olhar apenas para o governo não ajudava a entender a governança dessas cidades, que estavam principalmente

sob controle de interesses privados. A ideia era que as sociedades não eram apenas governadas pelo interesse público, mas por coalizões entre atividades públicas e atividades econômicas de orientação privada. Para os neomarxistas, governança significou, portanto, a compreensão dessas coalizões. David Harvey, o grande geógrafo neomarxista, usou a palavra nesse sentido.

A quarta tradição intelectual vem dos teóricos da escolha racional, a partir da qual eles tecem uma forte crítica às atividades do governo, tornando-se anti-Estado e neoliberais. Se o Estado é um fracasso, como costumavam dizer, é preciso encontrar uma maneira não de governar, mas de regular a sociedade para além do governo. A partir desse ponto de vista, proliferaram estudos sobre governo ligados ao Banco Mundial — vocês devem se lembrar que o Banco Mundial, até 1996, 1997, era controlado por economistas liberais, que deixaram um legado desastroso na África como um todo e em diversos países em desenvolvimento. Alguns estudiosos de Harvard defenderam a ideia de que, a fim de obter bons mercados, seria preciso criar boas instituições, de modo que governança para eles significava a chave para responder à seguinte questão: “Como maximizar a eficiência das instituições para obter o máximo de desenvolvimento econômico?”. A governança no paradigma de economia política neoclássica é um assunto de economia neoinstitucional, na medida em que há um único objetivo: o desenvolvimento econômico.

Outra ideia importante de governança veio de estudos de governabilidade, como mencionei antes. Essa foi uma mistura de Foucault com a sociologia da ciência, tentando entender se, por causa do neoliberalismo, tivemos o surgimento de uma nova governabilidade, uma governamentalidade neoliberal e, conseqüentemente, uma mudança no comportamento das pessoas.

Esses cinco grupos mapeiam um pouco o mundo dos estudos sobre governança, embora existam muitas outras maneiras de entender o conceito e relacioná-lo ao governo. É muito importante saber onde estamos situados nesse mapa conceitual e qual é a pergunta que se coloca sobre essa questão.

Alguns estudiosos, especialmente norte-americanos, acham que governança é a substituição do governo. Isso nos leva à necessidade de definir governo. Gostaria de expor quatro elementos da definição. O elemento número um é o seguinte: quando se tem governo, há regras para o jogo, direito, Constituição; é necessário um quadro formal que estabelece as regras. O elemento número dois se refere à burocracia e aos políticos — em outras palavras, aos agentes que executam as ações do governo. O elemento número três é uma noção proveniente de March e Olsen, segundo a qual a ideia do governo é agregar interesses, trazendo interesses em comum, criando uma

equação, dando uma direção e impondo uma restrição. Número quatro, governo diz respeito a resultados, as atividades, as políticas públicas sendo implementadas. Então, no meu entender, o governo significa essas quatro coisas ao mesmo tempo. Boa parte do infértil debate sobre governo e governança é explicada pela conceituação fraca de governo. Então, de forma simples, governança é os elementos três e quatro sem os de número um e dois: refere-se a atividades de agregação de direção e políticas que estão sendo implementadas sem Constituição e sem os atores oficiais, ou além deles. Assim, na maioria dos casos, o que temos é uma mistura de governo e governança. Esse quadro teórico tem sido muito utilizado nas relações internacionais, em estudos europeus. O que tenho feito com os meus colegas é desenvolver essa agenda para as cidades, compreendendo os mecanismos que operam nos governos e na governança.

*Qual é a sua avaliação da abordagem normativa segundo a qual governança significa mais democracia ou mais participação, conhecida como “boa governança”?*

O último conceito, que não mencionei por ser pouco importante na Europa, embora tenha destaque no Brasil, é o elemento democrático dentro da discussão sobre participação política. Nesse caso, pensa-se em como ter uma governança mais democrática por meio do incremento da participação em todas as formas possíveis. Houve um erudito famoso na Inglaterra, morto prematuramente, que afirmava o seguinte: “A participação política é realmente maximizar a participação mínima”. Essa é uma boa frase para refletir sobre a participação em diferentes contextos.

*Como o quadro conceitual de governança ajuda a compreender a forma como os diversos interesses coexistem na cidade?*

Para mim, governança é apenas um quadro teórico. Utilizar governo e governança em um sentido não normativo ajuda a compreender e levar em conta o que está acontecendo nas cidades. Neste momento, estou trabalhando com meu colega Tommasio Vitale em um projeto sobre a ideia de que, apesar de uma série de estudos se concentrarem cada vez mais em compreender como funcionam os governos, sabemos que poderosos interesses estão sempre a escapar das regras do governo e que parte da população nunca foi devidamente regida por ele. A ideia da sociologia da ciência é, portanto, pensar sobre governança considerando essas descontinuidades. Há espaços nebulosos que não são governados por governos. É o caso, por exemplo, das periferias de Paris, muito diferentes do centro da cidade, maciçamente regido com política pública, transporte público, polícia etc. Esse seria o primeiro tipo de descontinuidade, no espaço. O outro tipo é a descontinuidade

de no tempo. Governar, como mencionei, implica impor restrições, e historicamente sabemos que os governos são mais ou menos capaz de fazer isso. Em um momento de guerra eles têm uma forte capacidade de gerir, de impor inúmeras coisas a um grande volume de pessoas. Por outro lado, em momentos de paz e de menos fronteiras artificiais, impor restrições se torna mais difícil.

Para tornar o conceito de governança operacionalizável, é preciso observar, medir, mapear os mecanismos que interligam os elementos presentes no setor, política, região ou cidade para a qual se está olhando. Nós olhamos para os governos, é claro, mas é preciso olhar também para poderosos grupos de interesse — se são governados ou não, se querem criar algum regime e conexões com autoridades públicas ou não, se aqueles que têm esse tipo de recursos políticos, sociais ou econômicos são atores coletivos ou individuais, e se produzem suas próprias regras. Por outro lado, há grupos que parecem não ser governados, mas na verdade estão em posição bem próxima às autoridades, o que nos leva à necessidade de uma investigação cuidadosa de cada caso. Pensar governança em relação à ação coletiva é também uma boa maneira de proceder e, de certo modo, essa é igualmente uma forma de criticar parte da literatura de movimentos sociais que ignora a integração entre movimentos e grupos de interesse, deixando de olhar para o que realmente está acontecendo. A ideia geral é que há muita fragmentação: alguns grupos e lugares são regidos, alguns não, alguns são ainda regidos por regras ilegais, em que entram os posseiros e a corrupção (o lado obscuro da governança). Assim, vamos tentar ser mais precisos e ter dois níveis de análise. Um nível é o de políticas públicas, no qual se deve investigar o que é implementado, o que é desviado (e por quê) e quem se beneficia com isso. O segundo nível de análise implica verificar se há alguma equivalência entre essas políticas e se é possível observar um conjunto similar de coalizões conferindo-lhes direção e constrangimento e exercendo influência sobre o desenvolvimento de uma cidade.

*Como os processos externos à cidade (em federações, por exemplo) interferem nas formas de governança urbana?*

Diversos processos externos podem interferir. Em primeiro lugar, o que sabemos é que as cidades estão no mesmo tempo e lugar, misturando instituições e história, e são sempre inter-relacionadas a outras cidades, sendo, portanto, um conceito relacional. O que fazemos é analisar as tendências de globalização e suas contradições. Como há cada vez mais interdependência entre as cidades, há cada vez mais ideias, normas, políticas e interesses externos desempenhando um papel no desenvolvimento de uma cidade. Isso pode ser *ad hoc* ou pode ser parte de coalizões que, de certa forma, tentam desenvolver regimes

de governança urbana em algumas cidades na tentativa de controlar a influência pelo lado de fora. Nesse sentido, é possível dizer que as redes da Igreja, a entrada de imigrantes, a classe média globalizada, as firmas transnacionais, as regras de órgãos como a Onu, todas essas representações externas desempenham um papel na governança urbana das cidades, estando mais ou menos de acordo com processos que já vinham ocorrendo internamente a elas.

Isso leva a um grande debate em estudos urbanos. Enquanto os meus colegas geógrafos conferem muita ênfase à capacidade de ação das cidades e interesses externos, estou mais interessado em compreender e articular o enraizamento transnacional delas, escavando suas instituições, grupos, história e trajetória, e, nesse sentido, vejo que, comparativamente, muitas cidades são agrupáveis em suas lógicas estruturantes. Por exemplo, estive lendo recentemente numa publicação da moda sobre como Tóquio é uma confusão e um caos. E pensei: “Como é possível ser apenas caos, se eles têm o melhor sistema de transporte no mundo?”. Trata-se, de fato, de um sistema de transporte fantástico, incrivelmente eficaz, então Tóquio não é uma bagunça, ela é regida de algum modo e, portanto, há nela uma estruturação lógica. Há um grande debate em estudos urbanos. Alguns enfatizam que as cidades são puramente fluidas, *assemblage*, mudando no tempo, e que a experiência é muito diferente para cada pessoa. Essa seria a ênfase construtivista. Outros, como Eduardo Marques e eu, estamos dizendo que essa dimensão existe, mas também há grupos de interesses muito poderosos, habitantes muito fortes, mobilidade social, redes etc. E que se todos esses elementos estruturais são mais fluidos do que antes, ainda assim, são muito fortes e estruturantes para entender as cidades.

### *É possível prever resultados de políticas analisando acordos de governança?*

Os cientistas sociais são muito ruins em prever o futuro e isso não é um problema, porque, se aceitamos que há política, então há incerteza. O que podemos fazer, portanto, é lançar mão de um pensamento probabilístico. Porém, sabemos que, em determinadas circunstâncias, esses tipos de fatores tendem a desempenhar certo papel ou a se comportar de certa maneira. Por exemplo, se se deseja reduzir a desigualdade, quando se olha para alguns países entende-se que impostos e distribuição, no geral, são as ferramentas mais eficazes para isso. Pode não funcionar sempre, mas é provável que tais medidas tenham esse efeito. Acho que podemos apontar algumas direções, pode-se adotar uma forma probabilística de pensar, mas não se prevê o futuro; aliás, os economistas dizem que preveem, mas eles também falham...

*Que tipos de eventos podem mudar padrões ou estruturas de governos?*

Podemos ter choques externos, como o colapso da indústria automobilística americana, provocando uma grande mudança econômica. Outra influência clássica e de longa duração que está mudando a governança de cidades norte-americanas tem sido a imigração. Pensando em Nova York, a grande mudança dos últimos dez anos é a chegada em massa de latino-americanos, mudando completamente os guetos e a estrutura da cidade. Imigrações clássicas, na visão política, são uma revolução, elas podem mudar regimes políticos ou eleições. Hoje em dia também sabemos que catástrofes ambientais são potenciais elementos para mudança de governança de cidades, como no caso do Furacão Sandy em Nova York. Mas não acho que isso tenha mudado tanto assim, já que os padrões clássicos de instituições e grupos é adaptar-se um pouco para não mudar. Lembra-se de *O leopardo* [de Giuseppe Tomasi di Lampedusa]? De que é preciso mudar para que nada seja mudado? Isso é clássico em padrões de governo. Às vezes, projetos políticos podem transformar os governos de cidades. Por exemplo, na Inglaterra, houve quinze anos de governo neoliberal e eles mudaram completamente a governança das cidades. Lá existe um nível de estrutura de governo diferente, enquanto a União Europeia alterou as condições de governo para operar na Europa ao longo do tempo.

*E com relação a ideias e mudanças incrementais?*

Pessoalmente, acredito que, por sermos esses intelectuais com grandes ideias, tendemos a exagerar a importância delas. Às vezes, um novo paradigma pode ter consequências de longa duração e interferir nitidamente na governança de cidades, mas eu diria que muito menos do que se costuma escrever. No momento, estou trabalhando num *paper* com Michael Storper sobre neoliberalismo e governança urbana, e nossa linha é que o neoliberalismo não é uma influência muito importante para explicar mudança em muitos lugares. Às vezes um paradigma de ideias pode realmente gerar mudanças muito importantes, e é claro que há velhas e enormes divergências e incrementos de pensamentos e agregações, que com o tempo trazem mudança para a governança. Isso ainda é a análise clássica que o neoinstitucionalismo consegue fazer.

*No que diz respeito a “quem governa quando governos não governam”, quais são os ganhos para a ciência política? Nós compreendemos os ganhos empíricos, mas gostaríamos de ouvi-lo em relação a possíveis ganhos teóricos.*

Isso é um *work in progress*. De certa forma, o que o grupo da teoria de longo alcance tenta fazer é realmente fornecer alguma conceituação de governança, um pouco mais teórica, com o intuito de explicar o

que está acontecendo nas cidades. Acho que temos muito a ganhar com uma conceituação mais bem definida de governança, a exemplo do que propôs um belo artigo de Margareth Levi, uma das líderes da escolha racional nos Estados Unidos e ex-presidente da American Political Science Association, que trabalhou com Douglas North em Washington, intitulado “Why we need a new theory of government”, escrito em 2006. De certa forma, meu entendimento de governança como conhecemos não é 100% ciência política, é muito mais sociologia política em alguns pontos, é mais articulada à transformação da economia, da sociedade. Algumas pessoas pensam em teorizar olhando para o que está acontecendo dentro da política claramente definida. Eu estou mais interessado em olhar para as bordas, para o que as políticas estão fazendo.

*Há uma parcela dos estudos que olha para a política a partir das políticas públicas e que seria algo exclusivamente relacionado à ciência política. Outra parcela quer usar governança como um guia para olhar a política por trás de políticas públicas e instituições específicas e ver como as coisas funcionam...*

Isso é mais uma questão de fronteiras de disciplinas. É importante perceber que fronteiras de disciplinas não são o mesmo que fronteiras entre continentes e mesmo dentro de continentes. Sobre isso, o que tenho a acrescentar é que, enquanto a maioria é muito conservadora intelectualmente, tentando desenvolver fronteiras, estou mais interessado em explicar coisas e menos em definir o que é ciência política e o que é sociologia. Minha preocupação é mais ligada a como posso explicar coisas usando ferramentas que são de disciplinas diferentes. Há também um grupo de cientistas políticos que tenta imitar a economia, procurando desenvolver uma ciência realmente positiva, que busca explicações via econometria. É uma forma de fazer ciência política hoje. Meu interesse intelectual é muito mais conectar sociologia e ciência política, adicionando um pouco de história, para trazer a opção menos positivista e menos racional da ciência política, sem ser construtivista.

*Principalmente por causa dessas variáveis de que estamos falando, seria difícil quantificar em uma abordagem econômica...*

Temos cada vez mais dados sobre uma série de coisas, então podemos quantificar coisas também, depende da pergunta que está sendo feita.

*Você pode comparar o framework de governança a outras formas de estudar o poder político urbano?*

O framework de governança é parte muito enraizada da análise do poder urbano. De certa forma, ele simplesmente remodela algumas ideias que já estavam presentes. É muito próximo à literatura de re-

gime urbano, embora, a meu ver, o regime urbano seja específico dos Estados Unidos. Também é muito próximo da coalizão de crescimento, apesar de esse conceito ser também específico dos Estados Unidos, porque não se tem o mesmo tipo de Estado e governo em outros lugares. Também são importantes para os estudos urbanos o livro *Who governs?*, de Robert Dahl, e Wright Mills, além da análise marxista do poder político urbano, tão premente nos anos 1970. Assim, a governança está sendo enriquecida nesse framework, está saindo diretamente de todos esses debates e técnicas relativos a certos elementos. De certa forma, ao desenvolvermos uma aproximação à governança, enfatizamos o que está acontecendo na política, há várias questões de política que não são explicadas por outras vias; é preciso olhar para as políticas (o que foi feito, implementado) bem como para os constrangimentos impostos a elas. Então, o ponto forte do framework da governança, como o de regime urbano, é permitir observar até que ponto alguns desses processos políticos e sociais estão mudando as cidades, em vez de pensar que elas mudam por causa de desenvolvimento, estrutura de classe. O framework da governança é bastante influenciado pelo neoinstitucionalismo. Quando se estuda políticas, percebe-se que as instituições têm um papel importante. Os críticos da governança, nesse sentido, podem dizer: “Você não faz uma teoria adequada, já que não tem metateoria explicando as coisas”. A segunda crítica é que não selecionamos agentes individuais, olhamos muito mais para processos, mecanismos, instituições e grupos de interesse, então privilegiamos uma análise estrutural, de organizações reais, e menos dos indivíduos *per se*. Somos mais influenciados por Charles Tilly, de certa forma.

*Como você enxerga as diferentes abordagens que os estudos urbanos recebem nos Estados Unidos e na Europa? Onde estão o Brasil, a América Latina e outros países nesse cenário?*

Esta pergunta é gigantesca. A América foi maciçamente orientada à urbanização nos anos 1960 e 1970, há uma literatura enorme sobre políticas urbanas. A forma como isso se deu nos Estados Unidos foi ilustrar, em algumas cidades, a transformação de políticas americanas. Houve também uma longa tradição de estudos de corrupção e muitos trabalhos interessantes sobre fracassos de política urbana. E isso levou, por exemplo, ao livro [de Douglas T. Yates] *The ungovernable city*. Depois disso, no contexto americano, a política urbana se tornou marginal e desapareceu do *mainstream* da ciência. Como Nova York estava em crise, houve um êxodo maciço da cidade para os subúrbios. A ciência política urbana se tornou muito, muito pequena. Imagine que só os neomarxistas estavam interessados. Há um *review* muito crítico na *American Urban Science* de Brian Jones. Brian veio do mundo

urbano e apresentou um *paper* em um dos encontros em que basicamente disse que a ciência urbana era uma porcaria e apresentou provas empíricas. Há uma intersecção entre o fato de as cidades americanas declinarem, perderem população, tornarem-se politicamente menos interessantes em comparação com os subúrbios, e a ciência americana ter ficado menos interessada. Os americanos estavam dizendo “Los Angeles é o futuro do mundo” ou “As cidades não importam mais, o que importa é a urbanização, então a política não tem papel nenhum”. Na Europa, ao contrário, a ciência política urbana era muito fraca, porque o crescimento dos Estados nacionais se deu a partir das cidades, então a ciência política não esteve interessada nas cidades na maior parte do tempo. O que vimos na Europa no começo dos anos 1980 foi um forte desenvolvimento das cidades europeias. Elas não eram muito grandes... 1 milhão de habitantes. De certa forma, a minha geração, no final daquela década, escreveu muito sobre cidades como agentes políticos. Meu livro sobre cidades europeias lançado em 2002 foi a síntese de todo esse momento. Então houve um fortíssimo contraste entre os Estados Unidos e a União Europeia, onde as cidades se fortaleceram e a política urbana tornou-se uma questão importante. Foi preciso esperar os anos 2000 para ver as cidades americanas novamente se desenvolvendo e voltando ao centro do debate, com mais interesse por parte da ciência política urbana. Nos Estados Unidos, o único campo interessado era a sociologia, com Logan e Molotch, por exemplo. Grande parte da sociologia urbana americana se faz em torno das questões de raça e vizinhança. Eles não se importam com cidades, não se importam com cidades ou regiões, é só raça. Um exemplo maravilhoso do trabalho mais importante dos últimos dois ou três anos é *Great American city*, de Robert Sampson. É uma síntese do melhor da sociologia urbana americana; ele dá à vizinhança uma análise original, de um jeito muito centrado na América. O problema desse campo, que era mais controlado pelo geógrafos, era que os estudos urbanos críticos se concentravam em Harvard. Outro grupo, em Los Angeles, se tornou muito forte nas ideias de urbanização e no modelo das cidades globais de Saskia Sassen, e está sempre em busca do próximo modelo a ser aplicado ao resto do mundo. A geografia urbana, os estudos políticos e os estudos urbanos americanos são essa mistura de estudos de organizações, globalização e qualquer coisa urbana crítica. Isso se tornou dominante em estudos urbanos, eu diria. Hoje, na Europa, a geografia e a geografia urbana crítica têm sido dominantes nos estudos urbanos. Se olharmos o *International Journal of Urban Studies*, que é multidisciplinar, ele era sociologia urbana nos anos 1970, com grande influência na América Latina, na sociologia urbana marxista clássica, depois virou ciência política urbana, hoje em dia é mais dominado por estudos urbanos críticos muito influenciados pela geografia.

Hoje em dia na América Latina, vemos claramente uma grande parte de influência do marxismo, do neomarxismo nos anos 1970 — já que os autores franceses de sociologia marxista foram bastante influentes —, a crítica do processo de urbanização continua muito forte, há uma presença cada vez maior dos estudos sociológicos das favelas. Acho que a América Latina está desenvolvendo seus próprios estudos urbanos. Mas, em vários sentidos, os estudos urbanos latino-americanos, muito fortes nos anos 1970, tornaram-se marginais. Periódicos internacionais não têm mais recebido estudos urbanos da América Latina. Foi uma tarefa hercúlea encontrar uma nova geração de pesquisadores e trazê-los de volta para o debate dos estudos urbanos. Há dez ou mesmo cinco anos, ninguém comparava a Cidade do México com São Paulo, por exemplo. O forte dos estudos urbanos europeus é que eles começaram a fazer trabalho comparativo e isso lhes deu insights muito bons em estudos urbanos. Pela primeira vez compara-se sistematicamente Suíça, Alemanha, Suécia, Itália em qualquer tipo de coisa. Meu livro sobre cidades reúne dez anos dessa abordagem, fazendo a síntese dessa comparação.

### *E a Ásia?*

A Ásia tem sobretudo a tradição indiana de estudos urbanos influenciada pela etnografia e pela antropologia. Há uma forte tradição histórica emergindo em Hong Kong e no Japão. Ela explodiu na China, basicamente. Lembro-me de quando fui editor de um periódico e recebia um *paper* por ano sobre a China, e de repente passei a receber vinte por mês. Cingapura tem uma estratégia para se tornar líder mundial em estudos urbanos; eles contrataram um grande número de profissionais do mundo inteiro e estão se tornando muito importantes em estudos urbanos.

### *Como você enquadra as preocupações metodológicas quando se trata de estudos urbanos?*

Bem, o problema com os estudos urbanos é que é possível estudar qualquer coisa. Então, o pesquisador da cidade precisa enquadrar uma pergunta intelectual, e para cada pergunta há uma gama de ferramentas intelectuais. Sempre enfatizo a comparação, porque a comparação me faz pensar. Penso sobre a parte das relações e a parte da história, procuro trabalhar bem as questões de pesquisa e, a partir daí, tento pensar no que é mais adequado para fornecer dados empíricos e provas a essas questões. Se o interesse do pesquisador for voltado para processos de urbanização, isso é muito diferente do interesse pela transformação de uma cidade. A meu ver, há três formas de se trabalhar com cidades hoje em dia. Uma é dizer o que é o processo de urbanização, em que o pesquisador observa o mecanismo de globalização, as

mudanças no capitalismo e assim por diante. Outra forma é dizer que cada cidade é diferente das demais, e que estou interessado em uma delas. É dessa maneira que chegamos a novecentos livros sobre Chicago, por exemplo. O pesquisador se torna um são-paulólogo, um chicagólogo, um londrólogo, ele investe maciçamente em uma cidade e se dedica só a isso. Estou mais interessado na terceira forma: fazer pesquisa comparada e tentar compreender processos comuns, ao mesmo tempo que apreendo a trajetória de cada cidade. Tenho interesse por ambas: a organização e as cidades em si; minha intenção é compreender de maneira comparativa a transição do tempo, e isso significa olhar as relações, comparar e ainda, por vezes, usar as cidades como unidades de análise e não apenas observar processos internos a elas. Os estadunidenses olham para regiões urbanas e bairros, raramente conceituam cidades e grupos nelas enraizados. Estou interessado em compreender a mudança e reunir essas duas coisas como método de comparação. Uma vez que todas as cidades são interdependentes, nenhuma delas é independente, então não é possível compará-las de maneira pura... Ótima notícia: só é possível fazer comparação imperfeita. Então, sejamos criativos, façamos uma reflexão sobre essa possibilidade. Pode-se comparar o bairro senegalês de Nova York com o de Paris, e isso pode ser interessante. Podemos comparar diferentes conexões de diáspora entre essas duas capitais. Podemos comparar duas indústrias automobilísticas. E, porque são diferentes, para fazer a comparação sistemática é importante ser muito sério a respeito da trajetória de cada cidade. O projeto que estamos desenvolvendo no momento sobre governança de políticas urbanas em Paris, Cidade do México, São Paulo e Londres faz exatamente isso. É possível comparar cidades e identificar elementos dentro delas, aos pares, ou três contra dez, não importa. Mas acho que há diversas comparações interessantes a serem colocadas. Conflitos e problemas sociais podem gerar boas comparações, mas há outros aspectos dignos de atenção. O que fazemos nesse projeto é tentar, nos próximos cinco, sete anos, iniciar um ou dois livros com trabalhos anteriores sobre essas cidades, e então fazer muita análise comparativa sobre o que está ocorrendo nelas. Veremos no final o que é possível fazer a sério a partir da ideia de governança. Reuniremos comparação e urbanização, mantendo em mente a trajetória dessas cidades. Ao fazermos isso, podemos comparar bancos, lixo, incorporadores imobiliários... podemos comparar todo tipo de coisa. Como eu disse, por conta da interdependência das cidades, não podemos mais compará-las. Essa é uma boa notícia — podemos comparar muitos de seus aspectos de forma imperfeita. Ao trabalho!

---

TELMA HOYLER é mestre em Ciência Política pela USP.

CAROLINA REQUENA é mestre e doutoranda em Ciência Política pela USP.

---

Recebido para publicação  
em 21 de maio de 2015.

**NOVOS ESTUDOS**

CEBRAP

102, julho 2015

pp. 23-36

---