

EDUARDO MARQUES.
AS POLÍTICAS DO URBANO
EM SÃO PAULO. SÃO PAULO:
 Editora Unesp, 2018.

AS ESTRUTURAS SOCIAIS **DAS POLÍTICAS DO URBANO** **EM SÃO PAULO**

*Lucia Shimbo**

* Universidade de São Paulo, Instituto de Arquitetura e Urbanismo, São Carlos, São Paulo, SP.

O livro *As políticas do urbano em São Paulo*, organizado por Eduardo Marques (2018), traz uma novidade para os estudos urbanos e a ciência política no Brasil: a gênese e o cotidiano das políticas que definem a construção e o funcionamento das cidades. O seu argumento é de que, ao lidarem com a produção do espaço, essas políticas precisam se ancorar no território e são construídas, em grande medida, por instituições locais, ou seja, por regras, formatos organizacionais e instrumentos que organizam a negociação entre atores diversos, integrantes ou não do Estado.

Um dos seus objetivos é identificar mais precisamente quem produziu e como são produzidas as políticas de habitação, transporte e infraestrutura urbana na cidade de São Paulo nos últimos trinta anos. É resultado de um esforço coletivo de pesquisa de longa data que dialoga de maneira direta com a produção recentemente organizada pelo autor no livro *A metrópole de São Paulo no século XXI: Espaços, heterogeneidades e desigualdades* (2015) e no dossiê “Capitais do urbano” (2016) da revista *Novos Estudos Cebrap*. Além da introdução e da conclusão, feitas por Eduardo Marques, a obra se inicia com três capítulos que discutem o quadro teórico-metodológico, as dinâmicas eleitorais e as coalizões de governos, elementos que funcionam como pano de fundo da coletânea. Os nove capítulos que seguem tratam, cada um, de uma política municipal específica: orçamento público, habitação, limpeza, mobilidade, ônibus, metrô e projeto urbanos. Resultam de mestrados, doutorados, pós-doutorados e pesquisas coletivas que apresentam descrições densas e análises aprofundadas sobre políticas e instituições municipais

e demonstram, sobretudo, notável coerência teórico-metodológica.

Para isso, foram mobilizadas abordagens quantitativas e qualitativas cujos dados foram organizados, em grande parte, seguindo três categorias: 1) as escalas de governo; 2) os desenhos organizacionais; e 3) as capacidades estatais e seus instrumentos. Dessa maneira, diversos capítulos recuperam um histórico das políticas em nível federal para então abordar a constituição das políticas e das instituições em nível municipal, sem deixar de lado a interpenetração das outras escalas de governo.

A busca pela coerência se dá pela articulação teórica entre, de um lado, a literatura neoinstitucionalista, assim como os estudos da sociologia relacional e da sociologia dos instrumentos (os autores mais citados são, notadamente, David Levi-Faur, Theda Skocpol e Patrick Le Galès), e, de outro, os estudos sobre os regimes urbanos (principalmente, aqueles de autoria de Harvey Molotch, Susan Fainstein e Clarence Stone). Portanto, ao reivindicar a incorporação das dimensões espacial e urbana às teorias e aos modelos analíticos das políticas públicas, a obra aponta a insuficiência do debate da ciência política sem espaço e da análise urbana sem política pública.

Essa convergência é necessária na medida em que, segundo Eduardo Marques, os processos sociais envolvidos na formulação e na implementação das políticas apresentam espacialidades intrínsecas e constitutivas – ou seja, os programas partem de configurações socioespaciais prévias – e requisitam políticos de base territorial e gestores locais para sua mobilização e legitimação – e que forjam as próprias ações de acordo com suas percepções do espaço e com seus interesses em alterar ou não tais configurações.

Em outras palavras, as políticas do urbano se diferenciam das demais políticas públicas porque seus conteúdos influenciam diretamente as atividades e os ganhos das empresas que têm a produção do espaço urbano no centro dos seus processos de valorização (denominados “capitais do urbano” pelo autor) e seus processos de produção requisitam uma aproximação e um conhecimento aprofundado sobre os usuários e os territórios da cidade.

DA PROVISÃO PARA A REGULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ATORES E PADRÕES DE GOVERNANÇA

Uma das conclusões do livro em foco é que houve ao mesmo tempo o aumento da presença dos capitais do urbano e o aumento das capacidades regulatórias do governo local. Entretanto, não se trata de reduzir o papel do Estado e dos gastos públicos, mas de uma nova divisão de tarefas entre Estado e setor privado na provisão de serviços e políticas. A noção de capitalismo regulatório de Levi-Faur (2005) permeia o livro e, nesse sentido, faz uma crítica ao debate sobre as políticas neoliberais que, segundo Marques, concordando com Le Galès (2016), são rótulos que mais ocultam do que iluminam as especificidades e encruzilhadas do momento contemporâneo.

No caso de São Paulo, a limpeza urbana é exemplar nessa reconfiguração de funções entre Estado e mercado, como trata Samuel Godoy no capítulo que assina. O setor privado passou da função de operador de serviços para o de gestor, investidor e parceiro do Estado, que, por sua vez, assumiu o papel de regulador.

Os padrões de governança, outra noção bastante mobilizada, estabelecem o grau de participação entre os atores estatais e não estatais nos processos de produção de políticas. Em relação a São Paulo, cinco padrões de governança são identificados de acordo com cada tipo de política. Nas políticas sociais, há razoável abertura decisória e fóruns institucionalizados de participação da sociedade civil. Na infraestrutura, as decisões são tomadas no interior de agências estatais, mas são bastante permeáveis aos capitais do urbano. Processo semelhante ocorre nos serviços urbanos, com a diferença de que o Estado também compra e regula os serviços de empresas privadas. No caso dos grandes projetos urbanos, há um processo decisório um pouco mais aberto a atores não estatais. E, por fim, em relação à legislação urbanística e edilícia, há o envolvimento de políticos de base local, cidadãos e empresas que sofrem a aplicação dessas regras.

De modo geral, os processos decisórios das políticas do urbano centraram-se fortemente no Poder Executivo municipal e em suas agências e burocracias. Como demonstram o organizador-au-

tor e Telma Hoyler no capítulo sobre políticas e coalizões de governo, a participação do Legislativo local foi reduzida e periférica. Foi demandada pelo Executivo sobretudo nas agendas com caráter redistributivo – como o Plano Diretor –, que tendem a ser intensamente negociadas (com vereadores e grupos de interesses, notadamente imobiliários) e que resultam numa atenuação no conteúdo redistributivo das políticas.

AUMENTO DE CAPACIDADE DAS INSTITUIÇÕES

O aumento das capacidades institucionais de produção e de regulação das políticas do urbano em São Paulo ocorreu graças à criação de mais regras, de novos desenhos organizacionais e de novos instrumentos. Por exemplo, como destaca Eduardo Marques, as políticas de trânsito, licenciamento e limpeza expandiram-se usando capacidades geradas pelo fortalecimento de suas agências públicas, enquanto as políticas de habitação e metrô recorreram aos serviços privados de gestão.

Ursula Peres, em seu capítulo sobre o orçamento municipal, demonstra, por exemplo, como o aumento do regramento fiscal e da *accountability* depois dos anos 1990, pós-crise fiscal, levou à definição de diferentes fontes de financiamento para algumas áreas, tais como, educação, saúde e assistência social, exacerbando os conflitos entre grupos sociais, e também à rigidez orçamentária que restringe a estruturação de novos programas.

Em relação aos desenhos organizacionais, inúmeras políticas acarretaram mudanças. Na habitação, como mostram Eduardo Marques, Magaly Pulhez e Stefano Pagin, apesar das responsabilidades se concentrarem nas agências do Executivo municipal, elas experimentaram processo crescente de terceirização de suas funções de gestão mediante a contratação de empresas de engenharia especializadas em gerenciamento e consultoria. No setor de uso e ocupação do solo, o capítulo de Telma Hoyler defende que, com a criação da Secretaria de Licenciamento, passou-se de um arranjo pautado na corrupção para um arranjo mais profissionalizado, tendo, de um lado, um mercado imobiliário mais competitivo e, de outro, um poder público com

maior potencial técnico-administrativo de regulação. No caso do metrô, a análise de Daniela Costanzo destaca que o novo modelo de parceria público-privada da Linha 4 Amarela coloca a empresa pública como reguladora, sobretudo em relação à tarifação.

No tocante aos instrumentos mais operacionais das políticas, são notáveis a padronização de parâmetros técnicos e o papel primordial dos sistemas informatizados e georreferenciados. Na habitação, destacam-se os parâmetros técnicos para infraestrutura em favelas, a formação de uma rede de profissionais capacitados e o desenvolvimento da legislação para regularização de loteamentos. Na limpeza urbana, o foco das disputas ocorreu justamente em relação à maneira como se fazem as contratações e como se remuneram as empresas. Na aprovação de empreendimentos imobiliários, o setor privado (a saber, cinco grandes incorporadoras que contrataram consultoria especializada) induziu o redesenho institucional e a criação de ferramentas informatizadas. No capítulo sobre as políticas de transporte coletivo por ônibus, Marcos Campos enfatiza que os principais conflitos se deram principalmente em torno de instrumentos técnicos, como equações de remuneração, bases de dados, passes, cartões, softwares de monitoramento. Mais do que isso, o fortalecimento regulatório do Estado sobre as empresas prestadoras de serviços foi promovido pela mudança da governança analógica para a governança eletrônica. Por fim, o capítulo elaborado por Betina Sarue e Stefano Pagin sobre os projetos urbanos revela que um mesmo instrumento jurídico-urbanístico, as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), apresenta resultados diferentes em razão da influência das regras e dos desenhos organizacionais de cada operação na atratividade para o mercado imobiliário. Por exemplo, as arrecadações das OUCs Centro e Água Branca foram tímidas se comparadas à quantidade de intervenções viárias das OUCs Faria Lima e Águas Espraiadas.

CONTEÚDO DAS POLÍTICAS E OS REFLEXOS NO ESPAÇO

Em que medida as inúmeras alterações institucionais identificadas anteriormente impactaram nas configurações socioespaciais de São Paulo? Ou como

ocorreu a ancoragem territorial das políticas do urbano? Seguindo quais interesses e quais projetos políticos? As respostas do livro são menos numerosas a esse respeito, mas abrem um diálogo bastante profícuo com os estudos urbanos, que retomarei adiante.

A primeira resposta se relaciona ao conteúdo das políticas e à direção político-ideológica dos governos municipais. Eduardo Marques aponta que governos de esquerda introduziram e tentaram executar políticas mais redistributivas em termos de regulação (Zonas Especiais de Interesse Social, Zeis); taxação (Imposto Predial e Territorial Urbano, IPTU progressivo) e tarifações (tarifa zero nos ônibus e taxa progressiva sobre a limpeza urbana). Além disso, tais governos concentraram as políticas de investimento e provisão de serviços urbanos na periferia, ao contrário dos governos de direita, que concentraram suas ações (notadamente, infraestrutura viária e grandes projetos) nas áreas mais ricas da cidade, sobretudo no denominado setor Sudoeste. O destino da área central é aquele que apresentou programas mais divergentes entre os governos municipais: de um lado, a promoção de habitação de interesse social em governos de esquerda e, de outro, projetos urbanos para atração de investimentos imobiliários em governos de direita.

Uma segunda resposta diz respeito às dinâmicas eleitorais e aos processos decisórios. No capítulo de conclusão, afirma-se que prefeitos e gestores locais dependem de políticos de base territorial (vereadores) para mobilizar os moradores de seus territórios a fim de promover a coordenação política e a construção de legitimidade dos governos e de seus programas. Para Eduardo Marques, essa é uma característica importante dos “legislativos locais em cidade de grande complexidade territorial, envolvidos na operação política (*politics*) das políticas (*policies*) nos territórios, algo distante do caso nacional” (p. 383).

Por fim, parece-me que a questão da mobilidade urbana ilustra muito bem a relação entre política e espaço. Para Carolina Requena, os programas de segregação de faixas de rolamento exclusivas para ônibus e para bicicletas (implementados em gestões petistas) tentaram confrontar o paradigma da fluidez do automóvel, promover a redistribuição do espaço e priorizar os moradores que dependem do transporte coletivo.

LEGADO DOS ESTUDOS URBANOS

No diálogo com os estudos urbanos, o livro desmonta a tese da captura do Estado pelo setor privado, ao demonstrar empiricamente a gênese dos regulamentos que definem o funcionamento das políticas do urbano na administração pública municipal, em negociação constante com empresas privadas. Por isso, para além da ciência política, o grande mérito do livro consiste em recuperar as estruturas sociais das políticas do urbano, como relembra o título desta resenha; arrisco-me a fazer uma ponte com a sociologia de Pierre Bourdieu, em especial em seu trabalho sobre como o Estado criou o mercado de habitação nos anos 1960 na França e passou a regulá-lo posteriormente (Bourdieu, 2000).

Entretanto, ao tratar de modo genérico os estudos que contemplam a renda da terra, creio que o livro deixa escapar um diálogo profícuo com uma literatura que procura explicar os múltiplos ganhos presentes no processo de ancoragem de capitais no território, num contexto em que estão cada vez mais presentes agentes financeiros internacionais e que requisitam uma miríade de atores locais (privados e públicos) – pois são eles que conhecem as dinâmicas políticas, sociais e espaciais e, também, os atributos materiais e físicos que constituem o “imobiliário” – para tornar ainda mais rentáveis seus investimentos no espaço urbano (por exemplo: Weber, 2015; Guironnet, Attuyer e Halbert, 2016; Theurillat, Rerat e Crevoisier, 2014). Além disso, os ganhos advindos das atividades de construção, incorporação, consultoria e serviços urbanos podem ser combinados quando se trata de parcerias público-privadas, por exemplo, com a associação de lucro, renda e fundo público. Em grande medida, assim como o livro, tais autores apontam igualmente para o aumento da diversidade de arranjos institucionais para viabilizar a participação dos diferentes capitais do urbano.

Se o Estado mudou, o mercado também mudou. Assim como a cidade e o urbano. E não há como negar que o ganho com a produção e o consumo do espaço tem um componente especial que o distingue das demais mercadorias (feitas na indústria fabril, sobretudo). A teoria da renda oferece a possibilidade de conhecimento desse componente espe-

cial, ou melhor, de compreensão da especificidade do espaço na produção capitalista da urbanização, e não à toa encontra referência em uma tradição de longa data (desde Karl Marx, Henri Lefebvre e David Harvey), que, a meu ver, não pode ser reduzida e colocada ao lado do senso comum (como faz o livro em algumas passagens).

Em especial, fica aqui o convite para que o estudo do espaço e das políticas do urbano da cidade de São Paulo seja enfrentado realmente como “objeto de fronteira” entre diversas disciplinas universitárias – não importa qual: ciência política, geografia, sociologia, antropologia, economia, engenharia, arquitetura, urbanismo, etc. O que importa é que o espaço não seja mais reduzido a mero suporte físico (ou localização) e que se promovam novas chaves de leitura a seu respeito. O livro *São Paulo: crescimento e pobreza, 1975* pode ser entendido como pioneiro nessa interpretação (Camargo et al., 1982).

Lucia Shimbo é arquiteta e urbanista pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Escola de Engenharia de São Carlos, ambas da Universidade de São Paulo. Atualmente, é professora doutora no Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Realizou pós-doutorado no Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Universidade de São Paulo e no Laboratório de Pesquisa Interdisciplinar Cidade, Espaço, Sociedade da Universidade de Lyon (França). Foi pesquisadora convidada do Collegium de Lyon 2018-2019.

E-mail: luciashimbo@usp.br

ORCID: 0000-0002-1097-8091

Resenha licenciada sob Licença Creative Commons (CC-BY).

REFERÊNCIAS

- BOURDIEU, P. *Les structures sociales de l'économie*. Paris: Seuil, Liber, 2000.
- CAMARGO, C. P. F. et. al. *São Paulo: crescimento e pobreza*. São Paulo: Loyola, 1982.
- GUIRONNET, A.; ATTUYER, K.; HALBERT, L. Building cities on financial assets: The financialisation of property markets and its implications for city governments in the Paris City-region. *Urban Studies*, v. 53, n. 7, p. 1442-64, maio 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0042098015576474>>.
- FAINSTEIN, S. S. Mega-projects in New York, London and Amsterdam. *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 32, p. 768-85, 2008. DOI:10.1111/j.1468-2427.2008.00826.x

- LE GALÈS, P. Neoliberalism and urban change: stretching a good idea too far? *Territory, Politics, Governance*, v. 4, n. 2, p. 154-72, abr. 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/21622671.2016.1165143>>.
- LEVI-FAUR, D. The global diffusion of regulatory capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n. 598, p. 12, mar. 2005.
- MARQUES, E. (Org.). *A metrópole de São Paulo no século XXI. Espaços, heterogeneidade e desigualdades*. São Paulo: Editora Unesp, 2015.
- _____. Os capitais do urbano no Brasil. Dossiê especial. *Novos Estudos Cebrap*, v. 35, n. 2, jul. 2016.
- MOLOTCH, H. The city as a growth machine: toward a political economy of place. *American Journal of Sociology*, v. 82, n. 2, p. 309-32, 1976. JSTOR. Disponível em: <www.jstor.org/stable/2777096>.
- SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: P. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Orgs.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 3-38, 1985. DOI: 10.1017/CBO9780511628283.002.
- STONE, C. N. Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach, *Journal of Urban Affairs*, v. 15, n. 1, p. 1-28, 1993. DOI: 10.1111/j.1467-9906.1993.tb00300.x.
- THEURILLAT, T.; RÉRAT, P.; CREVOISIER, O. The real estate markets: players, institutions and territories. *Urban Studies*, v. 52, n. 8, p. 1414-33, jun. 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0042098014536238>>.
- WEBER, R. *From boom to bubble: how finance built the New Chicago*. Chicago: University of Chicago Press, 2015.