

O FRACASSO DO EMPREENDEDORISMO URBANO EM TERRAS PATRIMONIALISTAS – O RIO DE JANEIRO DOS MEGAEVENTOS E OS LIMITES DA NEOLIBERALIZAÇÃO PERIFÉRICA

*Nelson Rojas de Carvalho**

*Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Seropédica, RJ, Brasil

Resumo

Com base em uma perspectiva comparada com as máquinas de crescimento que movem cidades dos Estados Unidos e nas recentes experiências de empreendedorismo urbano que se espalharam pela Europa, analisa-se o caminho específico que cidades como o Rio de Janeiro seguiram ao aderirem ao modelo da cidade neoliberal. O argumento em que se baseia o artigo é o de que, em razão da escassa organização dos atores econômicos, de um lado, e da capacidade estatal insuficiente, de outro, cidades como o Rio de Janeiro se viram impossibilitadas de replicar a trajetória estadunidense ou europeia de implantação do empreendedorismo urbano. Apoiados no estudo de caso das principais intervenções urbanas e dos principais atores econômicos associados aos megaeventos no Rio de Janeiro, desenvolve-se a hipótese segundo a qual o projeto da cidade neoliberal, aqui, se tratou sobretudo de um construto ideológico que reiterou estratégias de extração de renda por parte de atores que vêm comandando a economia política da cidade há décadas.

Palavras-chave

Empreendedorismo Urbano; Atores Econômicos; Neoliberalização Periférica; Megaeventos.

THE FAILURE OF URBAN ENTREPRENEURIALISM ON PATRIMONIAL LANDS – THE RIO DE JANEIRO OF MEGA-EVENTS AND THE LIMITS OF PERIPHERAL NEOLIBERALIZATION

*Nelson Rojas de Carvalho**

*Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Seropédica, RJ, Brazil

Abstract

Based on a comparative perspective involving the growth machines that have propelled cities in the US and the recent experiences of urban localism that have spread across Europe, this paper analyzes the specific path that peripheral cities such as Rio de Janeiro have followed in adhering to the model of urban entrepreneurialism. It contends that, on one side, due to a lack of organization by the economic agents and on the other, insufficient state capacities, peripheral cities like Rio have been unable to replicate either the European pathway or that of US cities in implanting the tenets of urban entrepreneurialism. With the support of a case-study on the main urban interventions and economic actors involved during the mega-events in Rio, the study has developed a hypothesis, according to which, to a large extent, the project of the entrepreneurial city was mainly hailed as an ideological construct that reiterated “rent-seeking” strategies on the part of economic actors who, for decades, have occupied a central position in commanding the political economy of the city.

Keywords

Urban entrepreneurialism, economic actors, peripheral neo-liberalization, mega-events.

O FRACASSO DO EMPREENDEDORISMO URBANO EM TERRAS PATRIMONIALISTAS – O RIO DE JANEIRO DOS MEGAEVENTOS E OS LIMITES DA NEOLIBERALIZAÇÃO PERIFÉRICA¹

Nelson Rojas de Carvalho

Introdução

No percurso de reestruturação urbana vivido pelas cidades estadunidenses entre as décadas de 1940 e 1970, é possível localizar, em meio a essa trajetória, a direção de elites econômicas locais, movidas inicialmente por imperativos econômicos, mas também guiadas por compromissos cívicos e comunitários (FERMAN, 1996). Mesmo se considerarmos que o lugar ocupado pelos atores políticos nunca foi desprezível no interior das coalizões de poder que impulsionaram as máquinas de crescimento nos municípios nos Estados Unidos (MOLOTOCH, 1976), os atores econômicos decerto nelas ocuparam posição de protagonismo. Muito embora as forças que sustentaram os regimes de desenvolvimento (STONE, 1989) se caracterizassem por diferentes morfologias tanto no que se refere ao peso como à participação relativa de atores políticos e sociais, quando esses regimes são descritos e analisados, os atores que recebem destaque são aqueles oriundos da esfera econômica.

Enquanto nos Estados Unidos o caminho recente de estabelecimento de máquinas de crescimento foi impulsionado por atores com inscrição na sociedade, em especial na economia, na Europa, ao contrário, o processo que deu origem aos modelos de empreendedorismo urbano foi iniciado e conduzido notadamente pelo Estado. Como antecipado por Gramsci (1971) nos *Cadernos do cárcere*, a América se situa como contraponto crítico à Europa, especialmente no que se refere ao papel

1. Este artigo foi desenvolvido na interseção entre duas instituições, às quais quero expressar minha gratidão: Ippur/Observatório das Metrópoles e George Washington University. Gostaria de agradecer a Luiz Cesar Ribeiro de Queiroz, Orlando Santos Junior, Clarence Stone e Harrold Wolman pelo diálogo frutífero sobre poder local e política urbana que tive dentro dessas instituições. Quero também agradecer às preciosas sugestões feitas pelos dois revisores anônimos e ao editor Pedro de Novais Lima Jr.

central que a política ocupa no velho continente, onde o Estado invade e restringe a estrutura social. Dessa forma, enquanto os regimes de crescimento e o empreendedorismo urbano se desenvolveram nos Estados Unidos como derivativos da vida social, mais precisamente como resultado da ação dos atores econômicos, na Europa esses experimentos nasceram, sobretudo, por meio da indução estatal.

Na esteira da disseminação do neoliberalismo nas economias periféricas latino-americanas, o Rio de Janeiro e outras cidades do continente experimentaram versões locais do empreendedorismo urbano, modelo que, em se tratando da experiência dessa cidade brasileira, aparentemente sugeria um projeto para posicioná-la em condições de competir pelo excedente do capital de consumo associado às economias de entretenimento (HARVEY, 1989); os megaeventos e a reforma do porto se afiguravam como intervenções emblemáticas nessa estratégia (CARVALHO; RIBEIRO, 2019). Apoiados na perspectiva atual do fracasso da cidade empreendedora no Rio de Janeiro, desenvolveremos aqui a hipótese segundo a qual, no caso carioca, a construção do modelo de empreendedorismo urbano não seguiu nem o modelo americanista (baseado no protagonismo do mercado e dos atores econômicos) nem o europeu (centrado na indução estatal).

No Rio de Janeiro e possivelmente em outras cidades latino-americanas, o modelo de empreendedorismo urbano deve ser compreendido como um processo condicionado pela origem da trajetória (*path dependent process*), cuja característica central reside na articulação entre Estado e Mercado sustentada pela gramática do clientelismo e do patrimonialismo, mais concretamente mediante uma lógica pela qual um grupo seleto de empresas tem acesso privilegiado aos recursos e regulações produzidos pelo Estado. Num híbrido político-institucional que reúne sinais do moderno – como as novas formas de regulação expressas nas parcerias público-privadas (PPPs) e nas operações urbanas consorciadas (OUCs) – e o arcaico, por meio da reprodução de atores econômicos com longa presença na coalizão de poder local, o experimento de empreendedorismo urbano do Rio de Janeiro, em razão de seu hibridismo, exemplifica a dinâmica mais ampla do processo de neoliberalização tal qual descrito por Brenner, Peck e Theodore (2010).

Este artigo divide-se em três seções. Na primeira, fazemos um sumário da literatura acadêmica que descreve como, no caso estadunidense, a construção de máquinas de crescimento (MOLOTOCH, 1976) e de cidades empresariais (HARVEY, 1989) resultou em larga medida da organização dos atores econômicos. Ainda nessa seção, procedemos a um balanço da literatura que identificou um segundo – e alternativo – caminho de ajuste das cidades de acordo com a racionalidade do empresariamento urbano, percurso que ocorreu no continente europeu e se baseou no protagonismo estatal (BRENNER, 2004).

Na segunda seção, argumentamos que, em razão de características sociais e institucionais das cidades brasileiras, o processo de neoliberalização que se disseminou na América Latina e no país no início da década de 1990 se viu bloqueado no que se refere à possibilidade de reprodução tanto da via estadunidense como do percurso europeu de montagem de cidades empresariais. A tibieza da vida associativa no Brasil e nas suas cidades, especialmente o padrão de escassa organização dos atores econômicos, tanto no plano nacional como no local, figurou como o maior obstáculo para que se edificassem aqui regimes de crescimento de acordo com o modelo estadunidense. Além disso, chamamos atenção para um segundo fator que contribuiu para esse bloqueio: a origem dos principais atores econômicos das cidades brasileiras. Herdeiros do capital mercantil e especulativo que desempenhou papel central na economia orientada para a agricultura de exportação no Brasil, os atores econômicos hegemônicos em tais cidades hoje pertencem ao circuito secundário de acumulação. Como assinalado pela literatura (HARVEY, 1985; STROM, 2008), esses atores priorizam intervenções especulativas e pontuais no espaço urbano e partilham tanto uma agenda cívica como uma perspectiva empresarial limitada em escopo no que se refere à vida das cidades. Já no tocante ao caminho europeu de estabelecimento de regimes urbanos competitivos, deve-se assinalar que, se os Estados europeus foram capazes de redirecionar os respectivos projetos e estratégias na direção de políticas urbanas localizadas, esse redirecionamento demandou capacidades estatais que estão ausentes do arcabouço institucional do Estado brasileiro. A despeito do aumento da burocratização do Estado no Brasil nas últimas décadas, falta-lhe ainda grau suficiente de autonomia no que tange aos atores privados, uma vez que fica para trás não só dos países europeus, como também dos vizinhos latino-americanos, quando indicadores weberianos de institucionalização estatal são considerados (CARDOSO, 1974; NUNES, 1997). Não é necessário dizer que esse grau insuficiente de institucionalização estatal se configura como impedimento para que no Brasil se promovam, a partir de cima, formas de empresariamento urbano como ocorrido no continente europeu.

Na terceira seção, analisamos três projetos emblemáticos orientados pela lógica do empreendedorismo urbano – a reforma da zona portuária, a reforma do sistema de mobilidade e a privatização do estádio do Maracanã –, os quais trazem à superfície a natureza híbrida de nossa versão da cidade neoliberal: apesar da presença de novos mecanismos regulatórios na modelagem desses projetos, como as PPPs, defendemos a hipótese segundo a qual, antes de se configurar como estratégia de empresariamento urbano, desenhou-se, sob nova roupagem, um mecanismo de transferência de renda para atores que vêm governando a economia política da cidade há décadas, nomeadamente as grandes empreiteiras e as empresas de

concessão de serviços urbanos. Se isso é fato, podemos trabalhar com a hipótese de que o fracasso da nossa versão local de empreendedorismo urbano se deve menos às contradições internas do modelo, como a natureza de soma zero da competição entre cidades ou o deslocamento de posição da cidade na divisão internacional do consumo (sobre as razões internas do fracasso do modelo empresarial, ver a análise de Peck [2017] sobre Atlantic City), e mais às motivações arcaicas dos atores; menos à criação de um ambiente favorável aos negócios, adágio da cidade empresarial, e mais ao esgotamento de mais uma estratégia de extração de renda (*rent-seeking*) ativada por meio de novos mecanismos regulatórios.

Estado e atores econômicos: a trajetória estadunidense e europeia de construção do urbanismo empresarial

No momento em que a pesquisa sobre a natureza do poder nas cidades estadunidenses (DAHL, 1961; HUNTER, 1953; POLSBY, 1963) chegou a um impasse, decorrente de embates metodológicos, a dinâmica urbana dessas cidades passou a ser interpretada apoiando-se basicamente no paradigma da economia política (PETERSON, 1981; ELKIN, 1987; MOLOTOCH, 1976; STONE, 1989). Esse paradigma se sustenta sobre três suposições: (i) um federalismo de natureza competitiva, no qual as cidades competem por firmas e recursos; (ii) a ideia de que as cidades perseguem fundamentalmente políticas de crescimento e de desenvolvimento; (iii) a suposição de que os atores econômicos ocupam lugar de proeminência no desenho dessas políticas. Esse protagonismo resultaria do fato de que, em regimes capitalistas e em democracias liberais (LINDBLOM, 1977), o poder político se acha dividido em duas esferas distintas de influência: (i) o domínio econômico, no qual uma elite empresarial controla recursos críticos no que se refere ao investimento de capital, e (ii) o domínio político, no qual se verifica o controle popular sobre a máquina pública. De acordo com a perspectiva da economia política, a elite econômica ocupa posição privilegiada na estrutura de poder porque o governo, sozinho, não é capaz de comandar nem de coordenar as forças de mercado. Desse limite deriva o poder sistêmico atribuído aos atores econômicos (STONE, 1980).

Cabe assinalar aqui que as pesquisas empíricas sobre as cidades estadunidenses confirmam de forma contundente a perspectiva e os supostos partilhados pela economia política: como Hanson e colegas (2010) afirmam, se, durante as quatro décadas subsequentes à Segunda Guerra Mundial, a crônica das cidades daquele país foi a adaptação do mundo urbano para a transição da indústria rumo à economia de serviços, por trás de projetos de redesenvolvimento que marcaram essa transição esteve sempre uma poderosa rede de associações e de organizações dos atores econômicos, tais como a Allegheny Conference, a Twin Citizens League,

o Greater Baltimore Committee, o Citizens Council de Dallas, além de organizações similares em Atlanta, Cleveland, Detroit, Kansas City e São Francisco. Tais organizações foram o motor das máquinas de crescimento que se disseminaram ali, o que, da perspectiva gramsciana, permite localizar um processo de modernização ancorado na base em que o processo produtivo dita a orientação política, condicionando ou mesmo anulando os elementos superestruturais.

Como caso exemplar do americanismo no campo da política urbana, vale destacar o que Elkin (1987) chama de economia política puramente empresarial, um modelo de máquina de crescimento presente em diversas cidades dos Estados Unidos onde a superestrutura política foi praticamente cancelada pela estrutura e que teve em Dallas sua mais notável expressão. De acordo com esse autor, Dallas é o tipo ideal de cidade empresarial. Ao longo de seu processo de crescimento econômico, os atores econômicos estiveram à frente dos projetos de desenvolvimento e conseguiram ao mesmo tempo controlar e subordinar as autoridades políticas: “[...] os agentes estatais não tinham uma base independente de suporte, como ocorria em muitas outras cidades; e, mais importante, tanto os que eram eleitos como os nomeados partilhavam de uma visão em comum com a elite empresarial. Mas era a visão empresarial que era partilhada, e não o contrário”² (ELKIN, 1987, p. 63). A chave para a economia política corporativa residia, portanto, numa experiência de total diluição da superestrutura na estrutura econômica e social, como descrito pelo autor em foco.

No campo da política urbana, conseqüentemente, desde as primeiras décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, as cidades estadunidenses já experimentavam versões do que Harvey mais adiante, em 1987, iria batizar como empreendedorismo urbano, ou seja, políticas de uso da terra voltadas ao crescimento local. Diferentemente do percurso europeu, como veremos, em que o Estado teve lugar de protagonismo na montagem de máquinas de crescimento, a América experimentou formas de política de crescimento provindas de baixo, guiadas por atores econômicos com interesses racionalizados pela vida comunitária, expressando o “interesse bem compreendido” (TOCQUEVILLE, [1835] 1969), que é capaz de articular o interesse privado com deveres éticos e morais, sem a necessidade do Estado. É como se lê na síntese de Elkin (1987, p. 39) sobre Dallas: “A economia política puramente empresarial reunia orgulho cívico, eficiência cívica e expansão dos negócios. Nesses termos, era quintessencialmente americana: moralmente edificante, economicamente eficiente, e, para alguns, caminho pessoal de enriquecimento”.

2. Todos os textos em língua estrangeira foram traduzidos pelo autor do artigo.

Se nos Estados Unidos foram os atores econômicos que deram início, nas cidades, a um modelo de política que a literatura designa como empreendedorismo urbano, na Europa políticas urbanas locais foram impulsionadas essencialmente pelo Estado nacional como resposta à crise do Estado fordista-keynesiano iniciada na década de 1970. Cabe assinalar aqui que, desde os anos 1980, os países europeus têm sido palco de um processo de reescalonamento estatal (BRENNER, 2004) e de descentralização, o qual tem conferido às cidades e às cidades-regiões mais poder e latitude para desenharem políticas urbanas competitivas destinadas a atrair os fluxos de capital volátil. Dessa maneira, máquinas de crescimento e a perspectiva empresarial no que se refere ao desenho das políticas urbanas foram estimuladas a partir de cima, a um só tempo como estratégia e projeto do Estado nacional. Seguindo esse caminho analítico, Jessop, Peck e Tickel (1999, p. 145-155) observam que, no Reino Unido, “a capacidade política das elites econômicas no que se refere à política local e regional deriva em grande medida do fato de o Estado a elas atribuir *status* público. Depende menos da habilidade, energia e vivacidade dos membros individuais e mais de sua efetiva legitimação por parte do Estado nacional”.

Assim, o reescalonamento estatal na Europa implicou que a dinâmica neoliberal da competição entre cidades tivesse nascido como estratégia e projeto estatal, como um imperativo que recaiu sobre as economias regionais e locais, estimuladas a desenvolverem estratégias locais para atrair novos capitais voláteis. Nas palavras de Brenner (2004, p. 213), “as instituições do Estado nacional promoveram de forma ativa essas políticas [...] com o objetivo de facilitar o posicionamento estratégico de suas mais importantes economias locais e regionais dentro dos circuitos europeus e globais de capital”.

Pautando-nos na conclusão de Brenner, segundo a qual as políticas urbanas locais na Europa resultaram de novos projetos e estratégias espaciais do Estado, deve-se assinalar que essa guinada demandou, por sua vez, grau suficiente de capacidade e autonomia estatal. Como assinala Skocpol (1985), o desfecho de estratégias abrangentes de mudança patrocinadas pelo Estado, como as “revoluções por cima”, depende das variações nas capacidades estatais entre países capitalistas avançados e, obviamente, entre países capitalistas centrais e periféricos. De fato, se o estabelecimento de políticas urbanas locais e máquinas de crescimento no continente europeu pode ser identificado como “revoluções por cima”, esses processos demandaram a mobilização de capacidades estatais que dificilmente podem ser localizadas em Estados de economias periféricas ou semiperiféricas. Nas palavras de Tilly (2007, p. 16), “em regimes de alta capacidade [...] sempre que os agentes estatais executam políticas, suas ações afetam os recursos, as atividades e

as conexões dos cidadãos de maneira significativa. Num regime de baixa capacidade, os agentes estatais têm efeitos muito mais exíguos, independentemente de seus esforços de transformação do *status quo*". O estabelecimento, desde cima, de dinâmicas urbanas locais competitivas e de máquinas de crescimento a um só tempo resultou em e exigiu regimes de alta capacidade.

O bloqueio da via estadunidense e europeia na montagem da cidade neoliberal no Brasil

No que se refere ao contexto do Brasil, a construção da cidade neoliberal a partir de baixo, associada a qualquer modalidade de empreendedorismo urbano, tem encontrado um primeiro obstáculo numa característica que é única de nossa organização social: a completa ausência de organização voluntária dos atores econômicos, tanto no nível nacional como no plano subnacional. Muito embora a pesquisa acadêmica entre nós sobre política empresarial seja escassa, já há evidências suficientes demonstrando que as cidades brasileiras nunca foram palco daquelas organizações de atores econômicos que figuraram como o motor das máquinas de crescimento e dos regimes de desenvolvimento nas cidades estadunidenses (CARVALHO, 2017; SCHNEIDER, 2004).

Com o foco recaindo no plano nacional, a pesquisa comparada de Schneider (2004) sobre a organização dos atores econômicos na América Latina demonstra que elas se caracterizaram no Brasil ao longo do século XX por sua tibieza: ao contrário do padrão encontrado em outros países latino-americanos, o Brasil não tem uma história de organizações econômicas abrangentes e multissetoriais. Vale a pena assinalar aqui que a ausência dessas organizações tem se evidenciado como uma característica duradoura da organização e da política empresarial no país. De fato, a resistência dos atores econômicos no Brasil a se engajarem em ações de natureza coletiva tem se mostrado permanente. Não há melhor exemplo para essa resistência do que o fato de que, desde as primeiras décadas do século XX, somente duas organizações empresariais voluntárias se estabeleceram no Brasil, e de forma bastante efêmera: a União Brasileira de Empresários (UBE) e o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi).

Recorrendo a uma perspectiva neoinstitucionalista e a um enfoque centrado no Estado, tentamos explicar o subdesenvolvimento das organizações empresariais no Brasil e a quase completa ausência de participação cívica dos atores econômicos no nível local. Argumentamos que as duas molduras institucionais nas quais os governos locais se inseriram ao longo da história do país – o corporativismo estatal (SCHMITTER, 1974) e o clientelismo/patrimonialismo – estão na raiz dos fortes incentivos que encorajam os atores econômicos a não se organizarem ou a agirem

coletivamente: (i) ao priorizar a produção de bens desagregados, distributivos, em detrimento de políticas de natureza regulatória ou redistributiva, o patrimonialismo e o clientelismo estimulam os atores econômicos a perseguirem estratégias individuais, de curto prazo, voltadas à extração de renda e avessas a estratégias de desenvolvimento; (ii) com o objetivo de a um só tempo organizar e acomodar os principais atores sociais, empresários e trabalhadores, a estrutura vertical e hierárquica que caracteriza o corporativismo estatal traduz-se em organizações de vida breve. Na ausência de estímulo permanente vindo de cima, a estrutura corporativista corre o risco de se desintegrar e ser substituída por uma miríade de organizações paroquiais e antagônicas. Assim, argumentamos que a natureza do Estado brasileiro inibiu a organização autônoma dos atores econômicos no plano local, em direções opostas, o que faz com que as cidades no país estejam menos inclinadas a perseguir a política de desenvolvimento adotada pelas cidades estadunidenses, tal como descrito pela literatura orientada pelo paradigma da economia política. A estrutura estatal no plano local no Brasil se afigura, portanto, como obstáculo ao desenvolvimento da ação coletiva dos atores econômicos e ao americanismo como caminho para a cidade empresarial.

O caminho europeu de promover e incentivar, a partir de cima, políticas urbanas localizadas, capazes de estimular a competição entre cidades e a montagem de máquinas de crescimento, é bastante improvável no que se refere às cidades brasileiras, já que essa via requer forte capacidade e autonomia estatais. Como é amplamente sabido, aqui, uma e outra são severamente limitadas por práticas clientelistas e patrimonialistas de longa duração e que ainda hoje impedem a clara distinção entre o domínio público e o domínio privado (NUNES, 1997). Embora pesquisas recentes demonstrem progresso na profissionalização da burocracia no país depois da Constituição de 1988 (PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2019) ou indiquem que, em áreas específicas de políticas, como as relações exteriores, a burocracia é altamente profissionalizada, o quadro geral do Brasil e de todos os países latino-americanos é caracterizado por baixa capacidade estatal (SOUZA; FONTANELLI, 2020). Vale lembrar que, mesmo entre os países em desenvolvimento, não estamos no topo da lista daqueles com melhor índice de capacidade estatal, entendida conforme a dimensão weberiana do grau de burocratização (EVANS; RAUCH, 1999).

É importante assinalar que capacidades estatais variam não só quando se comparam áreas de política, mas também quando se cotejam os diferentes governos subnacionais. Se seguirmos a definição de Marengo, Strohschoen e Joner (2017), somente 36% dos municípios brasileiros seriam dotados de alta capacidade estatal, ao passo que a grande maioria (64%) se caracterizaria por baixa capacidade nesse âmbito.

O Rio de Janeiro e o empreendedorismo urbano híbrido: atualizando o patrimonialismo e estratégias de extração de renda

Não é exagero afirmar que o Rio de Janeiro foi palco do que à primeira vista pareceu ser a mais completa experiência de empreendedorismo urbano da América Latina. Cabe ressaltar que as primeiras sementes dessa experiência foram plantadas no início dos anos 1990, quando a Prefeitura patrocinou a execução de sucessivos planos estratégicos, os quais apresentaram o esboço do caminho competitivo que a cidade deveria seguir – em contraste com o tradicional modelo de gestão. Esse caminho, seguindo a definição de Harvey (1987), implicava reposicionar o lugar da cidade na divisão internacional do consumo, ou seja, desencadear estratégias urbanas para atrair o consumo de massa, estimulado pela expansão global do crédito bancário. Pressupunha também pôr em funcionamento uma cidade capaz de sediar grandes eventos e, para tanto, necessário seria construir centros de convenção, marinas, aquários e estádios esportivos. Para atender a estratégia de empresariamento urbano, nas palavras de Harvey (1987, p. 335), a cidade deveria “aparecer inovadora, excitante, criativa e segura para viver ou visitar, para se divertir ou consumir”.

Tendo reformado sua área portuária, renovado as áreas degradadas do centro, modernizado o sistema de transportes e, finalmente, sediado os Jogos Olímpicos de 2016, o Rio de Janeiro parecia seguir a cartilha da modelagem da cidade nos termos do empreendedorismo urbano, experiência, no entanto, que culminou em fracasso retumbante. Até o presente momento, somente 15% das 3 mil unidades construídas para abrigar os atletas foram vendidas. Em estudo enviado para a Justiça, pelo principal órgão de financiamento da reforma da zona portuária, a Caixa Econômica Federal, o banco sugere que o conjunto da operação teria sido projetado de maneira equivocada. Segundo matéria publicada no jornal *Folha de S.Paulo*, em 4 de junho de 2020, “houve erros nos estudos e nos pressupostos que deram lastro ao conjunto da operação [...] o potencial construtivo criado na área do porto ultrapassa em muito a demanda de mercado do Rio, mesmo se consideramos um contexto de crescimento econômico” (NOGUEIRA, 2020).

A operação do porto erroneamente calculada e o fracasso do conjunto da experiência de empresariamento urbano levada a cabo no Rio de Janeiro, como assinalado anteriormente, têm menos relação com as contradições internas da lógica da cidade neoliberal e mais com a natureza patrimonialista que orientou essa experiência desde sua origem: em grande medida, as intervenções urbanas que nasceram sob a égide do empreendedorismo urbano no Rio de Janeiro resultaram menos de um projeto de cidade e mais de estratégias de extração de renda concretizada por atores econômicos – em clara proximidade com os governos central e

local –, com longa inserção no modelo de desenvolvimento do capitalismo brasileiro e na economia política local. Por meio da reforma do porto, tanto o governo central como o local transferiram e garantiram rendas para as grandes empresas públicas; por meio das intervenções urbanas associadas aos Jogos Olímpicos de 2016, o governo local transferiu e garantiu rendas para os atores hegemônicos na economia política da cidade, a saber, as empresas de obras públicas, o setor imobiliário e as empresas de ônibus. No plano nacional e no nível local, as agências estatais se mostraram, portanto, extremamente porosas às estratégias de extração de renda desenhadas pelos atores locais. A seguir, mostramos como três intervenções³ urbanas que seriam centrais na estratégia da montagem da cidade empresarial na verdade atualizaram as conexões patrimonialistas entre o Estado e os atores privados e reiteraram a velha economia política da cidade. São elas: (i) o projeto do Porto Maravilha; (ii) a reforma do sistema de mobilidade; e (iii) a reforma dos equipamentos esportivos.

1. A renovação do centro da cidade do Rio de Janeiro: o projeto do Porto Maravilha

Com uma história de mais de três décadas, o projeto de revitalização da área portuária da cidade do Rio de Janeiro saiu do papel somente em 2009. Batizado de Porto Maravilha, ele representou a intervenção urbana mais importante associada aos megaeventos – tanto em razão da extensão da área revitalizada como dos recursos envolvidos. O projeto cobriu uma área de aproximadamente 5 milhões de metros quadrados, estendendo-se sobre seis bairros da área central da cidade, com investimentos de aproximadamente \$ 4 bilhões.⁴

O projeto foi conduzido por meio de parceria público-privada – a maior do país –, com prazo estimado de quinze anos para a realização do conjunto das intervenções previstas para essa área. Embora se tratasse de uma PPP do ponto de vista legal – um modelo de governança segundo o qual o setor privado ocupa lugar preponderante tanto no desenho como no financiamento da intervenção –, no caso da revitalização do porto do Rio de Janeiro, o governo federal foi responsável por aportar a totalidade dos recursos iniciais necessários para as primeiras intervenções, no valor de U\$ 2 bilhões. O beneficiário imediato dos recursos foi

3. A análise de três intervenções urbanas do Rio de Janeiro traz elementos das pesquisas de Nelson Diniz (2014) e Igor Matela (2014) e reelabora conclusões do trabalho de Carvalho e Ribeiro (2019). DINIZ, N. *Porto Maravilha: antecedentes e perspectivas da revitalização da região portuária do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. MATELA, I. *Transição regulatória no transporte por ônibus na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

4. Esse e outros valores foram convertidos da moeda brasileira para dólares com base na taxa de câmbio de dezembro de 2009, quando U\$ 1 valia R\$ 1,7.

um consórcio que reuniu os três principais atores no segmento de obras públicas: a OAS Empreendimentos Imobiliários, a Odebrecht Infraestrutura e a Carioca Engenharia.

A revitalização do porto foi estabelecida por meio da lei complementar municipal de número 101, em 23 de novembro de 2009. Configurou-se como uma OUC que alterava os parâmetros do uso e ocupação da terra, assim como os marcos legais de gestão e financiamento do empreendimento. Ao lado das cláusulas previstas no texto da lei, devem-se destacar os seguintes projetos e ações associados à reforma do porto: (i) introdução de novas formas de mobilidade urbana, com ênfase na implementação do veículo leve sobre trilhos (VLT); (ii) a construção dos chamados projetos especiais, como o Museu de Arte do Rio e o Museu do Amanhã; (iii) a construção do Parque Olímpico, ou seja, dos equipamentos desenhados para os Jogos Olímpicos, transferidos da Barra da Tijuca para a região do porto.

O financiamento da primeira etapa do projeto envolveu recursos do governo federal e do governo municipal, da ordem de U\$ 82 milhões, aplicados na construção de redes de água, esgoto e drenagem, ao lado da ampliação das redes de telecomunicação e iluminação pública numa área de 350 mil metros quadrados. A segunda fase do Porto Maravilha foi implementada por meio de uma PPP. O consórcio Porto Novo, formado pelas empresas OAS, Odebrecht e Carioca Engenharia, ficou encarregado da construção da segunda fase e da provisão dos serviços urbanos na área por um período de quinze anos. Um montante de cerca de U\$ 4 bilhões foi alocado para as intervenções de infraestrutura e de serviços da segunda fase.

Para o financiamento da segunda fase, a Prefeitura emitiu títulos chamados de Cepacs – Certificados de Potencial Adicional de Construção –, com a intenção de arrecadar fundos no mercado. Os 6.436.022 Cepacs emitidos aumentaram o potencial construtivo na área portuária para 4.088.502 metros quadrados. Esperava-se, em linha com o princípio norteador das PPP, que, por meio desse instrumento, a revitalização da área portuária fosse financiada com recursos privados. Mas os Cepacs emitidos pelo governo municipal não atraíram os agentes privados e os títulos acabaram comprados pelo governo federal por meios heterodoxos.⁵ Assim, a despeito da ênfase retórica no financiamento privado da revitalização da área portuária, foram os recursos do governo federal que garantiram o início da segunda etapa do projeto Porto Maravilha.

5. Graças à pressão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a Caixa Econômica Federal alterou suas regras internas para investir, pela primeira vez, recursos do FGTS numa operação urbana. Até essa mudança casuística, o Fundo só poderia investir em projetos habitacionais.

Muito embora a renovação da área portuária do Rio siga experiências internacionais semelhantes tanto no que se refere à escala da intervenção urbana como às características físicas do projeto, o projeto Porto Maravilha deve ser analisado com base em seu traço distintivo: resulta de uma economia política específica, que vem governando a cidade há décadas, na qual os atores econômicos localizados no circuito secundário de acumulação desempenham papel hegemônico. Não é coincidência que o principal beneficiário do projeto de revitalização do porto tenha sido um consórcio – o consórcio do Porto –, que reuniu os três principais atores do setor: a OAS, a Odebrecht e a Carioca Engenharia. Além disso, o conjunto da operação revela quanto esses atores estão inseridos na estrutura governamental. Por meio de manobra heterodoxa, foi o governo central que pressionou a Caixa Econômica Federal a alterar suas regras internas de governança de maneira a se habilitar como compradora da totalidade dos títulos emitidos pela Prefeitura, gerando assim os recursos necessários para dar início à reforma do porto.

2. A reforma do sistema de mobilidade

Em sintonia com a retórica do empreendedorismo urbano, o governo municipal do Rio de Janeiro adotou, em 2010, medidas voltadas à reorganização da mobilidade urbana e à racionalização do sistema de transporte de massas. Respondendo por 75% dos deslocamentos de passageiros no conjunto da cidade, as empresas de ônibus foram o principal objeto das medidas de ajuste e racionalização do sistema de transporte público. Duas medidas merecem aqui ser destacadas: (i) a mudança do marco regulatório do sistema de transporte, com abertura de todas as linhas à concorrência pública, inclusive a empresas internacionais; (ii) a modernização e a racionalização do setor de transportes de ônibus, por meio da construção de quatro corredores expressos de ônibus (BRTs), com a estimativa de transporte de 2 milhões de passageiros por dia – número equivalente à metade dos usuários de transportes na cidade.

Em 2010, a Prefeitura lançou uma licitação pública para todas as linhas operantes no Rio de Janeiro, com o propósito declarado de padronizá-las e racionalizá-las sob a égide da lógica do mercado. Pela primeira vez na história da cidade, o governo municipal lançava uma licitação, aberta à concorrência internacional, para a concessão privada de todo o sistema de ônibus. Com isso, ocorreu uma mudança significativa na relação entre a autoridade reguladora, a Prefeitura, e as empresas de ônibus: no lugar de permissionárias, estas se tornariam concessionárias. Com a racionalização do sistema de circulação por meio do planejamento das linhas, o modelo de concessão tinha por objetivo aumentar a produtividade no setor de

transporte de ônibus, com a introdução da lógica de mercado: as empresas periodicamente teriam de competir pela oferta do serviço.

A despeito da retórica subjacente ao novo marco regulatório para o setor, a licitação pública incluiu cláusulas que foram desenhadas para garantir a sobrevivência do velho modelo. De fato, as empresas vencedoras do processo licitatório foram exatamente aquelas que já operavam ali e a exploração monopolista da atividade não mudou. Em síntese, mediante a retórica da modernização e da competição pautada pela lógica do mercado, os velhos atores econômicos do setor de ônibus renovaram sua posição de segmento hegemônico dentro da economia política do município.

A segunda medida de modernização empresarial do transporte de ônibus foi a construção de quatro corredores de BRTs como a principal resposta aos desafios do sistema de transporte da cidade. BRTs são sistemas de corredores expressos, que consistem em rodovias que são segregadas de tráfego ordinário e utilizadas por ônibus articulados e com alta capacidade. Foram desenhados para atender a uma demanda alta de passageiros egressos da rede tradicional de ônibus. Enquanto o governo municipal se responsabilizou por fornecer a infraestrutura das ruas por onde passariam os BRTs, as empresas de ônibus ficariam encarregadas de fornecer os veículos e todo o equipamento necessário para o funcionamento do sistema. Os quatro corredores de BRT foram projetados para transportar 2 milhões de pessoas por dia, o que representava quase 45% dos passageiros de transportes públicos municipais. De novo, apesar da retórica de racionalização de mercado do sistema de mobilidade, o projeto do BRT pode ser entendido como uma ação concertada entre o setor de ônibus e o governo local para responder ao declínio relativo do transporte público. O projeto pode ser interpretado como a mais importante política em âmbito local nesse setor, com a finalidade de reposicionar as empresas de ônibus no seu lugar de protagonista dentro da coalizão hegemônica da cidade, lado a lado com as empresas de obras públicas: não é coincidência o fato de que, por trás das significativas intervenções de infraestrutura necessárias à abertura dos quatro corredores de ônibus, se localiza um consórcio formado pelas mesmas empresas encarregadas da revitalização do porto: OAS, Odebrecht e Carioca Engenharia.

3. A reforma dos equipamentos esportivos: o caso do Estádio do Maracanã

Em 2012, a privatização do Estádio do Maracanã – símbolo carioca, construído para abrigar a Copa do Mundo de 1950 e mantido desde então como um equipamento controlado pelo Estado – consistiu numa terceira política em sintonia com a retórica do remodelamento da cidade de acordo com a dinâmica empresarial e traz à superfície os principais atores econômicos que a um só tempo impulsionaram a

privatização do estádio e dela se beneficiaram. Por um lado, a reforma do Maracanã se apresenta como caso exemplar de intervenção em sintonia com a modalidade de empresariamento urbano que pretende conferir ao Rio de Janeiro posição competitiva na divisão internacional do consumo, mais precisamente no mercado internacional de turismo e na economia do entretenimento. Por outro lado, ela ilumina o papel preponderante do circuito secundário de acumulação no comando dessa estratégia: tal como se passou na revitalização do porto e na construção dos corredores de ônibus, a empresa de obras públicas Odebrechet⁶ figurou como o principal grupo do consórcio formado para gerir o estádio por um período de 35 anos. Mais uma vez, portanto, mudanças no arcabouço regulatório resultaram na abertura de um novo canal para um antigo padrão de articulação e de transferência de renda entre o Estado e os atores privados.

Como na renovação do porto, a reconstrução do Estádio do Maracanã para a Copa do Mundo de 2014 foi anunciada como uma operação a ser financiada por uma PPP. No entanto, assim como ocorreu na intervenção no porto, esse trabalho de renovação foi financiado exclusivamente pelo governo federal, com recursos que chegaram a R\$ 700 milhões. O estádio reformado foi então repassado, sem nenhum custo, para um consórcio de grandes empresas que também atuavam em obras de renovação urbana na cidade. Com efeito, um consórcio privado foi formado – o Complexo Maracanã Entretenimento S.A. –, liderado pela Odebrecht Propriedades, com a participação das empresas IMX e AEG. O consórcio ficou responsável pela gestão, pela operação e pela manutenção do estádio por um período de 35 anos, com a prerrogativa de que o Maracanã sediaria grandes eventos internacionais.

Essa descrição sumária das três maiores intervenções urbanas, identificadas como marcos na virada do Rio de Janeiro na direção de um modelo de empresariamento urbano, associado ao credo da cidade neoliberal, permite duas observações: (i) esses projetos implicaram, por meio da ação e regulação estatal, ora transferência direta de renda (a reforma do porto e a privatização do Maracanã), ora a criação indireta de renda de monopólio (a reforma do sistema de mobilidade) para atores econômicos; (ii) a despeito dos novos instrumentos regulatórios, como as PPPs e as OUCs e a nova retórica do empreendedorismo urbano, na verdade se reeditou o velho padrão de articulação patrimonialista entre agências estatais e atores econômicos – padrão que de forma duradoura tem caracterizado as relações entre Estado e mercado no Brasil como um todo e no Rio de Janeiro especificamente.

6. À época, a Odebrecht estava entre os dez mais importantes grupos econômicos no Brasil, com atividades na África, na América Latina e nos Estados Unidos. Desde os anos 1990, entrou no setor de serviços públicos por meio de PPPs e concessões.

Como a Tabela 1 evidencia, a cidade empresarial e os projetos de renovação urbana foram colocados nas mãos de um pequeno grupo de empresas de obras públicas que atuavam como cartel.

Companhias/Projetos	Renovação do porto	VLT	Parque Olímpico	BRT
Odebrecht	37,5%	24,9%	33,4%	16,6%
OAS	37,5%			16,6%
Carioca				16,6%
OAS/Invepar		24,9%		
CCR*		24,9%		
Rio Par		24,9%		
Andrade Gutierrez			32,4%	16,6%
Carvalho Hosken			33,2%	
Queiroz Galvão				16,6%
Camargo Corrêa				16,6%

Tabela 1. Participação dos atores econômicos nos projetos de renovação urbana no Rio de Janeiro

Nota: *CCR (comprising Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Soares Penido).

Fonte: Carvalho e Ribeiro (2019).

Campos (2014) demonstrou em sua pesquisa extremamente bem documentada que empresas de obras públicas, como Odebrecht, OAS, Queiroz Galvão e Camargo Corrêa, não são novatas no jogo. Muito pelo contrário. Com trajetória de mais de cinco décadas na economia brasileira, elas escolheram a cidade do Rio de Janeiro como base de seus escritórios centrais em função da proximidade com o poder político. Campos (2014, p. 73) revela: “O Rio de Janeiro foi o lugar de nascimento das empreiteiras mais antigas do Brasil em razão de sua proximidade com o governo central [...] e com mercado de obras públicas do antigo Distrito Federal”. Se no seu início tais empresas se concentraram na construção de rodovias e de hidrelétricas, nas últimas décadas elas expandiram atividades e mercados, penetrando nas economias locais das grandes cidades. Cabe destacar que, se no passado, havia uma versão única de nacional-desenvolvimentismo, ao entrarem no território urbano, nas duas últimas décadas, as empresas de obras públicas abraçaram o credo neoliberal, dando apoio ao novo marco regulatório das PPPs e das OUCs e aos princípios do empreendedorismo urbano.

Considerações finais

À guisa de conclusão, é importante tecermos alguns comentários sobre as causas e as consequências subjacentes à centralidade e à hegemonia de longo prazo na economia política de cidades brasileiras como o Rio de Janeiro, de grandes empresas de obras públicas em conjunção com outros atores econômicos associados

ao setor de serviço, como as empresas de construção imobiliária e as companhias de ônibus. A razão para a centralidade desses atores se encontra na própria dinâmica da acumulação capitalista no país, batizada por Lessa e Dain como Sagrada Aliança (1982). De acordo com essa dinâmica, a mediação do Estado possibilitou a construção de uma aliança entre o capital nacional e o estrangeiro, baseada numa cláusula central: o setor industrial seria reservado para as empresas estrangeiras, enquanto ao capital nacional se garantiam, por meio da regulação estatal, como contrapartida, altas taxas de retorno resultantes de instrumentos heterodoxos que estão na raiz de padrões perversos de valorização. Esses autores (1982) chamam atenção para o fato de que os capitais nacionais recebem uma soma de lucros que sistematicamente ultrapassa as oportunidades de valorização onde são investidos. Mediante práticas patrimoniais, o Estado atua como o agente viabilizador das rendas hipertrofiadas, reservadas ao capital nacional de origem mercantil, que realiza esses lucros na cidade pela especulação da terra. Em resumo, herdeiros do capital mercantil e especulativo, os atores hegemônicos no Rio de Janeiro e na grande maioria das cidades brasileiras (empresas de obras públicas, empresas imobiliárias e companhias de ônibus) vivem da especulação e de estratégias de extração de renda como resultado de um padrão particular de desenvolvimento capitalista, em que o destino das cidades fica nas mãos da dinâmica especulativa dos capitais locais, com o apoio da intervenção estatal.

Se isso é verdade no que se refere às cidades brasileiras, devemos reformular a maneira pela qual David Harvey (1985) descreve a articulação entre o circuito primário de acumulação, o qual envolve o capital manufatureiro e a produção industrial, e o circuito secundário de investimento de capital, relacionado a inversões na terra, a projetos imobiliários e ao ambiente construído. Para Harvey (1985), uma dinâmica de crise e de circularidade liga esses dois circuitos: a crise de sobreacumulação no circuito primário conduz o deslocamento do capital para o segundo circuito. Esse movimento explicaria, por exemplo, o crescimento dos subúrbios estadunidenses depois da Segunda Guerra Mundial.

No caso da modalidade brasileira de acumulação de capital, houve divisão política dos dois circuitos do capital sob os auspícios do Estado, na qual o processo de urbanização e as cidades ficaram nas mãos do capital especulativo. Para os fins da nossa discussão, devemos observar que é muito improvável, senão impossível, o engajamento de atores econômicos voltados à extração de renda e à especulação com a terra em projetos e em estratégia de longa duração semelhantes àqueles experimentados pelas cidades estadunidenses sob o rótulo de “regime de crescimento” ou de “empreendedorismo urbano”. Strom (2008, p. 48) assinala com

propriedade a racionalidade estreita dos atores econômicos egressos do setor secundário de acumulação:

A indústria imobiliária permanece, na análise de Harvey, um circuito secundário de acumulação, auxiliar da produção primária [...] proprietários de empresas imobiliárias e construtores não vão fazer o tipo de investimento simbólico ou material como o que foi feito pela GM em Detroit ou pela Prudential em Newark. Não é de seu interesse fazê-lo [...] quando a indústria de construção é o negócio principal; a questão-chave é saber quais recursos serão alocados ao bloco x ou bloco y e poderá haver menos identificação e comprometimento com uma agenda cívica.

Então, é hora de indagarmos se o empreendedorismo urbano pode ser promovido em um contexto em que faltam aos atores econômicos capacidade organizacional e racionalidade de longo prazo, de um lado, e, de outro, em um ambiente institucional onde a estrutura estatal operada está afinada com práticas patrimonialistas. No que diz respeito à realidade do Rio de Janeiro, o projeto de “máquina de crescimento” e de “empreendedorismo urbano”, e seu fracasso, ao fim e ao cabo, se mostraram distintos da modalidade híbrida de modernização neoliberal. Como verificamos nos projetos de renovação do porto, de privatização do Maracanã e de reforma do sistema de mobilidade, o “empreendedorismo urbano” se apresentou como um rótulo novo para práticas antigas de extração de renda e que reiteram a velha economia política do Rio de Janeiro. Nesse sentido, a experiência de curta duração da máquina de crescimento nessa cidade, como já dito, deve ser interpretada menos como um projeto fracassado e mais como a reiteração de um padrão profundamente enraizado de articulação entre Estado e atores econômicos.

Referências

- BRENNER, N. *New state spaces: Urban governance and the reescalation of statehood*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. After neoliberalization? *Globalizations*, 7:3, p. 327-345, 2010.
- CAMPOS, P. H. P. *Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-68*. Rio de Janeiro: Ed. da UFF, 2014.
- CARDOSO, F. H. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- CARVALHO, N. R. Urban politics in Brazil and the US: state, economic actors and local development scenarios. *Cadernos Metrópole*, v. 19, n. 39, p. 583-608, 2017.

- CARVALHO, N. R.; RIBEIRO, L. C. Q. Economic actors at odds with the metropolis: Rio de Janeiro in the context of mega-events. In: GROSS, J.; GUALILLI, E.; YE, L. (ed.). *Constructing metropolitan spaces: Actors, policies, and process of rescaling in world metropolises*. New York: Routledge, 2019.
- DAHL, R. *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University Press, 1961.
- ELKIN, S. L. *City and regime in the American republic*. Chicago: The University of Chicago Press, 1987.
- EVANS, P.; RAUCH, J. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review*, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.
- FERMAN, B. *Challenging the growth machine: Neighborhood politics in Chicago and Pittsburgh*. Lawrence: University Press of Kansas, 1996.
- GRAMSCI, A. *Selections from the Prison Notebooks*. London: Lawrence and Wishart, 1971.
- HANSON, R. et al. Corporate citizenship and urban problem solving: The changing civic role of business leaders in American cities. *Journal of Urban Affairs*, v. 23, i. 1, p. 1-23. 2010.
- HARVEY, D. *The urbanization of capital*. Baltimore: Blackwell, Johns Hopkins and Oxford, 1985.
- _____. From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, v. 71, n. 1, p. 3-17, 1989.
- HUNTER, F. *Community power structure: A study of decision makers*. Chapel Hill: The University of South Carolina Press, 1953.
- JESSOP, B.; PECKEL, J.; TICKEL, A. Retooling the machine: Economic crisis, state restructuring and urban politics. In: JONAS, A. E. G.; WILSON, D. (ed.). *The urban growth machine: Critical perspectives two decades later*. Albany: State of University New York Press, 1999.
- LESSA, C.; DAIN, S. Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. In: BELLUZO, L. G.; COUTINHO, R. *Desenvolvimento do capitalismo no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- LINDBLOM, C. E. *Politics and markets: The world's political-economic systems*. New York: Basic Books, 1977.
- MARENCO, A.; STROHSCHOEN M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.
- MOLOTOCH, H. The city as growth machine: Toward a political economy of place. *American Journal of Sociology*, 82(2), p. 309-332, 1976.
- NOGUEIRA, I. Caixa diz que Porto Maravilha do Rio era inviável desde o início. *Folha de S.Paulo*. 4 jun. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/06/apos-prejuizo-bilionario-ao-fgts-caixa-diz-que-revitalizacao-do-porto-do-rio-e-inviavel.shtml>. Acesso em: 15 dez. 2022.

- NUNES, E. *A gramática política do Brasil: Clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- PECK, J. Transatlantic City, part I: conjunctural urbanism. *Urban Studies*, v. 54(1), p. 4-30, 2017.
- PETERSON, P. E. *City limits*. Chicago: University of Chicago Press, 1981.
- PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (ed.). *Burocracia e política pública no Brasil: interseções analíticas*. Brasília, DF: Ipea: Enap, 2018.
- POLSBY, N. *Community power and political theory*. New Haven: Yale University Press, 1963.
- SOUZA, C.; FONTANELLI, F. *Developing and measuring a concept of bureaucratic capacity in Brazil's federal civil service*. Manuscript. 2020.
- STONE, C. Systemic power in community decision making: A restatement of stratification strategy. *American Political Science Review*, 74, p. 978-990, 1980.
- _____. *Regime politics: Governing Atlanta 1946-1988*. Kansas: Lawrence University Press. 1989.
- SCHMITTER, P. C. Still the century of corporatism? *Review of Politics*, n. 36, p. 85-131, 1974.
- SCHNEIDER, B. R. *Business politics and the state in twentieth-century Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- STROM, E. Rethinking the politics of downtown development. *Journal of Urban Affairs*, v. 30, p. 37-61, 2008.
- SKOCPOL, T. Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D., SKOCPOL, T. (ed.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- TILLY, C. *Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- TOCQUEVILLE, A. de. *Democracy in America*. New York: Harper & Row, Publishers, [1835] 1969.

Nelson Rojas de Carvalho

Nelson Rojas de Carvalho é cientista político. Possui mestrado em política comparada pela London School of Economics and Political Science (LSE) e mestrado e doutorado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Foi pesquisador convidado na George Washington University (GWU), em Washington D.C., e no Kellogg Institute for International Studies, Jenkins Hall, Notre Dame. Atualmente é professor associado da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), líder do grupo de pesquisa Laboratório de Estudos Políticos e Pesquisas da MetrÓpole (LEPPM) e pesquisador sênior do Observatório das MetrÓpoles. Suas principais áreas de pesquisa são eleições, poder local, legislativo e política urbana.

Email: nrojascarvalho@gmail.com

ORCID: 0000-0001-6303-3406

Submissão: 20 de abril de 2022.

Aprovação: 25 de setembro de 2022.

Como citar: CARVALHO, N. R. O fracasso do empreendedorismo urbano em terras patrimonialistas – o Rio de Janeiro dos megaeventos e os limites da neoliberalização periférica. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*. v. 25, E202307pt, 2023. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202307pt>.

Artigo licenciado sob Licença Creative Commons (CC-BY)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>