



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**

Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

TEXTO PARA DISCUSSÃO 002

**DA TEORIA URBANA AO REGIME URBANO:
contribuições como teoria e como método
para interpretar as relações de poder
interativas na cidade**

Barbara Lúcia Pinheiro de Oliveira França

Bolsista Pós-Doc FAPERJ – INCT

Rio de Janeiro
2019

Sobre o Observatório das Metrôpoles

Rede de pesquisa vinculada ao Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCTs) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Composta por dezesseis núcleos regionais, desde 1998 trabalha de forma sistemática e articulada sobre os desafios metropolitanos colocados ao desenvolvimento nacional.

Visite nosso website:

www.observatoriodasmetrololes.net.br/

INCT OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

Coordenação

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Comitê Gestor

Adauto Lúcio Cardoso

Inaiá Maria Moreira de Carvalho

Jupira Gomes de Mendonça

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Luciana Correa do Lago

Luciano Joel Fedozzi

Luis Renato Bezerra Pequeno

Marcelo Gomes Ribeiro

Maria do Livramento M. Clementino

Orlando Alves dos Santos Junior

COMITÊ EDITORIAL

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Tuanni Rachel Borba

Massami A. Saito

A série Texto para Discussão tem como objetivo divulgar resultados parciais de pesquisas desenvolvidas no Observatório das Metrôpoles, os quais, por sua relevância, levam informações para outros pesquisadores e estabelecem um espaço para debate e reflexão. A divulgação por meio da série não constitui publicação, portanto, não impede a edição em outros locais já que o Copyright permanece com os autores.

É permitida a reprodução parcial deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções do texto completo ou para fins comerciais são expressamente proibidas.

DA TEORIA URBANA AO REGIME URBANO: contribuições como teoria e como método para interpretar as relações de poder interativas na cidade

Barbara Lúcia Pinheiro de Oliveira França¹

Resumo

Este texto tem o propósito de resgatar contribuições teóricas e metodológicas que apresentam em linhas gerais as principais características constituintes da Teoria do Regime Urbano (TRU) contidas na literatura internacional, mas precisamente na academia anglófona. A revisão da referida literatura está formatada em quatro seções. Na primeira parte do artigo contextualiza-se a origem teórica da TRU. Na segunda, faz-se a exposição de seu conceito, o qual de acordo com seus principais estudiosos se refere, sumariamente, à leitura de coalizões existentes na cidade, e a capacidade de influência dos diversos atores públicos e privados da arena urbana no processo de definição, molde, propósito e rumo da agenda de desenvolvimento. Em seguida, resgata-se a anatomia metodológica da TRU, a partir de algumas de suas principais variáveis explicativas (condições de mercado, apoio intergovernamental, controle popular, cultura local), que se consubstanciam em um quadro tipológico de Regime Urbano à escala local e global.

Palavras-chave: regime urbano; coalizões urbanas; política urbana; agenda urbana; arena urbana.

¹Barbara Lúcia Pinheiro de Oliveira França - Doutora em Geografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bolsista de Pós-Doutorado (PDR) FAPERJ - INCT Observatório das Metrôpoles. E-mail: bbarbaralucia@yahoo.com.br

1. CONTEXTO TEÓRICO-METODOLÓGICO QUE ORIGINOU A TEORIA DO REGIME URBANO

1.1 Abordagem teórico-metodológica e a importância da Escola de Chicago como precursora das pesquisas sobre a cidade

Nos Estados Unidos, o período entre as últimas décadas do século XIX, até os anos de 1920, foi marcado por imensas transformações sociais associadas ao vertiginoso crescimento industrial, a forte e acelerada urbanização, e a imigração, principalmente europeia. Todos esses fatores desencadearam um grande incremento populacional. A cidade de Chicago, assim como Nova York, tornou-se epicentro desta modernização, configurando-se como um vigoroso polo econômico, cultural e político, o que atraiu fortemente a chegada de migrantes nacionais, vindos do sul pobre e agrário do país, e de migrantes internacionais, apesar das tentativas de controle governamental, associadas ao medo da “ameaça” socialista. Em 1910, Chicago apresentava 2,1 milhões de habitantes, e consolidava-se como importante entreposto comercial e industrial.

Foi dentro desse importante contexto histórico apontado que na década de 1920 surgiu, nos estudos urbanos, a influência dos pensadores da distinguida Escola de Chicago, sediada no Departamento de Sociologia e Antropologia da Universidade de Chicago. Carlos Martins resume esse período significativo que demarca um intervalo importante no desenvolvimento científico das ciências sociais na América do Norte:

O processo de reestruturação do sistema de ensino universitário norte-americano, que ocorreu no final do século XIX, impulsionou simultaneamente a fundação de novas universidades e a criação de novos departamentos, o que favoreceu a atividade de pesquisa e abriu um considerável espaço para o desenvolvimento da sociologia. Não menos importante na estruturação dos trabalhos de pesquisa realizados no interior do Departamento de Sociologia de Chicago foi o esforço de integrar a atividade teórica com a investigação empírica que reflete a presença marcante entre seus participantes da filosofia pragmática que insistia na unidade entre teoria e ação, entre reflexão e mundo real (MARTINS, 2013, p.220).

O período descrito foi igualmente efervescente nas transformações sociais alavancadas pelo crescimento acelerado devido às migrações em massa, aos altos índices de criminalidade, aos conflitos sociais e raciais, associados à nova dinâmica urbana, o que justificou o uso da cidade de Chicago como um “laboratório vivo”. A Escola de Chicago foi a primeira “a tomar a cidade como “laboratório privilegiado de

análise da mudança social” e a formular uma “concepção ‘especializada’ do social e, reciprocamente, socializada do espaço” (CUIN & GRESLE, 1994, p. 191 e 193 *apud* FRÚGOLI JR., 2005, p.134). Como bem descreveu Carlos Martins a justificativa para essa escolha não foi trivial:

As mudanças de sua estrutura produtiva e o incremento do fluxo migratório impulsionou uma imponente arquitetura, multiplicou o número de subúrbios, engendrou um expressivo processo de segregação étnico-social e foi acompanhada, também, por tensões raciais, surgimento de gangues e de corrupção da máquina política dominada pelo Partido Democrata. A cidade de Chicago, ao se constituir como uma metrópole impessoal, marcada por um agudo processo de desigualdade social - diversa culturalmente, comportando uma variada gama de estilos de vida que plasmava a rotina de seus habitantes e desafiava o processo de adaptação da sua população migrante -, despertou a atenção intelectual de diversos atores sociais interessados em desvendar e reformar suas estruturas sociais e especialmente dos sociólogos (MARTINS 2013, p.220, *apud* BRANDÃO LOPES, 2005, p. 24-52; VELHO, 2005, p. 54-66; SHILLS, 1988; MAYER & WADE, 1969).

Dentre os expoentes da Escola de Chicago encontram-se os sociólogos: William Thomas (1863-1947), Robert Ezra Park (1864-1944), Ernest Burgess (1886-1966) e Louis Wirth (1897-1952), discípulos da sociologia do francês Émile Durkheim (1858-1917) e do sociólogo alemão Georg Simmel (1858-1918). Dentre os expoentes citados, Park foi considerado o pai da Sociologia Urbana² e juntamente com Wirth toma assento como os nomes mais destacados e reconhecidos da Escola de Chicago, cujos trabalhos tiveram grande repercussão teórica e metodológica.

Como grande intérprete da vida moderna com sua obra seminal, a *Filosofia do Dinheiro* (1908), Simmel³ foi o pensador precursor da Escola de Chicago que influenciou sua formação, também foi o autor do trabalho clássico fundador da Sociologia Urbana, *A Metrópole e a Vida Mental*. Na referida obra, Simmel defende que *a complexidade, dimensão e heterogeneidade dos grandes centros urbanos moderno-contemporâneos introduzem novas dimensões na experiência e comportamento humanos* (VELHO, 2009, p. 13). Em sua microsociologia, Simmel sustentou que a sociedade urbana é resultante das interações criadas entre os indivíduos - atores sociais - e ainda, que a formação da sociedade ocorre pela interdependência e interação de reciprocidade, contato, sociação. Na sociação (objeto da sociologia) a forma ou modo

² Segundo Topalov (2015, p.1), o termo Sociologia Urbana aparece na década de 1910 nos Estados Unidos, no entanto, começa a espalhar-se lentamente dentro do país a partir de 1925, é só a partir de 1950 que o termo ganha força.

³ A obra de Simmel, especialmente o livro “Sociologia” influenciou e foi retomada por Max Weber.

como acontecem interações entre diferentes atores pode gerar relações conflitivas, relações de interesse mútuo e relações de associação⁴.

Em *A metrópole e a vida mental*, Simmel buscou responder a seguinte questão: “como a personalidade se acomoda nos ajustamentos às forças externas, que envolvem o fenômeno metropolitano?” Simmel parte do pressuposto que a base psicológica do homem foi alterada devido aos estímulos psicológicos recebidos na metrópole que tem em sua base a economia e psicologia monetária com o domínio do intelecto. Para tanto, Simmel discute ideias como: a produção para o mercado; os egoísmos econômicos; afazeres variados e complexos do tipo metropolitano; o significado dos valores; o estilo de vida; a pontual integração das atividades cotidianas, a atitude *blasé*; a especialização decorrente da divisão econômica do trabalho (VELHO, 1973).

Simmel abriu caminho para que os referidos pesquisadores conhecidos como sociólogos urbanos buscassem ir além das teorias sociológicas tradicionais na explicação dos fenômenos sociais que ocorriam principalmente nas grandes cidades. Com esse objetivo, elaboraram procedimentos teóricos e metodológicos que contribuíram no entendimento dos problemas relacionados ao fenômeno da urbanização. Nesse sentido, o paradigma da Escola de Chicago apresentou a cidade não apenas como um espaço físico, mas como o resultado de forças sociais que com ela interagem.

William com sua teoria social foi o primeiro dos pensadores da Escola de Chicago a unir teoria e pesquisa de campo. Burgess e Park escreveram um dos mais importantes livros teóricos da Sociologia, *Introduction to the Science of Sociology* (1921), considerado a Bíblia da Sociologia. Dentre os principais temas pesquisados por Burgess destacam-se os estudos sobre: o crime na cidade; família; casamento; divórcio; com destaque para os impactos da aposentadoria na vida dos idosos. Wirth publicou o livro *The Ghetto* (1928), que apresenta os grupos fechados e isolados socialmente, publicou também *On Cities and Social Life*. A principal contribuição deste pensador se refere à definição sociológica da vida urbana “urban life”.

⁴ Cf., Simmel, Georg. "A metrópole e a vida mental". *O fenômeno urbano* 4 (1979): 11-25.

Cf. Vandenberghe, Frédéric. As Sociologias de Georg Simmel. São Paulo: EDUSC; Belém: EDUFA, 2005. In: Política & Trabalho Revista de Ciências Sociais n. 25, Outubro de 2006 - p. 247-252. Silva Luziana de Oliveira.

Confira também Martins, Carlos Benedito Campos, (2013). O legado do Departamento de Sociologia de Chicago (1920-1930) na constituição do interacionismo simbólico. *Sociedade e Estado*, 28(2), 217-239. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922013000200003>

Park estudou raça, migração, assimilação, movimentos sociais e a desorganização social no espaço urbano. O papel da divisão do trabalho também foi destacado por Park, que ofereceu um roteiro de perguntas para investigação do meio social e sua distribuição e organização nas cidades. Dentre os temas elencados por Park para o roteiro de pesquisas em áreas urbanas estão: organização local; distribuição da população; colônias e áreas segregadas; classes e tipos vocacionais; as noticiais e a mobilidade do grupo social; a bolsa de valores e a multidão; a igreja, a escola e a família; a crise e os tribunais; vício comercialização e tráfico de bebidas; política partidária e publicidade; propaganda e controle social; a mobilização do homem individual; a região moral; temperamento e contágio social.

Park, influenciado por sua experiência como jornalista, e Wirth, ex-aluno de Simmel, ofereceram uma leitura espacial da cidade como espaço ou cenário privilegiado das relações sociais. Com influência positivista, o método elaborado pelos referidos pesquisadores, cunhado por “Ecologia Humana” propõe o estudo da cidade como um organismo vivo, e o estudo dos grupos sociais, em uma perspectiva darwinista⁵ ou evolucionista. Nessa perspectiva a sociedade é parte integrante de um sistema mais geral regido por leis naturais, e os problemas urbanos são entendidos como resultantes do desequilíbrio na competição entre grupos sociais pelo território da cidade.⁶ A proposta conceitual e metodológica da Ecologia Humana utiliza-se de vários conceitos relativos ao meio social estabelecido nas cidades em analogia aos mundos animal e vegetal.

Sob a influência da Ecologia Humana diversos conceitos e temas foram elaborados e discutidos pelos pensadores da Escola de Chicago. No entanto, não é o propósito desta reflexão esgotá-los, por isso, colocaram-se em tela, *grosso modo*, alguns deles. Remy (1976) observa em Park, Simmel e Wirth, a cidade como resultado de uma ordem: *ecológica* (mosaico de zonas, processo de seleção e socialização); *natural* (distribuição ordenada das populações e das funções-estratégias dos diferentes atores); *moral* (especialização, divisão do trabalho, associações, sindicatos, vizinhança). A inovação dos estudiosos é evidenciada ainda por introduzirem na análise do contexto local, ou da cidade, questões relacionadas: ao conceito de liberdade; as perturbações mentais e morais; a criatividade; a comunicação dentro das instituições tradicionais

⁵Esses procedimentos tinham como pano de fundo conceitual a influência de trabalhos de naturalistas como Charles Darwin, cujas pesquisas descrevem “a luta pela sobrevivência” no mundo vegetal e animal.

⁶Cf. VELHO (1973, 2009); REMY J., VOYÊ, L.(1976).

(sistema político, as igrejas, e a família). De acordo com Martins (2013, p. 227), *na visão de Park, a ecologia humana, ao analisar a segregação demográfica e a expansão física, possibilitava também analisar os processos de interação social, uma vez que ela encontra-se inserida na dinâmica da vida urbana.*

No livro *The City* (1925) Park, Burgess e McKenzie, motivados a pesquisar a distribuição espacial e social dos grupos na cidade de Chicago (Martins, 2013), mapearam a cidade dividindo-a em zonas concêntricas, incluindo o distrito central de negócios, a transição (industrial, deterioração da habitação), habitação da classe trabalhadora (residencial e suburbana). De acordo com Velho, diferentes pensadores da Escola de Chicago:

Buscavam identificar e compreender as diferenças socioculturais dentro das grandes cidades em acelerado crescimento, que consideravam tão importantes de serem estudadas como as diferenças entre sociedades e culturas aparentemente mais distantes e exóticas (VELHO, 2009, p.11).

O trabalho de Park ofereceu uma reflexão sobre a cidade por meio de duas dimensões constitutivas que se referem à organização física e à ordem moral, com forte preocupação em circunscrever espacialidades ou territorialidades com características específicas e distintas. Park e Wirth em seus estudos buscaram evidenciar aspectos concretos da sociabilidade como convivência, interação, socialização em uma localização espacial precisa. Ambos foram fortemente influenciados, como mencionado anteriormente, por Simmel, para quem a sociabilidade na metrópole adquire uma abordagem fortemente empírica. (FRÚGOLI JR., 2017, p.18-19)

Martins salienta que a Escola de Chicago conseguiu identificar a problemática urbana no bojo do processo constitutivo do que Park nomeou por sociedade urbana-industrial:

Robert Park, consoante com o espírito investigativo que existia no Departamento, pretendia fornecer uma sólida base empírica para a investigação sociológica, aliada com uma reflexão teórica com vistas a contribuir para a discussão pública de questões candentes pertinentes a uma sociedade urbana-industrial. A presença de Robert Park e de Ernest Burgess – que compartilhavam um gabinete de trabalho no *Social Science Research Building* – inspirou uma geração de doutorandos a pesquisar a cidade de Chicago, procurando captar os padrões de organização de suas instituições sociais. Na visão de Park, o processo de industrialização corroe a separação social entre o mundo rural e o urbano, uma vez que suas consequências sociais influenciam igualmente as relações sociais em ambos os contextos espaciais. No entanto, em sua perspectiva, a cidade expressava, com maior intensidade, os efeitos decorrentes do processo de industrialização nas sociedades modernas e constituía um verdadeiro laboratório para estudar as sociedades humanas (MARTINS, 2013, p. 226, *apud* JORGENSEN & SMITH, 2009).

De acordo com o *Journal of Sociology* (1938), a obra *Urbanism as a way of life* de Louis Wirth foi muito além da mera descrição da estrutura física da cidade de Chicago, ou do seu produto econômico, ou das características culturais de suas instituições. O referido jornal destaca como mais importante do que todos esses elementos, desvendar ocultos “*elementos do urbanismo que se destacam como distintos modos vida de grupos humanos*”. Na publicação “*Urbanism as a Way of Life*” (1938), Wirth defende a utilização de três características da cidade como recursos metodológicos para a pesquisa urbana: crescimento populacional; heterogeneidade social; densidade populacional. Esses seriam segundo Wirth os elementos chave na contribuição do desenvolvimento peculiar de um “*urban way of life*”, bem como de uma distinta “*urban personality*” da cidade.

A partir dos elementos acima descritos, Wirth buscou ressaltar na análise urbana a disposição espacial com o uso de uma tipologia de cidades, que se baseava em tamanho, localização, idade e função. Segundo o autor, as características e influências sociais das diferentes cidades (pequenas, centros metropolitanos, prósperos portos mundiais, industrial, universitária, etc.) sofrem grande variação. A cidade será mais urbana quanto maior estiverem presentes algumas condições, tais como: dimensão, densidade e heterogeneidade. Buscando entender a cidade como modo de vida, Wirth ofereceu três perspectivas de análise: ecológica (idade, sexo, raça, origem étnica, natalidade e mortalidade); organização social (contatos primários e secundários, vínculos familiares e de vizinhança); personalidade urbana e comportamento coletivo (problemas mentais, suicídios, criminalidade, corrupção, grupos de controle organizados-instrumentos de manipulação).

Cabe destacar que a Escola de Chicago com grande diversidade de vertentes, e de pesquisadores ainda sofreu influência do interacionismo, do pragmatismo, da fenomenologia, da ecologia, e mesmo do marxismo. Com variedade de objetos, linhas de investigação, interpretação e percepção da realidade:

Buscavam e descobriam novos temas e questões, em um processo de produção científica exemplar. (...) O que os aproximava mais era o interesse pela pesquisa dos mais variados tipos, destacando-se o trabalho de campo e a observação participante⁷ (VELHO, 2009, p.12).

Assim, a Escola de Chicago em toda sua diversidade, visto que contava com pesquisadores de diversas disciplinas das ciências sociais, influenciou fortemente os

⁷ Para um detalhamento das etapas metodológicas da observação participante, ver Valadares (2007).

estudos urbanos não apenas nos Estados Unidos, mas ao redor do mundo. A sua grande contribuição foi apresentar, tomando emprestada a definição do *Journal of Sociology* (1938) “a cidade como entidade social”. Além do pioneirismo em demonstrar a importância das relações entre teoria e empiria nas ciências sociais, a Escola de Chicago, por meio de sua riqueza empírica, ressaltou a necessidade de aproximação do objeto, com a introdução das variações do espaço urbano em toda sua capacidade explicativa das relações sociais. As pesquisas etnográficas realizadas tornaram-se pioneira em campos como os da marginalidade, segregação étnica, criminalidade, prostituição, interação no espaço público, e os resultados dos estudos revelaram organização e ordenamento de lugares e fenômenos. As diversas pesquisas por caminhos metodológicos distintos foram inspiradas nos novos modos de vida advindos da fase privilegiada de grandes transformações na sociedade moderna, ensejadas pelas metrópoles industriais, mudanças demográficas e mudanças nos planos urbanísticos (FRÚGOLI JR., 2005, p.138).

Quanto ao embasamento teórico, Martins (2013) ressalta que os sociólogos da Escola de Chicago estabeleceram o debate com importantes pensadores como Durkheim, Simmel, Weber, dentre outros, que possuíam um interesse pela filosofia pragmática e que reconheciam o conhecimento não apenas como uma reflexão metafísica. Por isso, simultaneamente suas pesquisas buscavam oferecer um *substrato empírico* a partir de reflexões que levassem em conta *questões relativas à ação social desenvolvida pelos indivíduos*. As investigações privilegiavam a:

Colaboração na formulação de política social, assumido em larga medida pelos sociólogos de Chicago, derivava da crítica da filosofia pragmática ao postulado da dúvida radical de Descartes e sua substituição pela busca do conhecimento visando enfrentar problemas concretos da sociedade, que experimentava um rápido processo de industrialização e urbanização. A ênfase da filosofia pragmática na indissociabilidade entre pensamento e ação, da necessidade de articular reciprocamente teoria e mundo real, marcou o estilo de trabalho intelectual desenvolvido no Departamento de Sociologia de Chicago e imprimiu uma relativa unidade entre seus participantes diante do processo de investigação e os conduziram a se distanciar deliberadamente de uma reflexão abstrata sobre questões teóricas e conceituais existente no escopo da disciplina (MARTINS, 2013, p.228, *apud* SHILS, 1980).

Por outro lado, a Escola de Chicago sofreu críticas advindas principalmente do campo marxista da análise urbana, justificadas pela exacerbação da naturalização dos problemas sociais da cidade, ao negar, na visão dos marxistas, o conflito de classes, portanto, o caráter político das tensões e contradições na cidade. O caráter funcionalista da ecologia urbana, ou seja, o pensar a cidade do ponto de vista de suas funções

ordenadas, organizadas, para cada função haveria um espaço específico e ordenado, sugeria uma ordem urbanística melhor que a outra, portanto, racional, maniqueísta ou dualista. A maior expressão dessa ordem se consubstanciou no Urbanismo Modernista racional da *Carta de Atenas* de 1933, formulada em um congresso internacional de arquitetos, sobre quatro pilares – *Habitar, Circular, Trabalhar, Cultivar o corpo e o espírito* – com o ideário modernista de Le Corbusier, seu principal expoente e porta-voz, apresentou a *cidade funcional*, que mudaria o urbanismo no mundo ocidental.

Naquele período, o novo ideário higienista do urbanismo⁸ progressista, se apresenta como uma revisão e reestruturação técnica e tecnológica do espaço urbano, como resultado, influenciaria a produção da habitação que passa a ser concebida nos moldes de padronização fordista, como “maquinas de morar” destinadas aos operários, a ideia de verticalização também passa ser vista como grande solução arquitetônica. Todas as grandes obras do sistema viário passam a ser pensadas dentro de uma hierarquia funcional, com ruas separadas de avenidas que seriam vias eficientes e funcionais. Os espaços de lazer separaram-se dos lugares de circulação e trabalho, o tempo de lazer diferencia-se do tempo da produção. As necessidades da industrialização pujante, e a solução de seus “problemas”, foi o motor das transformações na produção do espaço urbano, principalmente por meio dos grandes Planos de Renovação Urbana, com forte apelo de embelezamento do plano urbanístico, e com autoritárias políticas de remoções de habitações consideradas inadequadas às renovadas teses higienistas que justificavam as necessidades da cidade industrial.

No campo epistemológico, defensores da sociologia urbana estadunidense, afirmam que havia entre seus pesquisadores a busca pela reforma social (MARTINS, 2013). Do ponto de vista metodológico, pode-se destacar o método de observação participante, a Escola de Chicago contribuiu ainda para o desenvolvimento da fenomenologia e da etnometodologia. Com sua riqueza de detalhes, tal escola influenciou largamente não apenas correntes sociológicas, mas todo o pensamento acadêmico de outras disciplinas para citar algumas como: a Antropologia; a Psicologia Social; a Comunicação; a Geografia, particularmente, com as contribuições de Walter Christaller com a Teoria dos Lugares Centrais. Martins (2013) ressalta que o grande acervo de pesquisas da Escola, acima mencionados, também contribuiu para a formação

⁸ Cf. CHOAY, Françoise. *O urbanismo: utopias e realidades*, uma antologia. São Paulo; Ed. Perspectiva, 2002.

de profissionais para a administração pública. Destaca ainda a criação em 1895, do *American Journal of Sociology*, primeiro periódico profissional da área, que contribuiu não apenas para a institucionalização da disciplina nos EUA, mas que também apresentou sociólogos europeus pouco conhecidos, como Simmel, que teve mais de uma dezena de artigos traduzidos no referido jornal.

Para Martins, a Escola de Chicago além da forte preocupação com a mudança social, embora não fosse seu foco estabelecer bases epistemológicas, conseguiu integrar teoria e ação, demonstrando que houve:

Profícua relação entre a realização de pesquisas empíricas com ideias sociológicas, de tal forma que gradativamente organizou-se um programa de trabalho intelectual que procurou integrar teoria e pesquisa empírica. Num momento em que as fronteiras entre as disciplinas que constituem o universo das ciências sociais não haviam sido estabelecidas, os integrantes do Departamento de Chicago estabeleceram um constante diálogo com a filosofia, antropologia, educação e psicologia social e, através dessa postura, imprimiram uma dimensão interdisciplinar no trabalho intelectual, característica essa que contribuiu de forma significativa para o enriquecimento de suas pesquisas sociológicas (MARTINS, 2013, p. 224, *apud* DINER, 1975, p. 514-553; LASWELL, 1971, p. 416-428).

Fechamos esta seção com a defesa de Martins à Escola de Chicago:

Ao contrário da interpretação que procura assinalar o caráter atóxico e ressaltar a inclinação empiricista do Departamento de Sociologia de Chicago, a agenda de trabalho desenvolvida no seu interior indica o interesse de seus docentes e alunos pelos movimentos intelectuais existentes no contexto do pensamento social (MARTINS, 2013, p. 228).

Vemos na próxima seção a formação do pensamento e corrente metodológica marxista que se opõem a Escola de Chicago na análise da problemática urbana.

1.2 O Marxismo e a Teoria Social Crítica na Análise Urbana

Analisar o percurso dos estudos urbanos é importante para entender em que contexto epistemológico se insere o desenvolvimento da Teoria do Regime Urbano, bem como sua capacidade de contribuição para refletir sobre questões urbanas contemporâneas. A corrente de análise marxista⁹, desenvolvida dentro da Nova Sociologia Urbana faz parte do importante conjunto de tais estudos, por isso é oportuno resgatá-la brevemente, uma vez que há forte interlocução entre a mesma e a TRU,

⁹Assumimos neste texto a concepção de Henri Lefebvre (2009), para quem o marxismo deve ser entendido como uma visão de mundo (denominada materialismo dialético) em que a concepção se estabelece com o surgimento das grandes indústrias e cidades industriais, com seu proletariado industrial, que exprimem o mundo “moderno” com seus problemas e contradições (Teoria das Contradições de Hegel), presentes na formação social e econômica capitalista.

contudo, sem a expectativa de traçar uma arqueologia ou sistematização rígida na exposição da reflexão.

Cabe destacar que, na interpretação de Neil Brenner (2010), Marx buscou com a crítica da economia política uma forma de crítica ideológica, um desmascaramento de mitos históricos, reificações e antinomias associadas ao conhecimento burguês. Para Brenner, tão importante quanto à crítica ideológica, foi que Marx entendeu a crítica da economia política para além de uma crítica das ideias e dos discursos sobre o capitalismo, revelando uma crítica do capitalismo em si mesmo, e a busca de transcendê-lo. Dentro da concepção dialética, sua contribuição se refere a desvelar as contradições existentes na totalidade historicamente específica formada pelo capitalismo (BRENNER, 2010). Brenner descreve bem a formulação teórica e metodológica desenvolvida na Escola de Frankfurt precursora na formação das análises da Teoria Crítica Marxista:

Na Escola de Frankfurt, teoria crítica é, sem nenhum tipo de constrangimento, abstrata. É caracterizada por reflexões epistemológicas e filosóficas; pelo desenvolvimento de conceitos formais, generalizações sobre tendências históricas; por formas de argumentação dedutivas e indutivas; e diversas formas de análises históricas. Também pode se desenvolver sobre as bases de pesquisas concretas, ou seja, sobre uma base de evidências, seja organizada por métodos tradicionais ou críticos. Como descreve Marcuse (1964, p. xi), “Para identificar e definir as possibilidades para um desenvolvimento ótimo, a teoria crítica deve abstrair da organização e utilização existente de recursos da sociedade, e dos resultados dessa organização e utilização”. E, nesse sentido, é uma teoria. Teoria crítica não deve, portanto, servir como uma fórmula para qualquer caminho particular de mudança social, não é um mapa estratégico para mudança social, e não é um guia de ‘como fazer’ para movimentos sociais. Pode e, de fato, deveria ter mediações com o campo da prática, e se propõe explicitamente a informar a perspectiva estratégica de atores políticos e sociais progressistas, radicais ou revolucionários (BRENNER, 2010, p. 11).

Nesse sentido, a Nova Sociologia Urbana trouxe como contribuição a Teoria Crítica Radical, construída por um grupo de “estudiosos urbanos radicais”, com orientação política de esquerda, e com uma abordagem crítica da sociedade. O momento histórico de suas análises foi a crise urbana decorrente da cidade industrial. Ser um intelectual radical na década de 1960 na sociedade ocidental significava ser marxista, o radicalismo em termos de teoria foi expresso como uma "rebelião" contra o paradigma dominante no campo de estudos urbanos, ou em termos de metodologia, se traduziu no uso de técnicas de pesquisa não convencionais (MILICEVIC, 2001).

De acordo com Milicevic (2001), Gouldner (1980, p.47) interpretou a abordagem crítica na sociologia como um movimento intelectual de profunda insatisfação com o *status quo* que evidenciou um desejo de algo novo na medida em que:

Não depende de uma história objetivada, sobre estruturas sociais, ou sobre a natureza, mas sobre a vontade e a consciência das pessoas, para superar a deficiências da natureza, da história e das estruturas econômicas (MILICEVIC, 2001, p. 760).

Ou seja, de acordo com o referido autor, os estudiosos radicais, que eram jovens pesquisadores e membros da mesma geração, estavam insatisfeitos não apenas com as condições sociais da sociedade, mas também com as explicações teóricas dominantes sobre essas condições. Os estudiosos da teoria radical buscaram desenvolver uma nova linguagem teórica que correspondesse ao entendimento da realidade, e que também permitisse a atividade política para tentar mudar a realidade. Assim, apesar de suas diferentes abordagens, os radicais apresentam em comum a ideia de que para alcançar uma sociedade melhor, torna-se necessário uma mudança social drástica (radical) (MILICEVIC, 2001, p.760).

Foi a partir de críticas aos estudos urbanos culturalistas da Escola de Chicago que vigoravam a época, que diversos estudiosos da sociologia urbana americana e francesa marxista, constituída entre as décadas de 1960 e 1970, teceram seus aportes distinguindo como fragilidade da corrente culturalista, a ausência de reflexões que considerassem determinantes econômicos, políticos e ideológicos nas análises sobre o urbano. Como aponta o antropólogo Frúgoli Jr. (2005), a influência do estruturalismo althusseriano foi determinante na formação da escola marxista:

Tratando assim a cidade como "variável dependente". Havia desse modo uma busca de explicações "macroestruturais", tendo como principal referência inicial o marxismo estruturalista, assinalado por uma "estrutura sem sujeitos" – numa outra síntese de fronteira entre marxismo e estruturalismo, operada por Althusser (1974) –, em que a cidade estaria basicamente subordinada ao processo de reprodução da força de trabalho. A emergência posterior de um conjunto de movimentos sociais por moradia e equipamentos urbanos coletivos, entretanto, ensejou uma gradativa relativização de tal "estrutura sem sujeitos", vindo a reforçar uma inseparabilidade entre o urbano e a política, e que se traduziu, no plano teórico, por uma forte aproximação entre tal sociologia urbana e a ciência política (FRÚGOLI JR., 2005, p.140).

As linhas de investigação inspiradas em Marx atingem seu maior alcance durante a década de 1970. A contraposição ao funcionalismo fatorial descritivo da Escola de Chicago até então hegemônica, se dá por meio da percepção de que é necessário explicar a estruturação da cidade a partir das relações sociais de produção, bem como de determinantes e mecanismos estruturais, fenômenos, crises e processos vinculados ao

modo de produção do sistema capitalista. Questões atinentes à produção e reprodução do espaço urbano tomaram lugar central no debate. A importância do ambiente construído para o entendimento do desenvolvimento desigual e combinado, e a relação entre Estado e Capital também ganharam relevo.

O desenvolvimento da teoria dos radicais envolvia um desenvolvimento teórico dividido em dois períodos principais antes e pós-meados da década de 1980. O primeiro momento (MILICEVIC, p.761, tradução nossa):

- Moldado pela crítica à sociologia urbana existente e um apelo à reinterpretação de conceitos como urbano, urbanismo e urbanização;
- Ênfase nas relações de produção, consumo, distribuição, troca e poder;
- Designação de conflitos sociais e mudanças como questões de especial importância; preocupação com padrões de exclusão, padrões de desigualdade e as instituições que os produzem; crítica de planejamento e planejadores;
- Pautado na necessidade de estudos interdisciplinares e comparativos.

Por outro lado, para o Milicevic, o segundo momento tornou-se difícil de caracterizar, devido aos diferentes caminhos metodológicos trilhados pelos estudiosos, alguns permaneceram com a mesma abordagem do período anterior e outros incursionaram em outras discussões heterogêneas como, por exemplo, o pós-modernismo abordado por David Harvey (1991) e Manuel Castells (1992). No entanto, mesmo que por diferentes caminhos teóricos metodológicos, Brenner (2010) destaca que:

A tarefa da teoria crítica é, assim, não apenas investigar as formas de dominação associadas ao capitalismo moderno, mas igualmente, escavar as possibilidades emancipadoras que estão embutidas nele, ainda que simultaneamente suprimidas por esse mesmo sistema (BRENNER, 2010, p.12).

Diversos autores fazem parte dessa vertente. Concordamos com o agrupamento proposto por Brandão (2007, p.9) que elenca os mais destacados entre eles: Henri Lefebvre, David Harvey, Peter Marcuse, Manuel Castells, Alain Lipietz, Doreen Massey, Jose Luiz Coraggio, Neil Smith, Edward Soja, entre eles acrescentamos ainda, o geógrafo Horacio Capel, e os autores da sociologia urbana francesa, Christian Topalov, Jean Lojikinee e Edmund Preteceille. Embora não seja nosso propósito mapear minuciosamente as diversas contribuições, bem como as proposições teórico-metodológicas trilhadas pelos diversos autores, apresentaremos algumas das principais

proposições aportadas pela abordagem marxista. Brandão (2007, p.9) destaca muito bem a base da concepção presente em tal corrente:

A concepção teórica e metodológica que preside todas as formulações não conservadoras, a partir daí, é a de que o território é uma produção social, procurando analisar os conflitos que se estruturam e das lutas que se travam em torno deste ambiente construído socialmente. Nenhum recorte espacial poderá ser mais visto como passivo, mero receptáculo e sem contexto institucional e moldura histórica (BRANDÃO, 2007, p.9).

Topalov destacou a interpretação de Harvey sobre o que é o método em Marx:

O método de Marx, que consiste em descer da aparência superficial dos eventos particulares em direção às abstrações reinantes sobre a superfície [...], implica considerar cada grupo de eventos particulares como internalização de forças subjacentes fundamentais que os guiam. O alvo do trabalho de pesquisa é identificar tais forças através da análise crítica e da inspeção detalhada de cada exemplo individual (HARVEY, 2010b, p. 209-210 *apud* TOPALOV, 2008).

Para Gottdiener¹⁰ as análises econômicas só devem ser consideradas marxistas, caso contemplem a natureza social do capitalismo, pois as categorias marxistas são simultaneamente econômicas, sociais e políticas. Dentro dessa perspectiva o geógrafo da Geografia radical, crítica e marxista, David Harvey, destaca-se naquilo que identificou como sua tentativa dos últimos quarenta anos de interpretar o urbano, a partir das categorias marxistas. Na visão de Harvey, a urbanização como fenômeno de classe que mobiliza o excedente, possui estreita vinculação com o desenvolvimento do capitalismo. Harvey em toda sua extensa obra, principalmente em sua obra mais substancial “*The Limits to Capital*” (1980), compartilha a acepção de Marx, de que em um determinado estágio do desenvolvimento das forças produtivas¹¹ (força de trabalho e meios de produção), a contradição se estabelece, e as forças produtivas do momento histórico passam a ser obstáculo para a expansão capitalista, e, por isso, se estabelece o processo de “destruição criativa”. Nas cidades o ambiente construído, capital fixo, presente no solo (indústrias, habitações, escolas, infraestruturas de transporte e comunicação) ao se tornar obsoleto, o que compromete a expansão dos objetivos e das atividades das frações capitalistas na e da cidade, tornando-se alvo de destruição.

Os estudos sobre os meios de consumo coletivo foram o foco de Manuel Castells. Durante a década de 1970 o sociólogo Castells, autor de “*The Urban Question*” (1973) e “*City, Class and Power*” (1978), coloca em tela uma análise crítica dos modelos ou

¹⁰Cf. PEREIRA, A produção social do espaço urbano, 2005.

¹¹Cf. GERMER, Marx e o papel determinante das forças produtivas na evolução social, 2009.

ferramentas teóricas utilizadas pela sociologia urbana¹², por ele entendida como ciência das novas formas de vida social que aparecem nas grandes metrópoles para explicação da urbanização. O referido autor teceu reflexões sobre a obra de Simmel, que propõe uma civilização metropolitana concebida como fonte eventual de desequilíbrio social e um novo tipo de personalidade (tipo humano metropolitano). Refletiu ainda sobre as obras de culturalistas da Escola de Chicago (Park e Wirth) nas quais a base do pensamento, como dito anteriormente, é o funcionalismo de inspiração durkheimiana¹³.

Para Castells, Park equivocou-se ao transformar a cidade em um laboratório social (local de emergência de indagações) empírico, ao invés de utilizá-la como fonte de explicação dos fenômenos observados. Por isso, para Castells toda a teoria só tem sentido se a transformação social for seu objetivo. Sua crítica desloca a ideia da problemática urbana centrada no desenvolvimento tecnológico como gerador da concentração urbana e que culminou na desorganização da cidade, e que, portanto, deveria ser organizada, como um processo funcionalista, naturalizado e acabado. Uma teoria sobre a cidade não poderia ser criada se ela fosse entendida como um produto acabado. O referido autor defendeu a ideia de analisar o urbano com o foco na sociedade.

Por outro lado, Castells reconheceu como importante contribuição o trabalho de Wirth que define os traços característicos de uma *cultura urbana*, concentra suas problemáticas sobre os seres humanos e sobre as especificidades de sua relação, a partir de uma definição sociológica da cidade e das características associadas a novas formas de vida social, tais como: *dimensão, densidade, a cidade/campo*. Castells chama atenção para o entendimento do modo vida como conjunto de uma estrutura social (contradição, divisão em classes antagônicas), ao invés de uma naturalização da correlação empírica entre um conteúdo cultural e sua localização espacial¹⁴.

Com a inspiração marxista e estruturalista althussiana, Castells propõe ainda conceitos e temas como consumo coletivo, ideologia urbana, a intervenção estatal e o crescente papel dos movimentos sociais que remetem às questões ambientais e a crise urbana para o entendimento da sociedade urbana no capitalismo avançado¹⁵.

¹² The term “urban sociology” appeared in the United States in the 1910s. It began to spread a little within America from 1925, and a lot from 1950. (TOPALOV, 2008).

¹³ Cf. CASTELLS (1976, 1978, 2000).

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Cf. Castells (1976, 1978, 2000).

Pereira (2005) descreve a visão de Castells:

Castells considera o espaço um produto material de uma dada formação social, e critica a Escola de Chicago pelo “organicismo revolucionário”. Sua abordagem consiste em especificar uma teoria geral da organização social, na medida em que ela se articula com o espaço, não existiria uma teoria específica, mas um desdobramento e especificação da teoria da estrutura social. Castells afirma a teoria althusseriana da estrutura social para explicar as formas espaciais, defendendo que se deve aplicar a estrutura economia, política, ideologia, não ao sistema social como um todo, como o fez Althusser, mas ao sistema urbano. Para Castells a estrutura econômica seria o principal elo conceitual de uma teoria do espaço, rejeitando a unidade ideológica e a estrutura política, pois a organização espacial tornou-se cada vez mais produto dos processos econômicos que políticos. A dificuldade, segundo Gottdiener, em relação à teoria de Castells é sua insistência em conservar o termo “urbano” na análise e sua definição da cidade como uma unidade espacial de reprodução da força de trabalho (PEREIRA, 2005, n.p.).

Edward Soja, assim como Harvey e Castells, relaciona o desenvolvimento capitalista à produção do espaço. Para embasar sua análise ressalta que a vasta obra e amplamente traduzida, do intelectual, filósofo e sociólogo marxista francês Henry Lefebvre¹⁶, em seus últimos cinquenta anos foi permeada pela tentativa de explicar que o capitalismo “sobreviveu” e “cresceu” devido a sua capacidade de produção e ocupação do espaço por meio de um processo difuso e problemático de espacialização. Soja sugere ainda, que esse processo é fundamental para própria existência do capitalismo e que, a sua instrumentalização se dá por meio do desenvolvimento geograficamente desigual. Soja (1993) oferece tal concepção:

Que é que se torna geograficamente diferenciado? A lista começa pelas taxas de lucro, parâmetro crucial, mas inclui também a composição orgânica do capital, a produtividade do trabalho, os índices salariais, o custo dos materiais necessários à reprodução da força de trabalho, os níveis de tecnologia e mecanização, a organização do trabalho, e a incidência da luta de classes. Esses diferenciais são mantidos através de distribuições geográfica e setorialmente desiguais dos investimentos de capital e da infraestrutura social, da concentração localizada de centros de controle da mão de obra e dos meios de produção. Todos eles fazem parte da espacialização complexa e distintiva que tem marcado o desenvolvimento histórico do capitalismo desde a sua origem. [...] Constitui uma fonte primordial da problemática espacial em todas as escalas geográficas, desde o imediatismo da vida cotidiana no local de trabalho, em casa e no meio ambiente urbano construído, até a estrutura mais distante da divisão internacional do trabalho e da economia capitalista mundial (SOJA, 1993, p.132-133).

Lefebvre pode ser apontado como um dos grandes expoentes que se dedicaram à compreensão de como o capitalismo consegue manter suas relações específicas de produção por meio da análise crítica da (re)produção das relações de produção. Para

¹⁶Lefebvre que foi professor na Universidade de Paris-Nanterre, influenciou largamente a sociologia, a geografia e filosofia. Dentre suas cerca setenta obras destacam-se: O Marxismo (1960); O direito à Cidade (1968); Revolução Urbana (1970).

manter essas relações específicas o capitalismo precisou modificá-las, e em alguns casos até mesmo destruí-las. Nesse sentido, argumenta:

O capitalismo se estendeu subordinando a si o que lhe preexistia: agricultura, solo e subsolo, domínio edificado e realidades urbanas de origem histórica. Do mesmo modo, ele se estendeu constituindo setores novos, comercializados, industrializados: os lazeres, a cultura e arte dita “moderna”, a urbanização. Entre essas extensões existem, ao mesmo tempo concordâncias e divergências, unidade com contradições (novas, a esclarecer). Portanto, o capitalismo só se manteve estendendo-se ao espaço inteiro. [...] A mobilização do espaço torna-se frenética e leva à autodestruição de espaços produzidos. O investimento desenfreado do capital não pode arrefecer sem procurar terrenos, territórios, zonas novas. Ou compensações (LEFEBVRE, 2008, p. 116-120).

Ao discutir a relação do mercado mundial com a economia política do espaço, Lefebvre (2008, p. 135) afirma que o mercado mundial, principalmente enquanto capital, se concretiza quando a economia política do espaço revela-o na superfície terrestre por meio de seus dispositivos. Ele observa também que, as cidades e as zonas urbanas situam-se entre os dois níveis distintos do *espaço concreto*.

Nesse sentido, o conceito de *espaço concreto* é concebido como o resultado da relação entre o nível elementar e o nível mais elevado. O primeiro se refere a uma escala micro, onde unidades de produção e as áreas de consumo são importantes. Já o nível mais elevado relaciona-se ao mercado mundial em escala planetária, representado pelos países. Nesse cenário micro e macroestrutural os problemas urbanos são essenciais e decisivos sob todos os pontos de vista, podem frear ou estimular as forças produtivas (LEFEBVRE, 2008, p.136).

Soja (1993, p.228), complementa a visão de Lefebvre, ao afirmar que o processo de internacionalização criou paradoxos, tornando-se necessário:

Estender-se para fora, do urbano para o global, e um estender-se para dentro, do global para o local urbano. [...] Mais do que nunca, a economia macropolítica do mundo está se contextualizando e reproduzindo na cidade (LEFEBVRE, 2008, p.155).

Para Lefebvre as aglomerações urbanas¹⁷, não possuem apenas um elo de ligação com as grandes empresas, mas sim fazem parte delas, uma vez que fornecem além da imensa força de trabalho, a logística e os transportes que são indispensáveis a sua existência. “*Há na cidade moderna, um verdadeiro consumo produtivo do espaço, dos meios de transportes, das edificações, das vias e ruas.*”

¹⁷ Andrade (2009, p. 11) atribui à aglomeração urbana o seguinte conceito: “unidades que compõem uma mancha contínua de ocupação sobre mais de uma unidade municipal, envolvendo fluxos intermunicipais, complementaridade funcional e integração socioeconômica.”

Os estudos do sociólogo Prétécielle evidenciam as relações entre as mudanças econômicas, a estrutura social e a segregação em Paris, a desigualdade social e as relações entre diferentes grupos sociais no contexto urbano. A contribuição do sociólogo Cristian Topalov se refere aos estudos sobre os atores econômicos na urbanização capitalista e suas contradições. Em seus estudos, a urbanização é analisada como uma forma de socialização das forças produtivas que implicam em contradições. No livro clássico, *A Urbanização Capitalista*, de 1979, a cidade é interpretada em seu *valor de uso complexo*. O referido autor analisa a força de trabalho, com seu valor de troca e a necessidade de reprodução do trabalhador, o consumo privado e o consumo coletivo, o ciclo do capital no setor imobiliário, o papel do Estado na política habitacional, a produção de habitação como circuito de produção e circulação. O trabalho de Topalov ressalta que o papel da habitação na organização da fração do capital associado ao setor imobiliário é fundamental para o entendimento da urbanização capitalista. Alain Lipietz dissertou em seus trabalhos sobre o modo de regulação social fordista no sistema capitalista e seus rebatimentos ou crises no urbano com a produção monopolista do espaço.

Horacio Capel no artigo “*Agentes y estrategias em La producción del espacio urbano español*” publicado em 1974, e mais tarde com o livro “*Capitalismo y morfología urbana em España*”, de 1977, defende a ideia de que não são os cidadãos que definem os rumos e modelam a produção do espaço da cidade, mas sim o conjunto de agentes que nela atuam de maneira concreta, enumerados por ele, como: proprietários dos meios de produção, os promotores imobiliários, as empresas da construção civil, os órgãos públicos que figuram como árbitros dos conflitos que emergem entre os demais agentes, e atuam para superar as contradições. Ambos os autores, Capel e Lipietz analisaram criticamente a produção do espaço urbano na Europa Ocidental.

Como parte desse movimento inserido nas discussões dos analistas marxistas, a Teoria da Máquina de Crescimento Urbano foi um marco nos estudos urbanos e desempenhou um papel chave para o desenvolvimento da Teoria do Regime Urbano, por isso a seguir refletimos sucintamente suas principais características que se tornaram a base das discussões sobre a luta pelo poder de conquista da agenda urbana por diferentes atores, principalmente pela elite rentista da cidade que atuam na busca da troca dos valores de uso pelos valores de troca.

1.2.1 A Teoria da Máquina de Crescimento Urbano

When asked to define what his radicalism was about, Molotch gave the following explanation: You want the substance of my beliefs? I was very attracted to participatory democracy idea. The thing that made me feel most radical was that I was an activist fighting the war, and an activist for civil liberty and in the civil rights movement. I marched, I got arrested, and that's what marked you, rather than your ideology. Or, at least marked me in my own mind ... It got physically dangerous, I got threatening phone calls. That makes you feel you are radical, if people threaten your life (MOLOTCH, interview, n.p.).

A importância da cidade como força produtiva foi objeto central de análise de o radical Harvey Luskin Molotch, em seu artigo de 1976, "*The city as a growth machine*". O artigo culminou, com a contribuição de John Logan, na escrita do livro "*Urban Fortunes: the política economy of places*", de 1987. A obra de Logan e Molotch recebeu o prêmio, "*Robert Park Award, Book of the Year in Urban and Community Studies*", em 1988, e o prêmio, "*Award for Distinguished Contribution to Sociological Scholarship American Sociological Association*", em 1990. O livro recebeu uma reedição especial em 2007. Molotch critica mais diretamente (LOGAN, WHALEY, CROWDER, 1997) que os marxistas a postura comportamental e behaviorista da Ecologia Urbana.

Na visão de Molotch, o crescimento de uma cidade não pode ser atribuído apenas ao resultado de suas funções econômicas, mas também deve ser visto, como resultado do direcionamento de mudanças nos usos do solo em função dos interesses da cidade. Ou seja, o crescimento deve ser analisado não como uma função das necessidades econômicas, mas como um objetivo da ação política, e ainda como fruto de uma coerente coalizão das elites rentistas (LOGAN E MOLOTCH, 1987) que enxergam o futuro da cidade de acordo com seus próprios interesses, e que dispõe de poder para fazer seus interesses acontecerem. O referido autor sustenta duas teses em relação às cidades norte-americanas, seu lócus privilegiado de sistemática análise histórica, a primeira é de que as políticas locais de desenvolvimento giram em torno do desenvolvimento dos usos do solo, e que são dominadas pela coalizão pró-crescimento. Na segunda tese, o autor sustenta que o futuro urbano é moldado pelo modelo de coalizão da política local. Como Molotch (1988) bem resume sua tese:

Eu tenho defendido que praticamente todas as cidades dos Estados Unidos são dominadas por uma elite pequena e paroquial cujos membros têm interesses comerciais ou profissionais ligados ao desenvolvimento e crescimento local. Essas elites usam a autoridade pública e o poder privado como meio para estimular o desenvolvimento econômico e assim aumentar seus próprios interesses comerciais locais. Eles transformam suas cidades, como unidades ativas e dinâmicas, em instrumentos para alcançar os objetivos de crescimento que irão aumentar suas fortunas. A cidade se torna,

para todos os efeitos, uma "máquina de crescimento". A operação das cidades como máquinas de crescimento tem um impacto na qualidade e distribuição do crescimento dentro e entre as áreas urbanas (MOLOTCH, 1988, n.p.).

Para Logan e Molotch (1976, 1988) a cidade não se resume ao espaço da acumulação do capital, mas é também o espaço da vida com suas contradições sociais, por isso, a relação capital trabalho pode ser ligada aos interesses do espaço como valor de uso e valor de troca. Os autores ressaltam que para o capitalista o valor de troca da cidade como mercadoria capitalista se sobrepõe ao valor de uso para a vida cotidiana dos cidadãos, onde espaço da cidade é o suporte para o consumo coletivo, o uso de bens para a reprodução do trabalhador e a sua qualidade de vida. Nesse campo de conflito, gerado pelos interesses distintos entre a busca do lucro e a busca da qualidade de vida, reside o foco de análise. Logan e Molotch ressaltam que o ativismo humano nas cidades americanas é forte em relação às questões relacionadas à qualidade de vida e ao uso dos espaços da cidade (FERREIRA, 2003).

Na Teoria da Máquina de Crescimento Urbano o mercado e o espaço são resultantes de uma construção social que está baseada na tensão entre os valores de uso e os valores de troca. Logan e Molotch se afastam da perspectiva econômica neoclássica, bem como da visão determinista marxista em busca de uma "autêntica sociologia urbana". Defendem que a cidade não é mero resultado das ações institucionais, mas é a própria máquina de crescimento, ou seja, a ligação estabelecida entre associações pró-crescimento (*progrowth*) e instituições governamentais para alcançar o crescimento da cidade determinará sua dinâmica intra-urbana. O principal objetivo das coalizões pró-crescimento é lutar contra a regulação urbanística. A luta se justifica pela ideia de que para a cidade crescer a livre mão do mercado, ou seja, os empresários do mercado imobiliário local (agentes) bem como seus associados, devem conduzir o desenvolvimento do solo urbano.

Dentro desse cenário, as desigualdades socioespaciais são simplesmente ignoradas, pois quando se materializam no nível local, a força do mercado, sem a correspondente avaliação coletiva, leva as comunidades a perderem o controle sobre o conteúdo, a localização e os desdobramentos da produção. Portanto, a elite empresarial do lugar apresenta e promove uma renovação da agenda urbana estabelecida como um motor acelerado do desenvolvimento, com pouca ou sem nenhuma restrição. A elite local (classe rentista) tende a ser menos preocupada com os impactos da agenda pró-crescimento e tem pouco ou nenhum apego ao lugar, quando comparado às classes

médias e trabalhadoras, ao contrário, adaptam-se facilmente aos impactos negativos de seus empreendimentos para a qualidade de vida dos cidadãos.

A coalizão pró-crescimento pode ser formada por diferentes agentes: políticos, mídia local, atores governamentais, as universidades, o turismo, equipes esportivas, sindicatos, profissionais liberais, pequenos varejistas e capitalistas corporativos. As cidades com elites fortes têm taxas de crescimento mais elevadas, do que as que não têm, uma vez que o poder da elite estimula o crescimento atraindo investimentos as mais valias fundiárias que retroalimentam e mantêm seu poder. Por outro lado, também existem coalizões anti-crescimento (*antigrowth*) que lutam contra a valorização imobiliária, os processos de gentrificação e mercantilização da terra urbana *commodities*, ou moeda de enriquecimento (*urban fortunes*)

Nos 20 anos seguintes a *Teoria da Máquina de Crescimento Urbano* buscou demonstrar a influência das coalizões pró-crescimento nas cidades americanas, por meio das seguintes perguntas encontradas em Logan, Whaley e Crowder (1995, p.605, tradução nossa):

- A máquina de crescimento é composta predominantemente de atores políticos locais?
- Há variações na força e na mobilização de oposição ao crescimento?
- Se sim, quais as diferenças da localidade demonstram cada variação?
- Qual o impacto da máquina de crescimento (ou de seus oponentes) tem nas políticas locais de desenvolvimento urbano?
- Quando as regras da coalizão pró-crescimento e quando as políticas da cidade explicitam uma relação de favores, há um correspondente aumento populacional mais rápido e a economia expande de maneira mais robusta? Ou as condições de crescimento estão além do controle dos atores locais?
- Alternativamente, quando as políticas pró-crescimento são contestadas ou são revestidas por imposição das limitações do crescimento formal e outras medidas restritivas, o caminho ou ritmo do desenvolvimento é mais lento?

Logan, Whaley e Crowder (1995, p.606) apresentam como resposta conclusiva a afirmação de que encontraram evidências consideráveis da influência da coalizão pró-crescimento nos governos locais, particularmente, onde os potenciais oponentes não possuem ou não apresentam recursos para uma efetiva mobilização anti-crescimento. E

constatam que os impactos do desenvolvimento no local não têm sido devidamente avaliados e documentados. Por isso, os autores oferecem uma hipótese alternativa segundo a qual: o principal efeito da máquina de crescimento é “*to bend*”, ou seja, desviar, inclinar a política de prioridades das localidades em busca do desenvolvimento econômico, ao invés de assegurar os objetivos redistributivos aos cidadãos. Por isso, sugerem que os estudos urbanos futuros privilegiem testes convincentes que demonstrem se e como a máquina de crescimento faz ou não diferença na política urbana.

Assim, a Teoria da Máquina de Crescimento Urbano demarca o espaço geográfico e analítico do encontro dos interesses e contradições na cidade, ao demonstrar como o capital se expande pela valorização imobiliária no urbano, geralmente com o apoio de um governante local (desregulamentação), com o objetivo da busca do lucro por meio do valor de troca potencializado pelo uso do solo. Dessa forma, as coalizões conformam a política urbana, influenciam fortemente os preços dos imóveis e determinam os usos da terra. Alteram ainda o crescimento das cidades, e impactam os ritmos da vida e a distribuição das fortunas em forma de lucro pelo monopólio da terra, uma vez que diferentemente de outras *commodities* a terra urbana não se reproduz, o que estimula a corrida por mais e mais áreas a espera de valorização na cidade. A contradição permanece entre os valores de troca para o lucro e enriquecimento privado da classe rentista, sob a forma de renda exclusiva, e os valores de uso do lugar para seus habitantes (ARANTES, 2002, p.25).

A reflexão de Arantes (2002) pode ser referendada pela seguinte afirmação de Molotch (1988):

In capitalist societies, particularly those such as the U.S., in which land and buildings can be bought and sold as though they were simple commodities, urban areas become the arena in which property entrepreneurs use government and other civic institutions to maximize returns on their investments. The best way to make money from such places is to increase the intensity of economic activity occurring within one's turf. It is better to have a thousand apartment units on a given acre of residential land than a single-family house. It is better to have a bank's world headquarters located on one's commercial parcel than Joe's Hot Dog Stand. High levels of economic activity provide high "rents," whether in the form of monthly payments by tenants to landlords or, what is essentially rent in a different form, higher sales prices paid by the buyer of property to the previous owner (MOLOTCH, 1988, n.p.).

Após a reflexão até aqui empreendida, a parte final deste trabalho pretende apresentar em linhas gerais o core da Teoria do Regime Urbano, com o objetivo de demonstrar que tal teoria não se opõe ou exclui as demais correntes dos estudos

urbanos, ao contrário, pode ser considerada como um aporte mais amplo de contribuição metodológica transdisciplinar para reflexão crítica teórica e empírica. Porém, torna-se necessário discorrer brevemente sobre a influência das discussões ente Elitistas e Pluralistas, advindas da Ciência Política. Discussão que influenciou tanto a Teoria da Máquina de Crescimento, que apresentamos nesta sessão, bem como a TRU, como veremos a seguir.

2. A TEORIA DO REGIME URBANO: RELAÇÕES DE PODER INTERATIVAS NA CIDADE

2.1 Influência da Ciência Política na TRU: Elitistas x Pluralistas

A Teoria do Regime Urbano tem sua ascendência teórico-conceitual nos estudos urbanos da Sociologia Urbana em confluência com Ciência Política, nos Estados Unidos, como resgatamos na parte inicial deste trabalho. A gênese teórica e empírica da TRU também se encontra nos debates acadêmicos ocorridos em cidades americanas entre as décadas de 1950 e 1960. Havia naquele momento uma intensa discussão entre teóricos elitistas, (Elite de Poder), e teóricos Pluralistas, sobre o poder e a democracia no governo americano. O sociólogo Charles Wright Mills, que também integrava a Escola de Chicago, foi o mais importante dos teóricos elitistas (mais associados à Sociologia do que a Ciência Política), dos Estados Unidos, suas obras “*The New Men of Power*” (1948), “*White Collar*” (1951) e “*The Power Elite*”, ainda influenciam as leituras e fomentam os debates dos cientistas políticos, nas discussões sobre o poder.

O último livro de Mills, *The Power Elite*, apesar das críticas recebidas, se tornou um clássico principalmente porque apresentou, a partir de uma leitura em grande escala, a estrutura e a distribuição de poder nos Estados Unidos, a obra de Mills ainda se destacou por realizar uma leitura crítica à estrutura de poder americana, porém, diferentemente de outras correntes, sem se valer da luta de classes como abordagem. Mills buscou se afastar daquilo que criticava e considerava como “determinismo militar”, “determinismo político” e “determinismo econômico”. Em seu trabalho defendeu a ideia de que a estrutura de poder norte-americana (poder econômico, poder político e poder militar) encontra-se na elite dominante presente em instituições influentes, ou seja, pessoas que ocupam as posições-chave em empresas,

conglomerados, mídia, setor financeiro, setor militar, política, setor educacional, além de famílias tradicionais e celebridades, e, que além de partilhar o poder, comungam de valores e princípios relativamente comuns, e partilham também dos mesmos círculos comuns de convivência como clubes, igrejas, etc. (DOMHOFF, 2006). Mills (1958) descreve de maneira esclarecedora como pensava sua Teoria do Poder no excerto a seguir:

The idea of the power elite is of course an interpretation. Its rests upon and it enables us to make sense of major institutional trends, the social similarities and psychological affinities of the men at the top. But the idea is also based upon what has been happening on the middle and lower levels of power (MILLS, 1956, p.34).

Apesar de destacar em sua obra que a política urbana dos governos concentra-se no topo, Mills reconhece que a estrutura de poder concentrada nas mãos de poucos privilegiados da estrutura social, também se reproduz nos níveis mais intermediários e locais da estrutura de poder. Dito de outro modo, assim como nos níveis mais altos à escala internacional e nacional, para os Elitistas o poder está concentrado nas mãos de um pequeno e restrito grupo da elite influente dos diversos setores mencionados anteriormente, que estão “infiltrados” e determinam também as políticas dos governos locais. A obra do referido autor abriu espaço para ampliação do campo de pesquisa de estrutura de poder com uma variedade de métodos empíricos e diferentes visões teóricas. Assim, o livro alcançou *status* e passou a ser comparado com as perspectivas Marxistas e Pluralistas sobre poder e política (DOMHOFF, 2006).

Na outra ponta do debate, em reação à Teoria da Elite, situam-se os Pluralistas, mais associados à Ciência Política, para os quais o poder na democracia não se refere apenas a uma elite dominante, mas ao conjunto de poderes difusos ou dispersos na sociedade. A partir da década de 1950 iniciam-se os estudos voltados exclusivamente à análise da estrutura do poder local, o principal expoente da Teoria Pluralista foi o cientista político Robert Alan Dahl, considerado um dos maiores teóricos políticos contemporâneos, professor da Universidade de Yale, internacionalmente reconhecido por sua obra magna “*Who rules: Democracy and Power in an American City*”.

Dahl, por meio do estudo de caso local da pequena cidade de New Heaven, sob influência schumpeteriana, buscou entender se a democracia americana era plena ou se estava sob ameaça, seus resultados mostraram que diante dos processos decisórios os indivíduos possuem a livre capacidade de influenciar a agenda local, o que refuta a visão determinista dos Elitistas, de que o poder estaria concentrado nas mãos de um

pequeno grupo da elite influente infiltrada nos governos locais. Os resultados obtidos por Dahl deram origem a sua ideia de Pluralismo e Poliarquia.

Para Dahl, a poliarquia é um regime altamente permeável e descentralizado, que garante que a democracia seja preservada. Mas isso não quer dizer que há poliarquia em todas as democracias. Dahl reconhece níveis poliárquicos, a depender dos condicionantes históricos e sociais que pressionam (diminuem) a democracia e suas formas de expressão popular (DAHL, 1997)¹⁸. Os pluralistas defendem a existência de várias elites e também diversidade dos grupos, por outro lado, para os elitistas existe apenas a unidade da elite. De Arruda e Kerbauy (2016) mostram a divergência entre Dahl e Mills, bem como a interpretação de Democracia que sustenta o debate:

Os dois grupos divergiam quanto ao método de encontrar elites, o grupo dos sociólogos ficou conhecido como elitista, e o voltado para Ciência Política como pluralistas. (...) Mills recebeu inúmeras críticas, dos marxistas, dos pluralistas e até mesmo dos neo-elitistas. Uma das críticas mais importantes veio dos pluralistas, essa é extensa e antiga. Já o pluralismo contemporâneo pode ser definido como a recusa em aceitar o exercício do poder por um povo considerado homogêneo (Perissinoto, 2008). Os pluralistas acreditam que as minorias comandam a política, e estas não ameaçam a Democracia, o que na verdade ameaça é a participação das massas. Conforme já citado, o significado da Democracia mudou, vista tão somente como um método de escolha de elites (Schumpeter, 1984). Os autores defendem também que a competição entre as elites evita o autoritarismo. Portanto, a política é uma atividade das minorias, o que permite a compatibilização entre Elitismo e Democracia. Um dos principais autores pluralistas, Robert Dahl aprofunda a teorização minimalista de Democracia schumpeteriana, em Poliarquia (1972) o pressuposto chave de uma democracia é “a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (Dahl, 1997, p.25). Um governo atende aos anseios de seus cidadãos se for garantida as seguintes oportunidades plenas: de formular suas preferências, de expressar suas preferências aos demais, ter suas preferências consideradas pelo governo. O caminho para Democracia converge com maior competição e maior participação. Como podemos perceber para os pluralistas existem várias elites e diversidade dos grupos, enquanto que para os elitistas existe a unidade da elite (DE ARRUDA EKERBAUY, 2016, p.17).

O debate travado entre elitistas e pluralistas pela distribuição do poder local permeou as reflexões empreendidas pelos principais nomes da TRU. Como trabalhos mais significativos citamos os de Fainstein (1983), Elkin (1987), Stone (1989,1993), Mossberger and Stoker (1994), Stoker (1995), Harding (1996), Lauria (1997) e Jonh P. & Colen (1998). No entanto, dentre eles destaca-se o cientista político, weberiano, Clarence Stone, considerado o pai da Teoria do Regime Urbano, o “*chief architect*” e “*most influential*” theorist (KILBURN, 2004), influenciou fortemente boa parte da compreensão sobre a Teoria do Regime.

¹⁸DAHL, Robert. Poliarquia: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 1997.

2.2. O que é a Teoria do Regime Urbano: coalizões, poder e agenda urbana

Ao refletirmos sobre como definir a TRU, após o esforço de resgate de toda a literatura visitada, pensamos ser importante destacar que ela se coloca, como parte, e também resultado, do aprimoramento ou evolução (ideia de naturalização) dos estudos sobre a cidade em diferentes análises que se estenderam ao longo do século XX. Portanto, como modelo analítico, a TRU buscou assimilar e transcender as contribuições dos diferentes campos metodológicos anteriormente explicitados. A TRU refuta e ao mesmo tempo incorpora dimensões tanto das leituras sociológicas da Escola de Chicago, quanto da Teoria Crítica, sobretudo, estruturalista, também contida na Teoria da Máquina do Crescimento. Na abordagem da Ciência Política ela buscou refutar as análises deterministas da Teoria dos Elitistas e dos Pluralistas.

A Teoria do Regime acrescenta que além das elites, ou do poder poliárquico, o estudo do poder comunitário deve incorporar a teoria marxista das coalizões. No entanto, na visão de Stone, ao contrário da Teoria das Coalizões, que está essencialmente focada na coalizão estruturada nas relações puramente econômicas que visam o crescimento urbano, a TRU deve estabelecer seu enfoque, para além da articulação entre as duas teorias, acrescentando e centralizando seu foco no governo. Assim, a TRU acrescenta o papel institucional, dos agentes governamentais, que uma vez eleitos, irão estabelecer suas relações de parceria com agentes do setor privado na condução da política e na definição da agenda urbana.

Stone conseguiu centralizar sua análise entre as demais teorias ao considerar a política e o governo, assim como os pluralistas, e ao mesmo tempo por enfatizar o poder da propriedade privada, como os marxistas. Sua grande contribuição foi conseguir estabelecer um meio termo entre pluralistas e marxistas, sem incorporar, e ainda refutando, o determinismo de mercado, ou econômico.

Para Hochschild (2008), Stone insiste na importância de relações interpessoais complexas nas cidades, a partir de seu profundo conhecimento de amplas e testáveis teorias analíticas da política existente em diferentes locais e arenas nos EUA. Com essa perspectiva, Stone combate o “Poder sobre”, como colocado pelos Elitistas e Pluralistas, que destacam o poder como dominação, algo posto, e que investigam centrados na pergunta “Quem governa?”. Em sentido oposto, Stone defende que o foco deve estar no

“Poder para” na análise do regime. Mais do que revelar quem detém o poder, e sobre quem ele repousa, Stone centra-se em entender a interatividade do poder na cidade na construção e definição da agenda urbana. O poder local é visto por Stone como instrumento para viabilizar a realização dos objetivos da agenda, e principalmente como forma de diminuir ou aumentar (dependendo da coalizão estabelecida) o impacto das desigualdades sócio econômicas. Ainda na visão de Hochschild (2008), em Stone a dinâmica de classes passa a ser tão importante quanto à divisão birracial nas cidades norte-americanas, apesar de defender o poder da raça e etnia na organização das estruturas, oportunidades e perspectivas nos EUA.

Como observa Domhoff (2005), Stone estabelece a distinção entre “poder sobre” e “poder para” quando afirma que a TRU torna possível o entendimento de "aspectos menos visíveis" do poder. Na visão de Stone, os regimes se colocam como uma maneira de entender como atuam as comunidades políticas e como uma forma de atuação exclui outras. Além disso, Stone adverte que o “poder para” contribui na reflexão sobre mudança política:

O "poder para" também tem implicações para as estratégias de mudança política. Uma compreensão do poder como "poder sobre" aponta para uma estratégia de mudança por meio da oposição, de aumentar o custo para um ator dominante para obter o cumprimento. Visto de uma perspectiva de "poder para", uma estratégia de não cooperação ou oposição se coloca no cenário de uma maneira diferente (STONE, 2005b, p. 9, *apud* DOMHOFF, 2005, tradução nossa).

Como cientista político, Stone iniciou sua teoria com a proposição de que a capacidade de um governo não é facilmente capturada pelo processo eleitoral efêmero. Os desafios de construir arranjos governamentais, vão além da política “de balcão” ou “de varejo”, onde decisões e interesses particulares influenciam o governo de políticos eleitos. Por isso, torna-se importante na visão de Stone, sair da esfera das coalizões eleitorais e analisar a coalizão governamental. O que está em jogo para Stone é a capacidade de um governo construir sua capacidade de governar, principalmente se o governo for fraco, com poucos recursos para implementar a agenda, e dependente de recursos privados.

O regime é definido como um arranjo (coalizão), mais ou menos estável para realizar ações. O regime, permite o "poder para", estabelecer a capacidade de atuação frente aos problemas reais, a definição da agenda, bem como a mobilização de recursos para implementá-la, e a construção da coalizão. Molotch (1999), citado por Domhoff

(2005), observa que Stone faz parte da tendência dominante nas ciências sociais, que centra sua análise em uma forma institucional (“análise institucional”) ao invés de declarar quem tem poder e o que eles fazem com ele.

Assim, como destacam França *et. al.* (2017), baseando-se em Casellas (2006), a análise dos Regimes Urbanos passa pelo reconhecimento de que os temas da política urbana são resultantes de uma relação e influência mútua entre a esfera política e a esfera econômica. Trata-se de não apenas entender os mecanismos de dominação e subordinação, analisados de acordo com uma perspectiva estruturalista, mas sim de explorar os mecanismos que propiciam a capacidade de atuar e alcançar objetivos. Como observaram França *et. al.* (2017):

A Teoria dos Regimes Urbanos centra sua análise no estudo do regime urbano local como um sistema de cooperação informal que se estabelece entre agentes públicos e privados com capacidade de ação. De acordo com essa perspectiva, as características da política local dependem da composição, da relação dos recursos dos membros da coalizão do governo local. *Se parte de la premisa que la complejidad y fragmentación política urbana limitan el poder de los entes públicos como agentes de control y autoridad.* (Casellas 2006, pág.64). Para Casellas (2006, pág.72) “*o régimen urbano (urban regime) se crea através de un grupo informal pero relativamente estable de agentes públicos y privados que, gracias a su acceso a recursos institucionales y económicos, proporcionan estabilidad para tomar decisiones de gobernabilidad urbana* (FRANÇA *et. al.* 2017).

Stone (1993) resgata o pensamento de Hannah Arendt (1961) para dizer que a liberdade política é sobre pessoas deliberando e agindo juntas para mudar o que, de outra forma, poderia ser o curso natural dos eventos. Assim, para Stone (1993), na ação de modificar o curso esperado dos eventos é necessário mais do que a deliberação ou a intenção. A ação requer um conjunto de arranjos, bem como recursos necessários, e participantes dispostos e motivados a atuar seus papéis dentro da coalizão. Na visão de Stone, a ação torna-se central, ou seja, a mobilização, a organização e a geração de novas capacidades em setores não governamentais passam a ser tão importante, ou mais, quanto a reivindicações legislativas.

É importante destacar que a ênfase de Stone em arranjos institucionais, recursos e formação de coalizões, diferencia sua teoria da Teoria da Coalizão Pró-crescimento, proposta por Molotch. No entanto, seu pressuposto de entrada na discussão dos regimes partilha com a Teoria da Coalizão o argumento de que o interesse dos agentes privados é aumentar o valor da terra. Stone acrescenta que a classe política urbana faz parte da coalizão, e por isso obtém em contrapartida, o apoio necessário para os seus interesses sociais e econômicos, dentro das coalizões das elites pró-crescimento. Na visão de

Domhoff (2006), essa interação fortalece a Teoria da Coalizão Pró-crescimento, na medida em que acrescenta o papel das instituições e dos recursos na definição dos rumos da agenda urbana.

Portanto, o reconhecimento da capacidade de ação conjunta fica clara quando Domhoff (2006) resgata a fala de Stone (1993, p.21), *"para que uma coalizão governamental seja viável, deve ser capaz de mobilizar recursos proporcionais aos seus principais objetivos da agenda política"*. São os esforços de junção entre os interesses governamentais e não governamentais que irão definir a agenda política.

Stone defende sua ideia de compartilhamento de interesses com base na incapacidade das autoridades políticas realizarem uma mudança política. Stone (1993) argumenta, com base em diferentes autores como: Skorwonek (1982), Bardie & Binarbaum (1985) e Skocpol (1985), que quando se estuda o Estado, historicamente ele emerge como entidade política com limitada variável, e, portanto, desigual capacidade de atuação nas diferentes áreas da política com limitada variável. No entanto, embora as discussões recorrentes sobre capacidade estatal estabeleçam seu foco na competência técnica e ou no treinamento do corpo técnico do governo, Stone busca enfatizar um aspecto diferente da capacidade: o estímulo à cooperação de atores privados para responder aos desafios impostos pela reestruturação produtiva, como forma de mudar substancialmente as práticas sociais e econômicas, o que significa desenhar os recursos não governamentais.

A capacidade da coalizão governamental, como ressalta Stone (1993), também estará intimamente relacionada ao objetivo político a ser alcançado, pois a participação na governança dos atores que não são funcionários públicos está fortemente condicionada aos seus objetivos específicos. Caso contrário, os membros não governamentais não se sentirão contemplados pela agenda, e tendem abandonar a coalizão deixando-a aberta à nova reconfiguração. De igual forma, se as ações forem factíveis, poderão abrir as portas para que outros atores com os mesmos interesses ingressem na coalizão. Assim, a TRU prevê que a efetividade de um governo local depende muito da cooperação com atores não governamentais, bem como da combinação resultante da relação entre a capacidade do estado e os recursos não governamentais. Por isso, as políticas governamentais devem estar direcionadas para incorporar uma variedade de atores (STONE, 1993).

Cabe destacar, quando Stone (1993) propõe a Teoria do Regime Urbano e considera ser importante reconhecer que, em sociedades liberais como os EUA, o setor público e o setor privado, apesar de estarem bem definidos conceitualmente, do ponto de vista empírico, não estão, por isso, pode ser extremamente frustrante tentar estabelecer empiricamente uma dada divisão entre ambos. Portanto, o referido autor destaca que pode ser enganoso pensar uma distinção entre o público o privado, uma vez que na realidade norte-americana, historicamente, o governo e as atividades comerciais estão fortemente interligados, assim como, estão fortemente associadas às atividades do governo com as atividades sem fins lucrativos, o que não significa dizer que o governo é uma instituição incompetente e que os governantes e funcionários públicos não são capazes de dar suporte e mobilizar esforços em favor de objetivos sociais mais amplos. Ao contrário, significa enfatizar que muitas atividades e recursos necessários ao bem estar social são não governamentais, e que isso tem consequências políticas que não são triviais (STONE, 1993).

2.2.1 A proposta de Tipologia de Regimes idealizada por Stone (1993)

Como vimos na seção anterior, Stone (1993) inicia sua teoria argumentando que os governos locais não têm capacidade para governar, sem estabelecer uma coalizão com um ou mais grupos que forneçam apoio. Deste modo, Stone distingue o regime, ou coalizão, do pluralismo, ao afirmar que se trata de uma troca de recursos. O regime é visto por Stone como uma troca de recursos de longo prazo, que se assenta na colaboração interativa e não na hierarquia. Na agenda, que se caracteriza por um conjunto de objetivos específicos a serem perseguidos, os objetivos propostos desempenham um relevante papel na coesão do regime. Por outro lado, esta interação não está livre de conflitos entre os parceiros da coalizão, principalmente porque o relacionamento é de longo prazo (DOMHOFF, 2006).

Diante de tamanha complexidade, Stone defende que os regimes podem variar de acordo com as tarefas requeridas pela agenda política do governo. Então, para que a coalizão se torne viável, a equipe do governo buscará construir coalizões que possam obter os recursos necessários à implementação da agenda, em função de seus objetivos. Stone (1993) propõe quatro representações de regimes (coalizões), sendo que três representações correspondem a tipos bem documentados em pesquisas realizadas sobre as cidades americanas. A quarta sugestão de regime é parcialmente hipotética e

representa uma extensão parcial da experiência de algumas comunidades americanas, a saber:

- a) Regimes de manutenção;
- b) Regimes de desenvolvimento;
- c) Regimes progressistas de classe média;
- d) Regimes de expansão de oportunidade para a classe baixa.

Stone chama atenção para o fato de que não propôs a tipologia para outras cidades fora Estados Unidos devido às diferenças estruturais das políticas de governo e devido às relações estabelecidas entre os governos centrais e as localidades, as variações são intrínsecas a diferentes dinâmicas, que tornam a comparação entre nações e entre localidades distintas extremamente complexas. Além disso, Stone (1993) também reconhece que mesmo dentro dos Estados Unidos a tipologia representa simplificações, pois objetivo da tipologia não é lançar luz a casos concretos, mas tão somente demonstrar, que se a mudança política acontecer, os recursos irão corresponder às demandas propostas pela agenda.

The typology makes concrete the argument that governance requires more than the capture of elect office. The logic of the typology is that those who would exercise political choice and alter current policy can do only making use o for generating an appropriate body of nongovernmental resources (STONE, 1993, p.18).

a) Regime de manutenção

Nesta forma de regime não se apresenta nenhum esforço de mudança significativa da agenda política da cidade, ou seja, não há esforços diretos e objetivos para mudar a prática social e econômica já estabelecida. Por isso, não se torna necessário mobilização de recursos privados, pois não há alterações substanciais de comportamento. O regime destas cidades está relacionado à execução e prestação de serviços envolvidos na administração da rotina burocrática, sua demanda tem por objetivo apenas a aprovação nas urnas, ou seja, a manutenção do *status quo*, a participação popular é apenas ocasional. Geralmente, os regimes de manutenção exigem muito pouco dos funcionários públicos, mantém baixos impostos que tem apelo e apoio popular. Nos EUA atualmente são pouco prevalentes, porque baixas demandas geram poucas recompensas. O regime de manutenção ocorre principalmente em cidades com características provincianas, onde o governo e seus funcionários renunciam a oportunidade de mudança e de se

destacarem na política urbana, atuam em uma pequena arena urbana, povoada por amigos e parceiros de longa data. Os atores não governamentais se contentam com as coisas da maneira que sempre estiveram principalmente a elite decadente (STONE, 1993).

Domhoff (2006) destaca que, em sentido diferente ao colocado por Stone (1993), os teóricos da coalizão de crescimento duvidam que tais regimes existam, e que caso existam, têm dúvidas sobre tal permanência por muito tempo. Talvez existam algumas coalizões de governança local que poderiam ser classificadas como regimes de manutenção em cidades estagnadas economicamente, mas isso parece ser improvável.

Este ceticismo apoia-se no fato de que as cidades norte-americanas, aparentemente mortas, ressuscitam quando aparece uma oportunidade, como por exemplo, no caso da implementação de uma penitenciária ou da instalação de uma estação para a eliminação de resíduos. Geralmente, os líderes da cidade não demonstram qualquer preocupação em relação aos reais benefícios ou as consequências fiscais ou ambientais de tais projetos. Como exemplo, Domhoff (2006) cita Flint, uma cidade decadente próxima à Detroit em Michigan, que ficou deserta devido à retirada da empresa General Motors. A cidade continuou a gerir grandes déficits por muito tempo, apesar da esperança de que seu museu do automóvel eventualmente atraísse turistas, enfrentou graves problemas de violência e problemas ambientais relacionadas ao abastecimento de água. De acordo com Domhoff (2006), em breve essas cidades poderão alcançar o *status* de cidades fantasmas, como as que apareceram há 75 ou 100 anos atrás na competição pelo desenvolvimento local nos estados ocidentais, e que atualmente ocorre nas Grandes Planícies.

b) Regimes de desenvolvimento

O regime de desenvolvimento surgiu nos Estados Unidos no período entre o final da Segunda Guerra Mundial e a década de 1980, Stone considera que o regime se refere à mudança dos usos da terra para promover o crescimento, e o exemplifica com base na experiência da cidade americana, New Heaven, cujo prefeito promoveu a revitalização da cidade por meio de uma coalizão de desenvolvimento. O regime de desenvolvimento resulta dos esforços do governo para estabelecer parcerias sociais e econômicas, e tenta buscar investimentos privados para as ações públicas. No regime o governo considera que para os investidores privados empreguem seus recursos, terão que acreditar que haverá uma mudança positiva e factível, por isso, são demandadas uma série de

mudanças de ação pública para assegurar a viabilidade do regime. As ações podem consistir em investimento e construção de facilidades públicas, alterações na lei, ou promoção de outros subsídios. No entanto, as transformações, alterações e as mudanças de prioridades da agenda da cidade que o regime requer são sempre controversas.

Para Domhoff (2006), o regime de desenvolvimento tem como principal objetivo a expansão e o desenvolvimento urbano, mas para isso demanda enorme quantidade de recursos, o que demanda a participação da comunidade empresarial local, responsável pelo que Stone, baseando-se em Dahl, chamou de “poder sistêmico” e que Domhoff (2006) chama de “poder econômico estrutural”, nos Estados Unidos, esses atores são principalmente, os proprietários de terras, as corporações e investidores que têm riqueza e direito legal de investir. O emblemático exemplo do regime de desenvolvimento é a cidade de Atlanta, onde ocorreu, uma aliança pró-crescimento entre o governo da cidade e a coalizão local de crescimento, a aliança foi possível graças aos interesses e pontos fortes do mercado e as necessidades do governo local, (Stone, 1989; Stone, 1976). Os burocratas de Atlanta ao perceberem que, não havia boas alternativas possíveis entre a gigante Coca-Cola (cuja sede localiza-se na cidade) e a elite dona de terras, promoveram a formação do regime com a coalizão pró-crescimento. No entanto, vale destacar que segundo Stone e Domhoff, a força dominante dentro do regime de Atlanta foi a elite pró-crescimento, o que segundo Domhoff, torna pequena a diferença entre a Teoria do Regime Urbano e a Teoria da Máquina do Crescimento Urbano. Stone (1993) ressalta que esse regime está frequentemente livre ou isolado do controle popular, porque não vem das demandas das massas populares, por isso avança facilmente quando a resposta popular é passiva. O que ele basicamente requer é apenas a coordenação entre elites institucionais, com um conjunto pequeno de atores envolvidos, não é amplamente divulgado, pois podem significar a perda eleitoral devido à desaprovação popular, por isso, são anunciados como planos, porém com pouco detalhamento para a opinião pública. Geralmente, são grandes projetos de desenvolvimento urbano que exigem rapidez nas decisões e implementação, pois quando se tornam visíveis podem causar reações que geram resistência. As oportunidades de trabalho são seletivas e pequenas, o que apesar de ajudar na administração dos conflitos não suaviza ou divide a oposição. No caso norte-americano, o governo federal e os estados investem e proveem dinheiro público substancial para cidades que praticam o regime desenvolvimento. Os recursos necessários são os incentivos governamentais, fundos públicos, e várias formas de subsídios, o investimento financeiro privado, as transações do setor empresarial.

c) Regimes progressistas da classe média

Stone também o nomeia por regimes progressistas, ou administrações de crescimento lento. No regime progressista o foco está na proteção ambiental, preservação histórica, na habitação acessível, nas ações afirmativas, e na ligação com fundos para diferentes funções sociais. O regime tem objetivos progressivos, as parcerias do governo se estabelecem não apenas com interesses dos empresários, mas também com outros interesses de atores *nonbusiness*. Stone cita o exemplo, da cidade de Nova York, examinado por (FAINSTEIN & FAISNTEIN, 1989), onde a política de habitação progressiva de longo prazo recaiu sobre o uso de recursos financeiros dos sindicatos. No regime progressista geralmente a inexperiência dos atores *nonbusiness* torna a parceria mais difícil do que os parceiros de negócios, o que impacta na atratividade do investimento privado, que também não deixa de ser importante para implementar ações progressistas do governo. O regime está presente em cidades com eleitorado atento, nele o suporte e a participação dos cidadãos e eleitores é fundamental. A informação dos cidadãos sobre a complexidade da política que envolve os objetivos progressivos é um grande desafio do regime, outra dificuldade é a estabelecer objetivos sociais factíveis. Para os governantes é um regime em que as tarefas são mais difíceis que o regime de desenvolvimento, porque dependem do suporte popular, e ao mesmo tempo coordenar as elites institucionais. Os recursos envolvem a capacidade de aumentar a capacidade organizacional para informar, mobilizar e envolver os cidadãos. Assim a agenda governamental tenta fazer um equilíbrio entre o valor de troca e o valor de uso por meio da regulamentação.

De acordo com Domhoff (2006), o regime progressista de classe média é pouco frequente devido à dependência de ativistas de esquerda ou ambientalistas motivados por ideologia para formar coalizões locais. Stone também chama atenção para o fato de que quando se trata de uso do solo a regulação norte-americana é frágil, e que essa fraqueza está relacionada à desorganização de capacidade técnica que a classe média pode prover de maneira voluntária, ao contrário de cidades de países europeus, como Paris na França, onde a classe média desempenha um papel central nos governos progressistas. Como exemplo, Domhoff cita cidades médias ou pequenas, cidades universitárias que se mobilizam contra políticas não progressistas. São Francisco, no estado da Califórnia, é considerada uma exceção, pois se apresenta como cidade grande

com forte participação de ativistas e mobilizações de bairros que tem grande impacto na definição e nos rumos da agenda urbana.

d) Regime voltado à expansão de oportunidades para a classe baixa

Stone (1993) justifica o uso do termo oportunidade de expansão, ao invés de redistribuição, para indicar que não se trata de um jogo de soma zero, como poderia sugerir a palavra redistribuição. O regime para classe baixa requer a expansão da educação, capacitação para o trabalho, melhor acesso ao transporte, aumento das oportunidades para negócios e proprietários de imóveis. Apesar de considerar o regime altamente hipotético, Stone o identifica com organizações comunitárias locais, que participam da coalizão governante. Stone cita como exemplos reais do regime apenas duas cidades, Chicago, na administração de Harold Washington¹⁹, e Baltimore, por meio da organização BUILD Baltimore²⁰. O regime voltado à expansão de oportunidade para a classe baixa se caracteriza, não apenas por se preocupar em reivindicar serviços urbanos melhores, mas também, por buscar expandir as oportunidades de inclusão social por meio de políticas de investimento em capital humano, além da ampliação do acesso ao emprego e a propriedade. O investimento em capital humano se justifica baseado na ideia de que conforme a qualidade da força de trabalho aumenta, maior a ampliação do acesso à propriedade. Para Stone esse regime produz ganhos econômicos e extraeconômicos, no entanto, o grande desafio do regime é conseguir organizar a comunidade para alcançar tais objetivos. O que requer esforços de coordenação governamentais e não governamentais, não apenas para a mobilização popular, mas também para conseguir recursos do governo estadual e federal. Domhoff (2006) destaca que o regime voltado à expansão de oportunidade para a classe baixa exige forte e difícil mobilização popular. O que o torna "amplamente hipotético", devido à ausência de recursos nas classes mais baixas e aos problemas de coordenação.

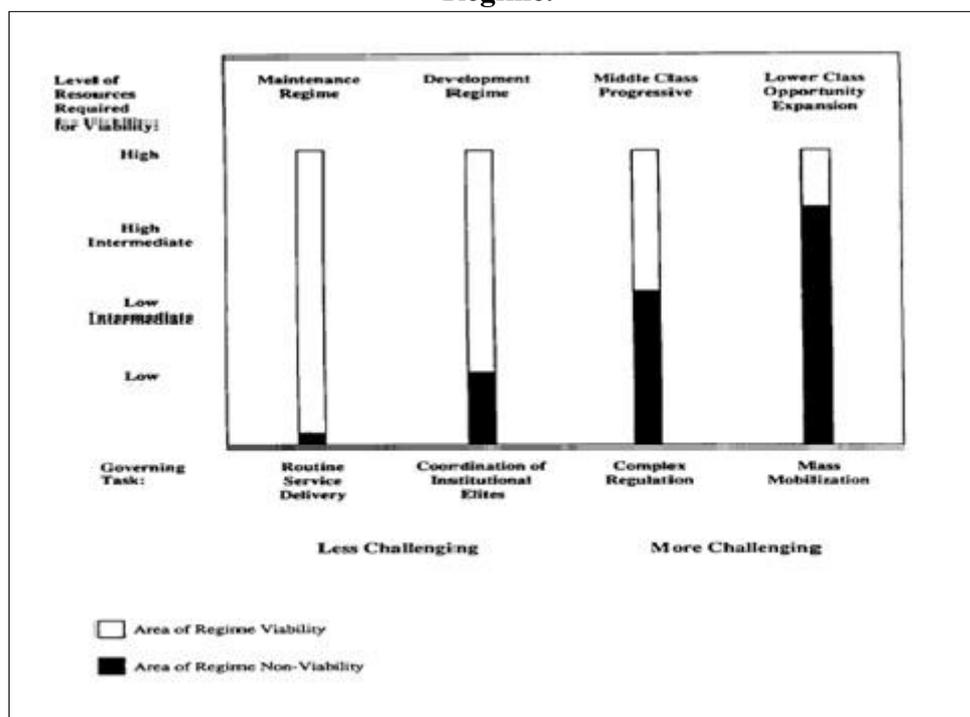
¹⁹ Primeiro prefeito afro-americano eleito em 1983.

²⁰ De acordo com as informações obtidas no site da organização a BUILD Baltimore foi fundada há cerca de 40 anos a Baltimoreans United In Leadership Development, trata-se de uma grande organização de poder comunitário multiracial, a-partidária, inter-religiosa, sem fins lucrativos, presente nos bairros e congregações de Baltimore. A BUILD se dedica a tornar a cidade um lugar melhor para todos os habitantes de Baltimore. A organização tem reconhecimento no trabalho para melhorar a questão habitacional, aumentar oportunidades de emprego, reconstruir e renovar escolas e bairros, entre outras questões. Além disso é filiada à Fundação das Áreas Industriais, uma coalizão de organizações com ideias sobre cidades de todo os Estados Unidos. Disponível em: <http://www.builtiaf.org/>. Acesso fev. 2018.

Domhoff (2006) destaca ainda que além do alcance limitado, o regime é dependente do financiamento de corporações, fundações, governo federal e estadual. Ressalta, também, que as organizações comunitárias podem ser desmobilizadoras, na medida em que potencialmente desenvolvem um papel assistencialista, ao ajudar os indivíduos com seus problemas do dia-a-dia, e ao buscar subsídios para arrecadar dinheiro, como por exemplo, ao prover bolsas de estudo para estudantes, restando pouco tempo para a organização e o protesto.

No gráfico a seguir (Figura 1), Stone (1993) demonstra esquematicamente a relação entre a agenda política e os recursos necessários à implementação da agenda. O eixo horizontal significa o nível de dificuldade das tarefas governamentais. Quando os recursos são proporcionais às tarefas que caracterizam os regimes, se estabelece a área da viabilidade do regime, por outro lado, quando os recursos são desproporcionais, falta viabilidade ao regime.

Figura 1- Relação entre agenda política e recursos necessários para viabilidade do Regime.



Fonte: Stone, 1993.

Stone conclui sua análise do gráfico, com a ideia de que a escolha política e ação política não são estabelecidas por meio de decretos, por isso, desafios da agenda como, promover o desenvolvimento, avanços progressistas, e a expansão de oportunidades

para a classe baixa requer a mobilização de recursos proporcionais à responsabilidade tomada pelo governo. Stone destaca também que, existe um papel atribuído à reflexão e a deliberação que não se refere apenas à escolha de objetivos desejáveis. Por isso, poderia levar a estabelecer uma forma de cooperação frutífera entre setores governamentais e não governamentais, por isso tratar inadequadamente essas questões pode significar a o abandono de objetivos sociais virtuosos.

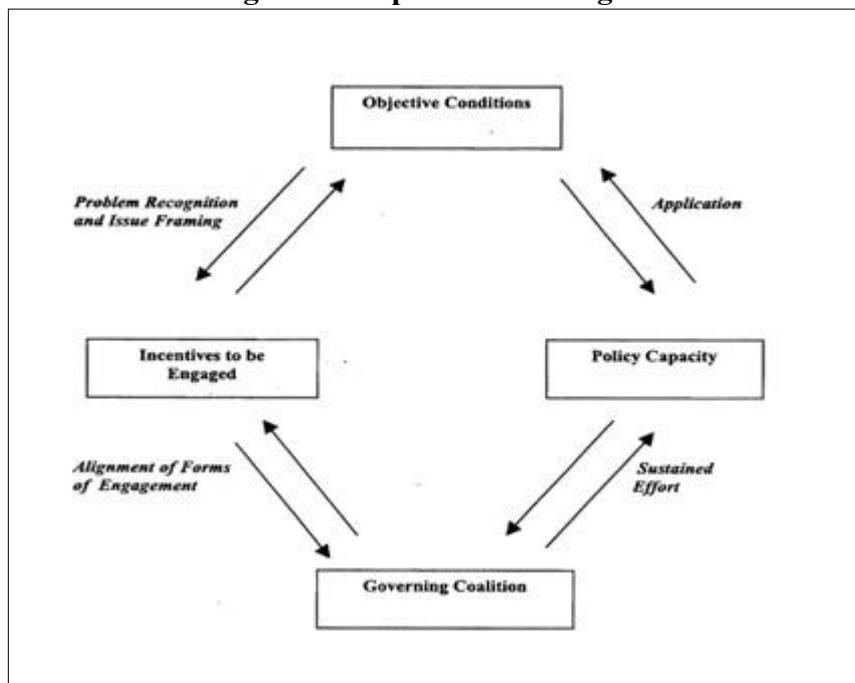
Nesse sentido, Stone sugere que o primeiro passo para o entendimento dessa questão ao fato de que é inadequado que a autoridade governamental se isole, e a Teoria do Regime mostra a razão, outro passo seria o abandono da noção de que a governança é resultante da aglutinação de preferências políticas relativamente estáveis. Ao contrário, essas preferências são fluídas e dependem de um ambiente de apoio para avançar. Portanto, a agenda será dependente não só de investimentos e de parcerias entre setores governamentais e não governamentais, mas também do apoio vida associativa da sociedade. A autoridade do governo reside não apenas em comandar, mas também em induzir ações, o que não depende apenas da qualidade do corpo técnico, que sozinho, pode fazer muito pouco, até mesmo sua capacidade coercitiva vai depender do suporte do eleitorado.

Assim, Stone vê a oportunidade de dar respostas aos desafios urbanos presentes nas cidades americanas, como a pobreza e a divisão racial, advindas principalmente da reestruturação econômica, com um regime que combine arranjos e esforços governamentais e não governamentais. Stone enumera duas barreiras no alcance das respostas, uma é a dificuldade de promover a mudança política e a outra é a tendência à formação de coalizões guiadas pela disponibilidade de incentivos materiais seletivos.

Por fim, Stone defende que a liberdade consiste em ser capaz de exercer a escolha, e requer no caso das cidades americanas a construção de agendas amplas, além disso, para Stone o papel do governante é ir além da ideia de cidade como espaço físico que sustenta o desenvolvimento, e deve incluir no governo arranjos não empresariais com elementos da comunidade na governança. Além disso, o limite da autoridade formal reside no vácuo que pode ser preenchido pelos interesses comerciais que possuem recursos disponíveis para preencher. Por isso, a existência de regimes progressistas, depende da capacidade local para o suporte de formas alternativas de cooperação cívica que indiquem a capacidade do regime de perseguir uma agenda mais inclusiva. A grande questão para Stone (1993) se refere a como e de que forma vai se estabelecer a relação entre o setor governamental e não governamental.

Em um trabalho posterior, Stone (2001) apresenta a síntese dos elementos que envolvem o processo do regime, como se observa na figura a seguir:

Figura 2 - O processo do Regime



Fonte: Stone, 2001.

2.3 Estudos de caso EUA e Europa

Como destacamos nas seções anteriores, a Teoria do Regime Urbano foi aplicada inicialmente ao contexto específico do desenvolvimento urbano de cidades norte-americanas. Portanto, sua capacidade explicativa, deve ser considerada observando o contexto histórico específico de desindustrialização, entre o final da década de 1970 e a década de 1990, período no qual muitas cidades perderam empregos industriais e população. Por isso, a saída encontrada por muitas delas foi a reestruturação econômica, caso contrário não dariam resposta aos problemas decorrentes das transformações na economia norte-americana. Além do caso emblemático de Atlanta, analisado por Stone (1989, 2001), outros estudos de cidades norte-americanas também se destacaram.

Savich e Kantor (2002) realizaram um estudo de caso dos regimes urbanos presentes em dez cidades, da América do Norte e Europa Ocidental,²¹ entre 1970 e 2000. Os autores defendem a tese de que há uma grande influência e interação entre a

²¹ Nos Estados Unidos, Savich e Kantor (2002) analisaram Nova York, Detroit e Houston. No Canadá, a cidade de Toronto. Na Europa Ocidental, analisaram Glasgow e Liverpool, no Reino Unido; Paris e Marselha, na França; e na Itália, as cidades de Milão e Nápoles.

política econômica e os fatores socioeconômicos, o que ajuda na explicação das variações no desenvolvimento das políticas urbanas. Além disso, a referida interação também demonstra como as cidades mobilizam diferentes tipos de recursos para obter influência de barganha. Buscaram então como método de pesquisa²² responder a seguinte questão: como funciona a barganha? Para tanto, inicialmente realizaram uma descrição da maneira como as cidades estudadas foram afetadas pela *Grande Transformação*, e apresentaram uma leitura sobre a economia política do desenvolvimento urbano das cidades estudadas. Em seguida, aplicaram o modelo teórico seguindo três etapas de investigação: identificação dos diferentes tipos de desenvolvimento de políticas; pesquisa sobre a estratégia de comportamento das cidades; exame da interação entre estrutura e agência²³.

Savich e Kantor (2002) acreditam ainda que, ao longo dos trinta anos estudados, as diferenças nas políticas de desenvolvimento entre cidades decorreram de diferentes modelos de barganha estabelecidos nas relações de parcerias entre o poder público e o mercado, na busca do desenvolvimento econômico urbano. Afirmam ainda que ambientes de barganha (contexto dirigista, contexto empresarial e contexto público-privado) determinam dois tipos de políticas de desenvolvimento contraditórias, uma

²²Savich e Kantor (2002) valeram-se do método ou modelo dedutivo-monológico (D-N) desenvolvido por Karl Hempel. *Neste modelo, fenômenos são aceitos como explicados ao serem reduzidos à dados ou fatos, em uma relação de causalidade. O que se quer explicar é derivado do explicado ou conhecido.* Cf. <https://blogpai.wordpress.com/2011/03/30/esclarecimento-cientifico-dedutivo-nomologico-de-hempel-oppenheim/>

²³ Ao mencionar Estrutura e Agência, Savich e Kantor (2002) parecem estar embasados nas noções da Ciência Política relacionadas à abordagem Neo-Institucionalista, originária nos EUA. Eduardo Nascimento (2009) no excerto a seguir, apresenta o sentido de estrutura e agência na referida abordagem. *Teoricamente, o novo institucionalismo deve situar-se como uma reação tanto às perspectivas voluntaristas, quanto às perspectivas estruturalistas dentro das ciências sociais (POWELL & DIMAGGIO, 1991). De acordo com estes desdobramentos teóricos, os resultados sociais são, por conseguinte, tanto o produto dos resultados das condutas individuais, bem como o reflexo de determinadas estruturas. Em outras palavras, o novo institucionalismo representa uma reação em considerar o sujeito social como um ator autônomo e todo poderoso ou como um elemento passivo, absolutamente sujeitado pelas estruturas sociais que delimitam suas possibilidades de ação. É neste sentido que a perspectiva neo-institucionalista tenta demonstrar a necessidade de combinar a agência (a capacidade dos indivíduos de transformar a alterar a estrutura) e a estrutura como forma de explicar os fenômenos e resultados sociais (aqui, naturalmente, incluem-se, além das dimensões estritamente sociais, a política e a economia)* (NASCIMENTO, 2009, p. 98, grifo nosso). Ainda em relação à estrutura, Nascimento (2009, pág.100) destaca que a [...] *a fonte principal do crescimento econômico é a estrutura institucional organizacional de uma economia* (NORTH, Douglas (1997) apud NASCIMENTO, 2009, p.100). Para Clóvis L. Machado-da-Silva et al. (2005, p.9, grifo nosso) *as noções de estrutura, agência e interpretação são mais apropriadamente tratadas quando definidas como elementos fundamentais da institucionalização como processo recorrente, garantido e condicionado, não determinado, por certo grau de estabilização dos sistemas sociais.*

voltada às “estratégias social-centradas” e a outra voltada às “estratégias mercado-centradas”. Essas estratégias serão influenciadas de acordo com o peso dos valores econômicos e sociais na construção das políticas. No entanto, os referidos autores sugerem que pode ocorrer uma mistura e combinação entre as duas políticas, ou seja, um modelo híbrido, porque frequentemente governos adotam direções inconsistentes no desenvolvimento das políticas, o que torna a análise mais complexa.

As variáveis responsáveis por essa complexa interação são chamadas de Variáveis de Estrutura – *Condução* (condições de mercado e suporte intergovernamental) – e Variáveis de Agência – *Direção* (controle popular, cultura local). As variáveis de condução se referem às estratégias de desenvolvimento urbano voltadas às preferências locais, relacionadas às questões relativas ao modo e onde serão aplicadas as estratégias.

A variável condição de mercado é determinada pela economia política da cidade, ou seja, elementos que revelam como a cidade está inserida na divisão espacial do trabalho regional, nacional e internacional. São analisadas as mudanças nos setores secundário e terciário. Para tanto, são comparados dados estatísticos dos últimos trinta anos – crescimento populacional, forças de aglomeração, níveis de escolaridade, participação da mão de obra civil em comparação à nacional e números de escritórios –, para identificar como a cidade vem se comportando diante da “grande transformação”. Neste caso, apresenta-se a economia política da cidade comparada às demais, para localizar qual a posição da cidade (score) dentro de um eixo horizontal cartesiano (x) entre dois extremos, que vão das condições desfavoráveis às de condições mercado-favoráveis. A outra variável de condução, suporte intergovernamental, se refere à complexidade da economia política da urbanização, ou seja, como o Estado, em suas diversas instâncias de governo, atua principalmente através do planejamento, para facilitar ou dificultar a entrada do capital na cidade, com vistas ao desenvolvimento econômico.

Esta relação está pautada nas diferentes formas de intervenção permitidas por distintos arranjos intergovernamentais. Parte-se do pressuposto de que os agentes de mercado não operam autonomamente, ao contrário, fazem parte do ambiente ou jogo político. Nesse sentido, o que se analisa, grosso modo, é o grau de inserção e integração (vertical e horizontal) da cidade nos sistemas de governança dentro da hierarquia de

poder local, regional (metropolitano) e nacional. Além disso, são analisados o poder de barganha local da cidade frente aos demais níveis de governo²⁴.

Tamanha complexidade de interação requer a descrição das instituições intergovernamentais e seus impactos; considerações de cooperações intergovernamentais em projetos de planejamento desenvolvimento; análises sobre políticas habitacionais; contabilidade e avaliações de subsídios habitacionais; análises de ajudas intergovernamentais e a proporção das transferências de recursos que entram nas receitas das cidades. É necessário destacar que, para além das referidas análises, Savich e Kantor (2002) buscaram a compreensão de como se constroem os laços locais com as demais instâncias, e como isso se materializa na ajuda governamental. Além dos aspectos formais e legais, buscaram a compreensão da realidade concreta das relações que podem contribuir para o sucesso ou fracasso no sustento das cidades.

Ao contrário das variáveis de Estrutura ou Condução, cujas características são exógenas, porque dependem essencialmente de elementos externos, as variáveis de Agência ou Direção, estão relacionadas ao comportamento dos cidadãos locais e aos seus modos de vida, ou seja, como a população local responde às demandas colocadas pelas condições de mercado, ou ainda, como a agência responde às questões de estrutura. A variável, Controle Popular, se refere a possibilidades de participação da população local nas instituições e na vida política da cidade. O controle popular pode ser caracterizado como ativo ou passivo, de acordo com fatores como: se a política é monopolizada por grupos de controle ou competitiva entre os grupos; se há ausência ou efetiva participação no acesso à política pelos cidadãos; se a vida cívica está presente ou é escassa na cidade; se há controle partidário ou diversidade de grupos políticos; se há

²⁴ Há integração no planejamento dos três níveis de governo? Ou o planejamento é mais centralizado? Um ponto importante a ser observado é que os governos metropolitanos (relações horizontais) podem ser uma fonte de força para as cidades, caso haja participação e interação dos governos locais na gestão. Outro ponto importante se relaciona ao suporte fiscal (relações verticais), ou seja, o financiamento e investimento na cidade – identificar como se obtém e de onde vêm os recursos necessários ao desenvolvimento econômico. Há dependência do governo nacional e/ou estadual? O suporte fiscal é fragmentado ou integrado? Para sintetizar, a variável *apoio intergovernamental* procura identificar como as diferentes escalas e autoridades de governo cooperam de forma intergovernamental para intervir no mercado, ou controlar, inibindo, mitigando ou impulsionando as ações de seus agentes, através do planejamento e de projetos; do controle do uso da terra; do suporte fiscal; das políticas fiscais diferenciadas; da produção de infraestruturas; da construção habitacional; impulsionando ou não o desenvolvimento econômico urbano.

baixa ou alta participação eleitoral, se há fraca ou alta oposição política. Geralmente, cidades com alta participação popular têm alto “poder de barganha”.

A variável Cultura Local relaciona-se a valores ou maneira como os cidadãos se orientam e concebem seus objetivos para dar prioridade às suas escolhas nos diferentes aspectos do desenvolvimento, ou seja, as normas, escolhas e caminhos culturais que prevalecem e se revelam na história da cidade, principalmente no ambiente construído. A Cultura Local pode ser materialista ou pós-materialista. A cultura materialista enfatiza os interesses e necessidades individuais e traz um desenvolvimento visível, por meio de iniciativas fragmentadas; muitas vezes usam o poder da máquina pública para a criação de empregos, salários, contratos e muitas vezes sacrificam a qualidade ambiental para construir estradas, gerar emprego, isto é, está mais relacionada aos interesses econômicos. Nas cidades de cultura materialista a corrupção é socialmente aceita, a base social de seus trabalhadores tem baixos níveis de escolaridade, e o número de moradores por domicílio é elevado. Cidades materialistas têm menor poder de barganha. Por outro lado, ao contrário do relatado anteriormente, as cidades pós-materialistas têm seus objetivos indivisíveis, centrados em valores e interesses coletivos, e o planejamento tem um viés intervencionista e participativo baseado em valores culturais e ambientais. Sua base social tem altos níveis de escolaridade, o desenvolvimento é amplamente debatido, apresenta baixos níveis de pobreza, com pequenas famílias por domicílio, e grande parte dos trabalhadores pertence à classe do “colarinho branco” (SAVICH E KANTOR, p. 50-88).

Nesse contexto, ao observarem a interação das forças econômicas, políticas e culturais nas dez cidades analisadas, Savich e Kantor (2002) verificaram como as variações dos regimes locais estão relacionadas às variações dos tipos de interesses representados, às agendas políticas que ascendem e às decisões que são tomadas. Dessa forma os referidos autores concluem que *vários tipos de regimes locais de governo estão relacionados às pressões externas e como essas pressões entram na produção das escolhas políticas.*

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao retomar nos limites deste trabalho as contribuições teóricas e empíricas dos principais estudos urbanos, buscamos refletir como os paradigmas em tela, com todos os seus limites e avanços, conformaram e influenciaram o conhecimento sobre a realidade das cidades e apreensão teórica e metodológica do urbano. Obviamente muito se avançou no sentido de apreender e interpretar o urbano em toda sua complexidade e totalidade. Nesse sentido, buscamos aqui tão somente, ressaltar que dentro de cada perspectiva histórica e geográfica enunciadas, as escolas e a teoria urbana, entre seus limites e avanços, não estiveram e não estão imunes à interação metodológica entre as diferentes correntes interpretativas da cidade e do urbano. Ao contrário, revelam-se embora de maneira não linear ou naturalizada, extremamente articuladas como parte dos avanços na divisão do trabalho científico.

REFERÊNCIAS

ARANTES, P. Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970. *Novos estud. CEBRAP*, São Paulo, n. 83, p. 103-127, Mar. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002009000100007&lng=en&nrm=iso>.

BASSET, K. e SHORT, 1980. *Housing and residential structure: alternative approaches*. Londres: Routledge&Kegan Paul.

BRANDÃO, C.; COSTA, EJM; ALVES, MAS. *Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. Desenvolvimento Territorial-Segurança Alimentar e Economia Solidária*. Ed. Alínea, 2007.

BRENNER, Neil. O que é teoria crítica urbana? In: *Revista Eletrônica E-METROPOLIS*, ISSN 2177 -2312, ano 1, número 03, Rio de Janeiro, 2010.

CAPEL, H. *Agentes y estrategias en la producción del espacio urbano español*. *Revista de geografía*, v. 8, n. 1, p. 19-56, 1974.

CASTELLS, M. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. A ideologia urbana, p. 127-153, 2000.

CLAVAU, C. *Marxismo e geografia econômica na obra de David Harvey. Espaço e Economia* [Online], 2013.

DAVIES, J S. *Urban regime theory: A normative-empirical critique*. *Journal of urban affairs*, v. 24, n. 1, p. 1-17, 2002.

DE ARRUDA, L KERBAUY, T. *Estudos sobre Elites Políticas e Poder Local*. *Revista Política Hoje*, ISSN:0104-7094, v. 25, n. 1, p. 11-40.

DIGAETANO, A.; KLEMANSKI, J. S. *Urban regime capacity: A comparison of Birmingham, England, and Detroit, Michigan*. *Journal of Urban Affairs*, v. 15, n. 4, p. 367-384, 1993.

DOMHOFF, G. William. 2006. *Mills's The Power Elite 50 Years Later*. *Contemporary Sociology* 35:547-550. Disponível em: <http://whorulesamerica.net/theory/mills_review_2006.html>.

_____. The Shortcomings of Rival Urban Theories, 2005. Disponível em: <http://whorulesamerica.net/power/rival_urban_theories.html>.

FERREIRA, J. Máquina de crescimento. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/maquina-de-cresc/index.html>.

FRUGOLI Jr., H. O urbano em questão na antropologia: interfaces com a sociologia. Rev. Antropol., São Paulo, v. 48, n. 1, p. 133-165, 2005.

_____. Sociabilidade urbana. Zahar, 2007.

GERMER, C. Marx e o papel determinante das forças produtivas na evolução social. Crítica Marxista, v. 29, n. 1, p. 75-95, 2009.

GOTTDIENER, M., HUTCHISON, R., & RYAN, M. T. The new urban sociology. Hachette UK, 2014.

HANKINS, K.B. Regime Politics in Geography. Urban Affairs Review, v. 51, n. 1, p. 150-160, 2015.

HOCHSCHILD JL. Clarence N. Stone and the Study of Urban Politics. In: Power in the City: Clarence Stone and the Politics of Inequality. edited by Marion Orr and Valerie Johnson. Lawrence, KS: University Press of Kansas;pp. 317-334,2008.

_____. Pluralism, Identity Politics, and Coalitions: Toward Madisonian Constitutionalism. In: The Future of American Democratic Politics: Principles and Practices. Edited by Gerald Pomper and Marc Weiner. New Brunswick NJ: Rutgers University Press, pp. 11-28, 2003.

IMBROSCIO, D. L. Reformulating urban regime theory: The division of labor between state and market reconsidered. Journal of Urban Affairs, v. 20, n. 3, p. 233-248, 1998.

_____. The necessity of urban regime change: A reply to Clarence N. Stone. Journal of urban affairs, v. 20, n. 3, p. 261-268, 1998.

LAURIA, M. (Ed.). Reconstructing urban regime theory. Sage, 1997.

LEFEBVRE, Henri. A revolução urbana. Tradução de Sérgio Martins e Revisão Técnica de Margarida Maria de Andrade. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

LIMONAD, E. Reflexões sobre o espaço, o urbano e a urbanização. *GEOgraphia*, v. 1, n. 1, p. 71-91, 1999.

LIPIETZ, A. Algunos problemas sobre la producción monopolista del espacio urbano. *Zona Abierta*, n. 8, p. 61-72, 1976.

_____. Fordismo, fordismo periférico e metropolização. *Ensaio FEE*, v. 10, n. 2, p. 303-335, 1989.

LOGAN, J. R.; WHALEY, R.; CROWDER, K. The character and consequences of growth regimes: An assessment of 20 years of research. *Urban Affairs Review*, v. 32, n. 5, p. 603-630, 1997.

LOGAN, J R. e MOLOTCH, H L. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley: The University of California Press, 1987.

LOJIKINE, J. *Le marxisme, l'Etat et la question urbaine*. Presses Universitaires de France, 1977.

_____. Theory and ideology in urban sociology. In PICKVANCE, C. (ed.), 1976. *Urban sociology*. Londres: Tavistock Publication. P. 60-84, 1976.

_____. *City, class and power*. Londres: The Macmillan Press, 1978.

_____. *Cidade, democracia e socialismo: a experiência das associações de vizinhos de Madri*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. (Introdução e cap.1), 1980.

_____. Contribution a une théorie marxiste de l'urbanisation capitaliste. In: *Cahiers Internationaux de Sociologie NOUVELLE SÉRIE*, Vol. 52, pp. 123-146, 1972.

MARTINS, Carlos Benedito Campos. O legado do Departamento de Sociologia de Chicago (1920- 1930) na constituição do interacionismo simbólico. *Sociedade e Estado*, vol. 28, núm. 2, pp. 217-239, Ed. UNB, Brasília, 2013.

MILICEVIC, A. S. Radical intellectuals: what happened to the new urban sociology? *International Journal of Urban and Regional Research*, 25(4), 759-783, 2001.

MILLS, C. Wright. *The Power Elite*, Oxford University Press, 1956.

MOLOTCH, H. Strategies and constraints of growth elites. In S. Cummings (Ed.), *Business elites and urban development: Case studies and critical perspectives* (pp. 25-47). Albany: State University of New York Press, 1988. Disponível em: <http://www2.ucsc.edu/whorulesamerica/power/molotch_1988.html>.

_____. Who Rules. Disponível em:
<http://www2.ucsc.edu/whorulesamerica/power/molotch_1988.html>.

MOSSBERGER, K. Urban regime analysis. *Theories of urban politics*, v. 2, p. 40-54, 2009.

PAINTER, J. Regulation, regime and practice in urban politics. Sage, 122-143, 1997.

PARK, R. E. A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. In: VELHO, O. G. *O Fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: Zahar editores, pp. 26-67, 1973.

PEREIRA, S. R.G., M. A produção social do espaço urbano. *Biblio3W*, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. X, nº 615, 20 de noviembre de 2005. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-615.htm>>.

REMY J.; VOYÉ, L. *La ciudad y la urbanización*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1976.

SÁEZ, C. *Capitalismo y morfología urbana en España*. José Batlló, 1977.

SIMMEL, G. A metrópole e a vida mental. In: VELHO, O. G. *O Fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: Zahar editores, pp. 11-25, 1973.

SOJA, Edward W. *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social*. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993. 324p.

STONE, C N. Power, reform, and urban regime analysis. *City & Community*, v. 5, n. 1, p. 23-38, 2006.

_____. The Atlanta experience re-examined: The link between agenda and regime change. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 25, n. 1, p. 20-34, 2001.

_____. Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach. *Journal of urban affairs*, v. 15, n. 1, p. 1-28, 1993.

TOPALOV, C. La urbanization capitalista: algunos elementos para su analisis. México: Editorial Edicol México, p. 15-35, 1979.

_____. Les Promoteurs immobiliers. Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France, Paris and The Hague: Mouton.

_____. La Urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis, Mexico: Editorial Edicol.

TOPALOV C., CHRISTIAN. Les usages stratégiques de l'histoire des disciplines. Le cas de l'école de Chicago" en sociologie, in Heilbron, Johan, Lenoir, Rémi and Sapiro, Gisèle (eds.), *Pour une histoire des sciences sociales. Hommage à Pierre Bourdieu*, Paris: Fayard, pp. 127-157, 2004.

VALLADARES, L. Os dez mandamentos da observação participante. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 153-155, Feb. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092007000100012&lng=en&nrm=iso>.

VELHO, O. G. Antropologia Urbana: encontro de tradições e novas perspectivas. Rio de Janeiro: Revista Sociologia, Problemas e Práticas, nº 59, PP. 11-18, 2009.

_____. O fenômeno urbano. Rio de Janeiro: Zahar. – 4 capítulos: Introdução, G. Simmel, Robert Park e Louis Wirth.

WIRTH, L. O urbanismo como modo de vida. In: VELHO, O. G. *O Fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: Zahar editores, pp. 90-113, 1973.