

## A POLÍTICA DO URBANO COMO REFERENCIAL ANALÍTICO PARA AS POLÍTICAS URBANAS: CONSTRUÇÃO DE SEU ESQUEMA TEÓRICO E CONCEITUAL

*Carlos Eduardo de Souza Cruz\**

\*Universidade de São Paulo, Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, SP, Brasil

### Resumo

*O objetivo deste artigo é compreender a política do urbano como um referencial analítico para estudos e para pesquisas sobre políticas urbanas no Brasil, em uma interpretação sistemática do esquema teórico e conceitual utilizado pelo cientista político Eduardo Marques para desenvolver sua abordagem. Publicações de Marques desde os anos 1990 foram objeto de levantamento e de análise, tendo sido priorizados os trabalhos que versam sobre temas relacionados ao Estado, à política urbana e à política local. De grande complexidade interpretativa, a consolidação da política do urbano como efetivo referencial de análise e de pesquisa voltado aos estudos sociais e urbanos depende, em ampla medida, de sua disseminação no campo multidisciplinar em que se insere.*

### Palavras-chave

*Ação Pública; Cidades; Governança Urbana; Política do Urbano; Política Urbana.*

## THE POLITICS OF THE URBAN AS AN ANALYTICAL FRAMEWORK FOR URBAN POLICIES: CONSTRUCTION OF ITS THEORETICAL AND CONCEPTUAL SCHEME

*Carlos Eduardo de Souza Cruz\**

\*Universidade de São Paulo, Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, SP, Brasil

### Abstract

*The objective of this article is to understand the politics of the urban as an analytical framework for studies and research on urban policies in Brazil, seeking to systematically interpret the theoretical and conceptual scheme used by the political scientist Eduardo Marques to develop his approach. Marques' publications from the 1990s onwards were subjected to survey and analysis, with works related to the State, urban politics, and local politics being prioritized. Of great interpretative complexity, the consolidation of the politics of the urban as an effective framework for analysis and research focused on social and urban studies largely depends on its dissemination in the multidisciplinary field in which it is inserted.*

### Keywords

*Public Action; Cities; Urban Governance; Urban Politics; Urban Policy.*

# A POLÍTICA DO URBANO COMO REFERENCIAL ANALÍTICO PARA AS POLÍTICAS URBANAS: CONSTRUÇÃO DE SEU ESQUEMA TEÓRICO E CONCEITUAL

*Carlos Eduardo de Souza Cruz*

## 1. Introdução

O artigo trata da política do urbano, um objeto de estudos que se desenvolveu a partir de meados do século passado no âmbito de debates sobre democracia e sobre governo local. O entendimento a esse respeito foi crescente nas décadas seguintes, abrindo-se à complexidade da dinâmica política das cidades (Lowndes, 2001; Marques, 2024). Marcada pelo caráter de proximidade em relação à vida urbana (Pierre, 2011), a política do urbano expressa a dimensão política da organização e do governo das cidades, cuidando da gênese, da aquisição, das formas e dos usos do poder (Davies; Imbroscio, 2009).

Este artigo, não obstante, volta-se à política do urbano na interpretação do cientista político Eduardo Marques, autor que nos serve de principal referência e que investiga as políticas públicas e, em especial, as políticas urbanas no Brasil. Em Marques (2017a; 2018; 2021), a política do urbano adquire feição relativamente particular ao se estruturar como referencial analítico para estudos e para pesquisas sobre as políticas urbanas. Estando fundamentada em ampla literatura social, política e urbanística, são muitas as dificuldades interpretativas a seu respeito, sobretudo por variar a familiaridade de cada leitor com as diferentes matrizes teóricas que lhe são inerentes.

Em grande medida, essas dificuldades explicam-se pelo próprio contexto em que a política do urbano se insere, tendo em vista carências identificadas no diálogo entre os estudos urbanos e os estudos sociais (Judd, 2005; Marques, 2013b; 2017a; 2018; 2021; 2024). Mesmo sem exclusividade na busca pelo entendimento das

instituições e das relações de poder que envolvem as cidades,<sup>1</sup> a política do urbano é capaz de aportar um repertório político de significativo desenvolvimento em seu campo de origem, o que justifica o interesse nessa interdisciplinaridade. O direcionamento do foco para as cidades, por sua vez, requer uma análise que passa a ser mediada pelo espaço urbano, e não necessariamente pelas categorias estatísticas da Ciência Política tradicional (Magnusson, 2010).

O artigo objetiva compreender como a política do urbano se estruturou como um referencial de análise e de pesquisa voltado aos estudos sociais e urbanos. Para isso, foi necessário realizar um levantamento e uma análise da produção científica publicada por Marques desde os anos 1990, tendo sido privilegiados os trabalhos autorais que versam sobre temas relacionados ao Estado, à política urbana e à política local, incluindo publicações organizadas pelo autor.<sup>2</sup> Além de obras de sua autoria, o levantamento baseou-se em periódicos e repositórios nacionais e internacionais dedicados às Ciências Sociais e Políticas, como a *Revista Brasileira de Ciência Política*, a *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, a *Revista de Sociologia Política*, a *Brazilian Political Science Review* e o Scielo Brasil. Em sequência, uma interpretação sistemática do conjunto levantado foi efetivada, a fim de integrar uma construção teórica que se apresenta diferida no tempo.

Além desta introdução e das considerações finais, o artigo apresenta outras duas seções. A primeira delas, subdividida em quatro partes, apresenta as principais bases teóricas utilizadas por Marques no desenvolvimento de sua proposta sobre a política do urbano. Para tanto, revisa-se a interpretação do autor acerca de deslocamentos da teoria social e política que ocorreram a partir do pós-guerra, enfatizando a politização desse processo e a importância do neoinstitucionalismo, da análise setorial e do *state-in-society* em seu pensamento. Em seguida, situa-se sua perspectiva no âmbito dos estudos urbanos, exercício necessário ao melhor entendimento da articulação teórica elaborada pelo autor sobre a dimensão espacial da política e das políticas urbanas. Situa-se seu pensamento também no âmbito das discussões relativas à governança e à política local, o que conecta a abordagem de Marques a uma das principais vertentes dos estudos políticos contemporâneos. Na seção seguinte, são analisados os elementos e as especificidades da política do urbano, mantendo-se o foco na proposta do autor.

---

1. A literatura sobre planejamento urbano, por exemplo, avança sobre as formas de intervenção e de interação entre agentes políticos e sociais quanto à organização e à produção da cidade. Ver, por exemplo, BRINDLEY, T.; RYDIN, Y.; STOKER, G. *Remaking planning: the politics of urban change*. 2 ed. London; New York: Routledge, 2005.

2. Essas publicações (Marques, 2018; 2021) dão conta da aplicabilidade da proposta do autor, evidenciando a variedade de debates e de recortes temáticos que tem sido associada a ela.

## 1. O Estado, as políticas públicas e o urbano

A construção da política do urbano como um referencial analítico para o estudo e para a pesquisa sobre políticas urbanas ocorreu com base na interpretação de Eduardo Marques acerca dos principais deslocamentos da teoria social e política quanto ao campo da ação estatal. Já no primeiro dos trabalhos examinados, aparecem temáticas que se revelariam recorrentes em produções do autor, inclusive as mais recentes. Marques (1997) propôs-se analisar o papel de diferentes atores políticos no processo de produção das políticas públicas, elaborando uma revisão crítica da literatura sociopolítica sobre a natureza do Estado. Com esse trabalho, foram fixadas concepções que permitem compreender algumas de suas principais perspectivas.

Uma delas refere-se ao caráter contingente da ação estatal, o que, em Marques, equivale a dizer que as políticas públicas são inerentemente contingentes. Assumindo essas políticas como o “Estado em ação”,<sup>3</sup> o autor insere-se entre aqueles que anunciaram o “esgotamento explicativo dos modelos macroteóricos”, notadamente o marxismo (Marques, 1997, p. 67). Sua análise aponta para o fato de que as profundas mudanças socioeconômicas que se iniciaram na década de 1970, com o desmonte do Estado de bem-estar social e com a superação do fordismo, também alcançaram as Ciências Sociais.

O pressuposto de contingência da ação estatal atinge fundamentos de correntes teóricas que concedem a aspectos estruturais a condição de primeira e de última variável explicativa. Esse pressuposto demandaria uma diversificação analítica em relação aos atores sociais, significando uma abertura à variedade de agentes, conflitos e de circunstâncias associados às políticas públicas. O autor critica ainda a pretensa capacidade dos modelos macroteóricos de “hegemonizar” determinado conjunto de questões, o que teria evidente contraste com as bases de “convergência”, isto é, diálogo e articulação interdisciplinar, que marcariam as novas abordagens da teoria social.

Marques (1997) dedicou sua crítica, sobretudo, ao neomarxismo, entendido por ele como uma vertente marxista que voltou a problematizar o papel do Estado na sociedade capitalista nos anos 1960. Embora tenha analisado diferentes ênfases trabalhadas por autores da corrente, como a dependência e a seletividade estruturais do Estado capitalista, Marques identificou o recurso ao estruturalismo como aspecto comum entre eles. A crítica do autor foi direcionada à ideia de sobredeterminação, que conduziria à definição apriorística do resultado de conflitos sociais concretos e, em termos práticos, à captura estatal.

---

3. Marques (1997; 2013b; 2021) utiliza como referência JOBERT, B.; MULLER, P. *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF, 1987.

O recurso ao estruturalismo seria utilizado mesmo por autores que concebiam a possibilidade de autonomia relativa do Estado em conjunturas específicas, como seriam os períodos de crise do sistema. Haveria, desse modo, uma relação ambígua quanto às possibilidades ou quanto ao potencial da agência no processo político, na medida em que, no limite, ela cederia ao “peso das estruturas”.

Para desenvolver sua crítica aos neomarxistas, o autor apresentou três abordagens teóricas que ganharam força nas últimas décadas do século passado: o neoinstitucionalismo, a análise setorial e a abordagem do *state-in-society*. Não cabe aprofundar a discussão sobre essas novas abordagens, pois foi isso que o próprio autor fez. Importa-nos compreender, isso sim, em que termos Marques superou matrizes (macro)teóricas, como o marxismo, e em que bases ele passaria a desenvolver suas investigações, trajetória em que sua proposta sobre a política do urbano seria consolidada. O neoinstitucionalismo, a análise setorial e o *state-in-society* revelam-se como articuladores de muitos trabalhos do autor, precisamente por se constituírem como um apoio teórico para tomar as políticas públicas, em concreto, como objeto de análise.

#### 1.1 Neoinstitucionalismo, análise setorial e *state-in-society*

Marques tem perspectiva instrumental sobre o neoinstitucionalismo, não o tomando como uma escola propriamente dita, e sim como um “ferramental analítico” (Marques, 1997, p. 68-69). Esse posicionamento contrasta com referências do campo, como Peters (1999), para quem as principais abordagens neoinstitucionalistas, quando tomadas em conjunto, formam uma corrente teórica propriamente dita. Como seja, ao focar questões atinentes ao Estado e a seu comportamento, fica manifesta a aderência de Marques ao neoinstitucionalismo histórico (Evans; Rueschemeyer; Skocpol, 1985).

O neoinstitucionalismo assume a capacidade das instituições de condicionar processos políticos. Esse aspecto rompe com perspectivas teóricas que negligenciavam o conteúdo volitivo existente no interior do Estado, a exemplo dos interesses específicos do funcionalismo e das instituições públicas. A teoria política moderna não acomodou bem a capacidade da esfera político-institucional de fazer escolhas (March; Olsen, 2008), o que contrasta, por exemplo, com a ideia de insulamento burocrático. A possibilidade de autonomia estatal no âmbito do funcionamento regular do Estado conecta-se a isso também.

Marques (1997) toma do neoinstitucionalismo importantes chaves de interpretação para alcançar a ideia de que a hierarquia dos fatores mais importantes para o exame das ações estatais é dada *a posteriori*, sobretudo a partir da análise de caso. Nesse sentido, nem a captura nem a autonomia estatal podem ser totalmente

presumidas, muito embora o processo político esteja inserido em dinâmicas estruturais e apresente “regularidades causais” (Skocpol, 1985), capazes de gerar tendências ou probabilidades para a ocorrência dos fatos.

A política do urbano em Marques foi consolidada como representativa disso, mobilizando ainda outras propostas neoinstitucionalistas, como a ideia de legados e de capacidades estatais e o foco sobre os canais de interação entre o Estado e a sociedade (Marques, 2017a; 2024).

A análise setorial é a segunda das abordagens utilizadas na crítica às macroteorias. O grande diferencial da abordagem é a ênfase conferida ao “Estado em ação”, dela derivando, em muito, a compreensão de Marques sobre as políticas públicas como o “conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais” que requerem o entendimento sobre “por que e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam” (Marques, 2013b, p. 24). A corrente reflete o ganho de importância das práticas e das identidades setoriais na teoria social, como características não de uma classe social genericamente considerada, e sim de grupos potencialmente diferenciados. Há certa ênfase em relação à burocracia pública e às corporações profissionais, por influenciarem o processo político de maneira significativa.

Com a análise setorial, Marques volta-se ao modo como os setores<sup>4</sup> podem pautar a produção de políticas e o padrão cultural dominante, tendo em vista que “toda política pública é concebida a partir de uma representação do setor à qual ela se refere” (Marques, 1997, p. 84-85). As políticas públicas estariam relacionadas a três elementos fundamentais: (i) a relação global-setorial, (ii) o referencial do setor e (iii) os mediadores da política. O relevante é saber em que medida o referencial de um setor, que expressa os papéis setoriais na sociedade e a respectiva representação social, consegue influenciar o conjunto da sociedade, isto é, o referencial global. Essa projeção depende da atuação dos chamados mediadores da política, que são atores com certa dominância em seus setores e nas relações intersetoriais. Os mediadores são agentes ou grupos de agentes que estão mais envolvidos na disputa relativa à produção de políticas.

O processo interativo global-setorial importa consequências para a dinâmica de produção das políticas públicas, sobretudo por tornar improvável que uma causa particularíssima – isto é, advogada por um ator setorial, mas que nem sequer foi incorporada pelo referencial do setor – seja convertida em ação do Estado, o que significaria passar a compor o referencial global. A utilidade da análise setorial

---

4. “Setor” consiste no conjunto de papéis sociais que se reproduzem autonomamente e que se estruturam por meio de uma lógica verticalizada (Marques, 1997, p. 84).

encontra-se, em grande medida, na ênfase que atribui à necessidade de as partes que compõem o referencial do setor serem capazes de impactar o todo, ou seja, o referencial global.

A diferenciação entre setores é apenas abstrata, dada a interpenetração existente entre eles; afinal, as relações sociais estruturam-se fluidamente em meio a uma multiplicidade de ambientes, como os sistemas econômicos, administrativos, e assim por diante. Um indivíduo pode estar inserido como consumidor em determinado conjunto de relações e como militante político ou acadêmico em outro, o que vai condicionar suas preferências e seu modo de agir. Esse raciocínio contrapõe-se à ênfase marxista atribuída à sobredeterminação das relações econômicas.

Marques (1997) critica o marxismo valendo-se ainda do *state-in-society* ou Estado na sociedade, em interpretação literal. Essa abordagem matiza o próprio neoinstitucionalismo, ao postular menor foco sobre as instituições estatais e ao ressaltar a importância das relações entre as esferas sociais e políticas, que se condicionam mutuamente. O *state-in-society* sustenta (i) que a performance estatal não depende apenas do insulamento burocrático, mas também da interação com a sociedade, sendo os agentes sociais capazes de relativizar o poder dos agentes estatais; (ii) que é necessário analisar o Estado em seus múltiplos níveis, podendo haver, por exemplo, insulamento em órgãos federais, porém acentuada pressão e captura de instituições locais; e (iii) que a interação Estado-sociedade não constitui necessariamente um jogo de soma zero.

Marques toma do *state-in-society* a noção de que o resultado do “jogo político” deverá ser analisado no âmbito da interação Estado-sociedade, marcada por “múltiplas arenas de dominação e de oposição” (Marques, 1997, p. 89). Isso se relaciona ao conceito de *fit* ou de encaixe do neoinstitucionalismo (Skocpol, 1992) e explicita o caráter contingente do processo político. O autor observa que os capitalistas têm condições comparativamente privilegiadas para influir sobre a ação estatal ou, ao menos, para exercer poder de veto sobre o processo político. Não obstante, ao controlarem a máquina pública, os agentes estatais podem gerar perdas relevantes aos agentes privados, o que deveria ser considerado por todos aqueles que pretendam maximizar seus ganhos na arena política.

## 1.2 A politização da análise de políticas públicas

A crítica de Marques às abordagens macroteóricas é acompanhada por uma interpretação sobre como evoluíram os debates que se voltaram à atuação estatal, especialmente na segunda metade do último século. Para o autor, esses debates constituíram *deslocamentos teóricos* que, em conjunto, expressaram a crescente politização da forma de compreender a produção das políticas públicas. Há nisso diferença frontal com a tradição política moderna. O racionalismo e o



behaviorismo, ascendentes sobre o incipiente campo da *policy science*, conferiram ênfase não à dimensão política dos processos decisórios, mas à biológica, à comportamental e à formalista (Marques, 2013b).

O processo de politização reflete o ganho de importância das instituições estatais e dos atores políticos para a análise das políticas públicas, diminuindo o valor que se costumava atribuir à racionalidade. A crescente politização evidencia, ainda, uma análise mais complexa sobre o modo de funcionamento do Estado e sobre o contexto em que este se insere, viabilizada, do ponto de vista epistemológico, pela convergência dos deslocamentos da teoria social, e não por um rompimento absoluto (Marques, 1997; 2013b). Isso explica o interesse de Marques em enfatizar (re)formulações teóricas que dão suporte ao caráter contingente e relacional do processo político e que tenham contribuído para consolidar a importância da dimensão interna do Estado nessa dinâmica. Nesse sentido, a politização é fundamental para entender a política do urbano em Marques, que assumiu antes um perfil *policy-centered* do que estatista (Skocpol, 1992).

Entre os deslocamentos, Marques (1997; 2013b) destaca, por exemplo, o rompimento com a noção de um processo político linear, baseado em etapas rigidamente determinadas, e de uma racionalidade decisória que não abrange a possibilidade de ajustes marginais e estratégicos por parte dos agentes. É o reconhecimento, em verdade, da aparente desordem do processo de produção das políticas públicas e de sua natureza incremental (Lindblom, 2010 [1959]). É ainda em decorrência do pluralismo, consolidado por Dahl (1961), que o ator político começaria, aos poucos, a ser tido como um agente significativo da produção de políticas, e não apenas como simples intermediário. O entendimento sobre o processo político tornava-se mais conflituoso também e se passou a admitir a existência de interesses, de disputas e de decisões ocultas, em contraste com a noção tradicional sobre o exercício explícito de poder (Bachrach; Baratz, 1963).

Nos anos 1970, enfatizou-se a assimetria de poder entre os atores, deixando clara a posição privilegiada dos agentes privados empresariais. A redução da importância da racionalidade e da etapa decisória na produção das políticas públicas jogou luzes sobre a fase de implementação, que passou à condição de núcleo analítico das discussões. Admitir que a implementação também é capaz de gerar conflitos significou inverter a estrutura causal entre política e políticas públicas considerada até então. A análise de Lowi (1972) é tida como precursora do neoinstitucionalismo, junto ao “modelo da lata de lixo” de Cohen, March e Olsen (1972),<sup>5</sup> por ter assentado

---

5. Nesse modelo, os atores atuam de acordo com capacidades e constrangimentos existentes, o que conduz a decisão política àquilo que pode ser realizado, e não ao que deveria ser realizado com base em uma lógica normativa, contrastando com a análise clássica de políticas públicas.

que não apenas a “política” produz “políticas públicas”, mas estas também são capazes de condicionar a dinâmica política.

Os anos 1980 e 1990 testemunharam a multiplicação de modelos de análise de políticas públicas (Souza, 2006), os quais explicitam a abertura epistemológica das teorias sociais e políticas à diversidade do processo político, cada vez mais atravessado pelos tipos de interação entre atores políticos e sociais. Atores que aportam ideias, agendas, capacidades, interesses e visões de mundo a um processo que se desenvolve em contextos sociopolíticos e institucionais não apenas diversificados, mas que são dinâmicos e delimitadores das relações de poder. Nessa movimentação teórica, que acompanha mudanças sociais abrangentes, o neoinstitucionalismo ganhou ascendência sobre o campo das políticas públicas. Esses movimentos teóricos subjazem o pensamento de Marques e influenciaram de maneira determinante sua abordagem a respeito da política do urbano.

### 1.3 Espaço urbano e políticas urbanas no Brasil

A proposta de Marques sobre a política do urbano é um desdobramento de sua intenção de pesquisar a “ontologia espacial da política” (Marques, 2017a, p. 3-7). Embora se diferencie dos economistas políticos marxistas, para quem o espaço é acessório às relações econômicas,<sup>6</sup> o autor compartilha com diferentes vertentes teóricas uma concepção espacial dialógica, em que o espaço é tanto um produto social como uma dimensão constitutiva da política, “pois a política se localiza no tempo e no espaço” (id., p. 3). Ainda no princípio dos anos 1970, Lefebvre (1970) e Harvey (1973) haviam recuperado o princípio marxista da produção social do espaço, rompendo com uma noção que o considerava simples cenário ou meio físico, uma dimensão inerte e passiva quanto aos processos sociais. Nesse sentido, Marques (id., *ibid.*) entende o espaço urbano como “conjunto relacionado (e socialmente construído) de vizinhanças, contiguidades, distâncias e fluxos criados e recriados pelos atores do urbano, assim como os significados que dão sentido a esses atores”.

Uma das primeiras leituras de Marques sobre o tema foi elaborada em uma revisão da literatura nacional e internacional. O autor caracterizou o trabalho, escrito com Bichir, como exercício prévio à construção de um “novo quadro conceitual coerente analiticamente para o estudo do urbano brasileiro, que incorpore os constrangimentos estruturais, a herança histórica das relações e instituições brasileiras, mas que deixe espaço para a análise dos atores e agentes sociais” (Marques; Bichir, 2001, p. 9). Tratava-se de alcançar um arcabouço analítico voltado à abordagem das

---

6. A esse respeito, ver GOTTDIENER, M., *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: EdUSP, 1993.

políticas urbanas no país; dessa maneira, é possível localizar, no limiar deste século, as origens mais diretas da proposta de Marques sobre a política do urbano.

Marques e Bichir (2001) destacaram o economicismo das análises sobre o processo de urbanização que marcaram as décadas de 1970 e de 1980, como em Lojkin (1981) e Castells (1983). A corrente crítica mais difundida tinha fundamentos marxistas e estava associada às dinâmicas estruturais do processo de acumulação capitalista, de reprodução da força de trabalho e de legitimação do sistema. Esse economicismo contrasta muito claramente com a ênfase política do pensamento de Marques no tocante às questões urbanas. No caso brasileiro, a ênfase dos autores foi dirigida às interpretações sobre os processos produtores do espaço urbano que estiveram conectadas ao chamado “modelo metropolitano” que se desenvolveu no país.

Dialogando com o paradigma da urbanização periférica (Maricato, 1979), Marques e Bichir (2001, p. 10) observaram que se percebe “um gradiente decrescente de condições de vida, inserção no mercado de trabalho e acesso à renda do centro para as periferias”, o que inclui o “contínuo estoque de precariedade” (Marques, 2017c) das condições históricas de moradia. Esse entendimento histórico ajuda a entender como os pobres das periferias metropolitanas permanecem como a parcela da população brasileira com as condições de vida mais precárias (Marques, 2019).

Marques e Bichir (2001) concederam significativa atenção à leitura de Kowarick (1979), em que o trabalho informal e a reserva de mão de obra são tomados como elementos definidores do capitalismo brasileiro. Para Marques (2017c), a obra *A espoliação urbana* marcou a origem da sociologia urbana propriamente dita no país, tendo “urbanizado” argumentos sobre a questão da marginalidade. Perlman (1977), porém, trabalhara o tema apoiando-se em discussões sobre a pobreza urbana e sobre a própria política, enfrentando o “mito da marginalidade” acerca do lugar dos favelados na moderna sociedade capitalista. Valladares (1978), por sua vez, no início dos anos 1970, desconstruía a crença na especificidade da favela à luz das relações urbanas, demonstrando o caráter de localidade desses espaços na cidade.<sup>7</sup>

Como seja, de acordo com Marques (2017c), Kowarick (1979) teria sido mais influenciado pelos debates econômicos sobre desenvolvimento e sobre dependência, que atingiram seu ápice durante o período da ditadura civil-militar, do que pela literatura urbana estruturalista de grande projeção à época, particularmente a de origem francesa.<sup>8</sup> Ao comentar o impacto do conceito de “espoliação urbana”,

---

7. As obras de Perlman (1977) e de Valladares (1978) viriam a exercer influência significativa na reformulação de políticas de remoção de favelas e de financiamento habitacional.

8. Ainda assim, Kowarick teria reconhecido que a interpretação dos movimentos e das necessidades sociais é excessivamente estruturalista em *A espoliação urbana* (Marques, 2017c).

Marques pondera que ele reclama a atuação estatal e, por isso, estimulou uma agenda de pesquisas sobre a produção do espaço e sobre suas relações com as políticas públicas.

Em verdade, esse estímulo poderia ser estendido ao conjunto de formulações que levaram à formação do pensamento crítico sobre a cidade periférica (Maricato, 2014), que tomou o “universo da moradia precária” como objeto de investigação e como estratégia para denunciar o modo de produção da cidade no capitalismo periférico, para disputar a representação social da cidade e para reivindicar a atuação do Estado em face da problemática urbana. Para Maricato (2014, p. 123), nos anos 1970, a “chave mais importante” da reflexão sobre a moradia precária e sobre sua relação com a cidade foi elaborada por Oliveira (1972), que “inseriu a autoconstrução na matriz explicativa do ‘desigual e combinado’”.

Marques não rejeita, de todo, a literatura fundamentada na sociologia urbana de base marxista. A atitude dialógica do autor converge no sentido de um “pluralismo metodológico interdisciplinar” para estudar a cidade (Marques, 2017a, p. 7), posicionamento que lhe permite abranger aspectos sociais e institucionais, de natureza histórica e estrutural, que tendem a constringer a ação pública. Essa atitude dialógica seria capaz de evitar a tendência, verificada nos anos 1980, de estudos que se voltaram demasiadamente a processos localizados e a especificidades de casos concretos como forma de responder ao determinismo macroestrutural.

As abordagens excessivamente localizadas desconsideram conteúdos generalizáveis e mesmo críticos acerca de aspectos fundamentais da sociedade. Perdesse de vista, por exemplo, a análise histórica e comparativa, que é fundamental para entender o Estado. Daí a defesa que Marques e Bichir (2001, p. 11) fizeram da “necessidade de integrar de modo analiticamente coerente a estrutura com a agência, tomando como base as características constituidoras do Estado e da sociedade brasileiros”. Essa interpretação aproxima-se da sociologia política, que é diferente da sociologia da política (Perissinotto, 2004), uma diferença importante para que a análise sobre políticas públicas não perca de vista aspectos relacionados à natureza do Estado e à compreensão dos vínculos estruturais entre Estado e sociedade. Perissinotto (2004, p. 214-215) fez menção explícita a Marques como exemplo de cientista político que, utilizando a análise de redes, “rediscutiu o clássico problema da relação entre ‘Estado’ e ‘sociedade’ a partir do conceito de ‘permeabilidade’”.<sup>9</sup>

---

9. A análise de redes foi utilizada por Marques (2000; 2003) quando o autor investigou investimentos em saneamento básico na periferia carioca nos anos 1970 e a política de infraestrutura urbana em São Paulo entre os anos de 1975 e 2000. MARQUES, E. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan/Fapesp, 2000.

#### 1.4 Governança e política local

Embora o conceito de governança sirva como importante variável comparativa no campo das políticas públicas, Marques (2013a) procura afastar qualquer conotação normativa sobre ele. A concepção do autor contrasta com abordagens sobre o tema que marcaram o debate político no país, como a abordagem liberal da reforma do Estado, a social da governança participativa e a do *accountability*. Todas essas abordagens foram criticadas por Marques, sobretudo por admitirem uma predeterminação de resultados no caso da respectiva implementação: acredita-se haver ganho de eficiência administrativa com a governança liberal, ganho democrático com a governança participativa e a observância do interesse público com o *accountability*. Para o autor, essas abordagens disseminariam “ficções” sobre as políticas públicas e sobre a política, projetando uma concepção negativa acerca do Estado ao colocá-lo sob constante suspeita de ineficiência, centralização, autoritarismo, captura, ineficácia ou corrupção.

Procurando evitar essas ficções, Marques entende a governança como um arranjo interativo que, além de incorporar atores não estatais na produção de políticas públicas, envolve relações, atividades e instituições informais, aspecto que o “velho institucionalismo” ignorou (Lowndes, 2001). Tomando por base Stoker (1998) e Le Galès (2011), o autor define governança como “o conjunto de atores estatais e não estatais interconectados por laços formais e informais que operam no âmbito do processo de produção de políticas públicas e que se inserem em contextos institucionais específicos” (Marques, 2013a, p. 16-17, tradução nossa).

Essa definição permite que nos aproximemos da rubrica dos “padrões de governança”, que está na base de diferentes trabalhos do autor (Marques, 2018; 2021). Marques (2016, p. 25) entende esses padrões como “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”. A rubrica serve de importante apoio para a aplicação da política do urbano como referencial analítico aos estudos e às pesquisas sobre políticas públicas, denotando um entendimento sobre governo e sobre a política das cidades não apenas de um ponto de vista espacial, mas também como uma arena de disputas que é concretamente constituída e potencialmente variável. Na prática, ela oferece contornos teórico-metodológicos que ajudam a explicar a ocorrência dos fatos e a tomada de decisões, sem negar a possibilidade da contingência política.<sup>10</sup>

---

10. Pierre (2011), por exemplo, desenvolve quatro tipos de padrões de governança, baseados em variáveis como financiamento, regulação, mediação e coordenação/monitoramento; nesse sentido, os padrões poderiam ser do tipo gerencial, corporativo, pró-crescimento ou de bem-estar social.

A ideia de governança adere às transformações por que têm passado as instituições públicas e que ocorrem desde as últimas décadas do século passado. As diferentes formas de parcerias público-privadas talvez estejam entre algumas das implicações mais visíveis dessas mudanças. Do ponto de vista analítico, a governança destaca processos políticos, atenuando a ênfase então conferida ao poder potestativo do Estado e direcionando o foco para o compartilhamento de ações e de responsabilidades com agentes privados. A governança enseja um horizonte de investigação acadêmica em face da necessidade de identificar e de compreender as especificidades locais, que podem atribuir caráter de singularidade a cada experiência de governança (Pierre, 2011).

Marques demonstra sintonia, pois, com a própria tendência verificada em relação aos modelos de análise das políticas do urbano, tendo em vista a ascendência da nomenclatura de governança quando comparada com a de regimes urbanos, de coalizões de poder, de máquinas do crescimento e mesmo com a do *urban politics* (Marques, 2024). Esses modelos consolidaram-se na literatura a partir de meados do século passado e tiveram como ponto de partida o debate entre autores pluralistas e elitistas sobre o poder comunitário ainda nos anos 1950. Não por acaso, Marques alude a Dahl (1961) ao afirmar que “a governança tenta compreender melhor ‘quem governa o quê’, ‘quem é governado’ (e por quem) e ‘quem governa quando ninguém governa’” (2024, p. 26, tradução nossa).

Quatro grupos de atores teriam especial valor para a governança urbana (Marques, 2013a): (i) a burocracia estatal, em seus diferentes níveis; (ii) os agentes políticos e os partidos políticos; (iii) os capitais do urbano; e (iv) os movimentos sociais. No quadro institucional brasileiro, Marques destaca a questão relativa ao federalismo, ao legado de políticas prévias e à instrumentação das políticas públicas,<sup>11</sup> embora também sejam considerados o presidencialismo de coalizão, o crescente papel do Judiciário e do Ministério Público e mesmo o aperfeiçoamento das capacidades da burocracia local (Marques, 2017b). No município de São Paulo, por exemplo, a maior relevância dos atores e das organizações da sociedade civil decorreria de sua capacidade de inserção nos setores de políticas, mais especificamente nos canais de interação entre o poder público e a sociedade, relativizando o insulamento burocrático e influenciando no processo político por meio de *policy feedback* (Marques, 2021).

---

11. Ver LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

Uma particularidade da governança urbana no país decorreria da estrutura institucional de financiamento dos entes federados, que diminuiria as relações de dependência associadas à formação de coalizões de poder envolvendo enlaces público-privados nas cidades. Essas coalizões costumam ser relacionadas às atividades de renovação urbana, em linha com a tese de Moloch (1976) sobre as cidades como máquinas do crescimento. Marques (2013a; 2016; 2017a; 2018; 2021), contudo, considera a tese inapropriada ao urbano brasileiro, em que as interações público-privadas estariam mais relacionadas a interesses eleitorais e de acesso ao fundo público do que à necessidade econômica dos municípios de desenvolver projetos urbanos, tendo em vista a estrutura de financiamento dos entes federados no país.<sup>12</sup>

O autor detecta ainda menor presença relativa da intermediação de interesses por meio de organizações institucionais formais, como partidos políticos, sindicatos e coletivos da sociedade civil, o que diferenciaria a forma concreta de governança das cidades brasileiras do padrão de intermediação de interesses europeu, tradicionalmente de base corporativa, e estadunidense, fundado na prática do *lobby*. Isso se conecta ao conceito de tecido relacional do Estado (Marques, 2003), que “expressa os padrões de conexão entre atores estatais e não estatais em redes baseadas em relações formais e informais de diversos tipos. Essas redes estruturam o Estado internamente e o conectam com o ambiente político mais amplo que o cerca” (Marques, 2017a, p. 11). Delimitado pelo tipo de relações estabelecidas entre as esferas públicas e privadas, esse conceito contrasta, por exemplo, com a ideia de privatização e de anéis burocráticos do poder, enfatizando a permeabilidade estatal<sup>13</sup> pautada na análise de redes.

## 2. As especificidades da política do urbano

Em Marques, a política do urbano reflete um esforço de compreensão dos processos relativos à política e às políticas *da* cidade, e não *na* cidade. Seu objeto não é a cidade genericamente considerada, mas apenas o que “caracteriza, constitui e altera os espaços” dela (Marques, 2018, p. 14). Por isso, não é suficiente que determinado conjunto de relações sociais, políticas ou econômicas esteja localizado na cidade ou gere efeitos indistintos sobre ela para que se conecte à proposta do autor. A especificidade da política e das políticas do urbano reside precisamente

---

12. A tese é criticada por Jeroen Klink e Marcos B. Souza ao analisarem a mediação do Estado na busca privada por fluxos de renda capitalizáveis. KLINK, J.; SOUZA, M. B. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. *Cad. Metrôpoles*, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 379-406, 2017.

13. A permeabilidade refere-se às conexões específicas entre o setor privado e o Estado no âmbito de um tecido relacional do Estado (Marques, 2017a, p. 11).

em sua relação com o espaço urbano, dizendo respeito às particularidades de construção e de funcionamento da cidade, aos aspectos que têm função prioritária para a formação do tecido urbano, para as espacialidades e para a sociabilidade cidadinas (Marques, 2017a; 2018).

Trata-se de entendimento que não se confunde com o de políticas urbanas, na medida em que a política do urbano compreende “as ações, as negociações, as alianças e os conflitos acerca das políticas públicas urbanas e do poder das (e nas) instituições políticas da cidade, assim como as próprias instituições” (Marques, 2017a, p. 3), ao passo que as políticas urbanas consistem em “ações do Estado que incidem sobre o tecido urbano, seus territórios e a vida urbana” (Marques, 2017a, p. 3).<sup>14</sup>

A perspectiva de Marques sobre a política do urbano é relacional, recaindo a ênfase nas formas de interação entre o espaço urbano, a sociedade e o Estado que estão envolvidas na produção da política urbana. A proposta é complexa (Figura 1), e a dificuldade de sua apreensão deve-se, em parte, ao fato de seu detalhamento ser triádico, apresentando elementos que podem subdividir-se ainda em outros níveis de análise. Nesse sentido, o autor identifica duas ordens de especificidades que estariam associadas à política do urbano: a primeira delas refere-se à interação entre a política e suas instituições com o espaço urbano; a segunda está relacionada às políticas urbanas em si consideradas (Marques, 2017a).

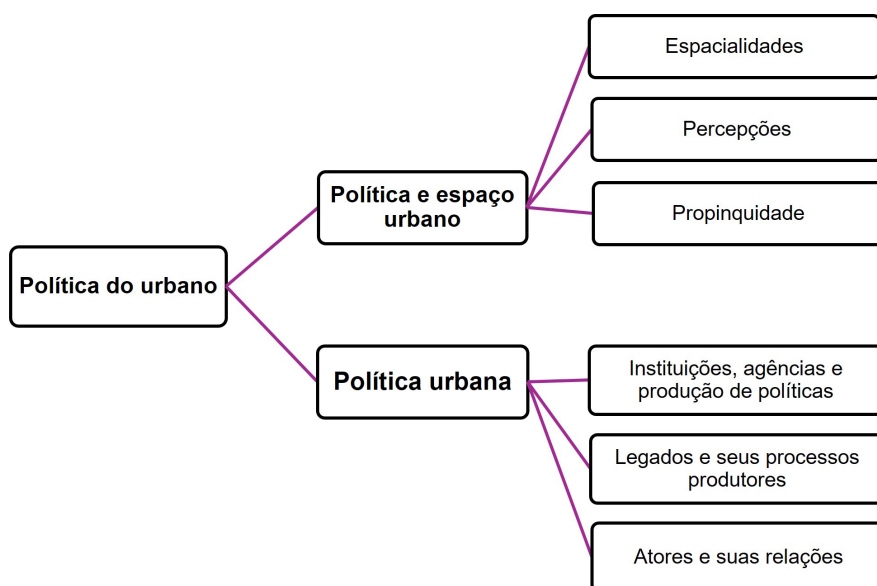


Figura 1. Especificidades da política do urbano

Fonte: Elaborada pelo autor, com base em Marques (2017a).

14. Ver Marques (2017c) para entender a perspectiva histórica do autor sobre o ciclo de expansão das políticas urbanas no país.



Quanto ao primeiro caso, três elementos seriam essenciais na interação entre a política e suas instituições com o espaço urbano (Marques, 2017a; 2018): (i) espacialidades; (ii) percepções; e (iii) a ideia de propinquidade.

As espacialidades referem-se à consideração analítica e prática do elemento espacial da política e das políticas. O processo político apresenta uma base espacial, que condiciona o ambiente institucional e o comportamento dos diferentes atores, inclusive em sua busca por legitimidade. A espacialidade seria aspecto determinante para a formulação e, sobretudo, para a implementação de políticas públicas, e sua devida consideração pode assegurar ou não a eficácia das ações estatais. No dizer do autor (Marques, 2017a, p. 4), “Como as cidades são segregadas por grupos sociais, o ‘onde’ define quase sempre o ‘quem’, e a espacialidade das políticas influencia seu alcance e elegibilidade [...] No caso da política do urbano, as formas pelas quais *policies* produzem *politics* são mediadas pelo espaço”.

As percepções têm sentido valorativo e ideológico. Elas denotam a capacidade do espaço de influenciar as perspectivas dos agentes construtores da cidade, condicionando seus interesses, suas visões de mundo e seu modo concreto de agir. As múltiplas formas de apropriação do espaço público, por exemplo, relacionam-se às percepções dos agentes sobre o local em que estão inseridos e o tipo de valor que atribuem a ele, se de uso ou de troca, por exemplo. Por fim, a propinquidade relaciona-se à localização concreta e representativa das espacialidades, conectando-se mais diretamente com a ideia de lugar, ou seja, a parte do espaço que é marcada por aspectos singulares e pela imediatidade das relações. É importante notar que o comportamento dos atores tende a especializar-se, tendo em vista as estruturas espaciais construídas e a construir. John (2008) e Pierre (2011) vinculam a propinquidade à importância da pesquisa sobre o *urban politics*, que remete à variabilidade de experiências e de especificidades locais, ainda que seja uma dimensão atravessada por forças, por dinâmicas e por processos nacionais e internacionais.

Também seriam três as especificidades da política urbana em si considerada (Marques, 2017a): (i) instituições, agências e processos de produção de políticas; (ii) legados e seus processos produtores; e (iii) atores societais e suas relações entre si e com o Estado. A política e as políticas do urbano expressam, dessa maneira, um processo interativo entre instituições, atores e legados políticos.

Quanto às instituições, agências e processos de produção de políticas, o autor refere-se a elementos que se conectam à dimensão público-institucional, tomando por agência, neste ponto, tanto as estruturas orgânicas do aparato estatal como os agentes que as operam. É importante lembrar que a proposta por ele elaborada sobre a política do urbano enfatiza a escala e as particularidades tipicamente locais, aspectos que contrastam com explicações mais gerais sobre a sociedade (Marques, 2018).

De todo modo, cumpre lembrar que Marques (2013a) insere a governança urbana no quadro maior da gramática política brasileira, que tende a condicionar o grau de insulamento da burocracia, suas capacidades e seus conflitos, bem como os ciclos de política, por exemplo.

O grande desafio, não obstante, seria conhecer as especificidades da dimensão local da política urbana, inclusive em razão do fato de elas variarem significativamente de cidade para cidade, dependendo de continuidades e de descontinuidades históricas, da forma concreta de estruturação de relações sociais, de capacidades estatais específicas, e assim por diante. É exemplificativo que a política e as políticas do urbano tenham caráter mais inercial e dependente de trajetória quando comparadas a políticas em outras escalas. Isso se justificaria pelo componente espacial, na medida em que as políticas do urbano estão relativamente mais próximas do cotidiano das cidades, dos processos sociais e da própria implementação das políticas públicas (Marques, 2017a), atraindo a dimensão *da rua* ou *do guichê*.<sup>15</sup> As fases da produção de políticas seriam mais interpenetradas, em contexto de estruturas administrativas menos complexas, mesmo em grandes cidades (id., 2018).

Os legados, por sua vez, são representativos do estágio das estruturas político-institucionais que se vinculam à atuação concreta do Estado, informando bastante sobre a forma de atuação dos atores no processo político. Nas cidades brasileiras, eles apresentariam marcante intervenção estatal, uma capacitação relativamente baixa da burocracia, forte presença dos capitais do urbano e, de modo geral, grande dependência da produção de políticas em face dos contratos administrativos (Marques, 2018). Sem constituírem fatores determinísticos, os legados revelariam regularidades do padrão de interação política e de produção das políticas urbanas, apontando para tendências de comportamento e de resultados políticos.

Os atores da política do urbano compõem o terceiro elemento da política urbana como uma de suas especificidades (Figura 2). Marques (2016; 2017a) identifica três grupos de atores que atuam nos processos políticos em conjunto com a burocracia estatal: (i) atores políticos; (ii) organizações da sociedade civil; (iii) capitais do urbano.

O entendimento acerca do comportamento dos atores e do quadro de suas interações é fundamental para a compreensão da economia política do espaço urbano.

---

15. Ver DUBOIS, V. *Politiques au guichet, politiques du guichet*. In: BORRAZ, O., GUIRAUDON, V. (ed.). *Politiques publiques 2: Changer la société?* Paris: Presses de Sciences Po, p. 265-286, 2010.

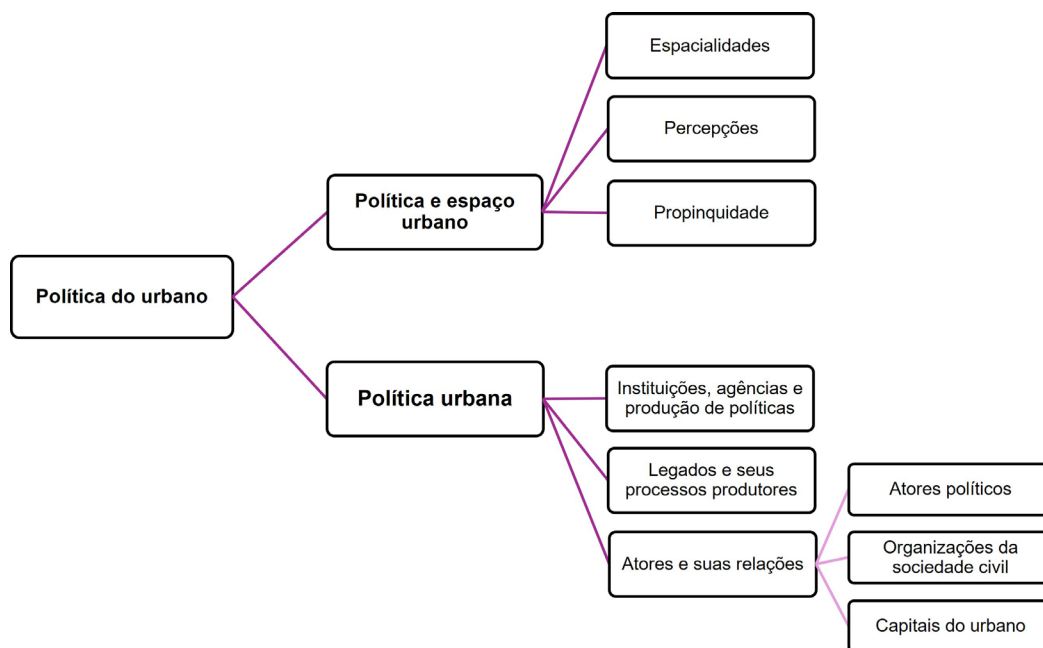


Figura 2. Especificidades da política do urbano, atores e suas relações

Fonte: Elaborada pelo autor, com base em Marques (2017a).

A proximidade dos atores políticos com o eleitorado na escala da política local tenderia a gerar incentivos no tocante a “estratégias espacializadas de *credit claiming*”, isto é, à estratégia de identificação entre a ação pública e o representante político. Além disso, a imbricação entre os poderes Executivo e Legislativo na política local seria maior do que nos níveis regional e nacional, em razão da espacialização dos votos e das políticas. Marques (2018) avalia que esses aspectos são pouco explorados no Brasil, sobretudo as particularidades dos legislativos locais.

No que concerne às organizações da sociedade civil, destaca-se a passagem de um perfil mais ativo, verificado no período da redemocratização, para o de uma “centralidade passiva”, delimitado, em grande medida, pelos espaços de participação institucional. Outra mudança diz respeito ao enfraquecimento das organizações coletivas tradicionais, como os sindicatos, algo em geral associado às transformações produtivas, sobretudo na esfera do trabalho. Em contraste com a tendência de menor perfil das formas associativas e representativas tradicionais, verifica-se a presença crescente de movimentos sociais que seriam “menos organicamente associados ao sistema político, de estrutura de mobilização mais fluida e perfil mais interclassista”, em particular nas grandes cidades, de que são exemplo os movimentos que tomaram a cena política em junho de 2013 no país, como o Movimento Passe Livre (MPL) em São Paulo (Marques, 2018, p. 29).

Por fim, cabe mencionar os chamados capitais do urbano, conceito que tem marcante presença no pensamento de Marques (2013a; 2016; 2017a; 2018). Em trabalho específico sobre o tema o autor (Marques, 2016) esclarece que o termo serve à proposta de consolidar um arcabouço analítico amparado na comunicação entre diferentes marcos teóricos – notadamente o neoinstitucionalismo, o pluralismo e o marxismo.

O conceito de capital do urbano não compreende todo e qualquer agente econômico que atue na cidade; é inevitável reconhecer que a acepção guarda semelhança com a própria definição de política do urbano. Assim como a política do urbano concerne apenas ao conjunto de relações políticas que caracterizam, constituem e alteram os espaços da cidade, a distinção fundamental do capital do urbano refere-se à forma de sua valorização, justamente por requerer que os processos de acumulação e de lucratividade do capital estejam diretamente associados à produção da cidade.

Marques admite a presença de certa herança marxista no conceito, mas, como pudemos verificar, rejeita a captura estrutural do Estado. A ênfase do autor está direcionada à política e às políticas do urbano, retirando o protagonismo da esfera econômica da análise. Ademais, trata-se de conceito plural, por abranger diferentes tipos de atores econômicos, que apresentam diferenças entre si. Os capitais do urbano podem ter circuitos distintos de produção e firmar uma relação com o espaço e com o poder público significativamente diferentes também. Por tradição, eles atuam no segmento da incorporação, de serviços públicos, da construção civil e dos serviços de consultoria e de apoio à gestão pública das cidades (Marques, 2013a; 2016; 2018).

Cabe uma advertência final em relação aos atores da política do urbano. Não se deve pensar que sua atuação ocorra de maneira isolada e completamente autônoma. A própria concepção de Marques sobre governança nos faz presumir o contrário, ao ressaltar as variadas formas de encaixe institucional no âmbito do “tecido relacional do Estado”, o que marcaria a atuação desses atores no processo político. De outra parte, Marques não deixa de problematizar essas relações, tomando por base a ideia de padrões de governança, as quais se especificam, sobretudo, nas realidades locais. Daí a comum simbiose entre elites locais e os capitais do urbano, que é capaz de ampliar a influência do setor privado sobre as políticas públicas (Marques, 2017a).

Tratando do caso brasileiro, Marques destacou a aparente contradição da formação histórica do país, em que “as empresas são muito importantes, e ao mesmo tempo fracas e dependentes do protagonismo estatal. O Estado [...] está sempre presente e concentra recursos e capacidade decisória, mas depende do setor privado e

nele se apoia para inúmeras de suas atividades” (Marques, 2016, p. 27). No contexto do “capitalismo regulatório”, em que se reduz o papel do Estado como executor direto das políticas públicas, registra-se o alerta no sentido de que as estratégias de atuação dos capitais do urbano passam a privilegiar o acesso aos fundos públicos, tendo em vista as variadas formas de contratação da administração pública.

### Considerações finais

No limiar deste século, Marques idealizou a política do urbano como espécie de referencial teórico e analítico, o que veio a concretizar-se como resultado de uma interpretação sistemática elaborada pelo autor a respeito do campo multidisciplinar das políticas públicas e, em especial, das políticas urbanas. Tomando o espaço como dimensão constitutiva da política, Marques conectou o espaço urbano a um conjunto de especificidades da política e da produção de políticas, em que procurou destacar as formas e os padrões de relações existentes entre instituições formais e informais, atores estatais e não estatais, legados, capacidades e percepções em contextos concretos, específicos e variáveis. A abordagem do autor procura preservar margens para a contingência política, recusando vieses normativos e o distanciamento em relação às particularidades locais.

A avaliação sobre a política do urbano como importante arcabouço teórico deve considerar sua consolidação como ferramental efetivo de análise e de pesquisa interdisciplinar voltado aos estudos sociais e urbanos e, em particular, às políticas urbanas. Nesse sentido, a perspectiva de crescimento do número de produções científicas desenvolvidas com base na proposta de Marques é alentadora, sobretudo à vista das preocupações do autor quanto ao vazio analítico que poderia ser relacionado a esse campo multidisciplinar. Isso não quer dizer que o desafio de disseminar, e mesmo de aperfeiçoar, a política do urbano como um referencial para a análise de políticas urbanas esteja superado, quer por sua inerente complexidade, que aporta dificuldades interpretativas, quer pelo enorme potencial a ser compreendido da dinâmica política de cada cidade.

### Referências

- BACHRACH, P.; BARATZ, M. Decisions and non-decisions: an analytical framework. *American Political Science Review*, v. 57, n. 3, p. 632-642, 1963.
- CASTELLS, M. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.
- DAHL, R. A. *Who Governs? Democracy and Power in an America City*. New Haven; London: Yale University Press, 1961.

- DAVIES, J. S., IMBROSCIO, D. Introduction to “Urban Politics”. In: DAVIES, J. S., IMBROSCIO, D. (ed.). *Urban Politics*. [S. l.]: Sage Library of Political Series, SSRN, 2009. p. 1-29.
- EVANS, P., RUESCHEMEYER, D., SKOCPOL, T. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- HARVEY, D. *Social Justice and the City*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1973.
- JOHN, P. Why Study Urban Politics? In: DAVIES, J., IMBROSCIO, D. (ed.). *Theories of Urban Politics*. 2. ed. London: Sage, 2008. p. 17-23.
- JUDD, D. R. Everything is Always Going to Hell: Urban Scholars as End-Times Prophets. *Urban Affairs Review*, v. 41, n. 2, p. 119-131, 2005.
- KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 1979.
- LE GALÈS, P. Urban policies in Europe: what is governed: In: BRIDGE, G.; WATSON, S. (coord.). *The New Blackwell Companion to the City*. Oxford: Blackwell, 2011. p. 747-758.
- LEFEBVRE, H. *La révolution urbaine*. Paris: Gallimard, 1970.
- LINDBLOM, C. Muddling Through 1: a ciência da decisão incremental. In: HEIDERMAN, F. G.; SALM, J. F. *Políticas Públicas e Desenvolvimento*. Brasília, DF: UnB, [1959] 2010. p. 161-180.
- LOJKINE, J. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- LOWI, T. J. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.
- LOWNDES, V. Rescuing Aunt Sally: Taking Institutional Theory Seriously in Urban Politics. *Urban Studies*, v. 38, n. 11, p. 1953-1971, 2001.
- MAGNUSSON, W. Seeing Like a City. How to Urbanize Political Science. In: DAVIES, J., IMBROSCIO, D. (ed.). *Critical Urban Studies: New Directions*. Albany, NY: State University of New York Press, p. 90-117, 2010.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neoinstitucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Revista de Sociologia e Política*, v. 16, n. 31, p. 121-142, 2008.
- MARICATO, E. (coord.). *A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.
- \_\_\_\_\_. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.
- MARQUES, E. Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. *BIB*, n. 43, p. 67-102, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume-Fapesp, 2003.
- \_\_\_\_\_. Government, Political actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future agenda. *Brazilian Political Science Review*, v. 7, n. 3, p. 8-35, 2013a.
- \_\_\_\_\_. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (coord.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Ed. da Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 23-46, 2013b.

- MARQUES, E. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. *Novos Estudos Cebrap*, v. 35, n. 2, p. 15-33, 2016.
- \_\_\_\_\_. Em busca de um objeto esquecido: a política e as políticas do urbano no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 95, p. 1-18, 2017a.
- \_\_\_\_\_. Cidades, Políticas Urbanas Redistributivas e a Crise. *Novos Estudos Cebrap*, ed. esp., p. 41-47, 2017b.
- \_\_\_\_\_. A espoliação urbana e o campo dos estudos urbanos no Brasil. Resenha. *Novos Estudos Cebrap*, blog, 2017c.
- \_\_\_\_\_. (coord.). *As políticas do urbano em São Paulo*. São Paulo: Ed. da Unesp; Centro de Estudos da Metrópole, 2018.
- \_\_\_\_\_. Housing and Urban Conditions in Brazil. In: ARRETCHE, M. (coord.). *Paths of inequality in Brazil: A Half-Century of Changes*. Cham: Springer, p. 163-181, 2019.
- \_\_\_\_\_. (coord.). *The Politics of Incremental Progressivism: Governments, Governances and Urban Policy Changes in São Paulo*. New Jersey: John Wiley & Sons Ltd., 2021.
- \_\_\_\_\_. Continuities and transformations in the studies of urban politics and governments. *Nature Cities*, v. 1, p. 22-29, 2024.
- MARQUES, E.; BICHIR, R. M. Estado e Espaço Urbano: revisitando criticamente as explicações sobre as políticas urbanas. *Rev. Sociologia Política*, n. 16, p. 9-29, 2001.
- MOLOCH, H. The city as a growth machine. *The American Journal of Sociology*, v. 82, n. 2, p. 309-332, 1976.
- OLIVEIRA, F. A economia brasileira: crítica à razão dualista. *Estudos Cebrap*, n. 2, 1972.
- PERISSINOTTO, R. Política e Sociedade: por uma volta à sociologia política. *Revista de Sociologia Política*, v. 3, n. 5, p. 203-232, 2004.
- PERLMAN, J. *O Mito da Marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- PETERS, B. G. *Institutional Theory in Political Science: the "New Institutionalism"*. London; New York: Pinter, 1999.
- PIERRE, J. *The politics of urban governance*. Hampshire, UK; New York, US: Palgrave Mcmillan, 2011.
- SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. (coord.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-37.
- SKOCPOL, T. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: Belknap Press, 1992.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.
- STOKER, G. Governance as theory: five propositions. *International. Social Science Journal*, v. 50, p. 17-28, 1998.
- VALLADARES, L. *Passa-se uma casa: análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

**Carlos Eduardo de Souza Cruz**

Doutorando em Planejamento Urbano e Regional pela Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo (FAU/USP), mestre em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisador júnior do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAU/USP – INCT – LabHab.

**Email:** carloseduardosc@usp.br

**ORCID:** 0000-0003-0938-9000

**Submissão:** 4 de março de 2024.

**Aprovação:** 27 de junho de 2024.

**Como citar:** CRUZ, C. E. de S. A política do urbano como referencial analítico para as políticas urbanas: construção de seu esquema teórico e conceitual. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*. V. 26, E202434, 2024. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202434>.

Artigo licenciado sob Licença Creative Commons (CC-BY)  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>