

**41º Encontro Anual da Anpocs**

**GT25 Políticas públicas**

**Comparando políticas do urbano na São Paulo recente e desafinado  
interpretações vigentes**

Eduardo C. L. Marques

DCP/USP e CEM

Este artigo representa uma primeira versão das conclusões da publicação “As políticas do urbano em São Paulo”, no momento no prelo. Para facilitar o entendimento, apresento ao final do artigo o índice do livro, assim como uma tabela resumo das principais características das políticas analisadas.

A complexidade dos padrões de combinação entre os atores e elementos institucionais presentes nas várias políticas e diversas cidades torna virtualmente impossível a construção de uma teoria geral unificada da política do urbano (assim como mais amplamente do urbano como um todo). Por essa razão, o primeiro capítulo construiu um arcabouço analítico que pudesse operar em nível intermediário e informar a análise de políticas dos capítulos subsequentes. Considerando a variedade e riqueza encontrados pelas análises, não teria sentido resumir aqui nessa conclusão os achados específicos dos vários capítulos.

Podemos, por outro lado, recuperar comparativamente aqueles resultados e revisitar o quadro analítico utilizado, em diálogo com as principais ideias dos debates existentes. Como inexiste hipóteses em sentido forte na literatura sobre as políticas do urbano no Brasil, esta conclusão está organizada em torno cinco questões de nível mais teórico que emergem dos capítulos anteriores e que podem contribuir para estudos futuros de políticas do urbano. Em diversos desses argumentos as dimensões de espacialização da política e das políticas discutidas anteriormente se fazem presentes quando observados com maior nível de detalhe e em escala desagregada. Isso ocorreu pois os atores, interesses e processos nas políticas do urbano partem de configurações espaciais herdadas e de percepções dos atores a respeito delas, e influenciam e reproduzem continuamente esse espaço.

### **1. Qual a relação entre dinâmicas do urbano e contextos mais gerais?**

Uma parte da literatura sustenta, mesmo que implicitamente, que dinâmicas gerais, econômicas ou políticas seriam sobredeterminantes, tornando o estudo da política do urbano irrelevante. Isso seria ainda mais verdadeiro pelos efeitos crescentes do federalismo no Brasil. Entram nessa categoria contextos econômicos (a globalização, os grandes ciclos econômicos e do financiamento público etc), políticos (os regimes políticos, os alinhamentos partidários nacionais, quem controla o executivo federal etc) ou de políticas (os legados das políticas nacionais, o federalismo etc). Como nas políticas aqui relatadas o país, a cidade e a dinâmica política geral são constantes, uma forte predominância causal

do contexto e de suas transformações levaria a resultados invariantes entre políticas, algo completamente impreciso e que não condiz com o que vimos nos capítulos precedentes. Por outro lado, os capítulos anteriores não deixam dúvida quanto à importância do contexto, como desenvolverei a seguir no que diz respeito ao federalismo. A maneira como este impacta as políticas do urbano, entretanto, depende dos processos e atores locais, assim como varia substancialmente entre políticas. Na verdade, os contextos gerais se relacionam com as políticas mediados exatamente por elementos específicos de cada política pública (seus legados, prioridade nas agendas, suas configurações de atores e instituições etc) em várias escalas simultâneas.

A forma mais produtiva de enquadrar simultaneamente as relações de uma grande parte dessas dimensões multiescalares com as políticas locais diz respeito ao federalismo. A importância do federalismo para várias políticas no Brasil especialmente na área social, é algo já muito bem estabelecido (Arretche, 2012). Isso vem acontecendo com a transformação dos arranjos herdados do período militar através da criação de sistemas federativos com divisões de tarefas entre os níveis de governo que vem combinando centralização e descentralização ao longo das várias fases de produção de agenda, processo decisório e implementação.

Para as políticas do urbano, a influência não está tão bem estabelecida, considerando o legado histórico de descentralização de competências e o fato de que, independentemente de algumas tentativas (como o SNHIS na habitação), as reformas recentes não criaram sistemas federais comparáveis com os das políticas sociais para qualquer política do urbano. No caso do urbano, portanto, um olhar distanciado sugeriria que o papel do federalismo seria pequeno e que os processos políticos locais seriam predominantes. Efetivamente, a maior parte dos capítulos anteriores mostrou que os rumos das políticas, seu caráter mais ou menos distributivo e os desenhos organizacionais para a sua operacionalização foram em grande parte produto de dinâmicas locais, demonstrando a importância do estudo das políticas do urbano em si. As exceções ficaram por conta de políticas que necessitam de investimentos muito elevados, onde o lugar do governo federal ou de entidades financiadoras sempre foi muito importante. Esse é classicamente o caso das políticas metroviárias, influenciadas pela conjuntura econômica nacional, por políticas federais e pelas ações de entidades financiadoras multilaterais. No caso dessa política, se nos primeiros momentos de implantação do sistema, recursos federais permitiram um

papel estatal mais forte, as dificuldades de financiamento recentes levaram a uma elevação significativa da presença privada e de organizações estrangeiras (Contanzo, capítulo 10). Entretanto, isso também se verifica em projetos locais muito grandes e custosos que há muito tentavam se viabilizar localmente sem sucesso, como no Porto Maravilha no Rio de Janeiro (Saruê, capítulo 12). Nesse caso, o projeto se viabilizou com a entrada do governo federal em um arranjo peculiar, que, entretanto, conta com intensa participação local, tanto no desenho quanto na implementação.

Todavia, as demais políticas em São Paulo indicam que mesmo no caso das políticas do urbano, as ações do governo federal são fundamentais. A influência federal recente é crescente por pelo menos três motivos. Primeiro, indiretamente, a transferência de recursos federais para as políticas sociais libera recursos potenciais para as políticas do urbano, tornando o argumento clássico das máquinas de crescimento difícil de ser traduzido como tal para o caso brasileiro. Adicionalmente, crescentes provisões e regulações de planos federais e leis produziram enquadramentos no qual as políticas do urbano podem ou devem ser desenvolvidas pelos governos locais. Nesta direção, é impossível não ressaltar os planos nacionais de habitação, saneamento, resíduos sólidos e mobilidade urbana, assim como legislações sobre regularização fundiária, todos produzidos nos últimos 15 anos, além do Estatuto da Cidade, que veio regulamentar dispositivos da Constituição de 1988, em especial a função social da propriedade, com importantes consequências sobre as políticas públicas de uso do solo. A formação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNIS) seria obviamente a mais importante iniciativa nessa direção, criando para a habitação um sistema similar aos existentes nas políticas de educação, saúde e assistência. A criação do Sistema, entretanto, foi abortada, em um primeiro momento pela inexistência de recursos financeiros a serem usados como incentivos à adesão dos governos locais, e mais tarde pelo desenho e pelo volume de recursos do programa Minha Casa Minha Vida. O futuro do sistema é incerto no momento, mas é clara a influência das regulamentações federais sobre as políticas locais

Em terceiro lugar, ações, programas e investimentos federais induzem ou constroem a agenda de políticas locais. Isso aconteceu em alguns casos expandindo as agendas ou contribuindo para a sua consolidação como na urbanização de favelas (PAC urbanização) e na regularização fundiária (Pulhez, Marques e Pagin, capítulo 5). Em outros casos, os programas federais inibiram as agendas locais e a sua diversidade pela capacidade

de indução de seus volumes de financiamento, em especial com o Minha Casa Minha Vida por todo o país. Diferentemente do SNHIS, que pretendia influenciar as políticas do urbano fomentando o planejamento, o combate à precariedade e a regulação da terra, a adesão dos governos locais ao MCMV significou um retorno à agenda habitacional tradicional, embora com grande volume.

Portanto, apesar das dinâmicas políticas locais terem grande importância em si, devem ser analisadas sempre tendo em conta dimensões, processos e ações ocorridos em outras escalas, sendo o federalismo uma chave importante para integrar ações oriundas dessas várias escalas simultaneamente. Qualquer ideia de sobredeterminação, seja do econômico, do federal ou do internacional, entretanto, está fadada a ocultar ao invés de iluminar as situações sobre análise.

## **2. Qual é o grau de abertura e participação social nas políticas do urbano**

Um elemento central das reformas das políticas públicas herdadas do período militar no Brasil foi a constituição de diversas formas de participação social organizada e/ou institucionalizada em novas arenas participativas. De alguma forma isso envolveu centralmente as cidades pela expansão das experiências municipais de Orçamento Participativo em determinado momento dos anos 1990.

Entretanto, essas experiências influenciaram pouquíssimo os conteúdos das políticas do urbano, tanto em termos de decisão quanto de implementação, além de terem tido caráter restrito no conjunto do país e terem declinado fortemente desde o início dos anos 2000. Adicionalmente, diferentemente das políticas sociais, onde a participação social é institucionalizada e já foi analisada por extensa literatura, o processo decisório na maior parte das políticas do urbano é fechado nas agências e burocracias por elas responsáveis. Na verdade, seria mais preciso afirmar que a existência de diversas formas de permeabilidade seletiva, pois a depender da política, participam das decisões e da implementação políticos e capitais do urbano, mas não os cidadãos em geral ou organizações da sociedade civil ligadas a potenciais beneficiários ou atingidos. Em alguns casos, audiências públicas são obrigatórias e apesar de não representarem um momento decisório, cumprem um papel na abertura de janelas no processo decisório. Isto tem sido aproveitado por alguns atores mobilizados contra certas políticas, como no caso das Operações Urbanas Consorciadas ou mais especificamente no projeto Nova Luz (Pagin e

Saruê, capítulo 11). Entretanto, na grande maioria das políticas do urbano, os processos são altamente exclusivos e insulados no interior do topo das estruturas das agências responsáveis pelas políticas. Esse insulamento é ainda maior quando as políticas estão a cargo de empresas públicas, como no caso do trânsito (Requena, capítulo 8)

Mesmo a participação do legislativo local é reduzida e periférica. Este parece operar apenas por reação a demandas do executivo, mesmo quando é necessário o estabelecimento de legislação específica. Esse é o caso da criação de planos diretores, leis de uso do solo ou Operações Urbanas Consorciadas, quando legislação local deve ser produzida e, portanto, vereadores estão envolvidos de forma central. Contudo, os estudos de caso sugerem que a maioria dos vereadores não se interessa pela discussão de legislações de cunho mais geral e tenta apenas controlar partes do governo local capazes de entregar benefícios clientelísticos para seus eleitorados locais. Isso porque, mesmo na ausência de distritos uninominais na legislação eleitoral brasileira, a representação política local funciona muito fortemente pela identificação espacial de eleitores, representantes e políticas do urbano. No caso de São Paulo, o interesse principal dos vereadores desde meados dos anos 1980 está no controle de subprefeituras responsáveis pela zeladoria, regulação de pequenos comércios e obras públicas de pequeno porte (Marques e Hoyler, capítulo 2).

É claro que se esse controle se efetiva ou não passa pela maneira como diferentes governos trataram a Câmara. As estratégias políticas adotadas pelos executivos locais variaram muito, desde o enfrentamento político direto na gestão Erundina (que esperava mobilizar os movimentos sociais para a provação legislativa), passando pela composição pontual na administração Haddad até a negociação de pactos estáveis de governabilidade com a cessão sistemática de áreas do governo a vereadores nos governos de direita, de centro direita e também na administração Marta Suplicy.

O fechamento dos processos decisórios e de implementação também produz uma baixa influência de movimentos sociais e de atores da sociedade civil no conteúdo das políticas do urbano. Exceto para políticas públicas onde algum tipo de arena participativa é obrigatório (o que é relativamente raro nas políticas do urbano), movimentos sociais tem uma participação muito baixa. A política pública na qual estes ainda têm uma grande presença é na habitação, especialmente nas questões associadas a ocupações na região central da cidade e movimentos dos sem-teto. Vale dizer que esse argumento se sustenta

mesmo frente às significativas mobilizações sociais em áreas urbanas ocorridas durante as chamadas jornadas de junho de 2013. Independentemente da visibilidade dos movimentos de transportes público (MPL) ocorridas, todas as mudanças implementadas posteriormente nas políticas de mobilidade já estavam presentes no programa de eleitoral do prefeito e estavam em andamento desde 2012. Neste caso, é possível especular que as mobilizações foram mesmo incentivadas pela entrada dessas políticas na agenda, tendo as políticas públicas produzido política, como afirmado há um bom tempo pelo neoinstitucionalismo, e não o oposto. Entretanto, dado o caráter politicamente conflitivo das medidas de reforço ao transporte público (visto que envolviam uma inversão na prioridade tradicional ao transporte individual), é razoável sustentar que as mobilizações reduziram os custos políticos da implementação da política de mobilidade do governo local. A participação subsequente destes movimentos em decisões e na implementação da agenda dos transportes continuou a ser pequena nos anos seguintes, assim como foi irrelevante na reversão parcial dessa agenda na eleição de 2016 e na nova gestão de João Dória a partir de 2017.

Portanto, embora importante nas políticas sociais, a participação social, institucionalizada ou não, é bastante reduzida nas políticas do urbano, sendo essas decididas em processos bastante fechados e insulados, embora seletivamente permeáveis a atores posicionados do lado da produção da política – elites políticas, burocracias e capitais do urbano, como sumariado a seguir.

### **3. Novas ideias e soluções beneficiam as políticas urbanas, mas não são a sua solução**

É amplamente disseminada a ideia de que o que as cidades precisam de soluções criativas e inovadoras de políticas como veículos leves sobre trilhos, teleféricos, corredores etc. Entretanto, a experiência acumulada nos estudos de políticas públicas já demonstrou que boas soluções são importantes, mas políticas públicas dizem respeito à produção e entrega de serviços, bens e ações. Sob esse ponto de vista, ótimas ideias e mesmo brilhantes desenhos de políticas só se efetivam se alcançarem seus usuários, o que depende das configurações locais de atores, apoios e recursos de diversas ordens, assim como dos processos através dos quais as políticas são produzidas e entregues. Isso torna a migração de ideias e soluções de políticas bastante difícil e dependente de tantas adaptações que nenhuma solução transplantada chega ao local de destino como era na sua origem,

tornando as iniciativas baseadas nas chamadas *best practices* no mínimo pouco úteis. Isso tudo não quer dizer que a produção de novas e inventivas soluções de políticas não seja muito importante, tanto em termos dos próprios produtos, bens e serviços, quanto das estruturas, estratégias e ferramentas de entrega. Todas essas, entretanto, devem se apropriadas, tanto no sentido de adequadas para os casos em tela, quanto na aceção de absorvidas e incorporadas pelos processos e acordos entre atores envolvidos.

Nesse sentido, as últimas décadas representaram um momento especial de mudança em várias políticas em São Paulo. Em parte, isso se deu pela entrada de novas políticas na agenda governamental e decisória, mas também pela introdução de inovações em termos de soluções e de instrumentos, embora nunca no sentido genérico trazido pela ideia de *best practices*. Isto não é, obviamente, algo novo ou específico à São Paulo no período, dado que novas agendas de políticas estão surgindo todo o tempo em diferentes lugares. Em um sentido mais tradicional seguindo os modelos pluralistas, políticas mudariam pela transformação de agenda provocada pela alternância dos grupos e partidos políticos que controlam os governos. Uma frutífera agenda de pesquisa recente com baixa penetração nos estudos urbanos, tem mostrado que políticas também mudam pela ação empreendedores, pela importação de soluções e pelos processos de aprendizado e de mobilidade de políticas públicas.

Em São Paulo, todas as mudanças em políticas foram causadas por diferentes combinações desses dois conjuntos de elementos - alternâncias no ciclo político-eleitoral que geraram decisões de mudança; e deslocamentos internos ao campo de políticas respectivos associados a atores da comunidade da política, interagindo com o fluxo das ideias. O caso mais extremo de efeito das mudanças eleitorais é a política de infraestrutura viária estudada em Marques (2003), cujas mudanças de conteúdo de políticas – entre grandes obras concentradas na região mais infraestruturada para pequenas obras dispersas nas periferias - foram produto quase que exclusivo das preferências dos governos, oscilando amplamente. No caso da habitação, verificou-se uma trajetória de longo prazo de disseminação e consolidação de programas não tradicionais - urbanização de favelas, regularização de loteamentos, locação social – (inclusive no governo federal), mas esses foram adotadas de forma mais intensa apenas quando combinavam com as preferências dos governos eleitos. No caso da limpeza urbana, do trânsito e dos transportes (respectivamente Ralize, Requena e Campos, capítulos 7, 8 e 9), observou-se uma



predominância dos processos de aprendizado de longo prazo internos ao campo das políticas apontando para certas transformações, mas que novamente só se viabilizaram com mudanças de governo. O caso extremo de desenvolvimento endógeno e incremental da mudança é talvez o transporte público (Campos, capítulo 9), primeiro com a implementação dos validadores eletrônicos (inicialmente pensados para redução de pessoal e o corte de custos), depois o bilhete único (integração gratuita entre ônibus e integração mais barata o metro) e mais recentemente com as faixas exclusivas de ônibus e de bicicletas. Mais difícil de enxergar para os cidadãos urbanos são as transformações de uma outra faceta dos transportes por ônibus ligadas ao controle de passageiros e recursos, assim como o estabelecimento de novos paradigmas no controle do trânsito associados à fluidez de passageiros e não de carros (Requena, capítulo 8). No caso das mudanças na regulamentação do licenciamento de empreendimentos imobiliários privados, a transformação na política aconteceu após mudança político eleitoral, mas motivada por pressão dos regulados (Hoyer, capítulo 6). Em diversos momentos se tentou fazer acontecer o que veio a ser o grande projeto Porto Maravilha no Rio de Janeiro, e esse foi mudando endogenamente de formato, mas veio a acontecer por uma mudança de agenda do governo federal, de natureza político-eleitoral (Saruê, capítulo 12).

Um teste importante para esse argumento relativo à introdução de novas políticas na agenda diz respeito às mudanças de direção (e orientação) nos governos municipal e federal em 2016, comprovando o caráter mais efêmero ou mais duradouro das mudanças ocorridas. Apesar da redução de ritmo associada à crise econômica e política de 2016/2017, as agendas no governo federal de políticas em torno de combate à precariedade e de produção de unidades novas pelo MCMV tem continuidade, ao menos no discurso oficial, inclusive pelos interesses mobilizados em torno delas (em especial para o MCMV). Em nível municipal, embora não haja clara definição, ao menos no nível do discurso as políticas de mobilidade não devem sofrer uma forte inflexão. Embora a troca de gestão tenha enunciado mudanças importantes com relação à política de bicicletas, essas foram posteriormente abandonadas considerando a resistência da opinião pública, expressando o deslocamento na agenda dessa política. Como sabemos, entretanto, mudanças de políticas podem ocorrer pela criação de outras iniciativas ou apenas pelo abandono e não priorização das políticas anteriores.

Apenas para contrapor este elemento e evitar a impressão de que tudo mudou, é importante mencionar que algumas agendas importantes não foram implementadas. Isto é o caso, especialmente, de agendas não-convencionais como a reciclagem e a incorporação das cooperativas de catadores de lixo nas políticas públicas de limpeza urbana, previamente presentes nos desenhos das políticas, mas implementadas apenas de forma residual, ou nem mesmo isto. Ao menos no caso da limpeza urbana, o problema parece ter sido a ausência de uma coalização de apoio capaz de suplantar as resistências, em especial dos capitais da coleta de lixo (Ralize, capítulo 7). A regulação privada dos concessionários de ônibus corre um forte risco de cair nessa categoria, visto que as capacidades técnicas foram desenvolvidas, mas não se transformaram no mesmo ritmo em efetivo controle sobre os serviços até o momento (Campos, capítulo 9).

Esses processos foram muitas vezes altamente conflituosos, enfrentando a resistência de grupos específicos ou sendo altamente custosos para as administrações responsáveis pela sua implementação (como é o caso das faixas exclusivas de ônibus e bicicletas). Tendo em vista que a produção de políticas públicas é intrinsecamente política, todas estas mudanças podem ser revertidas ou reduzidas, ao passo em que os processos políticos são sempre abertos e contingentes, embora novas agendas, produtos de políticas, soluções e instrumentos tendam a construir inércia, uma vez consolidados.

#### **4. Burocracias e instituições locais são centrais nas políticas**

A baixa capacitação das burocracias locais no Brasil é notória, embora venha aumentando em período recente (Arretche et al., 2012). Talvez por isso a literatura de estudos urbanos brasileira dê tão pouca importância aos atores estatais na produção das políticas do urbano. Essa baixa ênfase é também reforçada pelos modelos teóricos existentes, pois como vimos no capítulo 1, as instituições estavam ausentes dos modelos pluralistas, elitistas e das máquinas de crescimento e apareceram apenas nos regimes urbanos, mas com caráter amplamente secundário. Entretanto, burocracias e organizações estatais estão obrigatoriamente na cadeia de produção das políticas públicas, detêm importantes recursos de poder e são portadores de interesses e preferências de políticas próprios. Como já destacado por Viviane Lowndes, os estudos urbanos ganhariam muito através de uma incorporação mais intensa do neoinstitucionalismo histórico, já amplamente discutido desde os anos 1980, mas ainda pouco presente no urbano.

Os casos analisados em São Paulo são quase unânimes em destacar importância de atores estatais, embora por vezes de forma pouco insulada e capacitada. Em muitas políticas públicas este período testemunhou também a criação de mais regras, procedimentos e burocracias. Na realidade, este tópico envolve dois elementos distintos, mas associados: instituições em si e novos instrumentos de políticas públicas que operacionalizaram as políticas. A consideração desses elementos é pequena e mesmo periférica nos modelos tradicionais de análise de políticas do urbano. No Brasil, em especial, não é exagero dizer que esses elementos praticamente inexistem nos modelos teóricos mobilizados para o urbano, sendo as instituições acrescentadas empiricamente de forma ad hoc, por fora dos quadros conceituais utilizados.

As políticas recentes de São Paulo sugerem que a criação destas novas instituições ocorreu de forma autóctone e tentou responder a três desafios/motivações: a implementação de agendas específicas, a redução de custos e o aumento das capacidades de regulação. Em termos concretos, elas incluem, por exemplo: a organização do controle do trânsito com base no paradigma da fluidez de passageiros analisado por Requena no capítulo 8; o processamento e a aprovação de projetos de incorporação com maior rapidez, incluindo a criação de uma nova secretaria, a SEL discutido por Hoyler no capítulo 6; melhores capacidades para o monitoramento e planejamento do uso do solo e a criação de novas formas de participação privada na provisão de serviços com parcerias público privadas (PPP), contratos e concessões (metro, ônibus, limpeza urbana e grandes projetos). No último caso, o governo municipal de São Paulo concedeu os serviços de coleta de lixo conjuntamente à criação de uma agência reguladora – Amlurb (Ralize, capítulo 7), assim como organizou novas licitações para a concessão dos serviços de ônibus (Campos, capítulo 9). Em termos mais gerais, o município criou também uma nova agência para a supervisão e melhor controle de contratos com empresas privadas e parceiros (Controladoria). Ao mesmo tempo, o estado de São Paulo realizou PPPs para a operação de linha do metro e agora para a construção e a operação de uma nova linha (Contanzo, capítulo 10), e o município do Rio de Janeiro criou uma concessão para um grande projeto de renovação urbana no Porto Maravilha (Saruê, capítulo 12).

De forma paralela e associada, verificaram-se esforços de construção e capacitação das burocracias técnicas responsáveis pelas políticas, embora nesse caso com resultados mais contraditórios e incompletos dependendo das áreas de política. Em alguns casos,

como nas políticas de trânsito, são claros os resultados de aumento de capacidades operacionais associados à consolidação de corpos técnicos com identidade própria, insulamento e acesso a recursos, sobretudo para implementação das políticas, como no trânsito. Em outras áreas de política como licenciamento e limpeza urbana, as burocracias não foram sensivelmente reforçadas, apesar da construção de organizações (SEL e AmLurb). Por outro lado, em políticas como habitação e metrô, não se verificaram aumentos de capacitação nas agências e burocracias. Esses setores continuam se caracterizando por baixas capacidades operacionais e sérias fragilidades nas burocracias responsáveis pelas políticas, em especial pela ausência de políticas de valorização e capacitação desse pessoal (Pulhez, Marques e Pagin, capítulo 5). Nesses casos, a estratégia para a produção e expansão das políticas foi a contratação de serviços privados de consultoria e gestão (Pulhez, 2016 e Contanzo, Capítulo 10).

Outra frente de construção institucional disse respeito a atividades de planejamento. A Constituição de 1988 tornou os planos diretores obrigatórios para cidades médias e grandes, mas foi o Estatuto da Cidade de 2001 que os tornou eficazes ou, pelos menos potencialmente importantes para administrações propensas ao planejamento. Dentro destes planos, zoneamento especiais foram criados com objetivos sociais, ambientais ou de planejamento urbano. Entre estes, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) se tornaram especialmente importantes para a abertura de oportunidades para as habitações de interesse social em locais com boa localização. No caso de São Paulo, estes instrumentos foram incluídos no plano diretor de 2003, assim como no plano aprovado em 2014 (com maior eficácia). Estas instituições estão associadas necessariamente a formas de participação social, que também tem contribuído para a redução do ritmo da renovação urbana em certas áreas de cidade.

Ainda sobre o zoneamento, mas operando na direção oposta, políticas públicas locais em São Paulo desenvolveram ferramentas para tornar os projetos de renovação urbana legalmente sólidos, viáveis financeiramente e com maiores graus de insulamento frente a pressões políticas desde baixo (dado que os de cima são constitutivas destes projetos). Dentre estes, devem ser citadas as Operações Urbanas Consorciadas (OUC) (Pagin e Saruê, capítulo 11). Trata-se de um zoneamento especial aprovado no legislativo local que prevê a venda de potencial construtivo adicional acima dos limites básicos da lei. Até um certo momento o potencial construtivo era transacionado associado a localizações

específicas, mas depois de 2003 com a Operação Água Espreada em São Paulo, esse modelo ganhou grande agilidade com a comercialização dos Cepacs, títulos transferíveis de capacidade construtiva adicional, passíveis de compra e venda no mercado diretamente.

O caso de criação institucional mais intenso mobilizando este aparato é o projeto do Porto Maravilha no Rio de Janeiro (Saruê, capítulo 12). Neste caso, uma companhia de propósitos específicos recém-criada organizou uma concessão para a construção e operação de todos os serviços urbanos em uma grande parte da região central do Rio de Janeiro (pela primeira vez no país), definida em uma lei de zoneamento especial (OUC). Esta arquitetura institucional insulou o projeto do resto do governo, assim como de pressões prévias em torno dele. Seu financiamento se origina basicamente da venda de títulos de potencial construtivo através de Cepacs, sendo que uma parte significativa dos terrenos da região pertence ao governo federal, que os repassou a fundo imobiliário específico (que também receberá os recursos arrecadados com os Cepacs). A viabilidade do projeto ocorreu, contudo, pela compra de todos os títulos pela Caixa Econômica Federal, fato que o tornou, ao mesmo tempo, o principal investidor e quase monopolista da produção do solo.

Uma segunda linha associada de criação institucional envolveu elementos mais operacionais, no que tem sido chamado pela literatura de instrumentos de políticas públicas (Lascoumes e Le Galès, 2005). Em todos os casos, é tênue a fronteira entre instituições, num sentido mais amplo, e instrumentos. Como as demais instituições, os instrumentos têm a potencialidade de alterar resultados, enquadrar a política e mudar as preferências de atores, diretamente ou com a constituição de incentivos. Um elemento central dos instrumentos é o seu caráter automático, uma vez instituídos, produzindo efeitos financeiros, operacionais ou de habilitação ou de controle sobre prestadores e burocracias, em especial implementadoras. Portanto, embora expressem visões sobre política e sejam produtos de escolhas políticas muitas vezes conflitivas, despolitizam o tema em questão, uma vez instituídos.

No caso de São Paulo, alguns destes já foram citados acima na discussão sobre instituições e tem natureza legal, mas há outros de natureza infralegal e tipo mais operacional. O primeiro grupo inclui instrumentos jurídicos como planos diretores, leis de uso do solo, ZEIS e regras das OUCs e PPPs (como as tarifas contratuais das PPPs do metro que permitem uma maior remuneração por viagem para os parceiros privados em

relação à companhia do metro e os operadores dos ônibus). Os segundos agregam dispositivos técnicos como sistemas de georeferenciamento (alguns disponibilizando dados para o público pela primeira vez), plataformas web (HabiSP e o GeoSampa, para a programação e gestão de políticas públicas; mas também Plantas Online para a submissão de projetos de incorporação), sem mencionar os cartões eletrônicos para o transporte público e os GPSs nos ônibus e caminhões de lixo (respectivamente Campos e Ralize, capítulos 9 e 7). Em todos os casos, os instrumentos têm ampliado as capacidades de produção de políticas públicas e de gerenciamento e a regulação sobre os atores privados envolvidos, embora seu uso e eficácia dependem, obviamente, de preferências políticas e decisões pelos governos. De forma similar, instrumentos reduzem a discricionariedade de burocracias implementadoras pois, uma vez instituídos, produzem efeito independente de suas ações, como a redução da discricionariedade dos fiscais de linha e dos cobradores com os GPSs e cartões eletrônicos dos ônibus.

Entretanto, outras áreas de políticas continuam a ser caracterizadas por baixas capacidades técnicas, baixo insulamento e um lento, mas duradouro processo de redução de capacidades. Estas políticas tendem a ter burocracias antigas e pouco valorizadas em termos de carreira atuando em agências tradicionais e nunca renovadas e muito pouco insuladas do jogo político e que nunca chegaram a desenvolver fortes capacidades técnicas e administrativas como as políticas de habitação (Pulhez, Marques e Pagin, capítulo 5). Quando essas políticas entram forte nas agendas governamentais, dependem fortemente de capacidades técnicas e operacionais providas pelo setor privado, em especial providas por capitais privados associados a consultorias e gerenciamento de políticas públicas. Esses tenderam a operar e crescer muito recentemente, emprestando capacidades operativas a estes setores, como mostrado por Pulhez (2016) para as gerenciadoras na área da habitação. Isso é interessante, pois demonstra que capacidades estatais podem ser produzidas por diferentes combinações de burocracias e ferramentas de gestão pública com conhecimentos e pessoal do setor privado contratado. O apoio em empresas privadas para a gestão de políticas evidentemente traz desafios com relação ao controle dos contratados e à continuidade das ações, mas representa uma estratégia importante em governos que pretendem implantar em curto período de tempo políticas muito diferentes das desenvolvidas anteriormente pelo setor.

Por fim, as áreas de políticas do urbano no município continuam a ser caracterizadas por baixíssima coordenação horizontal entre si em termos organizacionais. O caso mais dramático de ausência de integração envolve as áreas de trânsito e transportes públicos, separadas tradicionalmente em duas institucionalidades distintas. Nesse caso, os momentos de integração entre essas duas políticas na construção de uma lógica de mobilidade urbana ocorreram pela fusão do comando das duas agências (Requena, capítulo 8). Em geral, entretanto, a coordenação deveria ser produzida por algumas posições no gabinete do prefeito, embora na prática a coordenação operacional existente advenha da rede de vínculos pessoais e profissionais de gestores e técnicos. Com certeza, esta é conectada por meio de diferentes tipos de vínculos, alguns deles de natureza pessoal (amizade, parentesco, filiação a organizações, movimentos, partidos, igrejas etc) e outros de tipo profissional (por já terem estudados ou trabalhados juntos, serem membros de mesma associação, terem tido treinamento conjunto em uma mesma instituição etc).

Como vimos, uma importante camada desta rede (e que pode ser investigada por dados secundários) é associada aos vínculos entre agências criados pela migração de indivíduos entre posições institucionais de comando nas políticas públicas entre administrações, sendo os vínculos entre agências constituídos pela ocupação de cargos pelo mesmo indivíduo em mais de uma agência e mais de um governo (Marques, capítulo 3). Os dados analisados sugerem que esta rede realmente conecta agências e governos com uma densidade variável entre áreas de políticas públicas e entre elas internamente, assim como entre governos, produzindo coordenação potencial entre agências e áreas de políticas, assim estabilidade das políticas no tempo como analisado no capítulo 3 do livro. O efeito específico dessa rede deve de ser explorado em análises por políticas, mas deve ser destacado o papel de secretarias como governo, gabinete e negócios jurídicos, mas também planejamento e finanças, na costura de m tecido relacional bastante contínuo e relativamente coeso. As secretarias da área social são intensamente conectadas entre si e internamente a cada área de política, mas ocupam posições muito periféricas e pouco conectadas ao conjunto da rede.

**5. Os capitais do urbano também são centrais, mas de forma mais variada (e menos inexorável) do que se considera**

Para uma parte importante dos debates (e do senso comum), as empresas privadas mandam nas políticas, seja por elementos de captura marxista, seja pela proximidade com a classe política em narrativas mais influenciadas pelo pluralismo. A análise das políticas em São Paulo mostrou a alta presença de atores privados, mas de diversos tipos, ciclos de valorização e formas de organização coletiva, formando um campo bem heterogêneo. Adicionalmente, a importância desses capitais variou substancialmente considerando a importância e a mobilização de demais atores e os processos ocorridos em cada política – políticos, burocratas e em alguns casos organizações da sociedade civil, com resultados em grande parte contingentes.

Os estudos sugerem que os interesses privados realmente mobilizados são os que tem na produção da cidade a sua cuja principal fonte de lucratividade. Nós os conceituamos como capitais do urbano, para enfatizar a importância de suas economias políticas, assim como a natureza social de suas estratégias e ciclos de valorização, mas afastando qualquer premissa de captura estrutural da política a priori. Os estudos de caso sugerem a importância de pelos menos quatro tipos de capitais, considerando seus mercados, relações com o Estado e com o espaço urbano: o capital incorporador (na promoção imobiliária e nos grandes projetos), os capitais dos serviços urbanos (nos ônibus e na limpeza urbana), a construção civil (na habitação, na infraestrutura viária e nos grandes projetos) e os capitais envolvidos com consultorias e gerenciamento de políticas públicas (na habitação, na infraestrutura viária e nos grandes projetos). Somente o capital incorporador foi intensamente investigado pela literatura de estudos urbanos, o que influencia negativamente os debates existentes, considerando as especificidades de cada tipo (Marques, 2016). Enquanto a remuneração da incorporação tem sua valorização associada a transformações do uso da terra, vende para o mercado privado e é somente regulado pelo Estado, os outros três tem seu lucro advindo do Estado, por meio da realização de contratos obtidos em licitações públicas. O espaço urbano, entendido como localizações, contiguidades e distâncias, influencia os dois primeiros (e, principalmente, o primeiro), mas tende a ser indiferente no caso dos dois últimos. As ações políticas e estratégias dos quatro tipos de capitais raramente acontecem via representação institucional e ação corporativa, mas usualmente através do tecido relacional do Estado (Marques, 2003).

As formas de participação desses capitais em políticas têm se expandido e se diversificado, similarmente ao verificado com políticas do urbano internacionalmente



(Marques, 2016). São inúmeros os tipos de arranjos, variando desde a tradicional construção de serviços pontuais (habitação e infraestrutura) até concessões urbanísticas de pedaços da cidade por longos períodos (como no Porto Maravilha), passando por PPPs (no metrô, na iluminação pública e na operação de terminais), contratos de serviços (ônibus), concessões de serviços (limpeza urbana depois de 2004), presença cada vez maior de empresas de consultoria e gerenciamento (em todas as políticas, mas em especial na habitação, na infraestrutura e nos grandes projetos). Detalhamos algumas dessas dinâmicas e arranjos em publicação recente (Marques, 2016), mas essa agenda de pesquisa está apenas começando e uma grande quantidade de estudos ainda será necessária para o seu melhor entendimento.

Adicionalmente, o senso comum e uma boa parte da literatura existente sugerem que a questão principal aí está ligada à terra urbana e à sua valorização. Os resultados dos capítulos sugerem que isso não é verdade, sendo o cenário variado e, dependendo dos capitais, bastante diversos em interesses e estratégias. Para a maior parte deles, entretanto, a questão central é o acesso ao fundo público através da realização de contratos e a venda de produtos e serviços. O mercado de terras e seus preços são centrais, pois alocam grupos e atividades e, em grande parte, constroem a estrutura da cidade. Entretanto, seu papel como fonte de remuneração (e, portanto, de estratégia dos capitais do urbano) é menor do que se considera usualmente. Uma agenda de pesquisa focada nas formas de contratação e de acesso ao fundo público é premente para melhor entendermos a variabilidade dos processos aí envolvidos.

Por fim, O senso comum e uma parte da literatura existente sugerem que os governos locais não têm capacidade de regular esses capitais, em especial pela sua notória baixa capacidade técnica e gerencial. Apesar da fragilidade existente, os estudos sobre São Paulo sugerem que o período recente trouxe mais regulação, ou ao menos maiores capacidades potenciais de regulação. As políticas locais contam com conjuntos mais amplos e complexos de instituições e mais instrumentos, ao mesmo tempo que observamos uma presença e diversidade de atores privados nunca antes verificada. A maior parte dessas mudanças foi produzida para aprimorar a entrega de políticas, para reduzir o custo em políticas de custo alto e gastos incompressíveis (especialmente transporte por ônibus e coleta de lixo) ou para aumentar as capacidades regulatórias nas mãos de governos municipais. O uso destas capacidades e instrumentos (e a própria existência de estratégias

para construí-los) é, novamente, uma questão de escolha política e foi influenciada pelas preferências, estratégias e decisões de cada governo. De forma geral, governos de esquerda foram mais propensos à ampliação das capacidades regulatórias do que governos de direita. Uma vez postos em prática, entretanto, estes instrumentos tenderam a produzir a elevação da regulação sobre as atividades privadas e provisão de serviços independentemente dos governos, em um tipo de mecanismo de rotação de catraca já descrito por Tilly (2001). Na administração local de São Paulo, isto ocorreu na aprovação de projetos de incorporação, na regulação dos transportes por ônibus e coleta de lixo (Campos e Ralise, respectivamente nos capítulos 9 e 7), assim como de forma mais geral no combate à corrupção com a Controladoria.

O caso desse órgão é interessante, pois exemplifica como preferências políticas dos governos importam e como o funcionamento das instituições pode ser alterado de forma importante sem grandes transformações formais, para aumentar ou para reduzir a sua capacidade. Após a troca de gestão de 2016/2017, o novo governo manteve as atribuições formais da controladoria, mas retirou o status de secretaria, o que pode alterar a sua efetividade, visto que o controlador pode ser levado a processar indivíduos posicionados (agora) em nível superior a ele. Além disso, o órgão passou a ser subordinado à secretaria de assuntos jurídicos, substituindo um enfoque de mecanismos de monitoramento e controle por um enfoque na punição de desvios de conduta.

Pode parecer haver uma contradição entre a crescente presença de capitais com a tendência a maiores capacidades regulatórias nas mãos do governo local. Na realidade, isto é absolutamente compatível com a expansão do que tem sido chamado capitalismo regulatório (Levi-Faur, 2005) e sua crescente presença em várias políticas. Isto é também absolutamente compatível com os legados brasileiros de políticas públicas, nos quais o Estado concentrou recursos e esteve presente em quase todas as áreas de políticas, mas sempre dependendo do setor privado para a produção e implementação de suas ações. No Brasil, a fraqueza e a força estiveram ambas presentes no Estado e no setor privado historicamente (Marques, 2016). A dinâmica recente apenas reconfigurou os patamares e as regras de funcionamento dessa simbiose nas cidades.

Portanto, é seguro afirmar que a política e as políticas do urbano são fortemente influenciadas pelos capitais do urbano. Isto, entretanto acontece sem captura prévia, com grande heterogeneidade entre capitais inclusive nas suas relações com a terra urbana, e em

constante relação com outros atores, em especial elites políticas e burocracias. A capacidade de regulação local sobre esses capitais tem crescido, ao menos potencialmente, assim como tem aumentado a presença desses atores em diversos arranjos de produção de políticas e prestação de serviços.

### **À guisa de conclusão**

A heterogeneidade entre políticas observada é muito maior do que pode se esperar a partir dos modelos analisados no capítulo 1, que sugeriam a existência de um único regime, coalizão ou ator como mais importante de forma ampla (ao menos) em cada cidade. Coexistem diversos arranjos de governança com atores diversos e características distintas entre áreas de política, havendo inclusive pontos de contradição entre eles.

Instituições, entendidas como regras formais e informais e formatos organizacionais exercem grande influência nas políticas. A especificidade das instituições políticas locais ainda precisa ser muito melhor explorada, mas tem ciclos de produção de políticas mais curtos, mais próximos do nível da rua e ainda mais interpenetrados em suas fases. Instrumentos de política pública, incluindo tanto micro-instituições quanto ferramentas operacionais também apresentam grande importância, exercendo influência não apenas operacional, mas claramente política e associada à forma como são mobilizados e significados pelos atores. A criação e disseminação de ideias e soluções de políticas públicas também se mostrou muito relevante, embora de forma intrinsecamente política e inserida nas disputas e processos de produção de políticas.

Por fim, atores e processos internos ao Estado aparecem com destaque na promoção das políticas, assim como nas suas mudanças. Afirmer isso não significa sustentar a irrelevância de atores sociais. Tanto capitais quanto membros da classe apresentam grande importância, mas em associação e relação com burocratas, técnico-políticos e agências estatais, e em interação com instituições e instrumentos de políticas. Os capitais, por outro lado, merecem grande destaque, embora de forma mais heterogênea do que usualmente considerado.

### **Bibliografia**

Arretche, Marta. (2012), Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Ed. FGV.

- Arretche, Marta; Cordeiro, Berenice; Fusaro, Edgard; Dias, Edney e Bittar, Mariana. (2012), Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional. Brasília: Ministério das Cidades/CEM.
- Lascoumes, Pierre and Le Galés, Patrick. (2005), Gouverner par les instruments. Paris: Press de Sciences Po.
- Levi-Faur, D. (2005), The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, No 598: p. 12.
- Marques, Eduardo. (2016), Capitais do urbano. *Novos Estudos Cebrap*, No. 105.
- Marques, Eduardo. (2003), Redes sociais, Instituições e Atores Políticos no governo da cidade de São Paulo. São Paulo: Ed. Annablume/Fapesp.
- Pulhez, Magaly (2016), A gestão da política habitacional em São Paulo: notas sobre as interações entre Estado e empresas privadas. *Novos Estudos Cebrap*, No. 105.
- Tilly, Charles. (2001), Mechanisms in political processes. *Annual review of political science*, Vol 4: p. 21-41.

## **Anexo 1: Índice:**

- Introduzindo as políticas do urbano - Eduardo Marques
- Capítulo 1 - Como estudar as políticas do urbano? - Eduardo Marques
- Capítulo 2. Política e coalizões de governo - Eduardo Marques e Telma Hoyler
- Capítulo 3. A rede dos gestores locais - Eduardo Marques
- Capítulo 4. Análise da Governança do Orçamento Público - Ursula Dias Peres
- Capítulo 5. Produção Pública de Habitação- Eduardo Marques, Magaly Pulhez e Stefano Pagin
- Capítulo 6. O cotidiano da regulação na produção habitacional privada - Telma Hoyler
- Capítulo 7. Limpeza urbana: política, instituições e os limites do Estado - Samuel Ralize
- Capítulo 8. Paradigma e mudança na mobilidade urbana - Carolina Requena
- Capítulo 9. Instrumentos de políticas nos serviços de ônibus - Marcos Campos
- Capítulo 10. Transporte público sobre trilhos - o Metrô - Daniela Costanzo
- Capítulo 11. Política de Renovação Urbana - Betina Sarue e Stefano Pagin
- Capítulo 12. Grandes projetos urbanos – Porto Maravilha - Betina Sarue
- Comparando políticas do urbano na São Paulo recente - Eduardo Marques
- Anexo: Resumo das principais características por políticas

**Tabela 1. Resumo das principais características por políticas**

	<b>Dimensão</b>	<b>habitação – produção/precari edade</b>	<b>licenciamento imobiliário</b>	<b>Lixo</b>	<b>trânsito</b>	<b>Ônibus</b>	<b>Metrô</b>	<b>Grande projeto - Porto Maravilha</b>
<b>Políticas</b>	trajetória	M1. oscilação por governo entre produção e inação; M2. Entrada do MCMV	M1.Tradicionalmente desorganizado, mas insulado (em Aprov); M2. Regulação recente (em SEL)	M1.Prestação privada por contrato, oscilação na regulação; M2.crescimento recente da regulação/concessão. Passagem de M1 para M2 foi a concessão	M 1. institucionalização do setor internamente, com insulamento. M2. Integração com transportes	Crescente implementação privada por contrato até 1995 (M1). Em 1995, catracas eletrônicas – layering (gradual) e aumento de controle eletrônico – M1/M2. Em M2, crescente controle para reduzir custos. Novos procedimentos e instrumentos. M3 em 2003 com o sistema integrado, formalização dos clandestinos. Depois, mais controle, sobre deslocamentos de veículos e pessoas.	M1. Alto investimento nos 1970, M2. muitos anos sem investimento, M3. novos viabilizados por PPP	Tentativas frustradas (M1) - até 2001, antes da criação do Grupo intersecretarial na PCRJ; M2 - entre 2001 e 2009; entrada incremental do gov. federal no grupo interministerial em 2006); Execução (M3 – em 2009 com a criação da AEIU, da Cdurp e da OUPorto)
	Decisões cruciais	produzir ou não produzir; que tipo de produção e aonde. urbanizar ou não. Quais fazer.	liberar ou não, atrasar ou não	como regular/que serviços incluir, cobrar taxa dos moradores ou não	insulamento de transportes/ integração das políticas	contratar mais/como organizar linhas/aumentar a regulação	fazer que linha quando. Quem constrói e opera. Como financiar.	fazer ou não fazer, o que fazer e com que formato
	preferências partidárias	relevantes	Algo relevantes	relevantes	Algo relevantes	relevantes	Não testado	irrelevantes
	preferências de políticas de gov. de esquerda/ gov. direita	Mais UHs e programas não convencionais (mutirão, reforma para locação)/ menos UHs, mas UHs novas por empreiteira. mais urbanização/menos urbanização	maior regulação/menor regulação	Maior regulação/menos regulação; catadores/só empresas: coleta em favelas/sem essa diretriz	M1 igual; M 2, integração com transportes e promoção do transporte público/insulamento e promoção do transporte individual	Maior regulação (para prover melhor serviços e de formas mais redistributivas)/Não necessariamente menor regulação, mas menor custo (eficiência econômica)	Não testado	menos remoções e alguma habitação/inverso
	Tipo de mudança	oscilante (em M1) e abrupta (M2)	sem mudança em M1 e abrupta (M1/M2)	incremental em M1 e abrupta (M1/M2)	incremental em M1 e abrupta (M1/M2)	incremental em M1, incremental em M2 e abrupta (M2/M3)	abrupta (M1/M2) e em nova abrupta (M2/M3)	ausência de mudança na construção de M1 e M2. Criação do Programa abrupta (M2/M3)

	razão das mudanças incrementais	M1. Preferências partidárias, pressão de MS e recursos disponíveis; M1/M2. choque externo de recursos	Preferências partidárias, amadurecimento da regulação e opinião pública	Preferências partidárias (M1), mas deslocamento para regulação, em M2. Sempre visando a redução de custos	Em M1. insulamento e capacitação burocrática; Em M2 troca de preferências e amadurecimento da integração.	M1/M2 agenda de redução de custos mas amadurecimento da regulação; (M2/M3).	Não	Gradual aprendizado com formas de organização do programa mal sucedidas
	razão das mudanças abruptas	Choque externo - MCMV	Escândalo de corrupção e pressão do setor privado.	Troca de preferências partidárias, mas antes deslocamento no campo	Troca de preferências partidárias	Troca de preferências partidárias, mas antes amadurecimento do campo da política	Choques externos - M1 e M2 (colapso do modelo federal) e M2 e M3 (chegada do paradigma gerencialista e das parcerias)	Choque externo (gov. federal), conjuntura crítica com a criação da OUP, a AIEU e a Cdurp.
	Houve mudança de paradigma da política?	Não na produção. Sim na urbanização. Sim, gradual depois de T1 - urbanização e não mais só remoção	Não	Sim, em termos de aumento da regulação	Sim, na direção da integração e da fluidez de passageiros	Sim, com a implantação do bilhete único e da regulação privada com o aumento da regulação	Não	Sim, com políticas todas concedidas
	Houve mudança do paradigma?	Não	Não, apenas melhora dos instrumentos em M2	Sim, pois agora muito mais regulada	Sim, pois agora integrada	Sim, pois agora muito mais regulada	Sim, com as parcerias em graus crescentes	Sim, com as parcerias e com o fundo imobiliário da CEF
	Momento das mudanças	a partir de 2009	2013	2004	2007	1995 e 2003	1982/2005	2009
	Conjuntura crítica	chegada do MCMV	Criação da SEL	contratos de concessão	Comando único trânsito/transportes	Introdução de controles eletrônicos e depois sistema interligado	M1/M2. fim do financiamento da ditadura; M2/M3. Primeira licitação de PPP	Criação da Operação Urbana Consorciada do Porto
atores	na decisão	políticos locais e técnicos; M2 também empreiteiras	políticos locais, técnicos e sindicato empresarial empresas grandes	políticos locais, técnicos/burocratas e empresas de lixo	burocracias; políticos locais e técnicos/burocratas	políticos locais, técnicos/burocratas e empresas de ônibus (na distribuição das linhas e na fixação da tarifas)	Políticos locais, técnicos/burocratas, gerenciadoras e empreiteiras (?)	políticos locais, Gov. federal e empresas de construção
	na implementação	técnicos/burocratas, gerenciadoras, empreiteiras e	técnicos/burocratas e incorporadoras	políticos locais, técnicos/burocratas	técnicos/burocratas	técnicos/burocratas e empresas de ônibus	técnicos/burocratas e empreiteiras	CEF (implementadora do FII), técnicos/ burocratas (Cdurp) e empreiteiras

	movimentos de habitação		s e empresas de lixo				(Porto Novo), e movimentos da região
Presença de movimentos sociais	Sim	Não	Não. Só MS de catadores em governos de esq.	Não	Sim, mas muito recente (2013 - MPL)	Não	Sim
Interesse de capitais da terra?	Pequeno	Grande	Pequeno	Pequeno	Pequeno	Localizado	Grande
Centrada aonde?	Cohab e Habi; CEF e Midades Sehab e Habi	Sehab-Aprov e SEL	Limpurb/Amlurb	CET e Sptrans	SMT e SPTrans	Metro/GESP	Ga. Pref.Cdurp/CEF
arena	Empresa/gov. federal. Secretaria	Secretaria	Empresa	Empresa	Secretaria/empresas	Empresa/GESP	Gab. Pref./Secr./Gov. Federal
Características das arenas	Fechada na Sehab	Fechada na Sehab/SEL, mas também na CDLU	fechada na Limpurb/Amlurb e na comunidade	fechada na empresa	fechada na secretaria, na SPTrans e na comunidade	Fechada na empresa	Fechada entre a PCRJ e a CEF. Papel da CDURP implementador
padrão de decisão	insulado	Insulado na SEHAB e na SEL	altamente insulado	altamente insulado na CET (M1); (M2) CET/SMT/SPTTrans	Insulado		altamente insulado
Instrumentos de PP	pouco relevantes/detalhes nas regras do MCMV	Zoneamento (inclusive ZEIS), procedimentos de aprovação, código de obras	M2. contratos e concessão, mecanismos de controle (GPS)	tecnologias de controle de tráfego/integração com as do público?	Fórmulas de pagamento, planejamento de linhas, mecanismos de geração de informação de e para controle (vales, catracas, odômetros, bilhetes eletrônicos, GPS)	M3 - regras da PPP (Câmara de compensação de tarifas, tarifa contratual, bilhete eletrônico)	AEIU, OUC Porto, Concessão, Cepacs, criação Cdurp, ZEIS, Fundo Imobiliário, Prêmio por opção de compra
Insulamento burocrático?	Médio	Alto em M1 e médio em M2	Baixo	Alto, menor em M2	Baixo	Alto	Alto
Construção institucional no setor?	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim, mas paralelo
Localização na rede dos decisores locais	periférico	central e associado à lucratividade	periférico	periférico	Periférico	fora da rede municipal	fora da rede municipal
relevância da mudança de regime	Não	Não	Não	Não	Não	indireta, como ambiente	Não

Instituições



	Presença do Governo federal?	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim
	A Câmara é relevante?	Não	Sim, no que depende de legisl.	Sim, no modelo de concessão	Não	Não	Não	Sim, no formato do projeto
Capitais - atores privados	Atores repres. do setor priv.		Sinduscon			Transurb		Não
	Setor privado faz	M1. Constroi mediante contrato; M2. estabelece regras da CEF no MCMV.	Promove e constrói empreendimentos, regulado pelo município.	M1. Opera mediante contrato e M2. opera mediante concessão.	Estudos	Opera o sistema mediante contrato.	M1. faz estudos e constrói por contrato; M2 só constrói por contrato; M3 - constrói, opera por contrato e concessão (em linhas diferentes)	Constroi e explora serviços em concessão e gerencia e faz estudos por contrato. Explora serviços fora da concessão com a Cdurp.
	Empresas ganham ainda mais com	contratos caros, conjuntos ruins, fraca fiscalização e regulação	aprovação fácil e rápida	Depende da forma de pagamento e sempre com baixa regulação	pouco relevante	Depende do pagamento (Kms, passageiros, ônibus velhos/novos) e sempre com baixa regulação. Pouca informação sobre custos e quantitativos.	M1 e M2 - obras grandes e muiuto aditadas; M3. contrato mais alto, baixa regulação da execução (qualidade, novas estações)	baixa regulação dos serviços; negociação dos Cepacs e liberação de financiamento
	Corrupção pode envolver	grande - políticos; partidos e empresas. pequena - empresas e técnicos	grande - políticos; partidos e empresas. pequena - empresas e técnicos	grande - políticos; partidos e empresas. pequena - empresas e técnicos	pouco relevante	grande - políticos; partidos e empresas pequena - empresas e técnicos	grande - políticos/partidos, técnicos e empresas pequena - empresas e técnicos	grande - políticos/partidos, técnicos e empresas pequena - empresas e técnicos
	mercado privado	relativamente concorrencial com empresas médias e locais	concentrado - médias ou grandes. Nos 1990, internacion. depois revertidas.	Coleta - poucas empresas. No mercado privado - concorrencial.	quase inexistentes	concentrado em empresas médias e locais, sempre as mesmas e próprias desse mercado	Concentrado em muito grandes	Concentrado em muito grandes.
	Relação entre empresas - política	organica com partidos pelas contribuições de campanha	organica com partidos pelas contribuições de campanha	organica com partidos pelas contribuições de campanha	baixa relevância	organica com alguns políticos locais	organica com partidos através de contribuição de campanha	organica com partidos através de contribuição de campanha
	espaço na valorização?	pouco relevante (M1), relevante nas faixas 2 e 3 (M2)	central na lucratividade	Trajetos e equipamentos (transferência)	irrelevante	Definição de linhas mais ou menos lucrativas, equipamentos (garagens)	irrelevante	produção de serviços adicionais e aos custos de produção dos serviços.