

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Padrões de intermediação de interesses na política urbana

Samuel Ralize de Godoy

Mestrando em Ciência Política

samuel.ralize@gmail.com

Telma Hoyler

Mestranda em Ciência Política

telmahoyler@gmail.com

Betina Sarue

Mestranda em Ciência Política

betinasarue@gmail.com

Padrões de intermediação de interesses na política urbana

Samuel Ralize de Godoy, Telma Hoyler e Betina Sarue

Resumo

Inúmeras correntes analíticas trataram das interfaces entre o Estado e agentes privados na formulação e na implementação de políticas públicas. A política urbana, em especial, impõe desafios próprios à análise, pois tem o espaço urbano como componente importante que situa disputas e localiza interesses. O artigo presente procura concatenar argumentos teóricos e evidências empíricas de três setores de políticas urbanas – regulação sobre uso e ocupação do solo, concessão de execução de serviços de limpeza urbana e realização de grandes projetos de intervenção urbana – com o objetivo identificar as formas de articulação existentes entre o Poder Público e os agentes privados. A hipótese é de que os padrões de intermediação de interesses na política urbana são múltiplos.

Palavras-Chave

Grupos de interesse; política urbana; desenvolvimento urbano; grandes projetos urbanos; limpeza urbana.

Introdução

Um dos principais objetivos do estudo da política urbana é conhecer os processos pelos quais diferentes atores – espacialmente localizados, assim como seus interesses e suas disputas – interagem e produzem decisões que afetam o funcionamento da cidade. Entretanto, a depender do tipo de política pública em questão, podem variar os atores envolvidos, os tipos de interface e as maneiras pelas quais eles se articulam para fazer valer seus interesses.

Pensando nisso, este artigo é fruto de um exercício comparativo entre três pesquisas diferentes, cada uma voltada ao estudo de uma política pública urbana específica. A partir da detecção de pontos em comum e divergentes em cada setor, dedica-se à análise dos padrões de intermediação de interesses entre Estado – ora contratante de um serviço, ora regulador de um setor de política, ora ambos – e agentes do setor privado que proveem a execução de obras e serviços urbanos. As políticas selecionadas são: (1) serviços de limpeza urbana, especificamente a coleta de resíduos sólidos (lixo) domiciliares (São Paulo); (2) planejamento e desenvolvimento urbano, a partir da regulação de uso e ocupação do solo (São Paulo); e (3)

grandes projetos de intervenção urbana, com o caso do Porto Maravilha (Rio de Janeiro)¹. O artigo procura elucidar quais são os grupos envolvidos no processo decisório de cada política, suas formas de envolvimento e os limites de atuação dos diferentes atores, incluindo o Estado, de forma a contribuir à compreensão sobre a organização de interesses na produção da cidade.

Para atingir os objetivos propostos, o trabalho se desenvolve ao longo de cinco seções, além desta introdução. A primeira seção apresenta os conceitos básicos com os quais as pesquisas trabalham, com destaque para a ideia de governança urbana, determinada por processos de articulação entre atores e instituições na cidade. A segunda seção apresenta um sumário da organização do serviço de coleta de lixo de São Paulo, com evidências preliminares desse setor, ainda não estudado pela Ciência Política. A terceira seção é inteiramente dedicada à política de desenvolvimento urbano de São Paulo, apresentando com detalhe os circuitos de interação rotineira e não rotineira entre a Prefeitura e os incorporadores, organizados ou individualmente. A quarta seção traz o histórico do processo decisório do projeto Porto Maravilha, destacando as formas pelas quais a Prefeitura do Rio de Janeiro conseguiu aprovar e implementar um plano de intervenção sobre a região de central da cidade, inédito no País do ponto de vista dos valores investidos e do arranjo financeiro arquitetado, com intenso apoio do setor privado e do Governo Federal. A última seção promove uma tentativa de se concatenar sistematicamente os elementos vistos nas seções anteriores, com comentários sobre a intermediação de interesses, sintetiza as informações numa tabela comparativa das três políticas e apresenta comentários finais.

Conceitos fundamentais

Em se tratando de um artigo que aborda, primordialmente, as múltiplas interfaces entre Estado e grupos de interesse, é importante recuperar – de maneira telegráfica – os argumentos de quatro abordagens teóricas que se debruçaram sobre o Estado e reconheceram a existência de grupos particulares que controlam a ele e aos processos decisórios, enfatizando o que se aproveitará de cada uma delas. Da teoria das elites, aprendemos que o poder político e econômico é sempre controlado por uma mesma elite, que se reproduz de forma contínua

¹ Embora as três áreas sejam apresentadas com diferentes níveis de aprofundamento sobre as políticas e processos, o esforço comparativo promovido neste artigo fornece importante subsídio analítico, por contribuir para organizar as informações já coletadas em cada pesquisa de maneira a fazer compreensíveis os padrões de intermediação de interesses, assim como também orienta o prosseguimento individual de cada investigação e oferece, no momento da apresentação no Seminário Discente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da USP, a oportunidade de apresentar resultados preliminares aos pares e obter comentários e devolutivas importantes para o aprimoramento da concepção dos projetos e de sua metodologia.

(MILLS, 1981, GRYNSZPAN, 1996). O estruturalismo, de base marxista, entende que o Estado serve aos interesses do grande capital, a elite econômica que controla o sistema de produção (LOJKINE, 1981; CASTELLS, 1983). O pluralismo contraria essas visões ao afirmar que existem diversas elites, que concorrem entre si para controlar a agenda pública e se aliam oportunamente para fazer valerem agendas pontuais, uma vez que nenhuma delas detém todo tipo de recursos econômicos, políticos ou sociais (DAHL, 1961). Para as três correntes, o Estado é controlado ou fortemente influenciado por elites ou grupos de interesse, servindo como instrumento aos interesses de outrem. A quarta corrente, conhecida como neoinstitucionalismo, traz o Estado a uma condição de autonomia, propondo que os agentes e as burocracias estatais também têm interesses próprios e agem em busca de sua realização, de forma que as instituições políticas – as regras do jogo – são o que determina resultados favoráveis a determinados interesses e não a outros (SKOCPOL, 1985). Os autores deste trabalho reconhecem diversos aspectos da política urbana nos quais, em determinados casos, uma mesma elite econômica controla todos os recursos e influencia as decisões estatais de maneira prolongada, enquanto em outros há uma diversidade de elites que se combinam para atingir determinados objetivos de maneira pontual, mas que as burocracias estatais, quando insuladas e menos permeáveis, perseguem interesses próprios e interagem como agentes autônomos, como será pontuado nas próximas seções.

Todavia, as teorias do Estado são apenas um ponto de partida, uma vez que a política urbana tem traços muito particulares em relação a outros campos de estudo da Ciência Política. Trata-se de compreender como o poder econômico e as classes políticas, que ocupam lugares específicos e operam segundo formas estruturais particulares, agem na cidade tomando formas próprias e produzindo mecanismos de coação para defender interesses e disputar posições de poder inscritas no espaço urbano (JOHN, 2009). Por isso, é preciso recuperar também a literatura que discute em específico a disputa pelo poder nas cidades.

Uma primeira corrente consiste na *análise de regimes urbanos* (STONE, 1993), que ilustra a cooperação formal e informal entre os setores público (que articula a tomada de decisões, mas não governa sem recursos) e privado (que detém os recursos necessários à tomada de decisões, e tem interesses próprios). Outra ideia retomada nas pesquisas que originam este artigo consiste na cidade como *máquina de crescimento econômico*, imperativo dos interesses de elites ligadas à terra que competem pelos investimentos (MOLOTCH, 1976). O caso brasileiro diverge do norte-americano, uma vez que os governos locais contam com fontes de financiamento regular, tornando imperativo olhar para os tipos de arranjos nacionais. Mais recente no estudo do poder local, o conceito de *governança urbana* será

empregado por este trabalho e corresponde ao processo de mistura e coordenação de interesses públicos e privados através do qual as autoridades locais, coordenadas com os interesses privados, vão em busca de objetivos coletivos (PIERRE, 1999). Um importante achado da análise de governança urbana tem a ver com o fato de que os governos não governam as cidades sozinhos, nem por inteiro (LE GALÈS, 2011). Portanto, governança abrange processos de coordenação de atores estatais e não estatais, atuando em contextos institucionais delimitados e com objetivos específicos, definidos em contexto incerto e fragmentado. Trata-se de um conceito amplo e não normativo, útil para a análise das políticas urbanas, compreendendo processos externos às instituições, normas e regulações públicas, portanto, aos limites do governo. Ao mesmo tempo em que abrange relações formais e informais, debate sobre “o que é governado” incluindo os espaços de ausência do Estado ou de regulações, os espaços invisíveis que podem incluir atividades ilegais, clandestinas, clientelistas ou práticas de corrupção (LE GALÈS, 2012). A noção de governança urbana extrapola, portanto, os limites das institucionalidades do Estado, e aborda a interpenetração entre Estado e setores privados nas decisões e na implementação de políticas (LE GALÈS, 2000).

Intermediação de interesses na limpeza urbana

A política de limpeza urbana é de competência constitucional dos municípios, motivo pelo qual se trata de um interessante caso de política pública urbana. Todavia, na literatura em Ciência Política são ausentes os trabalhos que tratem desse objeto. A partir de levantamento bibliográfico, alguns trabalhos de outras áreas se dedicaram ao tema, entre os quais destacam-se os de Fialho (1998), na Geografia, e Jacobi (2006), na Ciência Ambiental, que apresentam elementos para uma análise institucional dessa política pública. Na literatura de Ciência Política, os trabalhos que mais contemplam a relação entre o Estado e prestadores de serviços urbanos passam pelo quadro teórico e conceitual das teorias do Estado (em se tratando de entender qual é o papel do Estado como agente ou instrumento de operacionalização de interesses privados) e da política urbana (quando se trata de entender como o Estado se organiza com os grupos privados para levar a cabo uma agenda política, congregando recursos e montando coalizões, ou os padrões de governança urbana).

Nesta seção, apresentam-se resultados preliminares de pesquisa em andamento sobre a formação do setor de limpeza urbana de São Paulo (especificamente os serviços de gestão de resíduos sólidos domiciliares, ou coleta de lixo) e sua organização atual. Procura-se relacionar

os dados já disponíveis com os argumentos existentes na literatura de política urbana, fornecendo-se pistas para o prosseguimento da pesquisa.

Em termos gerais, nesse setor de política pública, o governo municipal promove a realização dos serviços através da contratação de empresas privadas que o executam. Essa contratação ocorre por meio de processos licitatórios, cujos termos são definidos principalmente por legislação federal (sobretudo a Lei Federal nº 8.666/93, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública), mas também são influenciados por interesses privados e pressionados por outros tipos de demandas, tais como o movimento organizado de catadores de materiais recicláveis e os órgãos de controle e supervisão (Tribunal de Contas do Município, Ministério Público do Estado de São Paulo, Poder Legislativo, mídia e a própria população).

Os contratos de terceirização dos serviços de coleta de lixo em São Paulo começaram a ser realizados na década de 1960 (FIALHO, 1998). Do histórico da política, para os fins deste artigo, convém destacar que: (1) se trata de um setor muito instável, pois a cada mudança do perfil de gestão, também se mudam os projetos para o setor, interrompendo-se o que tinha começado antes – um exemplo é a política de coleta seletiva, que teve início na gestão de Luiza Erundina (1989-1992), foi interrompida em 1993 na gestão de Paulo Maluf e assim permaneceu até a década de 2000, já entre as gestões de Marta Suplicy e José Serra; (2) o setor é alvo de intensas e repetidas denúncias de corrupção ao longo do tempo, em diferentes gestões, evidenciando um tipo de vínculo entre público e privado que ultrapassa instâncias formalizadas; e (3) os serviços são realizados por um oligopólio de grandes empresas que permanecem como as fornecedoras por décadas a fio, especialmente porque os contratos têm vigência de 20 anos (JACOBI, 2006).

Atualmente, os serviços de coleta de lixo em São Paulo são regulados pela Lei Municipal nº 13.478/02, que dispõe sobre a organização do Sistema de Limpeza Urbana do Município. Todos os serviços de limpeza urbana são gerenciados pela Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB), criada pela Lei Municipal 13.522/03 e implementada somente em 2013. Duas empresas realizam os serviços de coleta de lixo na cidade: (1) o consórcio Logística Ambiental de São Paulo (Loga), formado por Vega Valorização de Resíduos e PNASPE Empreendimentos e Participações; e (2) o consórcio Ecourbis Ambiental, formado por Construtora Queiroz Galvão, Heleno & Fonseca Construtécnica e Construtora Marquise. Ambos os consórcios, e, sobretudo, o Ecourbis Ambiental, são ligados a grandes construtoras, responsáveis por obras e serviços em outros setores estratégicos do

governo municipal (como habitação e infraestrutura urbana) e estadual (como transportes metropolitanos) e têm contratos vigentes até 2024 (SÃO PAULO, 2013a).

Quando se busca notícias sobre ocorrência de *lobby* no setor de coleta de lixo, depara-se com uma entrevista do então prefeito Gilberto Kassab (2006-2012) para a rádio Jovem Pan em 31 de dezembro de 2009, em que ele afirma a existência de *lobby* como pressão das empresas por reajuste de remuneração contratual, e nega que tenha cedido a essa pressão². Na última semana de sua gestão, Kassab ampliou os contratos e promoveu um reajuste de 21%, liberando um pagamento extra de R\$ 200 milhões (LANZELOTTI, 2012).

Em 2006, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM) considerou precário o controle da Prefeitura sobre a prestação do serviço de coleta de lixo. A maior fragilidade, segundo o TCM, está na aferição da execução do serviço, e consiste no fato de a pesagem do volume de lixo coletado ter sido transferida para as próprias empresas coletoras, que simplesmente reportam à Prefeitura os resultados das medições – isso é problemático porque, apesar de a remuneração contratual ser fixa e independer da quantidade de lixo coletado, sempre que essa quantidade superar a previsão de coleta em 10%, as empresas podem reivindicar o aumento de remuneração. Além disso, o TCM detectou pagamentos efetuados sem que houvesse suficiente comprovação da realização dos serviços contratualmente determinados (CREDENDIO & IZIDORO, 2006).

Marques (2012), em trabalho sobre governança urbana em São Paulo, estabelece que os serviços urbanos são formulados e implementados por secretarias e departamentos estatais fortemente tecnocráticos, em processos decisórios fechados, e executados por empresas privadas com acesso facilitado às burocracias, pouco insuladas e com baixo senso de comunidade. As políticas têm controle externo muito baixo, e atores externos têm mais força que os internos. Justamente por isso, diz o autor, esse setor está muito mais sujeito à influência de interesses privados, propiciando o surgimento mais comum da corrupção³.

Articulando argumentos teóricos com os elementos empíricos coletados até este momento, podemos avaliar a inserção dos atores, suas interfaces e estratégias, bem como ter uma noção inicial de como se configuram os padrões de intermediação de interesses na política de coleta de lixo em São Paulo. A política é formulada e fiscalizada pela AMLURB,

² Entrevista disponível em <http://mais.uol.com.br/view/85r7d735pwrw/kassab-acusa-empresas-de-coleta-de-lixo-de-fazerem-lobby-0402326AC8995307?types=A>. Acesso em 12 fev 2014.

³ Casos de corrupção nos setores de serviços públicos foram analisados por Marques em pesquisas sobre o setor de saneamento do Rio de Janeiro (MARQUES, 2000) e de pavimentação de vias de São Paulo entre os anos 1970 e 2000 (MARQUES, 2003).

uma burocracia técnica do Município, em processos decisórios fechados. Há evidências de que o Município seja muito permeável aos interesses das empresas concessionárias: isso é favorecido pelo modelo de contratação de grandes consórcios para um longo período, por grandes aumentos da remuneração como aquele verificado na gestão de Gilberto Kassab, e também pelas denúncias de corrupção (JACOBI, 2006). Essas evidências precisam ser corroboradas com outras, a serem coletadas em campo.

Intermediação de interesses na regulação imobiliária e aprovação de edifícios

Além da conjuntura política e macroeconômica do País, fundamental ao desempenho imobiliário em face da durabilidade do bem que produz, do tempo grande de circulação do capital e do volume de recursos envolvidos⁴, em termos do objeto imobiliário a ser empreendido e do potencial de rentabilidade que ele proporcionará, também importam muito as regulações municipais, como o Plano Diretor Estratégico (PD), a Lei de Uso e Ocupação do Solo e o Código de Obras e Edificações, além de regulações que se aplicam a certos perímetros da cidade, onde vigoram instrumentos urbanísticos específicos.

A regulação municipal é evidentemente importante e útil à política pública de desenvolvimento urbano, na medida em que opera induzindo investimentos imobiliários a uma ou outra região da cidade, além de poder ocasionar verticalização ou espraiamento, e ser capaz de incentivar o adensamento construtivo e/ou populacional. Especificamente e de modo sucinto, o coeficiente de aproveitamento do terreno em cada zona da cidade, o valor da outorga onerosa do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, o tipo de zona de cada perímetro da cidade e o que se pode edificar em cada uma, além da delimitação dos perímetros das Operações Urbanas Consorciadas (OUC), são os principais objetos de disputa entre incorporadores⁵ e o Poder Público.

Além da regulação sobre uso e ocupação do solo, importa ainda aos incorporadores a obtenção dos licenciamentos necessários à consecução das vendas e execução da obra, que precisam ser ágeis. Na atual configuração do mercado, o incorporador comum, ao contrário do que o imaginário popular apregoa, não ganha dinheiro especulando (guardando para valorização futura) com o terreno, senão com a produção e comercialização rápida do edifício.

⁴ Em relação à influência da política federal ver, por exemplo, Royer (2009), Fix (2011) e Hoyler (2013).

⁵ Incorporadoras são as empresas responsáveis pela edificação de empreendimentos, desde a compra do lote, passando pela contratação da construtora e comercialização final. A atividade é regida pela Lei Federal 4591/1964

Na economia atual, a incorporação deseja produzir e vender para auferir lucro (o que implica uma equação entre preço do terreno, valor de venda do imóvel e aproveitamento máximo do solo); os consumidores querem acesso à moradia de qualidade e bem localizada e a preços acessíveis a cada patamar de renda; e o Poder Público, além de agir de modo a mediar esses interesses, ora mais, ora menos restritivo do ponto de vista do lucro da incorporação, possui seus próprios interesses. A esse, o mercado imobiliário pode ser útil por prover a infraestrutura edilícia útil do município, ser fonte de arrecadação de Outorga Onerosa, Certificado de Potencial Adicional de Construção, ISS, ITBI e IPTU e por constituírem um mercado de voto significativo.⁶ Grosso modo, essas são as regras do jogo no que toca ao desenvolvimento urbano. A compreensão de como ele é operado na interface incorporadores/Poder Público passa pelo momento em que a regulação é concebida e pelo período intermediário até que a próxima regulação tome lugar.

Para mostrar como ocorre a interação dos incorporadores com o Poder Público no momento de definição da regulação apresentaremos, a seguir, a elaboração do Plano Diretor (PD) e a revisão do Código de Obras e, na sequência, a rotina nos balcões e arenas de aprovação de empreendimentos, que são a aplicação da regulação.

O PD, obrigatório a qualquer cidade com mais de 20 mil habitantes, nos termos do § 1º, Art. 40, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e parte integrante do processo de planejamento. Trata-se de uma norma que introduz instrumentos urbanísticos na cidade (sujeitos a regulação específica pela Lei de Uso e Ocupação do Solo) tais como Operação Urbana Consorciada, Direito de Preempção, Outorga Onerosa do Direito de Construir, IPTU Progressivo e Transferência do Direito de Construir. O Estatuto da Cidade determina que a elaboração dos Planos seja participativa, o que deve ser garantido mediante a promoção, pelo Poder Público, de audiências e debates com a população e associações representativas de vários segmentos da sociedade, com publicidade e acesso aos documentos e informações (§ 4º, Art. 40)⁷. O plano plurianual, e as leis de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual devem incorporar as diretrizes e as prioridades estabelecidas pelo PD. O município de São Paulo, em 2002, foi o primeiro a aprovar seu plano após o Estatuto da Cidade. Desde 2013, assistimos à elaboração

⁶ A esse respeito, vale notar que o financiamento de campanha em geral é empreendido por empreiteiras (obras públicas) e não por incorporadoras, motivo pelo qual esse aspecto não integra o rol de interesses do Poder Público com as incorporadoras. Ver por exemplo a análise do financiamento de campanha realizado disponível em <http://reporterbrasil.org.br/gentrificacao/blog/>

⁷ Metodologia e documentos disponíveis em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>

de um novo Plano Diretor, que vigorará por dez anos⁸. Uma das etapas da elaboração do Plano foi realizada na sede do Sindicato dos Incorporadores (Secovi). O evento evidenciou a ocorrência de forte mobilização de organização setorial. Abaixo, alguns trechos transcritos:

A respeito do preço da outorga onerosa⁹, ouviu-se: “Nós fizemos simulações aqui no sindicato comparando a outorga atual com a outorga futura. Fizemos a simulação em vários bairros. A variação foi de 9 a 25 vezes! Esses números são inviáveis para serem assimilados pelo mercado imobiliário. Vocês vão ter que rever essa história da outorga onerosa, porque não adianta dar a chance de adensar se a outorga é irreal. Aumentar 9 vezes - e eu tô falando da mais baixa - já vai inviabilizar” (Marcio Chede, Chede Desenvolvimento Imobiliário)

“O que me preocupa muito é que a calibragem de certas coisas que estão no plano, como o cálculo da contrapartida e a obrigatoriedade de uma vaga por unidade, que coloca sobre o setor imobiliário uma condicionante que impede que ele contribua com os objetivos desse plano. Isso como cidadão me preocupa um pouco. Porque, será uma pena, se a gente respeitando o mercado, respeitando o preço que as pessoas podem pagar pelas coisas em especial o imóvel, espalhar ainda mais a cidade. O senhor imagina... se a gente não conseguir produzir as habitações no preço que as pessoas podem pagar, eu imagino que o ABC vai receber muito mais gente do que anda recebendo atualmente e nós vamos acabar tendo um maior número de circulação de pessoas e agravando o nosso problema. Então, me preocupa um pouco quando a gente tem uma ótima intenção e na hora que a gente escreve essas intenções ou deixa de fazer determinados cálculos, não levando em consideração algumas leis do mercado e a gente comete erros graves e lá na frente a gente paga. Tem contas nesse plano diretor muito equivocadas que provavelmente podem agravar a situação lá na frente em vez de nos ajudar. (Ely Wertheim, incorporador)

“A gente aqui, secretário, defende a viabilidade do mercado. Então se não tiver viabilidade, vocês vão arrecadar zero, nada, porque não vai ter empreendimento nenhum (risos da plateia). Então a gente precisa encontrar uma equação que seja razoável. Eu até entendo a necessidade de investimento e obviamente quem paga por isso não somos nós. Com a sensibilidade que tenho do mercado, cheguei a fazer algumas contas e fiquei espantado porque chega em alguns casos a aumentar em até 70% o preço final da unidade” (Cláudio Bernardes, presidente do Secovi)

Nessa ocasião, o Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano demonstrou abertura à negociação, informando que os dispositivos eram ainda preliminares, e concedeu

⁸ Análise aprofundada do processo de revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo é promovida por Hoyler; Godoy (2014).

⁹ Valor a ser pago pelo incorporador ao Poder Público municipal pela possibilidade de construção do potencial básico ao máximo do terreno. O potencial é estabelecido no zoneamento da cidade e o preço da outorga no PD.

abertura aos empresários para que enviassem sugestões de mudança. Três dias depois, sua agenda indicava uma reunião com representantes dos incorporadores¹⁰ para negociar os termos da minuta do Plano Diretor.

A negociação da Prefeitura com o setor em torno do PD faz parte de um procedimento formalmente instituído nos moldes das audiências públicas. A isso, porém, misturam-se as negociações do Sindicato nos gabinetes (prefeito e secretários de governo), que não são previamente estabelecidas. A influência é exercida de modo bastante intenso nesse tipo de interface, pois o PD vigora por dez anos e os instrumentos criados afetam fortemente o setor, em termos arquitetônicos, de uso e ocupação do solo, pagamento de contrapartida financeira ao Poder Público e valor geral de venda do produto.

Além da descrita pressão exercida sobre o Poder Executivo, o Secovi procede de modo semelhante em relação à Câmara Municipal, pois compete a ela a aprovação do texto do novo PD. A produção legislativa sofre a pressão do Núcleo Estratégico Legislativo (NEL) do Secovi, organizado para monitorar os projetos de lei em tramitação e proceder a prática de *lobby* com os vereadores, organizada a partir de 16 áreas temáticas, com 3 ou 4 lobistas especializados em cada área, além do coordenador geral de *lobby* – ou *assessor legislativo*, como chama o Sindicato. A depender da tramitação e urgência do tema, os lobistas são acionados para intermediar e advogar matérias junto aos vereadores, os quais elaboram (a partir de suas plataformas de governo e das negociações com esse e outros setores interessados) leis específicas, que afetam mais ou menos diretamente a iniciativa imobiliária¹¹.

Outro evento relativo ao momento da regulação, a seguir descrito, evidencia forte organização setorial. A morosidade na aprovação de projetos e os escândalos de corrupção na Secretaria de Habitação, que antes aprovava os empreendimentos, foram os principais motivos para a criação da Secretaria Especial de Licenciamentos (SEL). A reformulação completa da estrutura organizacional era de interesse da nova gestão, que chegava ao poder procurando corrigir qualquer indício de improbidade e corrupção, e também das entidades ligadas ao setor imobiliário, para quem a morosidade implica perda de dinheiro e a corrupção, embora favoreça a algumas empresas individualmente, estabelece assimetrias no mercado. Diante disso, para criar a nova secretaria e agilizar a tramitação dos processos segundo a meta pactuada, três entidades representativas do setor – Secovi, Sinduscon e Asbea – assinaram um

¹⁰ Disponível em:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/agenda/index.php?p=50017

¹¹ Esses Projetos de Lei são acompanhados pelo Sindicato dos Incorporadores (Secovi) e também podem ser vistos em: <http://www.secovi.com.br/nel/projetos-de-lei/>

protocolo de cooperação técnica chamado de “Plantas Online II”, em que as entidades equipariam a nova Secretaria, sem dotação orçamentária própria até o início do ano seguinte. Além de seu espaço físico, a SEL também receberia ajuda para a informatização de processos, numa reforma que custaria estimados R\$ 4 milhões, pagos pelas entidades¹². Segundo a secretária, a iniciativa do acordo partiu das entidades setoriais. A contrapartida da Prefeitura nesse acordo era formar um grupo de trabalho com os empresários do setor para discutir a revisão do Código de Obras e Edificações.

No interstício dos momentos em que a regulação de uso e ocupação do solo é desenhada, a política de desenvolvimento urbano é aplicada por meio da aprovação de empreendimentos, que, atualmente ocorre por meio de rotinas burocráticas na SEL.

A burocracia envolvida na aprovação de um edifício leva com frequência os incorporadores ao balcão da Secretaria e de outros órgãos envolvidos na aprovação (Câmara Técnica de Legislação Urbanística, em caso de OUC ou em dúvidas sobre a legislação, ao Condephaat, se tratar-se de um imóvel tombado, à Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, se houver contrapartidas ambientais envolvidas etc.). De um lado está o incorporador, projetista ou despachante apresentando seu interesse de edificação e, de outro, um técnico operando procedimentos formalmente instituídos. Destaca-se o aspecto individualizado do interesse apresentado¹³. Quem chega aos Balcões busca protocolar solicitação de edificação nova, incluir no processo já aberto documentos faltantes, fazer modificativos de projetos, apresentar plantas adicionais ou outras exigências que o técnico considerar necessárias, acompanhar o andamento do processo e exercer alguma pressão sobre a análise em curso. Ao contrário do que ocorre na aprovação de regramentos gerais, a intermediação de interesse com vista à aprovação específica de um empreendimento não é setorial e não ocorre por *lobby*. Entre o ato de o incorporador protocolar seu projeto de edificação nova e seu (in)deferimento pela SEL existe, para além do procedimento meramente técnico, amplo espaço discricionário operado na interface entre os técnicos da Prefeitura e os incorporadores.

Ao comparecer ao Balcão, o incorporador ou seu representante estará atuando de modo a defender o projeto. Do outro lado, o técnico pode fazer escolhas entre burlar as regras ou agir de modo a garantir que a aprovação ocorra estritamente nos limites da lei – e isso inclui a entrega de todos os documentos necessários, o cumprimento das exigências edilícias e

¹² A notícia pode ser vista em: <http://www.secovi.com.br/noticias/secovi-sp-assina-termo-de-cooperacao-tecnica-com-ministerio-publico-estadual/6997/> O termo do Convênio está disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwwpob_page.show?_docname=2381821.PDF

¹³ Salvo casos em que dois ou mais incorporadores se associam, mas de todo modo, trata-se da negociação ao redor de um mesmo empreendimento.

de uso e ocupação do solo e dos procedimentos administrativos dos órgãos de aprovação. Entre o universalismo de procedimentos e a corrupção, a investigação que subsidia este artigo identificou que existe um amplo espaço discricionário dos burocratas. Supondo a opção pela legalidade – pois embora exista, a corrupção não é o foco deste trabalho – restam decisões ao técnico que avalia o projeto no que se refere às exigências burocráticas necessárias e à interpretação da lei que se aplica ao lote em questão. O técnico pode entender que os requisitos da organização burocrática foram cumpridos ou solicitar complementos, pode entender que as plantas necessárias à compreensão do projeto e avaliação foram todas entregues ou solicitar outras, pode ainda entender que deve realizar um cálculo de ocupação do solo de determinado lote utilizando o gabarito ou a altura total de uma edificação. É claro que os escritórios projetistas são profundos conhecedores das legislações que incidem sobre seus projetos arquitetônicos e sobre a rentabilidade dos mesmos, conhecendo, inclusive, as brechas técnicas em que podem entrar. A interpretação e execução da lei, por sua vez, estarão relacionadas ao conhecimento técnico acumulado e à intenção política em permitir ou não determinada edificação (algo mais evidente quando projetos barrados no nível técnico são aprovados pela Secretaria ou Prefeito).

A aplicação da regulação de uso e ocupação do solo conta, ainda, com arenas participativas no nível local, como o Conselho Municipal de Política Urbana, que estabelece diretrizes gerais da política urbana, e a Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU), criada para dirimir dúvidas sobre edificações não previstas na lei. Esses são espaços em que representantes da sociedade civil têm assento e podem influenciar o cotidiano da política de desenvolvimento urbano.

Intermediação de interesses em grandes projetos de intervenção urbana

A realização de projetos de grande intervenção urbana tem se tornado comum às mais diversas cidades no mundo, inseridas num amplo debate pautado pelo seu papel nas relações econômicas globais estabelecidas após a década de 1970 e implicações sobre os processos de governança das cidades. Embora existam similaridades na realização de tais projetos como um todo, há variações significativas dadas pelos contextos e interesses em jogo, que devem ser observados localmente.

Há uma extensa literatura sobre grandes projetos produzida no País que é, em grande parte, oriunda do planejamento urbano¹⁴ e insere os projetos no conceito de “planejamento estratégico”, focando as relações entre capital e Estado no contexto de competitividade de global entre cidades, e focada na análise de seus impactos e inovações sob o ponto de vista institucional, regulatório e simbólico, a partir do conceito de *city-marketing* (Vainer, 2012; Sanchez, 2003; Lima Junior, 2010). Há, no entanto, uma lacuna no que diz respeito à análise sobre os interesses específicos urbanos e o contexto institucional local, que pode em grande parte ser explicada pela ausência até então de projetos de tamanha magnitude no Brasil, comparáveis aos megaprojetos abordados pela literatura internacional.

O objetivo desta seção é, a partir do acúmulo teórico sobre intermediação de interesses, contribuir para a análise da relação entre o Poder Público local e o setor privado, em especial empreiteiras, incorporadoras e concessionárias de serviços, tomando o caso do projeto de revitalização da região portuária do Rio de Janeiro, que engloba paralelamente um contrato de Parceria Público-Privada (PPP) e uma Operação Urbana Consorciada (OUC) e é realizado no contexto de preparação da cidade para os Jogos Olímpicos de 2016. Partindo da consideração de que esse é o primeiro grande projeto urbano realizado no Brasil, cabe questionar qual a conformação de interesses que levou à realização do Porto Maravilha, e em relação ao arcabouço institucional, entender (i) a decisão sobre a localização do projeto, definida pela criação de uma Área Especial de Interesse Urbano (AEIU) da OUC, e (ii) o arranjo financeiro e a origem dos recursos, definindo quem paga o quê na PPP.

Os atores centrais nessa política são a Prefeitura do Rio e a CDURP – Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto, empresa mista controlada pela Prefeitura do Rio e responsável pela coordenação do projeto –, o Governo Federal, como principal financiador das obras através da Caixa Econômica Federal, gestora do Fundo Imobiliário da Região do Porto (FIIRP), empresas do setor da construção, responsáveis pela realização das obras de revitalização, os setores da incorporação imobiliária e de serviços de infraestrutura urbana, as organizações de moradores da região impactada pelo projeto, outras organizações ou movimentos sociais de resistência ao projeto, e, nesse caso específico, os comitês olímpicos internacional e local. A especificidade dos grandes projetos urbanos na compreensão da política urbana se dá na centralidade da localização, que tem alto impacto nos interesses de tais atores. Por fim, como veremos a seguir, a Câmara Municipal, embora tenha o papel de aprovar o projeto, não se configurou como um ator central na disputa.

¹⁴ Ver Vainer, 2002; Vainer, 2012; Sanchez, 2003; Lima Junior, 2010

O projeto Porto Maravilha – e os grandes projetos de intervenção urbana de uma maneira geral – partem da aprovação de um conjunto de leis municipais específicas para a região de intervenção. A Operação Urbana Consorciada é um instrumento previsto no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01, Art. 32) e tem experiências de aplicação em diversas cidades brasileiras¹⁵. Cada Operação Urbana é determinada por uma lei específica, que define um perímetro urbano, as condições e o plano de investimentos em uma determinada região (AEIU). Dessa forma, há uma flexibilização do zoneamento proposto pelo modelo de planejamento tradicional, e uma priorização dos investimentos em determinada região (FIX, 2012). O financiamento se dá através dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), que são valores imobiliários emitidos e comercializados pela Prefeitura, em contrapartida à construção adicional, dentro da OUC, e utilizados para o financiamento das obras exclusivamente dentro perímetro delimitado. A venda é controlada pela Comissão de Valores Mobiliários e a oferta pública é feita na Bolsa de Valores.

A decisão sobre a localização do grande projeto urbano para a criação da AEIU é, portanto, central para a análise, uma vez que impacta a dinâmica da cidade e responde a um conjunto de interesses em disputa espacialmente localizados, bem como os benefícios e impactos gerados pela política, representando a garantia de investimentos do Estado em determinada região da cidade, afetando a vida dos moradores da região e também a valorização do solo urbano e representando, nesse sentido, uma segurança ao investimento dos mercados da construção e incorporadores imobiliários. A oferta de potencial construtivo aumenta a demanda por construção, bem como a combinação com investimentos em obras públicas ou privadas na região da OUC, embora seja menos atrelada à localização e mais à própria realização da OUC. No caso das incorporadoras e imobiliárias, a garantia de investimentos públicos na região gera retorno de valorização do solo urbano e de mais-valia fundiária. No caso do Porto Maravilha, a combinação entre obras e serviços no contrato de PPP gera, ainda, demanda de empresas de serviços de infraestrutura, tais como a coleta de lixo na AEIU. Do ponto de vista do Poder Público, os interesses são atrelados ao retorno em termos de arrecadação tributária, ao mercado de votos e à produção de infraestrutura urbana, como proposto na seção anterior, e nesse caso também a um retorno de imagem atrelado ao projeto simbólico de modernização da cidade.

A região portuária do Rio vem sofrendo modificações com vistas à sua valorização desde o início do século XX, com o aterramento de uma parcela significativa de terras a fim

¹⁵ Ver Fix (2012)

de criar condições para a modernização do porto. Isso influencia a composição de propriedade do solo na região, pois a área aterrada passou a ser propriedade do Governo Federal e autarquias, considerada acréscimo da Marinha (BENTES, 2012), sendo que 62% dos terrenos são grandes quadras e galpões abandonados, 25% são privados e o Estado e município possuem apenas 6% cada (MEDINA, 2010).

Embora a composição do Porto tal como no início do século XX tenha comemorado os seus 100 anos no início do século XXI, houve obras de impacto na região durante todo o século, tais como a abertura de largas avenidas entre 1940 e 1980, que influenciaram um processo de isolamento dos bairros portuários em relação ao restante da cidade. Paralelamente, processos econômicos locais e a utilização do Porto de Sepetiba, distante do centro, também influenciaram o esvaziamento da região.

Em 2001, a prefeitura do Rio apresentou um plano de revitalização da região portuária, correspondendo a um fluxo internacional de ideias oriundas de cidades que realizaram reformas parecidas, como Barcelona, Londres e Buenos Aires. Esse plano previa a primeira Área Especial de Interesse Urbano da região portuária, que não correspondia aos limites adotados no Porto Maravilha, e a criação de um consórcio ou Sociedade de Propósito Específico, gerida pelo Poder Público, para coordenar o processo de revitalização. Embora o plano fosse composto por cerca de 20 projetos, apenas a Cidade do Samba foi levada adiante, sendo o restante – incluindo a polêmica construção do Museu Guggenheim – abandonado pelo então prefeito Cesar Maia.

Em 2009, o atual prefeito Eduardo Paes apresentou o projeto Porto Maravilha, que segue a mesma proposta de revitalização da região portuária combinada com projetos de arquitetura icônica, assinados por arquitetos estrangeiros. O projeto é direcionado a uma área de cinco milhões de metros quadrados, numa região que abrange três bairros completos e três setores de bairros, com uma estimativa de 22 mil habitantes¹⁶. A **Tabela 1** abaixo resume as principais intervenções do projeto, estruturado na criação da Operação Urbana Consorciada do Porto Maravilha, que cria a Área de Especial Interesse Urbano (AEIU) da Região Portuária do Rio de Janeiro (Lei Complementar nº 101/2009), coordenado pela CDURP, uma empresa mista controlada pela Prefeitura do Rio, e financiado pelo Fundo de Investimento Imobiliário da Região Portuária (FIIRP).

¹⁶ Fonte: Prefeitura do Rio, disponível em portomaravilha.com.br

Tabela 1 – Principais obras e serviços do projeto Porto Maravilha

| Principais Obras (5 anos) | Principais serviços (30 anos) |
|---|---|
| Construção de 4 km de túneis | Execução de serviços de limpeza urbana |
| Reurbanização de 70 km de vias e 650.000 m ² de calçadas | Implantação de coleta seletiva de lixo |
| Reconstrução de 700 km de redes de infraestrutura urbana (água, esgoto, drenagem) | Manutenção da rede de drenagem e de galerias universais |
| Implantação de 17 km de ciclovias | Manutenção da sinalização de trânsito |
| Demolição do Elevado da Perimetral (4 km) | Instalação e conservação de bicicletários |
| "Bondinho" da Providência | Manutenção e conservação de pontos e monumentos turísticos, históricos e geográficos; |
| Construção de três novas estações de tratamento de esgoto | --- |
| Construção de dois Museus – Museu do Amanhã e Museu de Arte do Rio (MAR) | --- |

Fonte: Prefeitura do Rio (2014).

O projeto de criação da OUC do Porto foi aprovado ainda em 2009 na Câmara Municipal do Rio, em apenas quatro meses. No ano seguinte, o Rio recebeu o direito de sediar os Jogos Olímpicos de 2016, e teve início o debate sobre a possibilidade de se transferir à região portuária uma parte dos investimentos para as Olimpíadas, inicialmente previstos para a Barra da Tijuca. O debate sobre a localização da concentração de investimentos para os Jogos Olímpicos foi protagonizado pela Prefeitura, por membros da comunidade de engenheiros e arquitetos e por representantes do setor imobiliário, em especial a ADEMI – Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário.

A defesa da ADEMI é pautada por um estudo produzido pela própria associação, que indica uma saturação do mercado imobiliário na região da Barra da Tijuca e uma demanda de mercado na região portuária para abrigar as residências produzidas e deixadas como “herança” após a realização do megaevento esportivo¹⁷, bem como a abertura de “novas fronteiras” para investimento do mercado imobiliário. Já o então presidente do IAB/RJ, arquiteto e urbanista Sergio Magalhães, sustenta que a região portuária deveria concentrar os investimentos das Olimpíadas, dada sua localização central, a grande disponibilidade de terrenos para compra, e a grande quantidade de terrenos públicos e prédios vagos. A Prefeitura reproduziu as defesas de ambos os setores e incorporou ainda a possibilidade de que o estímulo dos investimentos para as Olimpíadas permitiria a revitalização de uma região

¹⁷ Associação de Dirigentes de Mercado Imobiliário. Disponível em http://www.ademi.org.br/article.php3?id_article=36946

central da cidade sem o empreendimento de recursos do município, uma vez que seriam utilizados apenas recursos privados – oriundos de uma PPP e da comercialização de CEPAC – e ainda proporcionaria o aumento da arrecadação de impostos municipais. No entanto, à época da aprovação da OUC do Porto Maravilha, a Câmara Municipal aprovou a também a Lei Municipal nº 5.128/2009 (PCRJ, 2010d), que estabeleceu a isenção de impostos (IPTU, ITBI e ISS) aos proprietários e empreendedores que comercializassem ou terminassem a construção de edificações (habite-se), ou do ISS ao reformarem, nos primeiros 36 meses de vigência dessa lei. (BENTES, 2012).

Em 2010, foi anunciada a incorporação da região no Projeto Olímpico da cidade e, com aprovação do Comitê Olímpico Internacional (COI), transferiram-se para lá os investimentos para construção de no mínimo 7 mil unidades habitacionais, além da Vila de Árbitros (cerca de 1200 residências), parte da Vila de Mídia, e o centro de credenciamento de *staff* e voluntários e de distribuição de uniformes (CARDOSO, 2013). A região foi inserida no Plano de Legado Urbano e Ambiental – Rio 2016 através do Plano Local da Região Portuária, no qual estão previstas, além das obras e infraestrutura já previstas na OUC Porto Maravilha, a construção dos “equipamentos de interesse olímpico” citados, que estão sendo construídos com a participação da Prefeitura através de recursos do Fundo de Previdência dos Funcionários Públicos Municipais (PREVI-RIO), do FIIRP, da incorporadora Solace, uma sociedade de propósito específico composta pelas empresas OAS Ltda, Construtora Norberto Odebrecht S.A. e a Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A., e da REX Empreendimentos Imobiliários, do Grupo EBX.

Ainda em 2010, foi assinado o contrato de PPP do Porto Maravilha, principal instrumento da OUC do Porto, que outorga à concessionária a execução de obras e a prestação de serviços relacionados à revitalização, operação e manutenção da AEIU Portuária, com valor inicial global de R\$ 7.609.000.000 e duração de 30 anos. A PPP foi firmada entre a CDURP e a Concessionária Porto Novo, formada pelas construtoras OAS LTDA, Norberto Odebrecht Brasil S.A., e Carioca Christiani-Nielsen. O contrato da PPP é pago pelo FIIRP com recursos obtidos pela venda de CEPAC e dos terrenos públicos da região. Sobre esse mecanismo, Cardoso (2013) ressalta: “Logo o princípio básico que move toda a dinâmica de produção do espaço na área da OUC do Porto do Rio, operação essa assentada sobre um fundo de investimento imobiliário, é a rentabilidade” (CARDOSO, 2013, p. 79).

Já em 2011, a Prefeitura anunciou parceria com o Governo Federal, através da Caixa Econômica Federal, que em junho de 2011 arrematou em lote único os 6,4 milhões de CEPAC da região portuária, pelo valor de R\$ 3.508.013.490 oriundos do Fundo de Garantia

do Tempo de Serviço (FGTS). Com isso, a CEF se tornou principal acionista do FIIRP, sendo gestora e administradora do fundo com prioridade na compra de terrenos públicos, e a PPP foi assegurada pelo Governo Federal, garantindo a segurança dos demais investidores na compra de terrenos e de CEPAC e o início das obras. Ao mesmo tempo, a CEF rentabiliza o fundo com a valorização das CEPAC e dos terrenos da União colocados à venda na AEIU e com isso visa garantir o valor total da PPP de R\$ 7,6 bilhões.

Busca-se, portanto, ressaltar na configuração de interesses que resultaram na realização do Porto Maravilha: (i) a articulação da Prefeitura do Rio com o Governo Federal, resultando na garantia dos recursos iniciais e assegurando o financiamento do projeto como um todo, bem como em acordos para a venda de terrenos na região comprados pela Prefeitura e doados ao FIIRP para arrecadação de fundos através da venda do solo valorizado e da venda de CEPAC¹⁸; (ii) a realização dos Jogos Olímpicos no Rio que, atrelados ao projeto em momento crítico de sua realização, garantiram investimentos na região, sendo o que o próprio prefeito chama de uma “desculpa para investir”¹⁹, e, por fim, (iii) uma proposta que agrega interesses de três tipos de capital urbano, a saber: as construtoras, as incorporadoras e imobiliárias e as concessionárias de serviços de infraestrutura²⁰. Nesse sentido, cabe destacar que a decisão sobre a localização do projeto conta com a aposta do mercado imobiliário, inchado pelos investimentos para as Olimpíadas e incentivado pela Prefeitura e pelo FIIRP que aumenta a oferta de terrenos através da compra das propriedades da União e oferta potencial construtivo e isenção de impostos para novas construções – a própria operação urbana garante investimentos públicos na região, valorizando os terrenos (BENTES, 2012).

¹⁸ No início de 2013, o governo federal autorizou a venda do terreno ocupado pelo Gasômetro, com 113 mil metros quadrados à prefeitura do Rio pelo valor de R\$ 226 milhões de reais, repassados ao FIIRP.

¹⁹ Fonte: entrevista do Paes para a Folha (link)

²⁰ Cabe destacar que entre os maiores doadores para a campanha eleitoral de 2008 que elegeu o atual prefeito do Rio de Janeiro, e o colocou à frente das principais definições à época da aprovação das etapas institucionais do Porto Maravilha, estão empresas integrantes dos consórcios responsáveis pelas obras do Porto, como a OAS, que contribuiu com um montante de R\$ 350.000,00 de reais, e a Carioca Engenharia, que aportou R\$ 300.000,00 para a campanha do prefeito. Constam também empresas do setor imobiliário, tais como a Century Empreendimentos Imobiliários, com cerca de R\$ 350.000,00. Por fim, figura também como importante doador o empresário Eike Batista (R\$ 500.000,00), do grupo EBX (Fonte: TRE) A reeleição do prefeito também recebeu o apoio da ADEMI na promoção de eventos públicos e apoio direto do presidente da entidade (Fonte: ADEMI).

Análise comparativa das formas de interação entre setores privados e poder pública na regulação de políticas urbanas

A partir dos dados e comentários das seções anteriores, articulados com os conceitos teóricos revistos na primeira seção, produziu-se uma tabela comparativa entre as três políticas públicas urbanas. As colunas representam os casos tomados em análise, enquanto as linhas representam cada categoria relevante para uma discussão sobre intermediação de interesses entre Estado e os setores privados envolvidos na consecução de políticas urbanas.

A análise comparativa orienta a discussão sobre a existência de padrões de intermediação de interesses nas políticas urbanas trabalhadas no artigo e também possibilita, em alguma medida, um exercício comparativo com outras políticas públicas em que também se tenha o exame da intermediação de interesses entre Estado e grupos de interesse. A **Tabela 2**, a seguir, apresenta o resultado do exercício comparativo.

Tabela 2 – Comparação entre políticas públicas urbanas

| | Limpeza urbana | Setor Imobiliário | Grandes Projetos Urbanos |
|--|---|---|--|
| Principais atores | Políticos Funcionários públicos Empresários | Vereadores Técnicos e Funcionários públicos Incorporadores Sindicato | Políticos Empresas públicas e mistas Empresas privadas Entidades de classe |
| Relação Formal com o Estado | Licitação | Licenciamento | Parceria Público-Privada |
| Objetivo específico do setor para auferir lucro | Coleta de lixo domiciliar – aumento do peso coletado >10% aumenta remuneração | Aprovar empreendimentos; aumentar o potencial construtivo do lote; ser pouco taxado pelo que constrói (outorga onerosa) | Magnitude do projeto – aumento da quantidade de obras e do tempo de duração dos serviços urbanos |
| Instrumentos de regulação | Contrato de prestação de serviços | Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo e Código de Obras | Contrato de execução de obra e prestação de serviços |
| Intervalo de ocorrência da regulação | 20 anos | 10 anos | 5 anos de obras 30 anos de serviços |
| Forma de aplicação da regulação e acompanhamento no intervalo | Autoaplicável Fiscalização da quantidade coletada | Emissão pelo Poder Público de cada alvará de aprovação de edificação nova ou reforma | Acompanhamento das obras |
| Formas de interação/Padrões | Acordo Intersetorial e <i>Lobby</i> | Via burocracia, representação em arenas e <i>Lobby</i> | <i>Lobby</i> |

Fonte: Elaboração dos autores.

No setor de limpeza urbana, são envolvidos menos atores, que atuam de forma cartelizada (apenas dois consórcios realizam todo o serviço; os consórcios são formados por empresas que participam do setor há décadas) e menos setorialmente organizada tal como no caso dos incorporadores em São Paulo; a interação entre o setor privado e o Poder Executivo ocorre por meio do contrato de prestação de serviços, que vigora por 20 anos até que se realize nova licitação, e se autoaplica com baixa regulação, ficando bastante suscetível à subversão da regra e aumento artificial de 10% da remuneração. A atuação do Poder

Legislativo ocorre somente em caso de realização de Comissão Parlamentar de Inquérito ou de Estudos para alterar a legislação – algo ocorrido nas gestões de Celso Pitta (1997-2000) e Marta Suplicy (2001-2004), quando houve numerosas denúncias de irregularidades nesse setor (JACOBI, 2006).

No setor imobiliário, são envolvidos atores de pelo menos dois poderes (Executivo e Legislativo, além do Ministério Público, mencionado), incorporadores atuando individualmente e também organizados em seu Sindicato. A relação formal com o Estado se dá, sobretudo, por meio da interferência forte do Sindicato em momentos de alteração das Leis de Regulação (PD, LUOS e Código de Obras), acompanhamento permanente da produção legislativa, ocupando arenas institucionais junto a representantes da sociedade civil e, ainda mais rotineiramente, de modo individualizado por meio do licenciamento para construção e venda de edificação nova e reforma. Existe, no interstício da regulação, intensa interação em vista da discricionariedade dos técnicos que aprovam os empreendimentos, o que abre a possibilidade de uma interação particularizada no sentido de conseguir aprovação e aumentar o potencial construtivo do lote, não obstante a formalização de procedimentos.

No caso dos grandes projetos, os modelos e formatos podem variar em cada caso. No Porto Maravilha, a relação central é estabelecida por meio de um contrato de Parceria Público-Privada que prevê a execução de obras e serviços. Embora o caso do Porto Maravilha possua prazo de vigência de 5 anos de obras e 30 anos de serviços, trata-se de um tipo de política que não possui regularidade em sua aplicação, ou seja, o intervalo até um novo grande projeto é indeterminado. Forma de aplicação da regulação e acompanhamento no intervalo ocorre através do monitoramento do contrato estabelecido entre CDURP e a concessionária Porto Novo, e o *lobby* foi a principal forma de interação detectada no processo de definição dos parâmetros da política.

Identificou-se o momento da regulação e o que ocorre ao longo do intervalo de vigência como elementos-chave para se compreender a política dos setores urbanos. No caso da política de limpeza urbana, os interesses são colocados no momento da licitação e ao longo da prestação serviço, no pagamento por peso de lixo coletado. Já no caso do setor imobiliário, existem os jogos pontuais, para aprovação de empreendimentos, e coletivos, que visam influenciar no planejamento territorial da cidade, sendo que nesse caso o Legislativo municipal também é um local de disputa. Por fim, no caso dos grandes projetos urbanos, evidenciou-se que as decisões são tomadas no âmbito da Prefeitura municipal, sendo o Legislativo apenas convocado para aprovar a legislação necessária. A principal disputa se dá em torno da decisão sobre a localização do projeto e a sua magnitude, que influencia o lucro,

tanto dos setores de construção, como das incorporadoras. Por fim, a inclusão da prestação de serviços durante 30 anos é também um foco de interesse das prestadoras de serviços urbanos, contemplado no contrato da PPP.

Em suma, a investigação que embasa o presente artigo encontrou múltiplas formas de interação entre setores privados e o Estado, expressas em três padrões distintos de condução de políticas públicas urbanas.

Referências Bibliográficas

BENTES, J. (2012), **Análise dos Planos Urbanísticos Recentes para a Região Portuária do Rio de Janeiro**. Disponível em <http://matutacoes.org/2012/10/31/porto-maravilha-estetica-burguesa-perspectiva-ganhos-minoria/#9>. Acesso em 14/2/2014.

BRENNER, N. (2002), Cities and the geographies of ‘actually existing neoliberalism’. In: BRENNER, N.; THEODORE, N. (org.) **Spaces of neoliberalism**. Oxford: Blackwell.

CARDOSO, I. (2013). **O papel da OUC Porto do Rio de Janeiro na estruturação do espaço urbano: máquina de crescimento urbano?** Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/4artigo29.pdf>

CASTELLS, M. (1980). **Cidade, Democracia e Socialismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CREDENDIO, J.; IZIDORO, A. (2006). “Tribunal vê controle "frágil" sobre os contratos do lixo”. In: **Folha de S. Paulo: Cotidiano, 23/09/2006**. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2309200610.htm> . Acesso em 14/2/2014.

DAHL, R. (1961). **Who Governs? Democracy and power in an American city**. New Haven: Yale University Press.

DOMHOFF, W. (2005), Alternative Theoretical Views. In: **Who Rules America?** [online]. Disponível em www2.ucsc.edu/whorulesamerica/local/growth_coalition_theory.html. Acesso em 14/2/14.

FAINSTEIN, S. (2009). “Mega-projects in New York, London and Amsterdam”. **IJURR**, 34 (2).

FIALHO, M. (1998), **Para onde vai o que sobra: o destino final dos resíduos sólidos na Grande São Paulo**. Dissertação de Mestrado. FFLCH/USP.

FIX, M. (2011). **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. IE/Unicamp (Tese de doutorado).

FIX, M. 2012. Nuevas fronteras inmobiliarias. El caso de la operación urbana Faria Lima. In: Cuenya, B.; Novais, P.; Vainer, C. (comp). **Grandes proyectos urbanos: miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña**. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

GRYNSZPAN, M. (1996). A teoria das elites e sua genealogia consagrada. **BIB**, n. 41. p. 35-83.

HOYLER, T. (2014). **A produção habitacional via mercado entre 1985 e 2011**. CEM/Cebrap, mimeo

JACOBI, P. (org.). (2006). **Gestão compartilhada dos resíduos sólidos no Brasil: inovação com inclusão social**. São Paulo: Annablume.

JOHN, P. (2009). Why study urban politics? In: DAVIES, J.; IMBROSCIO, D. (org.). **Theories of Urban Politics**. London: Sage.

LANZELOTTI, T. (2012). Kassab aumenta contratos do lixo. Disponível em <http://prefeituraemfoco.com/2012/12/24/em-sua-ultima-semana-de-mandato-kassab-aumenta-contratos-do-lixo/>. Acesso em 14/2/2014.

LE GALÈS, P. (2011). Urban Governance in Europe: What Is Governed? In: BRIDGE, G.; WATSON, S. (orgs.). In: **The New Blackwell Companion to the City**. Oxford: Blackwell. p. 747-758.

LE GALÉS, P. (2000). Private-sector interests and urban governance. In: BARGANSCO, A. E LE GALÉS, Patrick. (org.) **Cities in contemporary Europe**. Cambridge: Cambridge University Press.

LIMA JR., P. (2010). **Uma estratégia chamada “planejamento estratégico”**: deslocamentos espaciais e atribuição de sentidos na terapia do planejamento urbano. Rio de Janeiro: 7 Letras

LIPSKY, M. (1980). **Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. New York: Russel Sage Foundation.

LOJKINE, J. (1981). **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes Ed.,

- MARQUES, E. (2012), **Governing São Paulo: Urban policies and segregation in a highly unequal metropolis**. Buenos Aires: III World Forum of Sociology. (mimeo)
- MILLS, C. W. (1981). **A elite do poder**. Rio de Janeiro: Zahar.
- MOLLENKOPF, J. (1992). **A phoenix in the ashes: the rise and fall of the Koch coalition in New York City politics**. New Jersey: Princeton University Press.
- MOLOTCH, H. (1976). The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. **The American Journal of Sociology**, v. **82**, n. **2**. p. 309-332.
- PIERRE, J. (1999). Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. In: **Urban Affairs Review**, v. 34, n. 3. p. 372-396.
- ROYER, L. (2009). **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. FAU/USP (Tese de Doutorado).
- SANCHEZ, F. (2003). **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó: Argos.
- SÃO PAULO (Município). (2013a), Autoridade Municipal de Limpeza Urbana. In: **Portal da Prefeitura da Cidade de São Paulo** [online]. Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/servicos/amlurb/>. Acesso em 14/2/ 2014.
- SKOCPOL, T. (1985). Bringing the State Back In: strategies of analysis in current research”. In: EVANS, P; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press.
- STONE, C. (1993). Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach. **Journal of Urban Affairs**, **15** (1). p. 1-28.
- VAINER, C. 2012. Grandes proyectos urbanos ¿Qué son y cómo evaluarlos? In: CUENYA, B.; NOVAIS, P.; VAINER, C. (comp). **Grandes proyectos urbanos: miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña**. Buenos Aires: Café de las Ciudades.