

Governança colaborativa e regimes urbanos: convergências inesperadas em tempos difíceis

Collaborative governance and urban regimes:
unexpected convergences in hard times

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva [I]
Maria do Livramento Miranda Clementino [II]
Lindijane de Souza Bento Almeida [III]

Resumo

O presente artigo busca estabelecer uma linha teórica-metodológica que, ao mesmo tempo, separe e articule os elementos constituintes da chamada teoria dos regimes urbanos e do conceito de governança colaborativa. Partimos do pressuposto de que as transformações contemporâneas vivenciadas pelas cidades (maior concorrência por investimentos privados, ênfase no planejamento estratégico, mercantilização dos espaços públicos, entre outros) podem ser melhor compreendidas a partir da análise dos processos decisórios sobre as políticas urbanas, com maior presença dos negócios urbanos na política pública. Tal tarefa exige abrir um debate com a comunidade acadêmica no sentido de superar os problemas de "nacionalização" dos modelos conceituais. Para tanto, apresentamos breves considerações sobre os regimes urbanos, a governança colaborativa e as implicações teóricas envolvendo democracia e mercado.

Palavras-chave: governança; regimes urbanos; democracia e mercado.

Abstract

The purpose of this article is to establish a theoretical-methodological line that, at the same time, separates and connects the elements that constitute the so-called urban systems theory and the concept of collaborative governance. We assume that the contemporary transformations experienced by cities (fierce competition for private investments, emphasis on strategic planning, commercialization of public spaces, among others) can be better understood through the analysis of decision-making processes concerning urban policies, with a more intense presence of urban businesses in public policies. This task requires opening a debate with the academic community to overcome the "nationalization" problems of conceptual models. Therefore, we present brief considerations on urban regimes and collaborative governance, as well as theoretical implications involving democracy and the market.

Keywords: governance; urban regimes; democracy and market.



Qual tempo para qual sociedade ou de como chegamos até aqui

Aludir a *Tempos Difíceis*, na época atual, faz sentido? Começaremos por ela até chegar ao verdadeiro desafio deste texto. Na obra original de Charles Dickens, de 1854, a fictícia cidade de Coketown figurava como exemplo das grandes cidades inglesas (assim como do resto do mundo) impactadas pela Revolução Industrial. Dickens contrapõe a ideia corrente de que o progresso técnico e o sucesso econômico deveriam suplantam o mundo da imaginação, das artes e da sensibilidade em nome de uma razão pragmática baseada em fatos, em leis e números. Um segundo sentido é exposto na contradição capital/trabalho, com os proprietários fabris e os banqueiros determinando (ou assim desejando) o modo de viver e interpretar a realidade.¹

No século XIX, um novo modo de pensar tais fatos, uma lógica liberal de organizá-los a favor de uma tese – de que a economia era expressão da ordem natural –, aliou-se a uma defesa política de sociedade baseada na permissão da escolha eleitoral (o sufrágio universal), desde que esta não alterasse as bases da relação capital/trabalho. E mais, que não houvesse freios aos efeitos de desestabilização crescente (crises periódicas) oriunda do “fato” de que as taxas de rendimento do capital continuassem a subir *ao mesmo tempo* que as taxas de renda do trabalho (e da produção) caíssem. O “drama” da democracia e sua tensa relação com o capitalismo entram em cena.

A crença de que maior poder democrático poderia conter (ou controlar) essa dinâmica

instável do capital e, ao mesmo tempo, resistir aos apelos do socialismo soviético instalou-se principalmente após as crises de 1929 e, ainda mais, após os efeitos trágicos da Segunda Grande Guerra. A Europa e os Estados Unidos partilharam, cada um a seu estilo, um modo de regulação do capital apelando a um Estado mais interventor ou de *bem-estar social*. O Estado-nação, o planejamento e as políticas sociais passaram a disputar atenção teórica e instrumental, ora estimulando ações de promoção do desenvolvimento econômico, ora incentivando a formação de novos arranjos produtivos.²

Uma nova economia política e histórica ressuscitou velhos apelos a uma liberalidade econômica conhecida apenas nos tempos de Dickens; a concepção keynesiana do Estado-nação interventor (1940-1973) passou a ser associada ao atraso e ao baixo crescimento, e a política neoliberal irrompe os anos 1980 com uma força revivida, nos países centrais e por todo o mundo.³

A crise do modelo fordista de produção revelou uma nova “corrida ao ouro” por meio de estratégias empresarias com o intuito de reduzir ou passar adiante os efeitos da desvalorização que a crise de acumulação desencadeava; induzindo a uma adaptação no aparato institucional, desde o pós-guerra de 1945, com fortes efeitos sobre o papel do Estado diante dessa nova forma de acumulação do capital. Tem início a “era da financeirização”, desregulamentando os mercados em escala global, a partir do final dos anos 1980 e início dos anos 1990. Dois aspectos devem ser considerados centrais: a dimensão (mais) financeira do processo de geração de riqueza capitalista e os (menores) mecanismos regulatórios que

presidiam a disputa por excedentes entre as frações de capital e entre capital e trabalho.

Isto induz à intensificação da luta por ganhos financeiros como essenciais às estratégias corporativas entre as demais frações de capital, ampliando a dependência na escala global (liderada pelos interesses corporativos determinados pelo capital financeiro internacionalizado) dos efeitos atuantes na escala local (onde se processa a vida cotidiana) – *locus* do consumo. Nesse sentido, o acirramento pró-práticas competitivas e monopolistas de estímulo ao consumo teve, como uma das consequências, o aumento pelas localizações “superiores” para a acumulação de capital. A chamada “solução espacial” ou, como diz Harvey (1992), *spatial fix*, implica uma realocação do investimento para defesa dos ativos e retorno da taxa geral de lucro nos níveis desejados.

A configuração espacial e a acumulação financeira adquirem preponderância, articulando as diversas escalas (global, nacional, regional e subnacional). Esse movimento de financeirização e transnacionalização da acumulação capitalista provocou transformações relevantes no Estado, com repercussão sobre as políticas públicas urbanas. O truque dessa política foi, novamente, escamotear as contradições do capital/trabalho em um quadro amplo do mercado – um sistema invisível de trocas, não coordenado e autocorretivo, baseado apenas nos “fatos”. Nesse sentido, o Estado (força histórica de controle, impulso e correção das contradições) foi revisto pelo mercado como empecilho ao crescimento, instituto anacrônico fadado a mais incomodar do que auxiliar o capital.

Comentam Dardot e Laval (2016, p. 275) que “o neoliberalismo político sofreu uma

radicalização quando enxergou a concorrência como o instrumento mais eficiente para melhorar o desempenho da ação pública”, estimulando a formulação de uma economia política *a*-estatal, emergente nos manuais de administração pública e privada.

Neste trabalho, analisaremos os tempos difíceis contemporâneos pela utilização de dois filtros de interpretação: (1) os conflitos expressos entre democracia e mercado; (2) a conjunção (inesperada) do modelo de análise presente na chamada *teoria dos regimes urbanos* em diálogo com o conceito de *governança colaborativa*. O objetivo dessa convergência é propor (explorar, de modo mais direto) a possibilidade de investigação dos atuais processos de gestão da política urbana, em contexto de forte pressão nas cidades por mudanças políticas e econômicas – ora pela adesão à reestruturação financeira, ora por movimentos sociais reivindicatórios e insurgentes.

Levamos, como questões principais, quais as condições de partida e como se dão os processos decisórios da política urbana, utilizando a base argumentativa dos regimes urbanos (coalizões e implementação de agendas governo-mercado) e o quadro interpretativo da governança colaborativa (reveladora dos processos de relacionamento entre atores e instituições).

Para este artigo, temos dois focos específicos: a) aproximar a literatura sobre os regimes urbanos à da governança urbana colaborativa; e b) investigar a relevância desse tipo de estudo na sua aplicação comparativa às cidades brasileiras.⁴ Para tanto, propomos a leitura de três elementos básicos, isto é, o poder, a relação Estado e mercado e a colaboração 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 à 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.

Desse modo, o debate sobre o poder chegará aos estudos urbanos por dois caminhos: a) indireto, pela transposição de teses gerais ao específico; e b) direto, pela aplicação de pesquisas de campo e estudos de caso. Tratamos da compreensão do poder na/da cidade (e da forma que o tratamos neste artigo) que se dá pela relação entre democracia e mercado – relação fundamental tanto aos regimes urbanos quanto ao conceito de governança.

Poder, democracia e mercado

A liberação das forças de participação, escolha e representação, expressas pelo desenho do sufrágio universal, de modo gradual, foi incorporada à cesta do “liberalismo democrático” que chegou ao Século XX. Sua forma parlamentar foi, inclusive, aceita pelas esquerdas como um campo de luta; por seu turno, o capitalismo foi “traduzido” enquanto democrático, opondo qualquer alternativa de produção/distribuição como “não democrática”.

A fórmula de Joseph Schumpeter, ao explicitar o modo que a democracia age, tornou conciliável e disseminada a ideia de que esse sistema de representação é uma forma institucional de a liderança empreender suas políticas, por meio da vitória pelo voto popular. Do mesmo modo, continua Schumpeter, a economia de mercado age buscando o consumidor, concorrendo “ombro a ombro” com o negociante da esquina; “a justificação disso é que a democracia parece implicar um método reconhecido pelo qual se leva a cabo a luta competitiva, e que o método eleitoral é praticamente o único de que as comunidades de qualquer magnitude dispõem” (Schumpeter, 2017, p. 368). Longe de ser ingênuo, Schumpeter entendia que a vontade da maioria não era a vontade do povo, mas distorções advindas da prática democrática de representação por meio de lideranças competitivas.

O acesso ao Estado (ou melhor, ao governo e sua burocracia) torna-se vital ao modelo de competição de mercado pela capacidade estatal de intervenção nas políticas públicas – o controle sob a oferta de serviços públicos, investimentos em obras, etc. Os governantes eleitos, enquanto lideranças de uma maioria, precisam recolocar-se perante o jogo das representações, de modo a justificar aos seus eleitores um mínimo projeto que lhe dê identidade, recondução ao cargo e, ao mesmo tempo, garanta que a competição de mercado continue.

A aparência de duas instituições separadas – governo e mercado – é, portanto, ilusória; diz Karl Polany que “A existência de uma esfera econômica separada na sociedade criou uma espécie de fosso entre a política e a economia, entre o governo e a indústria, algo

como uma terra de ninguém” (Polany, 2012, p. 226).

Segundo Przeworski, em uma democracia

Os resultados de determinados conflitos não são conhecidos previamente por qualquer das forças políticas em disputa, porquanto as consequências de suas ações dependem das ações dos outros e estas não podem ser antecipadas. Dessa maneira, para cada um dos participantes os resultados são incertos: a democracia parece-lhes como um sistema em que cada um faz o que considera melhor e, depois, os resultados são definidos pela sorte. A democracia cria a aparência de incerteza, porque é um sistema de ação estratégica generalizada em que o conhecimento é inevitavelmente particular. (1994, p. 28)

A incerteza quanto ao futuro alimenta, entre os jogadores, a possibilidade de vitória futura e o acesso aos recursos sociais controlados pelo Estado. As diferenças de interpretação quanto a esse ajuste de poder podem ser resumidas em três perspectivas: a) há aqueles que creditam à racionalidade das escolhas sociais o resultado das pactuações; b) há outros para os quais a ação comunicativa leva a uma maior deliberação que, por sua vez, controla o impulso à centralização das decisões; c) e, ainda, há uma elite que consegue convergir seus interesses particulares como sendo um interesse geral.

Por meio de Przeworski, vemos que as instituições jogam um papel relevante entre as três perspectivas acima; a presença e a durabilidade das instituições, no tempo, garantem que certos recursos continuarão disponíveis no futuro, que o marco normativo, os órgãos de controle, etc. serão preservados mesmo na

gestão de partidários opositores, pois “algumas instituições, em determinadas condições, oferecem às forças políticas relevantes uma perspectiva de satisfação futura de seus interesses e isso é suficiente para incentivá-las a aceitar resultados imediatos desfavoráveis” (Przeworski, 1994, p. 37).

Desse ponto, apreendemos que uma leitura política da cidade deve alcançar uma leitura econômica. Os interesses políticos, entre outros, buscam acessar os recursos disponíveis produzidos pelo coletivo. O “desenho” desse jogo democrático faz diferença na lógica de distribuição do ônus e bônus advindos do crescimento da cidade ou “a capacidade de mobilização e de influência política está ligada ao controle de recursos materiais; sua distribuição excessivamente assimétrica viola o princípio de igualdade política”, fragilizando um ideal de democracia como *ágora* comunicativa em si (Miguel, 2017, p. 154).⁵

A solução proposta pela *Teoria Econômica da Democracia*, de Anthony Downs, talvez seja uma das mais ambiciosas nesse campo. Downs (2013) procura conciliar a ideia de uma escolha individual ao lado de decisões coletivas, utilizando a lógica econômica (a ideia de agentes maximizadores de ganho e minimizadores de perdas) como método. Os governos democráticos detêm o poder quando compreendem os desejos manifestos pelos seus eleitores em relação ao que é considerado bem-comum – essa fórmula alia elitismo, individualismo e racionalidade coletiva como variáveis intercambiáveis, mediados pela lógica econômica, isto é, votos, renda e bem-estar. Governos conseguem fazer isso por meio de coalizões; mas, como Downs pensa o conceito de governo utilizando a terminologia de Dahl e Lindblom

(2000),⁶ essas coalizões se dão entre partidos políticos, autorizados a participar da escolha política-pública.

Os resultados de Downs, entretanto, levam-no à difícil conclusão de que essa racionalidade dos governos não afeta a todos de modo igual, pois, “quando acrescentamos a essa disparidade inerente de influência, as desigualdades de poder provocadas pela distribuição desigual de renda, distanciamos-nos da igualdade política entre cidadãos” (2013, p. 276). Isso poria em risco a própria democracia, pela desigualdade social? Para Downs não, porque a plena igualdade política sempre é ilusória, devido ao grau de incerteza presente em uma sociedade livre e diversa. Ou seja, o componente ideológico do enorme esforço de Downs é revelado apenas nesse final, quando suas conclusões – em vez de apontar a dificuldade de convívio entre democracia e mercado – salva os dois pela crença de que é, na verdade, a incerteza do mercado que evita que o poder do governo se torne cada vez maior.

Como visto acima, a conciliação entre democracia e mercado parece difícil, especialmente pelos autores críticos ao capital. Ao pretender superar tal conflito, ou mostrá-lo sem relevância, a versão liberal-pluralista-racional da ciência política estadunidense construiu certa literatura baseada em competição, coalizões e grupos de interesse.

Cidade, poder e regimes urbanos

Nos Estados Unidos, a discussão sobre a *rational choice* e a prevalência dos modelos democráticos sobre os modelos socialistas,

como vimos acima, dominou parte do debate acadêmico – especialmente no esteio das publicações de Downs (2013) e Olson (2015).⁷ Essa linha de investigação buscou explicitar a racionalidade (ou a irracionalidade) presente no jogo democrático, revelando, com isso, o conflito entre democracia e mercado; a forma ideológica de tratamento dessa questão, condicionada à lógica de um mercado racional (como pressuposto básico) – incentivos e custos de transação –, revela as escolhas políticas e teóricas dos autores.⁸ Outra linha discursiva, quase no mesmo momento, indicava uma preocupação com o “poder local”, comunitário, isto é, como em cidades pequenas e médias era possível exercer a força democrática e modificar a agenda de interesse local.

Em 1953, Hunter, com seu *Community power structure*,⁹ apontou certo rumo aos debates, cujo impacto na literatura acadêmica nos anos 1950-1960 repercutiria até os anos 1980. O primeiro enfrentamento de Hunter deu-se com os adeptos do pluralismo, isto é, aqueles que diziam não existir uma estrutura de poder concentrada (ou uma elite), mas sim grupos com poder restrito aos seus limites próprios, com níveis de relacionamento, mas sem capacidade de interferir, de modo direto, nas decisões ou nos destinos dos demais grupos. Dahl e seus seguidores logo estabeleceram uma linha divisória na pesquisa urbana dos anos seguintes, especialmente no embate com Mills e a *Teoria das elites* (1981).¹⁰ O ponto alto dessa discussão, entretanto, foi a colocação da categoria “poder” associada à escala local ou comunitária; em uma democracia, os cidadãos podem modificar seus destinos? Decidir os rumos da política urbana e com qual grau de autonomia?

Stone, em 1989, em seu *Regime politics: governing Atlanta*, voltou a estudar Atlanta e a trajetória das decisões políticas na promoção do desenvolvimento econômico da cidade. A obra de Stone (1976; 1989) alimentou novo debate ao cenário acadêmico por tratar da existência de um *regime urbano*. O caso estudado por ele – o processo de renovação urbana em Atlanta – mostrou como os grupos locais se organizaram para pressionar o prefeito no sentido de implementar os projetos de tal forma a apoiar os interesses próprios dos pequenos grupos (proprietários, comerciantes, etc.).

Stone (1993) rejeita o determinismo, tanto do governo quanto do mercado, em sua capacidade de tomar decisões. Nesse sentido, a teoria dos regimes urbanos seria um “meio termo” em busca de compreender as coligações (coalizões) dos grupos locais, formados para resistir a pressões externas ou realizar crescimento interno.

A literatura sobre regimes urbanos é fortemente concentrada nos estudos anglo-saxões, em especial nas cidades estadunidenses, em grande parte, devido ao seu histórico anterior de identificação das motivações racionais dos atores e agentes – políticos e econômicos. 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 dependendo do contexto social e econômico pesquisado.¹¹ Nos anos de 1980, destacam-se os estudos de Fainstein e Fainstein (1983), Elkin (1985) e Stone (1987; 1989). Fora dos EUA, sua leitura na Europa e nos países latino-americanos, ocorreu de modo mais exploratório ou em articulação com

outras análises – como a da teoria da regulação, por exemplo (Lauria, 1997).

Na perspectiva aberta pelos cientistas políticos e sociólogos estadunidenses, 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.

As outras abordagens sobre o tema – como o pluralismo, a “máquina do crescimento” e o elitismo, haviam deixado marcas no campo teórico de batalha aberto desde os anos 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 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 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 afastaram do franco combate entre Robert Dahl, Floyd Hunter e Wright Mills, buscando construir uma outra abordagem – mediana entre a teoria da agência e o estruturalismo e neo-marxismo; é nesse contexto que a obra de Clarence Stone ganha relevância.

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 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)

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 de oportunidades transformadas em projetos urbanos.

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 Stoker e 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, mas, pelo contrário, aproximou os problemas comuns, e as soluções tornaram-se mais semelhantes. DiGaetano e Klemanski (1993) e DiGaetano e Lawless (1999), ao investigarem 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 assemelham às coalizões público-privadas de estilo americano” (DiGaetano; Klemanski, 1993, p. 58). 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.

Tanto no caso britânico, quanto na análise de Mossberger e Stoker (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 no qual as decisões sobre a política urbana são tomadas,¹² especialmente associada ao planejamento estratégico.

O poder no/do local e na/das cidades

Ao mesmo tempo da emergência teórica do conceito de regimes urbanos, os anos de 1980 trouxeram a forte presença do conceito de globalização e, quase ao mesmo instante, um acirramento das críticas feitas ao Estado-Nação; parecia não haver sentido em insistir em políticas nacionais quando o fluxo de informações e negócios se dava quase instantaneamente na “rede mundial”. Em 1987, Daniel Bell dizia que “o Estado-nação é demasiado pequeno para os grandes problemas da vida e grande demais para os pequenos problemas do dia a dia” (Bell, 1987, apud Brugué; Gomá, 1998, tradução nossa).

A escala do local foi defendida como um novo espaço de expressão do poder decisório, tanto pela sua proximidade (ao cidadão), quanto pela singularidade gerada pelos nós da rede global. Em Borja e Castells vemos que,

Por último, el gobierno local debe asumir una cuota de responsabilidad en el ejercicio de competencias y funciones tradicionalmente reservadas al Estado (por ejemplo, justicia y seguridad) o al sector privado (por ejemplo, actividad empresarial en el mercado). Esta cuota de responsabilidad puede consistir en el reconocimiento del derecho y de los medios para actuar, en la atribución de competencias legales específicas o en la capacidad de ejercer un papel de liderazgo o coordinación respecto a otras administraciones y al sector privado. (1998, p. 153)

As notícias, da iminente superação do Estado-nação, pareciam exageradas (como de fato eram), embora tenham levado cidades a competir pela atração de investimentos externos – em especial ligados à cultura, ao lazer e ao turismo. Consultores internacionais utilizaram o planejamento estratégico e ferramentas de gestão privada para estimular projetos de cidade abertas à globalização e adaptadas aos “novos tempos”.

Em seu disseminado livro *Planificación estratégica de ciudades*, José Miguel F. Güell (2006) ratifica a necessidade de adaptar o planejamento urbano às novas exigências do contexto global marcado, entre outros, pela pressão externa advinda da competição entre as cidades por mais investimentos. Entre seus cinco compromissos propostos, destacamos (4) “*integrar los conceptos de competitividad, equidade y sustentabilidad*”; (5) *desplegar un*

eficaz modelo de governabilidade” (Guell, 2006, p. 37). Dentre estes, os termos competitividade e governabilidade são centrais na compreensão do novo modo de compreender a dimensão negocial das políticas urbanas, focadas na produtividade e no crescimento econômico, não apenas de equipamentos (industriais, comerciais, serviços, etc.) localizadas na cidade, mas da própria cidade como espaço de consumo.

Para liberar as “energias” competitivas de cada cidade, o planejamento deveria deixar sua ênfase no processo e focar no produto (em seus resultados) como meio fundamental de atrair um novo ciclo de investimentos (reconduzindo parte do capital acumulado para negócios urbanos); a estratégia ou o planejamento estratégico de cidades é um quadro geral em que se fixam técnicas e ferramentas de atualização da matriz produtiva global com os condicionantes locais – nivelados por uma taxa de retorno comum.

A cidade, convertida por literatura “técnica” em um espaço de competição, busca ajustar seu planejamento e sua gestão atrelando-os aos desejos externos pelo consumir, substituindo a dependência da escala nacional por uma ligação ao global, medida pelas particularidades regionais – o uso das “vantagens locais” na atração de empresas, pessoas e novas frações do capital desregulado. Embora argumentem que as cidades se tornam atores políticos (cf. Borja; Castells, 1998), dá-se muito mais destaque à dimensão factual da realidade – ou melhor, a uma dada versão dos fatos –, do que à dimensão de alternativas políticas na gestão local. Os modelos e propostas de governabilidade (ou governança) atribuídos ao “consenso” da política urbana são, quando muito, resultantes de diagnósticos gerais sobre

o poder da globalização em face da inevitabilidade do ajuste (fiscal, político, tributário, trabalhista, ambiental, etc.) local.

A difusão de modelos – o catalão foi um dos mais exitosos na primeira metade dos anos 1990 – foi determinante para alimentar a ideia de uma mudança paradigmática, não apenas no contexto geral (crise econômica, perda de legitimidade do Estado, etc.), mas sobretudo na escala local. Diz Novais (2010) que

Essa ação, simultaneamente missionária e mercenária, foi facilitada pelo acúmulo de capital social, ou seja, por uma rede de relações sociais estabelecidas ao longo do tempo, relacionada às articulações políticas do grupo [catalão], em particular na América Latina. (137)

A convergência praticada pelos missionários/mercenários (consultores) não teria êxito sem a corroboração das instituições supranacionais (como Banco Mundial, FMI, ONU), dos governos nacionais neoliberais e das próprias cidades “receptoras”. O caso do Rio de Janeiro é exemplo dessa adaptação seletiva.¹³

Para Marcuse e van Kempen, a questão não é saber por que as cidades mudam, mas quais novas mudanças advêm do global que afetam o local. Em que medida isso afeta as políticas públicas locais e como influencia as cidades?

O poder do capital é claro aqui. A capacidade do capital de barganhar com a mão-de-obra é tremendamente ampliada por sua capacidade de procurar mão-de-obra com salários mais baixos em todos os tipos de localização, às vezes muito remota. O capital estrangeiro pode influenciar cada vez mais a disposição espacial e a aparência física das áreas dentro das

idades. Os investidores podem tentar investir seu capital não em casa, mas em lugares em todo o mundo onde o lucro esperado é maior. Algumas áreas lucram, outras não: o desenvolvimento desigual é característico do capitalismo. (Marcuse e Van Kempen, 2000, pos. 542 de 8760, tradução nossa)

A relação local/global sofre novas transformações, provocadas pela mudança de perspectiva dos atores e agentes sociais localizados na cidade que se voltam àqueles atores e agentes atuantes em outras cidades, países e regiões. As linhas de fuga de tal perspectiva levam à centralidade do Mercado como ponto convergente dessa relação “dentro-fora”, isto é, alinham-se ao interesse de vincular o espaço social local ao mercado global, prometendo atrair novos investimentos, mais renda e crescimento econômico. As propostas de governança urbana passaram, de modo diverso, a indicar um caminho de políticas voltadas a uma menor dependência do Estado-Nação e maior associação com propostas horizontais de compartilhamento de poder, ou no dizer de Brugué e Gomà (1998),

A possibilidade de que as instâncias locais realizem investimentos estratégicos ao desenvolvimento e ao bem-estar de suas cidades deve ser entendido no contexto do estilo relacional de governo. Um estilo que implicar governar por meio de redes de atores interdependente e não de hierarquias cujas decisões são legalmente estabelecidas, que tem mais a ver com a influência que com o exercício da autoridade. Por fim, a lógica do relacional como contexto e limite do estratégico no âmbito local. (pp. 34-35)

Um dos objetivos desse artigo é compreender os diversos mecanismos institucionais, presentes nas cidades, que promovem o desenvolvimento urbano, ou melhor, o crescimento econômico a partir do urbano em um contexto democrático. A capacidade do governo interessa, assim como as formas de barganha junto ao mercado, identificando seus limites, riscos e oportunidades. A trajetória teórica realizada até aqui – por meio dos regimes urbanos – mostra o deslocamento do conceito de governo com “Poder Sobre” para o “Poder Para”, isto é, o poder como estratégia de mobilizar recursos, atores e instituições no sentido de realizar projetos e planos de desenvolvimento.

Entretanto, também vimos que sua transposição para casos fora das cidades norteamericanas não se faz sem acomodações conceituais ou metodológicas; no nosso caso, partindo da citação de Brugué e Gomà (1998), acima, vemos que o conceito de colaboração, nesse caso, pode ser uma chave explicativa do modelo de governança que permite alcançar, no caso das cidades brasileiras, a variável da cooperação entre governo e mercado, tendo o controle popular e a cultura política como ambientes dinâmicos desse tipo de governança.

Governança urbana e colaboração: possibilidades e desafios

Assim, a análise dos regimes urbanos 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. Entretanto, esse ajuste está longe de ser uma tarefa fácil; ao modo da governança colaborativa, as análises partem do governo, em pactuações formais e de interesse voluntário. No caso dos regimes urbanos, o governo é componente fundamental nas coalizões, mas o processo decisório é mais aberto e fragmentado.

A diferença fundamental entre regimes urbanos e governança colaborativa reside na crença (desta última) da possibilidade de equilíbrio e consenso entre os interessados (*stakeholders*), equilíbrio este guiado por uma liderança “de boa fé”, centrada na dimensão pública e com capacidade de coordenação dos conflitos em busca do consenso. Desse modo, é uma leitura da capacidade racional dos agentes em tomar decisões centradas no bem-estar comum.

O problema, de partida, do modelo é a ausência de interesses egoísticos, minorado pelo “jogo de soma zero”; por sua vez os regimes urbanos não buscam o consenso ideal, mas a pactuação possível – desde que efetive o projeto ou plano desenhando pelas coalizões. Desse modo, é possível tais adaptação e conciliação teórica? Para tanto, apresentamos breve síntese do conceito segundo trabalho indutivo e analítico de Ansell e Gash (2007).

Uma primeira, e importante, consideração é a de que o ponto de partida rumo à uma governança de modo colaborativo 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. nas quais o governo (não necessariamente local)

possui relevância. Nisso, Ansell e Gash definem a governança colaborativa como:

Um arranjo governamental onde um ou mais órgãos públicos que diretamente engajam 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. (2007, p. 544, tradução nossa)

O quadro normativo governamental – agências, leis, resoluções, etc. – não responde pela forma colaborativa, posto que estão ausentes 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. Nesse ponto, tanto na análise dos regimes quanto da governança colaborativa, as definições formais não são fundamentais para existência das coalizões, embora a governança exija a pactuação voluntária e consciente

Assim, supera-se (nessa visão) a dicotomia “público-privado” e buscam-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 Ansell e 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 deliberativa (2007, p. 546, tradução nossa).

As causas dessa mudança na ênfase governamental pode estar no sentido de crise do Estado, conforme identificada por Borja e Castells (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 dela na direção da resolução dos problemas, facilitando a construção de saídas de natureza coletiva.

Ou seja, o que Borja e Castells (ibid.) denominaram “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 consigam expressar um novo arranjo político institucional; entre estes, o conceito de governança ganhou proeminência nos anos de 1990 e 2000.

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 ideia 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 seriam a incapacidade de o 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.

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 uma gestão horizontal – o conflito entre democracia e mercado, desse modo, é repostado pelo aspecto do gerencialismo da crise contemporânea.

Segundo Diniz (1997), o termo governança refere-se à eficácia governamental, à capacidade de ação do governo, o que se revela a partir de três dimensões, quais sejam: 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. Portanto, as três dimensões centradas no governo como elemento-chave na solução dos conflitos.

De modo similar, 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, além da 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 (2006) trata especificamente da governança local, entendida como a formulação e execução de ação coletiva em 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”. 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 (Santos, 1997).

O amplo uso do termo governança, porém, precisa ser melhor delimitado. A definição de governança presente no estudo de 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”. O autor ainda complementa, referindo-se à governança como “uma forma de desenvolver estilos de governo nos quais as fronteiras internas e os setores público e privado se confundem” (Stoker, 1998, p. 7).

Para Ansell e 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”.

A governança colaborativa não é uma forma de intervenção de interesses na qual o “vencedor leva tudo”; nessa abordagem, 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 (ibid.).

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 (ibid.).

O modelo de governança colaborativa apresentado no estudo de Ansell e Gash (ibid.) envolve, *a priori*, quatro variáveis: a) condições de partida, b) desenho institucional, c) liderança e d) o processo colaborativo. A estrutura apresentada por esses autores 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 a habilidade de formar coalizões governativas que possam lutar pelos recursos (de todas as ordens) presentes tanto nas agências formais quanto em grupos da 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 à arrecadação de taxas e de impostos.

Em outras cidades, entretanto, interesses diversos podem tomar a dianteira da coalizão, seja pela força da burocracia estatal seja pela dependência da política partidária e até pelo contrapeso 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” (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.

Desse modo, partimos do pressuposto de que o conceito de governança colaborativa pode ser utilizado como importante chave de leitura – associado ao modelo de análise dos regimes urbanos – por revelar a heterogeneidade de interesses, recursos e incentivos em condições de competição e colaboração articulados – não necessariamente adversarial ou gerencial. Abrem-se possibilidades de combinar temáticas específicas, considerando

os arranjos institucionais e a ação do Estado; o espaço de conflito político e a promoção do controle social; ou ainda, a abrangência dos efeitos gerados pela política pública e dos negócios urbanos.

Complementando o conceito de governança colaborativa, McGee (2010, p. 29) chama a atenção para o fato de que ela “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 o entendimento da política e da gestão urbana, cujo foco recai sobre problemas comuns (distribuição do bem-estar social), permitindo soluções compartilhadas. Por seu turno, o modelo de análise pelos regimes urbanos evidencia a promoção econômica da cidade, pelo compartilhamento de interesses, incentivos e recursos que são desigualmente distribuídos na comunidade

Perspectivas integradas e novos desafios teóricos-metodológicos

Após essas breves exposições quanto aos regimes urbanos e governança urbana, precisamos alcançar o objetivo final, qual seja, explorar a possibilidade de leitura conjunta entre o modelo de análise e o novo conceito de governança. A validade da proposta recai na capacidade de identificar as formas e os mecanismos como as coalizões urbanas estão estruturadas, em um contexto urbano marcado pela competição, atração de investimentos externos e parcerias

público-privada; em que as linhas que separam interesse público e privado são cada vez menos nítidas.

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 e 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, sendo fundamental, desse modo “o jogo de barganha”.

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 e Kantor (ibid.) 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”.

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.

Uma primeira tentativa de estabelecer as diferenças e semelhanças entre regimes e governança colaborativa pode ser vista no Quadro 1, apontando três elementos de

interseção entre as duas abordagens teóricas. No Quadro 2 destacamos 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 aos 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.

Quadro 1 – Comparação entre Regimes Urbanos e Governança Colaborativa

Indicadores	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. Buscam-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 pôr 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.

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.

Trata-se de explorar a configuração dos regimes urbanos que dão sustentação a “capitalismos urbanos”¹⁴ 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

À guisa de considerações finais

Ao finalizarmos o presente artigo, há questões importantes a serem levantadas. Os quadros 1 e 2 não se constituem como “produto” final, pelo contrário, são 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 sob efeito de políticas neoliberalizantes. Para tanto, os regimes urbanos – como arranjo duradouro composto por coalizões – e a governança colaborativa – modo de relacionamento dentro e fora dessas coalizões – podem constituir 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 pôr foco em ambos, poderemos construir variáveis nas quais as outras instituições e atores sociais tomam 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.

Por fim, destacamos alguns os desafios teóricos e conceituais a serem enfrentados ainda nessa “teoria aplicada” que estamos buscando; a forma como o capitalismo nacional (brasileiro) apresenta-se 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? E em qual setores estão localizados? 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 e metrópoles brasileiras? É possível construir o perfil desses atores, suas formas de articulação e *modus operandi*, auxiliando na tarefa de revelar quem, de fato, governa as cidades.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-2287-8450>

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Departamento de Políticas Públicas. Natal, RN/Brasil.
alexsandroferreira@hotmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0001-7972-4869>

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Departamento de Políticas Públicas. Natal, RN/Brasil.
mlmclementino@gmail.com

[III] <https://orcid.org/0000-0002-8520-3530>

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Departamento de Políticas Públicas. Natal, RN/Brasil.
almeida.lindijane@gmail.com

Notas

- (1) O personagem Tomas Gradrind, por exemplo, diz aos jovens alunos da Escola-Modelo: “Fatos! Ensine a estes rapazes e a estas meninas uma coisa, apenas: Fatos” (Dickens, 2014, p. 12).
- (2) Nicholas Whapshott, ao narrar a influência de Keynes nos EUA do Pós-Guerra, diz “pela primeira vez, o governo assumia o direito de administrar a economia, ampliando poderes executivos muito além dos deveres constitucionais existentes para controlar o comércio. Nos trinta anos seguintes, administrações de ambos os tipos levaram seus novos poderes ao limite, manipulando a economia por meio de impostos e medidas similares em uma tentativa de maximizar a prosperidade e conseguir a reeleição” (Whapshott, 2016, p. 276).
- (3) Cf. Dardot e Laval (2016).
- (4) Um dos objetivos expressos pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia – Observatório das Metrôpoles, da qual os autores fazem parte. O programa aprovado (Chamada INCT (MCTI/CNPq/Capes/FAPs) n. 16/2014, intitulado “As metrôpoles e o direito à cidade: conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano”, apresenta uma linha de investigação sobre os regimes urbanos e a análise das metrôpoles brasileiras.
- (5) Dahl (1970) resolve o aparente conflito entre diferentes capacidades de participar das decisões democráticas por meio de uma fórmula que alia recursos e motivações (dotes, habilidades, experiências, etc.) resultando em níveis diferenciados de influência. Não haveria uma elite, mas grupos de pressão que – ao buscar o ganho máximo – encontram no Estado um árbitro poderoso que equilibraria o jogo de interesses.
- (6) Isto é, monopólio de impor decisões aos outros. Nessa obra, cuja primeira edição é de 1953, Dahl e Lindblom (2000) ampliam ainda mais a relação entre democracia e sistemas de preço do mercado, tentando unificar ciência política e economia política.
- (7) Nesse sentido, é importante visitar o trabalho A lógica da ação coletiva, originalmente publicado em 1965, de Olson, especialmente pelo foco no processo decisório de grupos (como sindicatos) e a capacidade de reprodução de decisões individuais em grandes corporações (Olson, 2015).

- (8) Em Przeworski (1994), há uma relevante análise crítica da irracionalidade do capitalismo enquanto projeto.
- (9) O estudo de Hunter (1953) é importante por associar seus resultados não com pressupostos teóricos ou da própria literatura, mas sim com pesquisa de campo e com envolvimento diretamente na cidade de Atlanta.
- (10) A discussão sobre “as elites” é anterior a isso, com Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto. Para uma apresentação desse histórico, ver Holanda (2011).
- (11) É nesse sentido que Casellas (2005) prefere chamar de *urban regime analysis* e não *urban regime theory*, como fazem Mosseberger e Stoker (2001).
- (12) Em parte, esse é um dos aspectos abordados no trabalho de 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.
- (13) Cf. Vainer, Arantes e Maricato (2009).
- (14) Sobre capitalismo urbano na Europa, cf. Lorrain (2005). No Brasil, cf. Marques (2016).

Referências

- ANSELL, C. e GASH, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access*, v. 18, n. 4, pp. 543-571.
- BORJA, J. e CASTELLS, M. (2004). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Taurus.
- BRUGUÉ, Q. e GOMÀ, R. (1998). “La dimensión local de la promoción económica: el marco conceptual”. In: BRUGUÉ, Q. e GOMÀ, R. (coords.). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona, Ariel.
- CASELLAS, A. (2006). Las limitaciones del “modelo Barcelona”. Una Lectura desde Urban Regime Analysis. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, n. 48, pp. 61-81.
- DAHL, R. e LINDBLOM, C. E. (2000). *Politics, economics and welfare*. New Brunswick, Transaction Publishers.
- DAHL, R. (1970). *A moderna análise política*. Rio de Janeiro, Lidaador.
- DARDOT, P. e LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- DICKENS, C. (2014). *Tempos difíceis*. São Paulo, Boitempo.
- DINIZ, E. (1997). “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.

- DiGAETANO, A. e KLEMANSKI, J. S. (1993). Urban regime in comparative perspective: the politics of urban development in Britain. *Urban Affairs Quartely*, v. 29, n. 1, pp. 54-83.
- DiGAETANO, A. e LAWLESS, P. (1999). Urban governance and industrial decline: governing structures and policy agendas in Birmingham and Sheffield, England and Detroit, Michigan, 1980-1997. *Urban Affairs Review*, v. 34, n.4, pp. 546-577.
- DOWNS, A. (2013). *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo, Edusp.
- ELKIN, S. L. (1985). Twenty Century urban regimes. *Journal of Urban Affairs*, 5, pp. 11-27.
- FAINSTEIN, N. I. e FAINSTEIN, S. (1983). "Regimes strategies, communal resistance and economic forces". In: FAINSTEIN, N. I. e FAINSTEIN, S. S. (eds.). *Restructuring the city*. Nova York, Longman.
- FAINSTEIN, S. S. et al. (eds.). (1983). *Restructuring the city. The political economy of urban development*. Nova York, Longman.
- GOTTDIENER, M. (2010). *A produção social do espaço urbano*. São Paulo, Edusp.
- GRAY, B. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multi-party problems*. San Francisco/CA, Jossey-Bass.
- HARVEY, D. (1992). *Condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola.
- _____ (2008). *Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo, Loyola.
- HOLANDA, C. B. de (2011). *Teoria das Elites*. Rio de Janeiro, Zahar.
- HUNTER, F. (1953). *Community power structure: a study of decision makers*. Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- JESSOP, B. (1999). *Crisis del estado de Bienestar. Hacia una nueva teoria del estado y sus consecuencias sociales*. Santa Fé de Bogotá, Siglo del Hombre Editores/Universidad Nacional de Colômbia.
- LAURIA, M. (ed.). (1997). Reconstructing urban regime theory: regulating urban politics in a global economy. *SAGE Publications*, Introduction.
- LAWLESS, P. (1994). Partnership in urban regeneration in the UK: the Sheffield central area study. *Urban Studies*, v. 31, n. 8, pp. 1303-1324.
- LEACH, W.; PELKEY, N. e SABATIER, P. (2002). Stakeholder partnerships as collaborative policymaking: Evaluation criteria applied to watershed management in California and Washington. *Journal of Policy Analysis and Management*, 21, pp. 645-670.
- LOGAN, J. R. e MOLOTCH, H. (2007). *Urban fortunes: the political economy of place*. Berkeley, University of California Press.
- LORRAIN, D. (2005). Urban capitalisms: european models in competition. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 29, n. 2, pp. 231-267.
- LYND, R. e LYND, H. (1937). *Middletown in transition: a study in cultural conflicts*. Nova York, Harcourt, Brace, and Company.
- MARCUSE, P. e VAN KENPEM, R. (eds.). (2000). *Globalizing cities. A new spatial order?* [versão e-book]. Londres, Blackwell. Posição 558.
- MARQUES, E. (2016). Capitais urbanos no Brasil. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, v. 35, n. 2, pp.15-33.

- McGEE, T. G. (2010). "Strengthening collaborative governance for metropolitan regions in Brazil and Canada". In: McGEE, T. G. e CASTRO, E. de (eds). *Inclusion, collaboration and Urban Governance: challenges in the metropolitan regions of Brazil and Canada*. Vancouver, British Columbia.
- MIGUEL, L. F. (2017). *Consenso e conflito na democracia contemporânea*. São Paulo, Unesp.
- MILLS, C. W. (1981). *A Elite do Poder*. Rio de Janeiro, Zahar.
- MOLOTCH, H. (1976). The city as a growth machine: toward a political economy of place. *American Journal of Sociology*, v. 82, n. 2, pp. 309-332.
- MOSSBERGER, K. e STOKER, G. (2001). The evolution of urban regime theory: the challenge of conceptualization. *Urban Affairs Review*, v. 36, n. 6, pp. 810-835.
- NOVAIS, P. (2010). *Uma estratégia chamada "planejamento estratégico": deslocamentos espaciais e a atribuição de sentidos na terapia do planejamento urbano*. Rio de Janeiro, 7Letras.
- OLSON, M. (2015). *A lógica da ação coletiva*. São Paulo, Edusp.
- PAINTER, J. (1997). "Regulation, regime and practices in urban politics". In: LAURIA, M. (ed.). *Reconstructing Urban regime theory: regulating urban politics in a global economy*. SAGE Publications.
- POLANY, K. (2012). "Nossa obsoleta mentalidade de mercado". In: POLANY, K. *A subsistência do homem e ensaios correlatos*. Rio de Janeiro, Contraponto.
- PRZEWORSKI, A. (1994). *Democracia e Mercado, no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- SANTOS, M. H. de C. (1997). 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, n. 3.
- SAVITCH, H. V. e KANTOR, P. (2002). *Cities in the international marketplace: the political economy of urban development in North America and Western Europe*. Princeton/NJ, Princeton University Press.
- SAYRE, W. S. e POLSBY, N. W. (1976). "Ciência Política Norte-Americana e Urbanização". In: HAUSER, P. M. e SCHONORE, L. F. (orgs.). *Estudos de Urbanização*. São Paulo, Pioneira.
- SCHUMPETER, J. A. (2017). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. São Paulo, Unesp.
- STONE, C. N. (1976). *Economic Growth and Neighborhood Discontent: system bias in the urban renewal program of Atlanta*. Chapel Hill, The University of North Carolina Press.
- ____ (1987). "Summing up: urban regimes, development policy, and political arrangements". In: STONE, C. e SANDERS, H. T. (eds.). *The politics of urban development*. Lawrence/KS, University Press of Kansas.
- ____ (1989). *Regime politics: governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, University Press of Kansas.
- ____ (1993). Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach. *Journal of Urban Affairs*, n. 15, pp. 1-28.
- OSTROM, E. (1989). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Nova York, Cambridge University Press.

- REIS, F. W. (1994). "Governabilidade e instituições políticas". In: VELLOSO, J. P. dos R. (org.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. São Paulo, José Olímpio.
- SHAH, A. e SHAH, S. T. (2006). "The new vision of local governance and the evolving roles of local governments". In: SHAH, A. (ed.). *Local governance in developing countries*. Washington, The World Bank.
- SOUZA, C. (2006). "Condições Institucionais de Cooperação na Região Metropolitana de Salvador". In: CARVALHO, I. e PEREIRA, G. C. (coords.). *Como Anda Salvador*. Salvador, Edufba.
- STOKER, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, n. 50, pp. 17-28.
- _____ (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 n. 1.
- VAINER, C. (2009). "Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro". In: ARANTES, O.; VAINER, C. e MARICATO, E. *A Cidade do Pensamento Único. Desmanchando Consensos*. Rio de Janeiro, Vozes.
- WHAPSHOTT, N. (2016). *Keynes x Hayeck: as origens e a herança do maior duelo econômico da História*. Rio de Janeiro, Record.
- WORLD BANK (1992). *Governance and Development*. Washigton-DC, World Bank.

Texto recebido em 19/jul/2018
Texto aprovado em 11/set/2018