



DE VOLTA AOS CAPITAIS PARA MELHOR ENTENDER AS POLÍTICAS URBANAS

EDUARDO MARQUES*

RESUMO

Este artigo constrói o conceito de capitais do urbano a partir das literaturas pertinentes, especificando seus tipos, peculiaridades de seus ciclos de valorização e suas relações com o Estado e o espaço urbano. Em seguida o artigo resenha criticamente as principais explicações sobre a sua importância nas políticas urbanas, para terminar por discutir o seu papel na produção do espaço das cidades brasileiras.

PALAVRAS-CHAVE: *capitais; cidades brasileiras; empresas privadas; políticas públicas; Estado.*

Back to Capitals to Better Understand Urban Policies

ABSTRACT

This article develops the concept of urban capitals departing from the relevant literatures, specifying their subtypes, cycles of valorization and their relations with the State and urban space. Then the article reviews critically the most important explanations for their importance in urban policies, and finishes by discussing their role in the production of space in Brazilian cities.

KEYWORDS: *capitals; Brazilian cities; private companies; public policies; state.*

[*] Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, Brasil. ecmarq@uol.com.br

[1] O presente artigo (e uma parte substancial deste dossiê) faz parte de uma investigação comparativa ampla (politicadourbanocem.wordpress.com) no Centro de Estudos da Metrópole (CEM), que envolve também a análise de padrões de governança, construção de capacidades, circulação de elites decisórias e criação de instrumentos de políticas, entre outras dimensões das políticas urbanas em São Paulo.

Este artigo reflete sobre os capitais do urbano a partir das contribuições dos estudos urbanos e da ciência política, de forma a aprofundar nossa compreensão sobre a sua atuação na política e nas políticas de nossas cidades. O assunto foi muito pouco tematizado de forma detalhada no Brasil, com raras exceções. A maior parte da produção existente mobilizou arcabouços teóricos antigos e distantes desse objeto. Essa situação tem tendido a mudar recentemente, com trabalhos focados no estudo dos agentes privados envolvidos com a produção da cidade. Não se trata de considerar algum tipo de predominância a priori dos capitais sobre outros atores políticos ou sobre as instituições políticas em geral na produção de políticas públicas, mas de especificar a sua importância potencial e detalhar as características de seus vários tipos.¹ O presente texto tem por objetivo estabelecer os contornos de uma agenda de pesquisa, em parte perseguida pelos artigos deste dossiê, mas que não se esgota neles.

O artigo se divide em três partes, além desta introdução e da conclusão. Na seção que se segue, defino mais precisamente os capitais que são objeto do artigo, especificando seus tipos. Em seguida, discuto as principais explicações para o lugar privilegiado e a influência potencial dos capitais, ou das empresas privadas, nas políticas estatais. A terceira seção se debruça mais claramente sobre o Brasil, na tentativa de especificar como os argumentos anteriores se desdobram para o caso nacional. O resultado desse exercício informa os artigos que se seguem deste dossiê.

ESPECIFICANDO O QUE ESTAMOS FALANDO: QUAIS CAPITAIS SÃO IMPORTANTES?

Parto da premissa de que os capitais representam um ator potencialmente muito importante para as políticas urbanas, o que não representa uma novidade. Entretanto, algumas considerações teóricas especificam essa afirmação. Em primeiro lugar, é necessário explicar por que tematizá-los como capitais, ao invés de empresas ou atores privados. O uso do conceito explicita certa herança marxista, focada no destaque a circuitos de produção/acumulação e à inserção destes em economias políticas específicas, envolvendo não apenas dimensões estritamente econômicas, mas também relações sociais e de poder no interior de formações históricas concretas. Por outro lado, parto do princípio de que a importância dos capitais não deriva de elementos sistêmicos (ligados, por exemplo, a processos gerais de acumulação ou a quaisquer funções, se é que essas existem). Sua influência na produção de políticas se deve ao uso de recursos de poder e à adoção de estratégias políticas em conexão com vários atores (e não apenas capitais) cercados pelas instituições que produzem as políticas urbanas. Isso me leva a rejeitar frontalmente a ideia da captura do Estado e a absorver com destaque contribuições do pluralismo e principalmente do neoinstitucionalismo. Adicionalmente, os recursos de poder e as condições institucionais e relacionais no Brasil especificam tipos de capitais com lógicas peculiares no contexto nacional que devem ser levados em conta em análises sobre o tema.

Trata-se, portanto, de provocar um diálogo entre tradições diversas e por vezes teoricamente irreconciliáveis. O objetivo não é a formulação de uma construção teórica em si, mas a construção de um arcabouço analítico a partir do diálogo entre elas. Considerando esse diálogo, peço paciência aos leitores com uma certa polissemia conceitual ao enquadrar o que empiricamente são empresas privadas orientadas para o lucro em economias de mercado, porém nomeá-las de várias formas é a única maneira de não impor termos externos às literaturas.

Antes de tudo, é preciso especificar o que está se considerando aqui como capitais *do* urbano. Em economias de mercado, a maior parte

dos capitais opera em cidades. Isso faz com que seja possível discutir o lugar dos capitais que operam em cidades nos processos de acumulação de forma mais ampla, endereçando perguntas do marxismo urbano clássico, como o lugar da cidade no capitalismo do século XX, ou, contemporaneamente, de que forma o capitalismo (ou certos capitalismos diferenciadamente) molda a cidade.

Independentemente da relevância ou não dessas perguntas, considerando os debates em que foram formuladas, elas não podem ser confundidas com as questões centrais do presente texto, associadas mais claramente à política e às políticas *do* urbano (e não apenas *no* urbano). Elas dizem respeito à influência dos capitais nas políticas públicas urbanas, às condições e dinâmicas políticas ligadas a essa influência, assim como à sua variação, considerando tipos de capitais distintos.

Diferenciar esses dois conjuntos de questões pode parecer pouco relevante ou mesmo antigo, mas acredito que seja central, pois uma parte expressiva da literatura, ao menos nacional, confundiu essas perguntas por décadas, aplicando autores e argumentos que se dedicaram às primeiras questões (como, por exemplo, Jean Lojkin, Manuel Castells, David Harvey e mesmo Henri Lefebvre, que estava interessado em outro conjunto ainda mais distante de questões) para o segundo conjunto, relacionado à explicação do Estado e de suas ações.

Para responder a esse segundo conjunto de indagações mais específicas, faz sentido partir da premissa de que se interessam realmente por influenciar políticas urbanas os capitais que têm seus circuitos de valorização associados diretamente à cidade. É claro que importa para empresas industriais que as cidades tenham condições de tráfego e transportes minimamente capazes, mas pouca diferença faz como isso é alcançado — com que tipo de combinação entre transporte privado e público, como este último é provido, qual é a estrutura do sistema viário, ou como são as demais características da cidade e de suas políticas.

Diferentemente, para os capitais que têm seus processos de acumulação e lucratividade oriundos diretamente da produção da cidade, as características e as políticas urbanas importam no detalhe. Isso inclui as empresas de transportes e serviços urbanos, as empresas construtoras, as incorporadoras etc., mas também empresas financeiras, holdings de vários tipos, e empresas de apoio à gestão do Estado e à execução de políticas. As relações e interações entre, de um lado, esses capitais, suas atividades e estratégias de valorização e, de outro, o espaço urbano e o Estado são fundamentais para a compreensão das economias políticas do urbano. É sobre esses setores que este artigo se debruça, partindo da premissa de que são esses os capitais com interesses realmente urbanos e que se mobilizam de diversas formas para influenciar as políticas em seu proveito.

Entretanto, a ideia de capitais do urbano é por demais genérica, sendo preciso detalhar o argumento pela especificação de quais capitais e de que tipos. Algumas dimensões se apresentam como centrais nesse esforço:

- 1) Que processos de valorização estão envolvidos?
- 2) Quais são os seus mercados e como se relacionam com o Estado?
- 3) Como seus circuitos de produção se relacionam com o espaço?

Considerando esses elementos, configuram-se várias economias políticas relacionadas com certos mercados associados a distintas organizações, instituições e empresas. Gostaria de sugerir que ao menos quatro conjuntos de capitais devem ser diferenciados.

Um primeiro grupo de capitais inclui o *capital incorporador*, cuja lógica de valorização já foi analisada pela literatura. Nesse caso, os ganhos vêm da sobrevalorização da terra pela mudança de uso, visto que a terra urbana não tem preço de produção e é um bem irreproduzível. Nas cidades, usos (atuais e potenciais futuros) e localizações estão associados intrinsecamente, pois terra urbana não é só substrato, mas também localização.² No caso dos capitais incorporadores, grandes sobrelucros são gerados mediante a aquisição da terra pelo preço do uso corrente e a venda futura ao preço do uso transformado. Por essa razão, a localização é central para esses circuitos de valorização, assim como o acesso à terra. Os produtos são vendidos no mercado, mas as suas características, assim como a terra-localização, são impactadas muito fortemente pela regulação do Estado.³ Isso politiza esse mercado, mesmo não sendo o Estado um grande comprador do que é produzido. Outra dimensão em que o Estado está envolvido diz respeito à competição por terra urbana com os capitais incorporadores. Se, por um lado, o grau de concentração das terras disponíveis nas mãos do Estado influencia a sua capacidade de fazer políticas urbanas, também altera, por outro, os graus de liberdade (e os patamares de lucratividade) dos capitais do setor na promoção de empreendimentos.

Um segundo conjunto envolve os capitais associados ao fornecimento de *serviços públicos*. Os exemplos incluem as tradicionais contratações de empresas privadas para a prestação de serviços de transporte público e limpeza urbana, mas mais recentemente incluem versões radicalizadas, como concessões urbanísticas de áreas inteiras, como na área do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, em que a concessionária proverá os serviços urbanos e a zeladoria por quinze anos e as concessões dos serviços de ônibus e limpeza urbana.⁴ Nesse caso, o Estado é um dos únicos compradores (trata-se de um oligopsônio), o que torna os mercados intensamente politizados. A localização não tende a ser um elemento central e os serviços tendem a operar como fluxos, mas ancorados em feições espaciais,

[2] Whitaker, 2015.

[3] Marques, 2013.

[4] Sarue, 2016.

como a necessidade de garagens de ônibus ou estações de transbordo de resíduos. O espaço, portanto, interfere na lucratividade, mas não é a sua origem, diferentemente dos capitais incorporadores já citados. A localização e as espacialidades da política nesse caso têm também caráter menos inercial e cristalizado do que no caso anterior. A fonte de lucratividade é o fundo público, e os seus patamares têm direta associação com a regulação estatal sobre a prestação. Esta se estrutura como um semimonopólio natural, envolvendo uma significativa assimetria de informações entre o regulador (o Estado) e os regulados (as empresas). As lucratividades dependem ainda centralmente dos formatos de remuneração, se por unidade do serviço (por exemplo, passageiro transportado, viagem realizada, domicílio esgotado, quilo ou volume de resíduos coletados) ou por período de prestação, ou ainda por ressarcimento dos custos do serviço prestado, acrescido de remuneração proporcional.

[5] Lascoumes; Le Galès, 2007.

A assimetria de informações e as formas de remuneração tornam a regulação da prestação privada nesses setores amplamente dependente de instrumentos de política pública,⁵ com várias consequências. Por um lado, o crescimento recente de instrumentos disponíveis para políticas urbanas fez crescer um mercado privado fornecedor de serviços e produtos — de sistemas de bilhetagem eletrônica e processamento de informações em transporte público a iluminação e sinalização inteligentes. Por outro lado, a existência de ferramentas tem melhorado as condições para a regulação da prestação de serviços pela redução das assimetrias de informação. Exemplo disso é o melhor controle sobre os fluxos de veículos e passageiros de transporte público, possibilitado pela associação entre GPS e bilhetes eletrônicos de integração.⁶

[6] Campos, 2016.

Um terceiro conjunto inclui o setor de *construção civil* em si, incluindo tanto edificações quanto infraestruturas ou obras públicas em geral. A fonte de remuneração aqui é um lucro de tipo industrial, associado à produção de uma mercadoria (fixa no espaço e construída sob encomenda) — a obra. Novamente o Estado é o principal comprador, embora nesse caso de forma não oligopsônica, visto que atores privados também participam como compradores. O preço e a qualidade dos produtos, entretanto, são fixados internamente pelo Estado. Assim como no grupo anterior, isso gera grandes incentivos para que atores privados “entrem” no Estado e neles influam, explicando em parte por que a corrupção é endêmica no Brasil nesses setores. A terra e a localização não são questões centrais, visto que o Estado as soluciona antes que se inicie o processo de produção.

Por fim temos os capitais associados à prestação de *serviços de consultoria, apoio à gestão e gerenciamento* do próprio Estado nas políticas urbanas. Essas atividades tradicionalmente representavam o centro

das ações de agências e burocracias estatais, mas em período recente têm sido crescentemente contratadas com empresas privadas. A exemplo dos dois casos anteriores, o Estado é um dos únicos compradores, o que também dá contornos fortemente políticos a esse mercado. Trata-se da prestação de um serviço ao próprio Estado (e não pelo Estado, como nos serviços urbanos) e de natureza intelectual (diferentemente das atividades de construção). Por essa razão, a remuneração é proporcional à extensão e complexidade dos serviços prestados e é inversamente proporcional à capacidade do Estado de exercer os seus papéis sociais clássicos de planejamento, organização de atividades e programas e regulação. Para esse tipo de capital, entretanto, o espaço e as localizações são irrelevantes, visto que o produto é imaterial. A centralidade dos elementos técnicos na licitação desse tipo de serviço gera um mercado muito fechado nesse caso, visto que existem sempre poucas empresas com capacitação prévia. Esse caso é especialmente interessante, pois o objeto da contratação pelo Estado que é executado pelo agente privado é parte muitas vezes das próprias capacidades regulatórias.⁷ As empresas de gerenciamento originárias das obras de construção pesada, mas hoje tão comuns em políticas urbanas como habitação, saneamento e meio ambiente, são exemplos desse tipo de capital.

[7] Pulhez, 2016.

O Quadro I resume essas características.

Evidentemente, empresas individuais e grupos empresariais podem ocupar os papéis de vários tipos de capitais ao mesmo tempo, mas, quando o fazem, incorporam e acumulam suas racionalidades respectivas.

QUADRO I
Características dos principais capitais do urbano

Tipo de capital	Estado	Espaço (localização e fluxos)	Origem da valorização	Mercado	Onde pressiona politicamente ou opera
Capital incorporador	Só regulador	É a origem da valorização	Mudança de uso no espaço	Concorrencial	Aprovação de regras e sua aplicação
Capitais dos serviços	Único comprador	Afeta a rentabilidade	Acesso ao fundo público	Oligopsônico	Licitações e definição e operação dos serviços
Construção civil (eq., infra e edif. públicas)	Um comprador entre outros	Indiferente	Acesso ao fundo público	Oligopólico	Licitações e fiscalização das obras
Gestão e consultoria	Substituído, em parte	Indiferente	Acesso ao fundo público	Oligopsônico	Licitações e medição dos serviços

Fonte: elaboração do autor.

MAS COMO E POR QUE OS CAPITAIS TÊM INFLUÊNCIA SOBRE AS POLÍTICAS?

A próxima questão a especificar é de que forma esses capitais influenciam as políticas públicas urbanas. Sem ter a ambição de discutir aqui o lugar dos atores políticos nas teorias do Estado,⁸ apenas localizo os principais argumentos a respeito dos capitais em políticas.

[8] Marques, 1997.

Marxismo

Os argumentos mais disseminados sobre a importância de empresas privadas são oriundos do marxismo. Essa perspectiva nos traz importantes insights sobre os circuitos de valorização e processos econômicos e políticos, mas essa interpretação foi sempre fortemente estruturalista e ligada à captura do Estado, não deixando muito espaço teórico para a contingência. Nesse sentido, construiu-se uma relação ambígua com a agência social, que é ao mesmo tempo valorizada como lutas, mas que nunca se tornam realmente efetivas, devido ao peso das estruturas.

Na primeira das duas distintas formulações clássicas de Marx, o Estado aparece como “nada mais do que uma comissão para administrar os negócios coletivos de toda a classe burguesa”.⁹ Embora se trate de um manifesto, a preponderância das características estruturais da captura do Estado sob o capitalismo e uma agência sobredeterminada por processos macro-históricos são onipresentes nos textos clássicos do marxismo, em especial os econômicos. A segunda visão está contida nos chamados textos políticos, em que o Estado aparece como arena ocupada pelas frações de classe vencedoras de lutas concretas, integrando agência social e contingência política. Marx destaca a complexificação das instituições estatais e reconhece os seus interesses, mas ao final recusa a autonomia: “[...] o poder do Estado não flutua no ar. Bonaparte representa uma classe [...] os camponeses detentores de parcelas”.¹⁰ Naquele caso histórico específico, aquela classe era desorganizada, não influía eleitoralmente e estava ausente da análise até aquele momento. A meu ver, a sua mobilização na análise representou um artifício para manter intacta a ideia de captura estrutural.

[9] Marx; Engels, 1987, p. 36.

[10] Marx, 1982, p. 125.

O próximo momento de atenção privilegiada do marxismo ao Estado aconteceu nos anos 1960 e 1970. Os mesmos dois polos explicativos — processos de acumulação e luta de classes — voltaram a estruturar os modelos teóricos (diferentes) elaborados por Nicos Poulantzas. Em sua versão estruturalista, o Estado seria definido por sua função de isolar o político e manter a unidade, garantindo “a determinação, em última instância, da estrutura do todo pelo econômico”,¹¹ sendo os “agentes apenas suportes de estruturas”.¹² Em sua produção posterior, diferentemente, o Estado é apresentado como a “condensa-

[11] Poulantzas, 1977, p. 14.

[12] Poulantzas, 1977, p. 123.

ção material de uma relação de forças entre classes e frações de classe”, que se cristalizariam em sua estrutura.¹³ A ideia do Estado como arena ocupada pelos politicamente vitoriosos ressoa a segunda interpretação de Marx, mas é também curiosamente similar à do pluralismo a partir dos anos 1950. Em todas elas, o Estado seria um espaço vazio, ao invés de um complexo de organizações imersas em disputas políticas e portadoras de interesses e recursos próprios de poder.

A literatura marxista urbana dos anos 1960 e 1970 seguiu compreensão similar, tanto em clássicos da sociologia como Castells e Lojkin quanto em Harvey na geografia.¹⁴ Mesmo quando a explicação mobilizava atores políticos e econômicos, a política (e o Estado) acabava sobredeterminada. Esse raciocínio aparece mesmo na interessante discussão de capitais específicos de Harvey — muito influente nos estudos urbanos nacionais. Para ele, mesmo que haja diversos agentes pressionando o Estado,

*o capital em geral não pode suportar que o desfecho das lutas [...] seja determinado simplesmente pelos poderes relativos do trabalho, dos apropriadores da renda e da fração dos construtores. Este precisa, periodicamente, [...] produzir desfechos que sejam favoráveis à reprodução da ordem social capitalista.*¹⁵

O capital em geral e os interesses sistêmicos embasam a captura, tornando os atores políticos e as tão citadas lutas sem importância, visto que já sabemos o seu desfecho.

Os teóricos marxistas do final dos anos 1970 e dos anos 1980, entretanto, focaram sua atenção em mecanismos que poderiam explicar a captura. Uma primeira explicação mobilizou argumentos ligados às elites. Para Ralph Miliband, o lugar privilegiado dos capitalistas estaria na socialização comum das elites econômicas e políticas, gerando convergência de visões de mundo e de perspectivas quanto às políticas a serem adotadas.¹⁶ Nessa mesma linha seguiu William Domhoff, acrescentando os efeitos de convergência produzidos por inúmeras outras instituições sociais, como as universidades, os clubes e as instituições políticas como os partidos.¹⁷ Na literatura nacional, a recuperação teórica de Codato e Perissinotto também aponta nessa direção.¹⁸

Outro mecanismo estaria na maior facilidade da ação coletiva dos capitalistas, quando comparada com a dos trabalhadores. A ação coletiva dos primeiros partiria de interesses objetivos, além da concentração das unidades de capital em indivíduos singulares, enquanto as demandas e ações dos trabalhadores deveriam ser construídas em ações coletivas.¹⁹ Para outros, a teia de propriedade entrecruzada das empresas coordenaria os interesses de classe.²⁰

[13] Poulantzas, 1985, p. 130.

[14] Castells, 1983; Lojkin, 1981; Harvey, 1982.

[15] Harvey, 1982, p. 12.

[16] Miliband, 1972.

[17] Domhoff, 1979.

[18] Codato; Perissinotto, 2011.

[19] Offe, 1984.

[20] Useem, 1983.

[21] Offe, 1984; Block, 1992.

[22] Elster, 1989.

Outros autores acrescentaram que o Estado no capitalismo seria sempre dependente do capital para a construção do fundo público, sendo do seu interesse promover políticas que ajudassem a acumulação econômica. Esse argumento sugere que o desenrolar das lutas em torno das políticas se cristalizaria no próprio corpo do Estado, gerando processos de seletividade estrutural para o futuro, incluindo regras formais e organizações, mas também a participação de capitalistas no corporatismo.²¹

Esse deslocamento na direção dos mecanismos certamente evita raciocínios funcionalistas,²² porém não me parece que explique a captura, mas as maiores probabilidades de vitória dos capitalistas, quando comparados com outros grupos sociais. Essa interpretação também pode ser alcançada a partir de outras premissas teóricas, mas produz o problema (comum ao pluralismo) de redução dos interesses do Estado a grupos externos a eles (os capitalistas, nesse caso). E, para entendermos as causas da influência dos capitais, a captura e a ênfase na acumulação em geral mais ocultam do que relevam.

Pluralismo

[23] Hunter, 1953; Dahl, 1961.

[24] Lasswell, 1936.

A segunda perspectiva importante a analisar é o pluralismo. Desde os debates com a teoria das elites nos anos 1950, que tinham as cidades como seu foco principal,²³ os interesses privados tiveram sua ação e importância reconhecidas como grupos de interesse. A produção de políticas corresponderia a “quem fica com o quê, quando e como” na formulação clássica,²⁴ mas os atores privados eram considerados como quaisquer outros atores, mobilizados segundo seus interesses e de forma proporcional à intensidade desses interesses.

[25] Lindblom, 1979.

Apenas nos anos 1970, formulações teóricas pluralistas de destaque começaram a ressaltar a desproporção de recursos de poder entre os atores, sugerindo uma maior probabilidade de vitória para atores empresariais privados.²⁵ A classe política também entrou aqui com força, inclusive com múltiplas conexões com os atores privados, mas as burocracias e instituições estatais permaneceram quase completamente fora do campo de análise. A vitória em disputas políticas dependeria da construção de ações coletivas ou estratégias individuais, sempre envolvendo ação política concreta, analisável, ao invés de qualquer tipo de captura estrutural. Em contrapartida, assim como no marxismo, o Estado continuava sendo considerado como uma casca vazia a ser preenchida pelos grupos vencedores das disputas políticas, apesar de nesse caso estas serem consideradas contingentes e ligadas às dinâmicas eleitorais e ao funcionamento das instituições nas democracias.

Nos anos 1970 e 1980, a literatura urbana produziu modelos sobre o poder na cidade que guardaram especial protagonismo para as empresas privadas. Em primeiro lugar, Harvey Molotch sustentou que, considerando os poucos recursos à disposição das elites políticas locais norte-americanas produzidos pelo seu federalismo fiscal, não restaria outra estratégia a prefeitos e políticos locais senão recorrer ao apoio e ao financiamento do setor privado para a provisão de políticas.²⁶ Isso produziria um viés nas políticas urbanas, gerando uma grande quantidade de projetos de renovação urbana liderados por arranjos institucionais em que as empresas de produção do ambiente construído, especialmente incorporadoras e construtoras, teriam grande proeminência, inclusive com poder decisório. O autor nominou esse modelo de “máquina de crescimento”, compreendida aqui quase como uma armadilha da qual seria muito difícil para as elites políticas locais escapar.

[26] Molotch, 1976.

Alguns anos mais tarde, Clarence Stone organizou a ideia dos regimes urbanos a partir das explicações anteriores de Stephen Elkin e de uma crítica ao modelo pluralista.²⁷ Para ele, o pluralismo erraria ao considerar o poder como uma dimensão associada apenas a controle e mando. Para ele, o poder estaria associado à capacidade de realizar projetos e políticas. Como em economias de mercado grande parte dos recursos está nas mãos do setor privado, o poder político dependeria da capacidade de mobilizar tais recursos e liderar políticas baseadas em coalizões entre atores públicos e privados. Estas, contudo, não seriam apenas baseadas nos interesses dos atores privados, mas também nos dos eleitorados das elites políticas, assim como nos das burocracias responsáveis pela produção concreta de políticas. Nesse sentido, dependendo de condições locais, as coalizões poderiam impulsionar várias agendas e políticas diferentes, desde máquinas de crescimento (para ele “regimes de desenvolvimento”) até *anti-growth machines* (“regimes de preservação”). A exemplo de modelos anteriores, o Estado em si permaneceria pouco tematizado, embora nesse caso não houvesse imperativo teórico para sustentar a sua irrelevância.

[27] Stone, 1993; Elkin, 1985.

Novos atores, novos arranjos e governança

Após os anos 1980, novos arranjos de produção de políticas se disseminaram internacionalmente com a presença de atores privados e do terceiro setor na provisão de políticas, privatização ou concessão de serviços existentes, assim como em diversas formas de parceria. Uma ampla literatura tem investigado esses formatos, com diversas posições contrárias e favoráveis.²⁸ Não cabe aqui discutir em detalhes

[28] Pierre, 1998; Raco, 2014; Davies, 2003.

[29] Davies, 2003.

[30] Raco, 2014.

[31] Lowndes, 2001.

[32] Le Galès, 2011. Para o caso brasileiro ver Marques, 2013.

[33] Fiorina, 1977.

como essa literatura tem destacado a política em novas configurações, mas em todos os casos é reafirmada a importância dos capitais do urbano na formulação e implementação de políticas, por vezes com redução do controle público²⁹ ou democrático.³⁰ Vivien Lowndes, por outro lado, acrescentou a esse campo o efeito das instituições, dos formatos de políticas e dos atores estatais, construindo importantes pontes com o neoinstitucionalismo histórico.³¹

A categoria que permite enquadrar esses padrões de forma mais ampla é a ideia de padrões de governança, entendidos com os conjuntos de atores (estatais e não estatais), padrões de relação de diversos tipos (legais e ilegais, formais e informais) e instituições que subjazem aos processos de produção de políticas.³² Por um lado, essa ideia amplia o foco dos estudos das políticas do próprio governo, o que se pode considerar um ganho analítico em si, independentemente da existência de novos formatos institucionais recentes. Por outro, permite a incorporação nas análises de dimensões informais e mesmo ilegais que efetivamente caracterizam as dinâmicas políticas, mas que ficam de fora de perspectivas mais tradicionais. Entre os atores a considerar, merecem destaque os capitais envolvidos com a produção da cidade, embora seja um problema empírico especificar quais são os capitais mais importantes em cada caso e de que forma fazem valer a sua influência, gerando uma instigante agenda de pesquisa.

Formas de ação política e relações entre atores

A chave para a construção de pontes entre essas tradições está em centrar a atenção na ação política e nas relações entre atores considerados, ao invés de insistir nas diferenças teóricas da descrição dos atores em si e de seus supostos papéis. Nesse particular, a ideia de padrões de governança pode fornecer um enquadramento teórico flexível sobre o ambiente no interior do qual acontecem as interações entre capitais e demais atores.

Na tradição norte-americana, tão próxima do pluralismo, interações como acesso, pressão e influência foram enquadrados como lobby, individual ou coletivo, no interior de instituições, principalmente legislativas. Ainda nos Estados Unidos, a associação entre congressistas interessados em ganhos em seus redutos, burocratas que visam aumentar suas políticas e eleitores (distritos eleitorais) demandantes de benefícios localizados geraria os chamados triângulos de ferro,³³ causando expansão do gasto público em políticas particularistas. Na tradição europeia, diferentemente, os partidos políticos seriam os veiculadores de interesses em formas associativas e representativas diversas. Em nível nacional, essas formas de representação de interesses levaram a grandes acordos no âmbito da sociedade e ao corporatismo.

Localmente, persistiram mobilizações e ação individual no interior de coalizões e redes frente aos governos das cidades.³⁴

A literatura brasileira acrescentou a ideia de anéis burocráticos de poder — “círculos de interessados [...] que cortavam perpendicularmente e de forma multifacética a pirâmide social, ligando [...] segmentos do governo, da burocracia, das empresas, dos sindicatos”.³⁵ Esses anéis explicariam a seletividade dos interesses representados nas políticas desde o período democrático populista até o regime militar. Edson Nunes, por outro lado, sustentou que, em momentos distintos, diversas gramáticas regularam as relações entre público e privado no país, como o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos.³⁶ Mais recentemente, Lazzarini demonstrou a presença e permanência de entrelaçamento entre grupos privados e agentes estatais, mesmo após as privatizações dos anos 1990.³⁷

Em trabalhos anteriores, defendi que a interpenetração de atores públicos e privados na produção de políticas passaria por redes sociais construídas ao longo da formação histórica dos setores de políticas e de suas comunidades profissionais, assim como das trajetórias dos indivíduos. No interior desse “tecido relacional do Estado”, vínculos de diversos tipos, intencionais e não intencionais, pessoais e institucionais, legais e ilegais, construiriam uma teia ampla e heterogênea entre atores, organizações e indivíduos do/no público e do/no privado.³⁸ Os vínculos seriam menos intencionais e mais duradouros do que na ideia de anéis burocráticos e poderiam coexistir com instituições específicas como as do lobby norte-americano e do corporativismo europeu. Os atores privados teriam papel potencial de destaque por seus recursos de poder, mas sua ação dependeria de suas estratégias/ações (coletivas ou individuais) e das posições que ocupam em tal tecido relacional, e não apenas de suas posições de riqueza, status e em organizações.

Sumarizando, a ação política dos grupos privados foi tematizada em um contínuo desde ação de classe (em sentido estrutural) até ação individual, passando por representação corporativa individual ou coletiva no interior de redes de relações pessoais ou organizacionais. Na verdade, exceto pela consideração da captura (que ao mesmo tempo explica a dominação de classe e torna qualquer outra forma irrelevante), essas formas de ação podem se combinar no interior dos ambientes relacionais e institucionais em que se inserem,³⁹ dando forma e conteúdo aos padrões de governança discutidos anteriormente.

MAPEANDO O LUGAR DOS CAPITAIS DO URBANO NAS POLÍTICAS NO BRASIL

A conformação histórica dos campos de políticas dá origem a diferentes conjuntos de atores, padrões de relações, recursos de

[34] Le Galès, 2011.

[35] Cardoso, 1970, p. 151.

[36] Nunes, 1997.

[37] Lazzarini, 2011.

[38] Marques, 2003.

[39] Por exemplo, o declínio da representação corporativa pode acontecer junto com uma maior presença de ações individuais no interior de redes pessoais e/ou organizacionais (Le Galès, 2011).

poder e instituições. Em cada país, cidade e momento essas diferentes configurações especificarão a importância potencial dos atores privados.

No caso brasileiro, a formação histórica do Estado e a constituição dos atores políticos e econômicos deram grandes recursos de poder às empresas privadas, ao mesmo tempo que tornavam o Estado e suas instituições o mais importante ator na produção de políticas. Em uma aparente contradição, portanto, as empresas são muito importantes, e ao mesmo tempo fracas e dependentes do protagonismo estatal. O Estado, por seu lado, está sempre presente e concentra recursos e capacidade decisória, mas depende do setor privado e nele se apoia para inúmeras de suas atividades. Isso ocorreu mesmo no auge do protagonismo desenvolvimentista durante a ditadura militar. Carlos Lessa e Sulamis Dain sugeriram que, na formação do capitalismo nacional a partir de 1930, enquanto o Estado se dedicou à produção de bens intermediários e infraestrutura e os capitais estrangeiros se fixavam na indústria da transformação, os capitais brasileiros se implantaram na indústria da construção e nas casas bancárias.⁴⁰ Na verdade, um cenário similar já se verificava no caso das cidades desde a virada do século XX. Enquanto capitais nacionais de origem estrangeira davam impulso à produção industrial, capitais nacionais da economia cafeeira se urbanizavam para constituir empresas de serviços urbanos (encampadas por concessionários estrangeiros logo depois), assim como empresas de produção imobiliária, de construção e de loteamentos, que permaneceriam nas mãos de nacionais.⁴¹ O legado histórico brasileiro reservou para os capitais da construção e da produção da cidade um papel econômico de destaque, assim como um porte significativo dentre as empresas privadas nacionais.⁴²

Esse legado foi intensificado com a expansão de infraestrutura a partir dos anos 1950 (estradas, hidrelétricas, portos, aeroportos), criando um amplo mercado para empresas de construção pesada. Nesse sentido, não é exagero afirmar que o Estado foi o grande produtor desses setores econômicos (aí incluindo empresas e comunidades profissionais) através de décadas de contratações maciças e continuadas.⁴³ Evidentemente, esses setores viabilizaram uma grande parte da estratégia de desenvolvimento, em uma relação quase simbiótica. Em período recente essa associação vem se reconfigurando em termos de formato e participação respectiva, mas de forma alguma se rompeu.⁴⁴

Assim, os capitais de serviços e construção do ambiente construído dependeram de contratações do Estado desde o final do XIX, embora de forma variável. O papel do setor privado variou historicamente, considerando os ciclos da economia internacional e a inserção do Brasil nesta última,⁴⁵ assim como do desenvolvimento de capacidades estatais — procedimentos, agências e burocracias —, e interesses

[40] Lessa; Dain, 1982.

[41] Marques, 1995; Campos, 2016; Ralize, 2016.

[42] Uma referência comparativa interessante para isso está na ideia dos tipos de capitalismo urbano de Lorrain, 2002.

[43] Camargos, 1993.

[44] Lazzarini, 2011.

[45] Rangel, 1987.

privados e comunidades profissionais — engenheiros, construtoras, fabricantes de equipamentos e materiais, nacionais e locais.⁴⁶ Nesse sentido, o setor privado se envolveu desde cedo na produção direta de políticas urbanas, o que em princípio não difere da experiência internacional. Levi-Faur denomina metaforicamente essas atividades de execução direta de *row* (“remar”) das políticas, diferenciando-as das capacidades estatais de regulação das políticas — *steer* (“manejar o leme”).⁴⁷ O autor sustenta que na segunda metade do século XIX o setor privado fazia tanto *row* quanto *steer*, mas o desenvolvimento de capacidades estatais teria levado à incorporação, nos países centrais, da maior parte de ambas as tarefas pelo Estado entre o primeiro pós-guerra e os anos 1970. Desde então, o *row* das políticas foi crescentemente repassado para o setor privado, enquanto as atividades de *steer* estatal se multiplicaram e cresceram em complexidade.

Vale acrescentar, entretanto, que a ideia de *steer* deve ser detalhada para que tenhamos maior precisão. A regulação inclui ao menos três tipos de atividades: fiscalizar condições contratuais de serviços públicos executados por privados; dar parâmetros e limites para atividades privadas; e, finalmente, realizar as atividades de organização/administração do próprio Estado (um certo “*row* para o *steer*”). Veremos mais adiante que essa distinção é fundamental para entender melhor a divisão de tarefas entre Estado e setor privado em nossas cidades.

No caso brasileiro, o setor privado sempre ocupou papel importante nas políticas urbanas, executando tarefas específicas sob contrato, contratadas por agências locais da administração direta dos anos 1920 aos 1960 e mais tarde por empresas públicas entre os anos 1960 e os 2000.⁴⁸ Por outro lado, as elites locais sempre estiveram ligadas à execução de serviços de construção, incorporação e produção da terra, em especial em pequenos municípios, onde a imbricação local entre as elites políticas e econômicas traz à memória os argumentos levantados pela teoria das elites e por um certo marxismo.⁴⁹ Recentemente, tem ocorrido um esforço mais claro de construção de capacidades de regulação (*steer*) sobre o setor privado contratista, concessionário ou parceiro, na provisão de serviços urbanos como transportes públicos e limpeza urbana (o primeiro sentido de *steer* definido acima).⁵⁰ Algo similar pode ser afirmado acerca do crescimento das políticas de controle estatal sobre ações privadas como trânsito e promoção imobiliária (o segundo sentido de *steer*).⁵¹ Por outro lado, diversifica-se (e amplia-se) a participação privada no controle decisório das políticas em um contínuo que vai de concessões urbanísticas e privatizações de ativos em um lado,⁵² passando por parcerias e concessões⁵³ até as simples (e tradicionais) contratações de execução. Mesmo na provisão de bens em que a execução tradicionalmente já era privada mediante contrato de execução, como na habitação popular, a autonomia do setor privado na implementação se

[46] Marques, 2003; 2013.

[47] Levi-Faur, 2005.

[48] Marques, 2013.

[49] Hunter, 1953; Miliband, 1972.

[50] Campos, 2016; Ralize, 2016; De Paula, 2014.

[51] Requena, 2014; Hoyler, 2014.

[52] Sarue, 2016.

[53] Campos, 2016; Ralize, 2016; De Paula, 2014.

[54] Shimbo, 2016; Marques; Rodrigues, 2013.

[55] Pulhez, 2016.

[56] Arretche, 2012.

ampliou com programas como cartas de crédito ou o Minha Casa Minha Vida.⁵⁴ Adicionalmente, atividades de organização e gestão interna ao Estado (o terceiro sentido de *steer*) que tradicionalmente eram realizados pelas agências e burocracias estatais são contratadas mais e mais com gerenciadoras e consultoras de diversos tipos.⁵⁵

Adicionalmente, os capitais do urbano tendem a acumular muito poder político devido a suas conexões com a classe política, considerando o seu destaque econômico. Isso ocorre através de corrupção associada a obras e outros contratos públicos, como já vastamente demonstrado em inúmeros escândalos políticos, mas também de forma oficial pelo financiamento de campanhas políticas. A escala dos capitais do urbano e as suas conexões os tornam centrais no financiamento de campanhas eleitorais locais e nacionais, o que lhes compra acesso e aumenta a capacidade de influência.

Todos esses argumentos poderiam nos levar a considerar a aplicação do modelo das máquinas de crescimento para o caso brasileiro. Acredito, entretanto, que a sua utilização é equivocada, devido à presença entre nós de um arranjo federativo muito diverso do norte-americano. Desde a redemocratização, as políticas públicas brasileiras foram fortemente reestruturadas, tendo a divisão de competências entre níveis de governo como um eixo central.⁵⁶ Em termos fiscais, apesar de o desenho anterior à Constituição de 1988 ter sido mantido em seus traços gerais, operou-se um aumento substancial dos recursos disponíveis localmente, em parte por transferências automáticas associadas à prestação de serviços e programas, que cresceram no interior de sistemas de políticas com destinação específica (*“ear-marked”*). Esse modelo não gera especificamente investimentos em políticas urbanas, visto que a presença federal no seu financiamento é pequena (diferentemente das políticas sociais), criando uma escassez continuada de recursos. Entretanto, a presença de recursos federais para várias políticas libera recursos arrecadados localmente para políticas urbanas e reduz substancialmente o efeito de dependência dos governos locais aos capitais nacionais, como no raciocínio da *growth machine* norte-americana.

Por outro lado, é razoável argumentar que o financiamento eleitoral e as múltiplas associações entre elites políticas locais e produtores do urbano amalgamam interesses em coalizões políticas e econômicas orientadas à realização de políticas. Os resultados destas, entretanto, são diferentes dos gerados pela armadilha fiscal da *growth machine*. Enquanto nesta a promoção de renovação urbana e o nexos com os capitais incorporadores estão no centro, no modelo brasileiro a obtenção de contratos públicos para obras e serviços parece ser o interesse principal. Os interesses da incorporação imobiliária certamente estão presentes, mas o acesso ao fundo público

é predominante nas estratégias, inclusive pela menor centralidade dos fluxos associados às renovações urbanas nacionais, quando comparadas com as dos países centrais. Se existe alguma máquina nas coalizões urbanas do Brasil, ela está mais ligada à execução de obras e à contratação de serviços do que à captura de valorizações fundiárias produzidas por políticas. Os capitais, portanto, são muito importantes, mas são também dependentes e imbricados com a centralidade do Estado, de forma a acessar o fundo público.

Um último elemento a destacar diz respeito à importância da terra urbana (e da sua propriedade) no Brasil historicamente. Desde muito cedo na urbanização brasileira, a terra e a sua propriedade foram centrais em termos políticos e sociais, considerando o seu lugar na produção e acúmulo da riqueza.⁵⁷ Isso é em parte efeito da centralidade dos capitais do urbano e de suas imbricações com as elites locais, mas tem também um importante elemento que opera na escala dos indivíduos, em praticamente todos os grupos sociais. Historicamente, os grupos sociais mais ricos foram impulsionados para o entesouramento com a terra na busca de ativos reais, considerando a fragilidade dos mercados financeiro e bancário. Por razões diversas, mas resultados similares, os grupos mais pobres e as camadas médias também foram empurrados para a propriedade (da habitação — a clássica casa própria), nesse caso em busca de estabilidade e de forma a combater a precariedade dos mercados de trabalho e das políticas de proteção. O resultado geral foi a disseminação generalizada da propriedade da casa e/ou da terra no Brasil como forma de acesso à moradia, mesmo que em muitos casos de maneira ilegal ou irregular. Portanto, se a realização de políticas de planejamento territorial ativo e de regulação dos usos e das valorizações da terra já importa usualmente na imposição de perdas a grupos específicos, no caso brasileiro isso alcança quase todos. Como consequência, esse tipo de políticas enfrenta grandes resistências, não apenas dos capitais do urbano, mas dos mais variados grupos sociais.

Por essa razão, capitais do urbano sempre se fazem presentes nos processos de decisão e na implementação de políticas entre nós. Isso acontece raramente em institucionalidades participativas como conselhos, ainda mais raramente por representação corporativa, e comumente por ação individual no interior do tecido relacional do Estado. Recentemente, a participação privada aumentou ainda mais com novos formatos institucionais (como parcerias), assim como no interior do próprio Estado, com cada vez mais serviços contratados externamente. Por outro lado, o governo local, ao menos em São Paulo, vem aumentando fortemente as capacidades de regulação da ação privada, através de novas instituições, agências, procedimentos e instrumentos de políticas, como veremos neste dossiê. Esses processos têm ao

[57] Maricato, 2011.

mesmo tempo reconfigurado as relações entre público e privado e re-colocado a aparente contradição da mútua presença forte do Estado e dos capitais em nossas políticas urbanas, mas agora de maneira mais próxima à descrição do capitalismo regulatório.

À GUIA DE CONCLUSÃO

Sumarizo aqui os principais argumentos levantados, menos para concluir, e mais com o intuito de abrir caminhos em uma agenda de pesquisa sobre os capitais do urbano na produção das políticas do urbano.

O artigo defendeu em primeiro lugar ser central incorporar os capitais aos estudos de políticas do urbano, mas considerando em especial os capitais que denomino capitais do urbano, envolvidos com a produção do ambiente construído, ao invés do capital em geral ou empresas privadas genericamente. A especificação desses atores como capitais tem por objetivo destacar a centralidade dos seus processos de produção e valorização (para além de meramente suas estratégias empresariais), assim como trazer para o centro da análise a economia política desses setores, incluindo dimensões econômicas, mas também políticas e ligadas à dinâmica das políticas públicas. Esses atores são considerados importantes devido aos recursos de poder que controlam e à sua capacidade de influência através de mecanismos descritos pela literatura.

Entretanto, o artigo afastou explicitamente dimensões de captura estrutural do Estado, assim como a ação política desses atores enquanto classe, elementos sustentados classicamente, mas presentes na literatura urbana até hoje. As investigações sobre políticas do urbano só têm a ganhar com a incorporação das dinâmicas, ações e estratégias políticas concretas dos capitais do urbano sem apriorismos, mas incluindo-os em relação com outros atores na formação de coalizões cercadas de instituições e construídas historicamente. Nesse sentido, ganham destaque interesse as formas (organizativas, institucionais e relacionais) pelas quais as estratégias são construídas e implementadas. Além disso, o artigo destacou e diferenciou quatro tipos de capitais do urbano considerando suas características — incorporação, serviços urbanos, construção civil e gerenciamento e apoio ao Estado. A presença e as estratégias desses capitais nas políticas são enquadradas pelas especificidades dos seus processos de valorização (originárias da valorização da terra ou do acesso ao fundo público), de suas relações com o Estado (como comprador único, comprador entre outros ou meramente regulador das atividades privadas no mercado) e com o espaço (através de fluxos ou com localizações singulares, influenciado ou não as remunerações).

No caso brasileiro, os transcurso históricos de formação do Estado, da economia e das cidades deram grande centralidade potencial aos ca-

pitais do urbano na economia e na política. Isso aconteceu, entretanto, sempre de forma imbricada com as próprias organizações estatais, tendo sido esse setor econômico criado e moldado por elas, não só através de regulação estatal, mas também pela contratação continuada e seletiva de seus serviços. Sua importância nos dias de hoje, portanto, está na sua relevância nas economias nacional e locais, na sua imbricação com as elites políticas locais e no financiamento de campanhas políticas. A isso se adiciona a importância da terra urbana e da propriedade da habitação para vários grupos sociais, tornando especialmente difícil implementar políticas de regulação dos usos e das valorizações fundiárias. Quando em comparação com o de outros países, por fim, nosso federalismo reduz os efeitos de dependência econômica das políticas locais aos capitais do urbano, embora não diminua a centralidade do acesso ao fundo público para estes últimos. Como resultado, é relativamente menor a relevância de políticas de renovação, embora sejam absolutamente centrais para esses setores econômicos (e para uma parte do sistema político, ao menos) a execução de obras públicas e a contratação de serviços públicos com empresas privadas.

As dinâmicas recentes tenderam a aumentar a presença e a força privada na decisão e na implementação com novos formatos de prestação, mas também com a fragilização do Estado pela contratação de serviços privados para várias atividades de gestão do próprio Estado. Por outro lado, esforços genuínos e bem-sucedidos de construção de capacidades de regulação em nível local, ao menos em São Paulo, têm aumentado as capacidades do Estado, recolocando um legado de dependência mútua entre Estado e capitais do urbano.

EDUARDO MARQUES é professor livre-docente do Departamento de Ciência Política da USP e pesquisador e vice-diretor do Centro de Estudos da Metrópole (Cepid/Fapesp). Atualmente é presidente do RC21 da ISA, professor colaborador da Escola Urbana da Sciences Po (Paris) e editor correspondente da IJURR. É bolsista CNPq 1B.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arretche, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz; FGV, 2012.
- Block, Fred. "Capitalism without Class Power". *Politics & Society*, v. 20, n. 3, set. 1992.
- Camargos, Regina. *Estado e empreiteiros no Brasil: uma análise setorial*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — IFCH/Unicamp, Campinas, 1993.
- Campos, Marcos. "Ônibus, mercados e o palimpsesto: empresas de transportes urbanos na cidade de São Paulo". *Novos Estudos — Cebap*, n. 105, 2016.
- Cardoso, Fernando. "Planejamento e política: os anéis burocráticos". In: Lafer, Betty (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1970.
- Castells, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- Codato, Adriano; Perissinotto, Renato. *Marxismo como ciência social*. Curitiba: Ed. UFPR, 2011.
- Dahl, Robert. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press, 1961.
- Davies, Jonathan. "Partnerships versus Regimes: Why Regime Theory Cannot Explain Urban Coalitions in the UK". *Journal of Urban Affairs*, v. 25, n. 3, pp. 253-269, 2003.
- De Paula, Pedro. *As parcerias público-privadas de metrô de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico) — Faculdade de Direito/USP, São Paulo, 2014.

Recebido para publicação
em 5 de fevereiro de 2016.

Aprovado para publicação
em 25 de abril de 2016.

NOVOS ESTUDOS

CEBRAP

105, julho 2016

pp. 15-33

- Domhoff, William. *The Powers That Be: Processes of Ruling Class Domination in America*. Nova York: Vintage, 1979.
- Elkin, Stephen. "Twentieth Century Urban Regimes". *Journal of Urban Affairs*, v. 7, n. 2, primavera 1985.
- Elster, Jon. "Marxismo, funcionalismo e teoria dos jogos". *Lua Nova*, n. 17, jun. 1989.
- Fiorina, Morris. *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. New Haven: Yale University Press, 1977.
- Harvey, David. "O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas". *Espaço e Debates*, v. 2, n. 6, 1982.
- Hoyler, Telma. *Incorporação imobiliária e intermediação de interesses em São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — FFLCH/USP, São Paulo, 2014.
- Hunter, Floyd. *Community Power Structure*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1953.
- Lascoumes, Pierre; Le Galès, Patrick. "Understanding Public Policy through Its Instruments". *Governance*, v. 20, n. 1, pp. 1-21, 2007.
- Lasswell, Harold. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, OH: Meridian, 1936.
- Lazzarini, Sérgio. *Capitalismo de laços*. São Paulo: Campus, 2011.
- Le Galès, Patrick. "Urban Policies in Europe: What Is Governed?". In: Bridge, Gary; Watson, Sophie (Org.). *The New Blackwell Companion to the City*. Oxford: Blackwell, 2011.
- Lessa, Carlos; Dain, Sulamis. "Capitalismo associado". In: Belluzzo, Luiz; Coutinho, Renata (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- Levi-Faur, David. "The Global Diffusion of Regulatory Capitalism". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 598, pp. 12-27, 2005.
- Lindblom, Charles. *Política e mercados: os sistemas políticos e econômicos do mundo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- Lojkine, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- Lorrain, Dominique. "Capitalismes urbains: des modèles européens en compétition". *L'Année de la régulation*, n. 6, 2002.
- Lowndes, Vivien. "Rescuing Aunt Sally: Taking Institutional Theory Seriously in Urban Politics". *Urban Studies*, v. 38, n. 11, pp. 1593-1971, 2001.
- Maricato, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.
- Marques, Eduardo. "Da higiene à construção da cidade no Rio de Janeiro". *Revista História, Ciência, Saúde — Manginhos*, v. 2, n. 2, 1995.
- _____. "Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos". *BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais*, n. 43, 1997.
- _____. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2003.
- _____. "Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo". *Brazilian Political Science Review*, v. 7, n. 3, 2013.
- Marques, Eduardo; Rodrigues, Leandro. "O Programa Minha Casa Minha Vida na metrópole paulistana". *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 15, n. 2, 2013.
- Marx, Karl. *O 18 de brumário de Luís Bonaparte*. Lisboa: Avante, 1982 [1869].
- Marx, Karl; Engels, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. Moscou: Progresso, 1987 [1848].
- Miliband, Ralph. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- Molotch, Harvey. "The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place". *The American Journal of Sociology*, v. 82, n. 2, pp. 309-332, 1976.
- Nunes, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Enap, 1997.
- Offe, Claus (Org.). *Problemas estruturais do Estado capitalista*. São Paulo: Tempo Brasileiro, 1984.
- Pierre, Jon (Org.). *Partnerships in Urban Governance: European and American Perspectives*. Nova York: Palgrave, 1998.
- Poulantzas, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- _____. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- Pulhez, Magaly. "A gestão da política habitacional em São Paulo: notas sobre as interações entre Estado e empresas privadas". *Novos Estudos — Cebrap*, n. 105, 2016.
- Raco, Mike. "Delivering Flagship Projects in an Era of Regulatory Capitalism". *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 38, n. 1, pp. 176-197, 2014.
- Ralize, Samuel. "A economia política da limpeza urbana em São Paulo". *Novos Estudos — Cebrap*, n. 105, 2016.
- Rangel, Ignácio. "O papel dos serviços de utilidade pública". In: CCJE/UFRJ. *Crise urbana e privatização dos serviços públicos*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1987.
- Requena, Carolina. *Políticas públicas de mobilidade em São Paulo: instituições e atores*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — FFLCH/USP, São Paulo, 2014.
- Saruê, Betina. "Os capitais urbanos do Porto Maravilha". *Novos Estudos — Cebrap*, n. 105, 2016.
- Shimbo, Lúcia. "Sobre os capitais que produzem habitação no Brasil". *Novos Estudos — Cebrap*, n. 105, 2016.
- Stone, Clarence. "Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach". *Journal of Urban Affairs*, v. 15, n. 1, pp. 1-28, 1993.
- Useem, Michael. "Business and Politics in the United States and United Kingdom: The Origins of Heightened Political Activity of Large Corporations during the 1970s and Early 1980s". *Theory and Society*, v. 12, n. 3, 1983.
- Whitaker, João. *Notas sobre a visão marxista da produção do espaço urbano e a questão da "renda da terra"*. São Paulo: FAU/USP, 2015. Mimeografado.