

ORGANIZAÇÃO:

LUCIANA DE OLIVEIRA ROYER

URSULA DIAS PERES

CADERNO DE RESUMOS

SEMINÁRIO DE PESQUISA

PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E FINANÇAS CONTEMPORÂNEAS

o papel do fundo público

CADERNO DE RESUMOS

SEMINÁRIO DE PESQUISA

**PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO
E FINANÇAS CONTEMPORÂNEAS**

ORGANIZAÇÃO:

LUCIANA DE OLIVEIRA ROYER

URSULA DIAS PERES

CADERNO DE RESUMOS

SEMINÁRIO DE PESQUISA

PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E FINANÇAS CONTEMPORÂNEAS

o papel do fundo público

ORGANIZAÇÃO



PARCERIA
DE FOMENTO



Seminário de Pesquisa Produção do Espaço Urbano e
Finanças Contemporâneas:

o papel do fundo público.

Caderno de resumos do Seminário de Pesquisa Produção
do Espaço Urbano e Finanças Contemporâneas: o papel do
fundo público / organização de Luciana de Oliveira Royer e
Ursula Dias Peres -- São Paulo : FAUUSP, 2021. 94 p.

ISBN - 978-65-89514-05-3

1. Planejamento Territorial Regional 2. Finanças Públicas
3. Políticas Públicas 4. Orçamento público. 5. Política Urbana
6. Política Habitacional. I. Royer, Luciana de Oliveira, org. II
Peres, Ursula Dias, org. III. Título.

CDD 711

Serviço Técnica de Biblioteca da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP

Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial
ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria.

SEMINÁRIO
DE PESQUISA

PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E FINANÇAS CONTEMPORÂNEAS

o papel do fundo público

Seminário de Pesquisa realizado durante os
dias 15 e 16 de Dezembro de 2020

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo

Rua do Lago, 876 - Cidade Universitária
05508-080 São Paulo, SP, Brasil

www.fau.usp.br

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Prof. Dr. Vahan Agopyan - Reitor

Prof. Dr. Antonio Carlos Hernandez - Vice-Reitor

www.usp.br

FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

Prof^a. Dr^a. Ana Lucia Duarte Lanna - Diretora

Prof. Dr. Eugenio Fernandes Queiroga - Vice-diretor

www.fau.usp.br

ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES

Prof^a Dr^a Mônica Sanches Yassuda - Diretora

Prof. Dr. Ricardo Ricci Uvinha - Vice-diretor

www.each.usp.br

LABORATÓRIO DE HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS HUMANOS

Prof^a. Dr^a. Luciana de Oliveira Royer - Coordenadora

www.labhab.fau.usp.br

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE

Prof. Dr. Eduardo Cesar Leão Marques - Diretor

www.centrodametropole.fflch.usp.br

ORGANIZAÇÃO



CEM
centro de estudos da metrópole

PARCERIA
DE FOMENTO



COMISSÃO ORGANIZADORA

Prof^ª Dr^a Luciana de Oliveira Royer
(LABHAB / FAU-USP)

Prof^ª Dr^a Ursula Dias Peres
(CEM / EACH-USP)

Giuseppe Filocomo
(LABHAB / FAU-USP)

Raphael Brito Faustino
(LABHAB / FAU-USP)

IDENTIDADE VISUAL

Paula Custódio de Oliveira

COMISSÃO CIENTÍFICA

Prof^ª. Dr^a. Luciana de Oliveira Royer

Prof^ª. Dr^a. Ursula Dias Peres

Prof. Dr. Eduardo Cesar Leão Marques

Dr. Fabio Pereira dos Santos

Prof^ª. Dr^a. Magaly Marques Pulhez

Prof^ª. Dr^a. Maria do Livramento Miranda Clementino

GRUPO DE PESQUISA

Grupo de Pesquisa CNPq "Produção do Espaço Urbano e Finanças Contemporâneas: O Papel do Fundo Público"

FINANCIAMENTO

Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP

Processo FAPESP N^o 2019/07415-8

O Grupo de Pesquisa CNPq **“Produção do Espaço Urbano e Finanças Contemporâneas: O Papel do Fundo Público”** promoveu um seminário de pesquisa entre os dias 15 e 16 de dezembro de 2020. O evento científico se organizou em quatro mesas, estas compostas por pesquisadores e debatedores convidados.

O Seminário de Pesquisa debateu o financiamento e a governança de políticas públicas e do desenvolvimento urbano, pontos cruciais para a implementação e gestão de políticas urbanas e para a estruturação do espaço urbano brasileiro.

O Grupo de Pesquisa é coordenado pela professora doutora Luciana de Oliveira Royer (LABHAB / FAU-USP) e pela professora doutora Ursula Dias Peres (CEM / EACH-USP). O Seminário de Pesquisa também compõe as atividades desenvolvidas no âmbito do Apoio à Pesquisa Regular FAPESP Processo no 2019/07415-8, a quem agradecemos pelo financiamento das atividades.

SUMÁRIO

MESA 1 ORÇAMENTO PÚBLICO E O FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

DEBATEDORA_ Prof^a. Dr^a Maria do
Livramento Miranda Clementino (UFRN)

- 8** **A INSTRUMENTALIZAÇÃO DA
POLÍTICA URBANA NO MUNICÍPIO
DE SÃO PAULO: UMA ANÁLISE DO
FUNDO DE DESENVOLVIMENTO
URBANO**
Débora Gambetta Pahim
- 18** **AS RENÚNCIAS DE RECEITA DO
ICMS NO ESTADO DE SÃO PAULO
DE 2002 A 2020**
Gabriel Marques Tonelli
- 24** **A ALOCAÇÃO DE RECURSOS PARA
A EDUCAÇÃO NO ESTADO DE SÃO
PAULO: ANÁLISE DA EXECUÇÃO
DE DESPESAS E GOVERNANÇA DO
ORÇAMENTO PÚBLICO PAULISTA**
Lauana Simplício Pereira
- 30** **BUROCRACIA, ORÇAMENTO E
POLÍTICAS PÚBLICAS**
Samuel Ralize de Godoy

MESA 2 POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA DO DESENVOLVIMENTO URBANO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

DEBATEDORA_ Prof^a. Dr^a Magaly Marques
Pulhez (UNIFESP)

- 36** **GRANDES PROJETOS URBANOS NO
PERÍODO RECENTE: ARRANJOS E
IMPACTOS SOBRE A DESIGUALDADE
URBANA**
Betina Sarue
- 40** **DE ONDE VEM O DINHEIRO? AS
RECEITAS MUNICIPAIS DE SÃO
PAULO ENTRE 1988-2019**
Guilherme Nascimento Minarelli
- 46** **OPERAÇÕES URBANAS
CONSORCIADAS EM SÃO PAULO:
TRAZENDO A POLÍTICA DO URBANO
DE VOLTA AO DEBATE**
Marília Rolemberg Lessa
- 50** **VEREADORES, ELEITORES E
ORÇAMENTO: QUAL O VÍNCULO?**
Telma Hoyler

MESA 3 FINANCIAMENTO DO
DESENVOLVIMENTO URBANO
NO BRASIL

DEBATEDOR_ Dr Fabio Pereira dos Santos
(CMSP)

54 ORÇAMENTO PÚBLICO E O
DESENVOLVIMENTO URBANO
BRASILEIRO ENTRE 2000 E 2016

Giusepe Filocomo

60 FINANCIAMENTO E O MERCADO
PRIVADO DE INFRAESTRUTURA
URBANA NO BRASIL

Raphael Brito Faustino

66 DE MUTUÁRIO-PROPRIETÁRIO A
DEVEDOR-FIDUCIÁRIO: LIMITES
À PROVISÃO DE MORADIAS PELO
FINANCIAMENTO ONEROSO DE
LONGO PRAZO

Melissa Ronconi de Oliveira

68 TERRITORIALIZAÇÃO DOS
RECURSOS FGTS NO PMCMV: UMA
APROXIMAÇÃO TEÓRICA

Paulo Alas

70 MESA 4 DEBATE DE
ENCERRAMENTO

Prof. Dr. Eduardo Cesar Leão Marques (USP)

Prof^a. Dr^a. Luciana de Oliveira Royer (USP)

Prof^a. Dr^a. Ursula Dias Peres (USP)

DÉBORA GAMBETTA PAIM



Bacharela em Direito e mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo, além de especialista em Economia Urbana e Gestão Pública pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Atuou como consultora no programa Cidades Mais Seguras (Safer Cities Programme) da unidade de Direitos Humanos e Inclusão Social do ONU-Habitat, que provê assistência técnica a governos locais na integração da prevenção de crimes e violência em estratégias mais amplas de governança e desenvolvimento urbano. Atualmente, é pesquisadora associada na Pacto Organizações Regenerativas, onde contribui para o desenvolvimento de processos avaliativos. Sua dissertação, focada no financiamento de políticas setoriais de desenvolvimento urbano em São Paulo, contribuiu para esse trabalho ao oferecer uma oportunidade de mergulhar nos desafios de governos locais na implementação de políticas multi-setoriais complexas.

Orientação Pesquisador

Ursula Dias Peres (EACH-USP)

Filiação Institucional

PPG-Gestão de Políticas Públicas USP

Nível Formação do Pesquisador

Mestre

Estágio da pesquisa

Finalizada

A INSTRUMENTALIZAÇÃO DA POLÍTICA URBANA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO:

UMA ANÁLISE DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PERGUNTA PRINCIPAL

Como o processo de decisão alocativa do FUNDURB, entendido aqui como um instrumento na concepção da sociologia da ação pública, é capaz de influenciar o conflito distributivo no âmbito da política urbana municipal? Isto é, como as “regras do jogo” colocadas pelo instrumento, ao oferecer distintas possibilidades de negociação, moldam relações de poder e determinam o que pode ser objeto de disputa naquele espaço e o que não pode?

OBJETIVO

Analisar os processos ou etapas decisórias que definem a alocação de recursos do FUNDURB e sua utilização pelos diferentes órgãos municipais. Este, por sua vez, pode ser fracionado nos seguintes objetivos específicos: (1) Identificar o locus ou arena decisória onde se deu a tomada de decisão sobre a alocação de recursos ao longo do período estudado e qual era a dinâmica dessas decisões; (2) Identificar os atores envolvidos e seu papel no processo; (3) Identificar os critérios formais e informais utilizados na priorização de secretarias e projetos para entender as questões em disputa; e (4) Identificar as diferentes etapas, dentro do processo de implementação do FUNDURB, em que há tomada de decisão sobre a distribuição de seus recursos, isto é, entender as fases do processo orçamentário aplicadas ao caso do FUNDURB; e (5) Analisar a alocação de recursos por meio da sua distribuição entre secretarias e áreas da política durante o período abarcado pela pesquisa.

MATERIAIS E MÉTODO

Para realizar a análise do processo orçamentário do FUNDURB, foram utilizados dados coletados a partir das seguintes fontes: (1) da legislação municipal; (2) Atas e extratos de reuniões do CG-FUNDURB; (3) Entrevistas; (4) Execução orçamentária do município; e (5) Demonstrativos contábeis do fundo.

1) Legislação: A legislação contém as regras formais que disciplinam tanto a criação como o funcionamento do FUNDURB, em que se encontra incluído o processo de alocação de seus recursos.

2) Reuniões do Conselho Gestor: Para entender a dinâmica das reuniões do CG FUNDURB no decorrer dos anos, foram utilizadas informações presentes em atas de reuniões ocorridas entre os anos de 2003 e 2016 disponíveis no site da atual Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). Na falta das atas, foram utilizados os extratos disponíveis no mesmo sítio.

3) Entrevistas: Para entender a percepção dos atores envolvidos no processo de alocação de recursos, foram reali-

zadas 14 entrevistas semiestruturadas com burocratas, políticos e acadêmicos envolvidos na gestão do FUNDURB. A seleção de entrevistados foi realizada por meio de um levantamento dos participantes de reuniões do CG-FUNDURB combinado com o método “bola de neve”, em que os próprios entrevistados indicaram outros possíveis entrevistados. O roteiro utilizado nas entrevistas encontra-se no Apêndice A desta dissertação.

É importante ressaltar que se buscou o equilíbrio entre entrevistados que participaram do processo em diferentes períodos e gestões da prefeitura, bem como entre os diferentes papéis exercidos pelos atores. Por questões éticas, os entrevistados não serão identificados, mas designados por numerais (Entrevistado nº1 a nº14).

4) Execução Orçamentária: Os dados da execução orçamentária do município de São Paulo foram acessados no Portal da Transparência disponibilizados pela Secretaria Municipal de Finanças (SF). A análise de tais dados permitiu extrair informações a respeito dos valores orçados, atualizados, empenhados e liquidados para o

órgão FUNDURB, por cada secretaria destinatária desses recursos, por função de governo e por projeto. Para a viabilidade da comparação de valores alocados em um período extenso, os dados coletados foram ajustados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para o ano de 2018.

É importante ressaltar que o estudo revelou uma inconsistência entre valores orçados para o FUNDURB e as prestações de contas das secretarias beneficiadas, fato explicado por parte dos entrevistados como decorrente da suplementação direta de dotações de projetos orçados pelas próprias secretarias, fora do escopo do código 98, que abarca os recursos do fundo, prática repetida até o ano de 2013. Como as prestações de contas referentes ao período anterior a 2013 não estão disponíveis, a triangulação de dados não foi possível. Portanto, a pesquisa pretende apenas apontar tendências na distribuição dos recursos possíveis de serem observadas a partir dos dados disponíveis.

5) Demonstrativos contábeis: O fluxo financeiro do FUNDURB foi analisado a partir de informações sobre os valores arrecadados, empenhados por função e os saldos financeiros ao final dos exercícios contidas nos Balancetes Financeiros do fundo. Assim como as atas de reuniões do CG-FUNDURB, os demonstrativos contábeis utilizados foram coletados junto ao site da secretaria municipal responsável por sua gestão e encontram-se disponíveis apenas a partir do ano de 2011.

RESULTADOS E/OU ANÁLISE

A partir dos dados analisados na pesquisa, foi possível caracterizar e compreender as regras, tanto formais como informais, que regem a alocação de recursos do Fundurb e afetam as escolhas políticas, no sentido de Dimaggio & Powell (1991), Hall & Taylor (1996) e Immergut (1998). Além disso, os resultados concretos desse processo, isto é, a distribuição dos recursos, completaram a análise com a observação do uso do Fundurb enquanto instrumento como preconizado por Lascoumes & Les Galès (2007, 2012). Tal análise revelou as dinâmicas e

lógicas próprias do instrumento e lançou luz sobre sua contribuição para a resolução do conflito distributivo em torno dos recursos destinados à política urbana, ou políticas do urbano, no município de São Paulo.

A investigação das arenas decisórias onde era deliberada a alocação de recursos do fundo e dos atores que delas participam apontou instâncias, distintas do formalmente estipulado Conselho Gestor, onde se concentra o poder de determinados atores, confirmando como a configuração pode ensejar desequilíbrios entre centros de interesses dentro do processo (DIMAGGIO & POWELL, 1991; HALL & TAYLOR, 1996). O processo decisório do Fundurb, portanto, determina parcialmente o comportamento dos atores (IMMERGUT, 1998; LASCOUMES & LE GALÉS, 2007). Embora os secretários agissem estrategicamente segundo o interesse de suas pastas, a regra tácita “costume” de privilegiar o Plano de Governo vigente reduzia a margem de negociação (IMMERGUT, 1998), o que suporta tanto a abordagem cálculo como a abordagem cultural (HALL & TAYLOR, 1996).

Além disso, a identificação de distintos papéis exercidos pelos atores envolvidos na alocação de recursos também permitiu constatar a existência de assimetrias de poder entre eles (DIMAGGIO & POWELL, 1991). Pode-se afirmar, portanto, que a escolha e uso do FUNDURB reforçaram determinados privilégios - ainda que estes possam ser considerados estruturais, isto é, não originados a partir do fundo. O desequilíbrio se deu tanto na relação entre poder público e sociedade civil como dentro do próprio Estado, entre diferentes tipos de secretarias, meio e setoriais, que investiam os recursos. A pouca influência exercida por representantes da sociedade civil se deve, segundo os entrevistados, a uma assimetria de informações, à própria natureza abrangente do fundo e ao formato constitutivo do conselho gestor, que não permite a discussão de projetos concretos. O maior poder decisão das secretarias chamadas meio, principalmente SF, dava-se desde a alocação até liberação dos recursos para além do Conselho Gestor. Ao se relativizar conclusões pautadas em análises de instituições isoladas, como preconizam Hall & Taylor

(1996), percebe-se que isto se deve, em parte, ao contexto institucional e ao processo orçamentário da prefeitura como um todo, no sentido de Peres (2018).

A análise qualitativa e quantitativa dos dados também lançou luz à relação entre secretarias que recebem recursos, – permitindo a extração de questões pertinentes à representação particular do problema que o instrumento se propõe a resolver (LASCOUMES & LE GALÈS, 2007, 2012). Além da associação com o plano de governo, evidente no tratamento conferido a SVMA (Gestão Ambiental) e SMC (Cultura), questões de ordem financeira mostraram-se um filtro mais efetivo. Com maior capacidade de execução dos recursos, SEHAB (Habitação) e SIURB (Saneamento e transporte) foram priorizadas de forma constante em todo o período. Questões como a velocidade de execução e a disponibilidade de caixa em outros fundos também direcionavam a distribuição de recursos entre secretarias; enquanto questões programáticas, como a aderência a objetivos de desenvolvimento urbano compac-

tuados no Plano Diretor e a adoção de um caráter redistributivo, eram afastadas da seara política durante a decisão alocativa. Isso indica que o Fundurb foi capaz de delimitar o que está aberto à discussão naquele âmbito e o que não está (LASCOUMES & LE GALÈS, 2007, 2012).

Evidência da existência de disputa pelos recursos do fundo consiste no incremento de suas regras formais a partir do PDE de 2014. Por via legislativa, isto é, fora das arenas usuais pertinentes ao Fundurb, e, a partir também da participação de outros atores, a introdução de subvinculações tornou ainda mais forte a permeabilidade a determinadas demandas (IMMERGUT, 1998). Transporte, enquanto área da política, observou um ganho de importância relativo e a relevância da função Habitação, que já era consolidada em razão da capacidade executora de SEHAB, aumentou.

A distribuição de recursos não é constante, o que reforça a importância de se considerar as questões que ficam abertas à discricionariedade dos atores (DIAMGGIO & POWELL, 1991; LASCOUMES & LE GALES, 2007,

2012), sendo permeável a questões anteriores e maiores do que o instrumento, pertinentes ao processo orçamentário da prefeitura como um todo, no sentido de Peres (2018). Entretanto, a análise também permitiu verificar a produção de inércia, demonstrando que instrumentalização produz efeitos específicos que independem de seus objetivos como descritos (LASCOUMES & LE GALÈS, 2007). A institucionalização de um conselho-gestor com composição definida, etapas decisórias e procedimentos sedimentados sobre investimentos em um rol exaustivo de áreas da política urbana deixa margem a pouco questionamento e aumenta a resistência a pressões externas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E/OU PRÓXIMOS PASSOS

A presente pesquisa levantou informações a respeito do processo decisório do Fundo de Desenvolvimento de São Paulo (Fundurb) buscando analisar como se deu a tomada de decisão a respeito da alocação dos recursos desse fundo. Ela permitiu confirmar o entendimento do Fundurb como instrumento de política

pública na visão de Lascoumes & Le Galès (2007 e 2012). Esse fundo, embora tenha sido concebido como um objeto técnico, um fundo contábil, o fundo encerra disputas políticas e estabelece critérios e procedimentos para resolvê-las, delimitando por meio de regras formais e informais o que está aberto à negociação naquele espaço, por quem e como deve ser decidido.

De forma geral, identificaram-se três dimensões do conflito distributivo por recursos do Fundurb: 1) a disputa entre secretarias; 2) a disputa entre áreas da política; e 3) o conflito pela distribuição territorial dos recursos.

Como demonstrado acima, a alocação de recursos do Fundurb se dava por secretaria e, embora próximas, a divisão entre áreas da política e a classificação orgânica não são coincidentes. SIURB manteve sua alta participação nos investimentos do fundo durante todo o período, ainda que Saneamento, uma das áreas que investe, tenha progressivamente perdido importância, enquanto Transporte fez o movimento inverso. Regida primeiramente por questões financeiras, mas também pelo Plano

de Governo das gestões da prefeitura, a disputa entre secretarias ditou a tônica das discussões sobre recursos do Fundurb de forma predominante.

Foi necessário o surgimento de uma demanda fora do processo decisório do Fundurb durante a revisão do PDE, em 2014, para que a distribuição entre áreas da política pautasse a discussão. Este pode ser considerado, portanto, um marco na instrumentalização da política em questão, pois introduz regras que enrijecem o processo, diminuem a discricionariedade dos atores e conferem vantagens a determinadas áreas.

A terceira dimensão do conflito distributivo, por sua vez, revelou-se invisível por completo. Embora a análise da efetiva distribuição de investimentos no território fuja ao escopo desta pesquisa, foi possível identificar que a questão, ainda que pertencente aos objetivos do fundo, como descritos, não se configurou um critério sistemático e foi afastada do processo político na decisão alocativa. As regras do Fundurb, ao privilegiarem questões de ordem financeira e a disputa entre secretarias, tornam secundários tanto os conflitos em torno de áreas da

política como em torno de territórios, que são regidos por questões programáticas. É possível afirmar, portanto, que a solução do conflito, como um todo, é viabilizada, isto é, há efetiva utilização dos recursos, justamente em razão da assimetria entre as questões em disputa. Tal fato evidencia, dessa forma, uma lógica dissimulada da instrumentalização (LASCOUMES & LE GALÈS, 2007, 2012).

O financiamento das políticas do urbano em São Paulo é extremamente complexo e utiliza diversas fontes de recursos e instrumentos que observam lógicas distintas à que rege o funcionamento do Fundurb. Para Lascoumes & Le Galès (2007), o ato de governar acontece por meio de uma multiplicidade de instrumentos com efeitos específicos (LASCOUMES & LE GALÈS, 2007). Por exemplo, consiste em um limite à presente pesquisa o fato de que Operações Urbanas Consorciadas, financiadas pelo mesmo fato gerador da OODC, competirem por recursos e investirem em áreas determinadas, utilizando critérios distintos, mas absorvendo demandas semelhantes.

Além disso, a indisponibilidade de dados impede a análise da utilização da outorga onerosa no período anterior à criação do fundo, o que impossibilita conclusões acerca do impacto da introdução do novo instrumento sobre o padrão de utilização dos recursos da política urbana no município. Dessa forma, não se pode descartar ou afirmar-se a instrumentalização, nesse caso, mascarou a ausência de mudança de política pública (LASCOURMES & LE GALÈS, 2012). Tais limites indicam a necessidade de se realizar uma análise mais abrangente que considere não só o Fundurb, mas outros instrumentos, como as Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e outras fontes de recursos destinados à política urbana em São Paulo.

PALAVRAS-CHAVE

Política urbana; Desenvolvimento Urbano; Neoinstitucionalismo; Instrumentalização de Políticas Públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS SINTÉTICAS

HALL, P. A. & TAYLOR, R. C. R., Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44: 936–957, 1996.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, v.9, n. 18, 2012.

_____. Introduction: Understanding Public Policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institution*, v. 20, n.1, 2007.

MARQUES, E. Em busca de um objeto esquecido: A política e as políticas do urbano no Brasil. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 32, n. 95, e329509, 2017a.

PERES, U. D.. Análise da Governança do Orçamento Público. In: Eduardo Cesar Leão Marques. (Org.). *As políticas do urbano em São Paulo*. 1aed. São Paulo: Editora Unesp, 2018, v. 1, p. 111-140.

PETERS, B. Guy. *Institutional theory in Political Science – the New Institutionalism*. 3rd. Edition. London. The Continuum International Publishing Group, 2012.

GABRIEL MARQUES TONELLI



Bacharel (2016) e Mestre (2020) em Gestão de Políticas Públicas, pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP).

Orientação Pesquisador

Ursula Dias Peres (EACH-USP)

Filiação Institucional

PPG-Gestão de Políticas Públicas USP

Nível Formação do Pesquisador

Mestre

Estágio da pesquisa

Finalizada

A RENÚNCIAS DE RECEITA DO ICMS NO ESTADO DE SÃO PAULO DE 2002 A 2020

PERGUNTA PRINCIPAL

Cenários de restrição orçamentária e/ou baixo desempenho econômico trazem, muitas vezes, discussões acerca das renúncias e benefícios fiscais. Neste bojo, análises iniciais nos mostraram que a União e os estados possuem valores vultuosos relacionados às renúncias de receita e, ao mesmo tempo, identificamos que os processos de avaliação e controle delas são escassos. Além disso, os estudos desta temática são poucos, principalmente aqueles relacionados aos estados.

Assim, o nosso trabalho pretende ajudar a preencher algumas lacunas e, para tanto, delimitamos como objeto de estudo as Renúncias de Receita do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) – tributo que possui o maior volume dentro da arrecadação própria dos estados. Como recorte de estudo, escolhemos o Estado de São Paulo – o que possui a maior arrecadação, no período de 2002 a 2020, para buscar responder à questão: qual foi a dimensão das renúncias de receitas de ICMS, de 2002 a 2020, no Estado de São Paulo? Sendo que, no nosso caso, exploramos as dimensões financeira-orçamentária e normativa-legal.

OBJETIVO

A partir da delimitação do estudo e da questão de pesquisa, buscamos atingir os seguintes objetivos com o nosso trabalho: 1) explicar o que são (definição teórico conceitual) e como funcionam as renúncias de receita (na perspectiva do processo orçamentário brasileiro); 2) verificar quais são as disposições legais (aspecto normativo-legal que rege o funcionamento), referentes às renúncias de receita; 3) explorar os valores envolvidos (estimados e realizados, conforme peças orçamentárias) em renúncias de receitas; 4) entender como esses valores de renúncias de receitas se encaixam no contexto orçamentário (análise comparativa com demais aspectos orçamentários).

MATERIAIS E MÉTODO

Para respondermos à nossa questão de pesquisa e atingirmos os nossos objetivos, apresentamos um trabalho que contém, além da introdução, seis capítulos. No primeiro capítulo nós discutimos a tributação e suas finalidades, mostrando como ela auxilia nas funções do estado, está relacionada à desigualdade de renda e tem funcionado no Brasil. O segundo capítulo, por sua vez, faz uma revisão da literatura e define conceitualmente as renúncias de receita, prosseguindo para uma análise de como a mesma está inserida no sistema orçamentário brasileiro. Já o terceiro capítulo nos mostra como o ICMS surgiu e qual é o arcabouço normativo-legal envolvido, principalmente após a Constituição Federal de 1988.

Esses três primeiros capítulos são as bases da fundamentação teórica do nosso trabalho, de forma que eles que sustentam os demais capítulos. Assim, prosseguimos para o quarto capítulo, que explica a metodologia aplicada na pesquisa. Mostramos, nele, a construção dos modelos para

analisar as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA) do Estado de São Paulo, verificando se os aspectos legais relacionados à renúncia de receita estavam presentes e se houve discussão legislativa acerca do tema.

Em seguida, para analisarmos os valores das renúncias, definimos um método para analisar a evolução das estimativas de renúncia presentes nas LDO e LOA, buscando compreender seu aspecto orçamentário-financeiro. Assim, pudemos comparar o quanto essas renúncias representam em relação às despesas por função do Estado e aos investimentos realizados pelo Estado.

O quinto capítulo, na sequência, traz os dados coletados e sistematizados que estão relacionados à renúncia de receita no Estado de São Paulo, explorando os aspectos financeiros-orçamentários e normativos-legais. E, por fim, o sexto capítulo mostra as principais conclusões que obtivemos a partir do estudo.

RESULTADOS E/OU ANÁLISE

A análise das renúncias de receita do ICMS no Estado de São Paulo, sob a ótica do processo orçamentário, nos auxiliou a encontrar a dimensão normativa-legal da nossa questão de pesquisa. Conforme os métodos definidos de análise das LDO e das LOA, encontramos como resultado, para ambos os casos, que o Estado de São Paulo não cumpriu para nenhum ano do período analisado, 2002 a 2020, as exigências legais.

Ou seja, podemos afirmar que o Governo do Estado de São Paulo não cumpre as disposições legais estabelecidas relacionadas às renúncias de receita, de forma que os agentes públicos responsáveis, como o Governador do Estado e o Secretário da Fazenda, incorrem em improbidade administrativa que causa lesão ao erário, conforme Art. 10, inciso VII, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429 / 92), estando sujeitos às cominações previstas no Art. 12, inciso II, como perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos.

Partimos, em seguida, para a análise dos aspectos orçamentários-financeiros das renúncias, de forma que encontramos um crescimento real de mais de 150%, de 2002 para 2019, das estimativas de renúncia de receita com ICMS na LDO, chegando a valores próximos a R\$ 17 bilhões nos últimos anos. As LOA, por sua vez nos mostram que, nos últimos anos, tivemos uma taxa de renúncia de receita de ICMS próxima de 11. Ou seja, esse montante é o quanto o Estado tem deixado de arrecadar com o imposto.

E, quando comparamos essas renúncias com as despesas do estado, verificamos, em 2019, por exemplo, que apenas as funções Educação, Encargos Especiais, Previdência Social, Saúde e Segurança Pública possuem valores maiores do que o de renúncias. Ou seja, o valor que o governo abre mão de arrecadação é maior do que as despesas das áreas de transportes, habitação, direitos da cidadania, administração e etc., por exemplo. E, por fim, comparamos os valores das renúncias com os investimentos do estado, sendo que encontramos que, a partir de 2016, os valores renunciados superam os investimentos do estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E/OU PRÓXIMOS PASSOS

O trabalho apresentado nos mostrou as dimensões financeira-orçamentária e normativa-legal, em relação à renúncia de ICMS em São Paulo, indo desde a explicação sobre o que são e como funcionam as renúncias de receita, passando pelo arcabouço normativo-legal delas, e chegando à compreensão da estrutura atual vigente.

E, conforme pudemos verificar, ao longo da pesquisa, essa área temática ainda necessita de aprofundamento documental e analítico, de forma a explorar os problemas advindos desse tipo de tributação regressiva que contribui para o aumento da desigualdade social e de renda no Brasil.

Já em relação à aprofundamentos e pesquisas futuras, o nosso estudo nos abre os seguintes caminhos: 1) análise das LDO e LOA de outros estados a partir das metodologias

desenvolvidas no estudo, permitindo tanto o detalhamento individual dos dados de cada estado como uma análise em perspectiva comparada dos estados; 2) análise de cada uma das renúncias de receita concedidas no âmbito do ICMS, conforme metodologia desenvolvida no estudo, verificando se as disposições legais são seguidas; 3) análise da concessão de renúncias de receita a partir de decretos do Governador, verificando se tal prática não fere as determinações jurídicas; 4) criação de modelo padrão que contenha as informações necessárias para que se possa acompanhar e avaliar as renúncias de receita.

PALAVRAS-CHAVE

Renúncia de Receita; Gasto Tributário; Renúncia Fiscal; Benefício Tributário; ICMS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS SINTÉTICAS

AFONSO, J. R. R. (Coord.) et al. A renúncia tributária do ICMS no Brasil. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Fevereiro/2014.

ALMEIDA, F. C. R. Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal. Revista do Tribunal de Contas, n. 84. 2000.

GIACOMONI, J. Orçamento Público. 17ª edição. São Paulo: Atlas, 2017.

GOBETTI, S.; ORAIR, R. Progressividade Tributária: A agenda negligenciada. Texto para discussão n. 2190. IPEA. Rio de Janeiro: 2016.

YAMAO, C. A história do Imposto sobre Circulação de Mercadorias – Do IVM ao ICMS. Revista Jurídica, v. 3, n. 36, p. 40-53, 2014. ISSN 2316-753X.

LAUANA SIMPLÍCIO PEREIRA



Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo, atualmente é assessora parlamentar na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e lida com temas de finanças e orçamento público. É pesquisadora júnior do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/USP) e investiga temas relacionados às finanças públicas e ao financiamento educacional nos estados brasileiros. Em 2019, foi bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), com projeto de pesquisa intitulado “A economia política do financiamento estadual de educação no Brasil”.

Orientação Pesquisador

Ursula Dias Peres (EACH-USP)

Filiação Institucional

Bacharelado de Gestão de Políticas Públicas USP

Nível Formação do Pesquisador

Graduado

Estágio da pesquisa

Finalizada

A ALOCAÇÃO DE RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO:

ANÁLISE DA EXECUÇÃO DE DESPESAS E GOVERNANÇA DO ORÇAMENTO PÚBLICO PAULISTA

PERGUNTA PRINCIPAL

Quanto se gasta com educação no estado de São Paulo? Qual a natureza desses gastos, a finalidade e quais órgãos são responsáveis por eles? Essas foram perguntas de partida da investigação. O estado paulista gastou em 2018 R\$ 44,5 bilhões com Educação, o que representa 18% do orçamento total. Para além de identificar os aspectos quantitativos dessa alocação, o estudo buscou responder às seguintes questões: quais regras, formais e informais, influenciam a tomada de decisão sobre a alocação do orçamento para a área? Quais as etapas e funcionamento desse processo decisório e quais atores relevantes participam dele? A esse conjunto de elementos denominamos governança orçamentária. Assim, o estudo tem como investigação principal a identificação da distribuição quantitativa do gasto em educação no estado no período de 2011 a 2018 e o mapeamento dos elementos que compõem a governança orçamentária da educação paulista.

OBJETIVO

O objetivo geral do estudo foi a caracterização da governança orçamentária da educação paulista, sendo que para atingi-lo, definiu-se os seguintes objetivos específicos: a) Mapear as principais regras formais que orientam a aplicação dos gastos em educação no estado, para além daquelas de nível federal; b) Apontar quanto o estado gastou na função educação no período e como se distribuiu esse gasto; c) Identificar o comportamento (queda, crescimento, estagnação) da execução orçamentária de despesas da educação no período analisado, de modo a observar se há rupturas ou manutenção no padrão alocativo; d)

Mapear quais burocracias/órgãos de governo alocam gastos na função educação e qual a dimensão e peso do órgão centralizador do orçamento público nas decisões dessa parcela do gasto; e) Identificar se ocorre e em quais condições se dão eventuais negociações entre atores pela liberação de recursos ou mudança na alocação dos recursos ao longo da execução orçamentária.

MATERIAIS E MÉTODO

Os materiais e método do estudo refletem o referencial teórico adotado, o da abordagem institucionalista na produção de políticas públicas, que compreende o resultado da alocação de recursos como derivado de um conjunto de variáveis institucionais que Peres (2018) sintetiza em um modelo de governança orçamentária. Optou-se por manter o quadro analítico elaborado pela autora, com foco em elementos-chave que se inferiu mais adequados ao caso paulista. Esses elementos são categorias analíticas que caracterizam as hipóteses do estudo, que apostam na existência de comportamento incremental nas despesas da área,

induzido pelo regramento formal que fixa um patamar mínimo de recursos financeiros a serem aplicados; de uma organização burocrática do processo orçamentário que tende à hierarquia, havendo centralidade da Secretaria de Fazenda, que atua delimitando a autonomia do órgão setorial na execução do seu orçamento; e, por fim, que a ausência de estruturas formais de pactuação reforce práticas de negociação improvisadas na tomada de decisão sobre gastos discricionários da educação.

Para a verificação das hipóteses, mesclou-se estratégias qualitativas e quantitativas que requereram diferentes instrumentos de observação. Construiu-se um banco de dados da execução orçamentária do estado no período de 2012 a 2019, a partir dos dados disponíveis no Portal da Transparência; fez-se pesquisa documental sobre a legislação que regula a alocação de recursos em educação no nível estadual; e entrevistou-se cinco atores envolvidos no processo orçamentário da educação, nas suas fases de elaboração, execução e controle interno e externo, a partir de amostra intencional em que os

sujeitos selecionados compõem um conjunto suficientemente rico e diverso de situações (JANNUZZI, 2016).

RESULTADOS E/OU ANÁLISE

As regras formais que orientam a alocação de recursos na educação paulista são mais complexas que aquelas definidas no nível federal pela Constituição e LDB, descritas por Castro (2007). São Paulo eleva o patamar de aplicação de impostos para 30%, ao mesmo tempo em que insere novos itens de gasto considerados da educação, como despesas com déficit previdenciário. Também por possuir robusto ensino superior, os gastos com educação são distribuídos entre etapas, com vinculação de impostos para universidades.

Com mais amarras orçamentárias, a hipótese de que o gasto em educação tende a demonstrar comportamento incremental se torna mais razoável (LINDBLUM, 2014). No entanto, o que percebemos é que o incrementalismo é útil para explicar parte do comportamento, mas não toda. O gasto em educação variou de R\$ 45,8 bilhões em 2011 a R\$ 44,5 bi em 2018, com destaque para a Educação Básica, Adminis-

tração, Transferências do Fundeb, Ensino Superior e Profissional. Despesas como as transferências obrigatórias do Fundeb; salários e obrigações patronais possuem um claro padrão incremental e até inercial, com a existência de uma base anualmente preservada, e quando há ganho de receitas, um aumento em termos proporcionais - a repartição do quinhão justo (BARCELOS, 2012). Já os gastos com Educação Profissional aumentam no período, mesmo sem vinculação legal e quando há queda de arrecadação.

Quanto às dinâmicas relacionais entre atores na negociação orçamentária, observou-se a existência de estruturado sistema de administração orçamentária, que tende à hierarquia (MILLER, 1992 apud PERES, 2018), uma vez que todas as ações orçamentárias da Seduc são pautadas pelas orientações da Secretaria de Fazenda, o órgão central, que em muitos casos encaminha conflitos distributivos sem consultar à Seduc. Ainda, diferentemente da hipótese formulada, há uma estrutura institucionalizada de pactuação sobre a alocação de recursos, um grupo setorial (GSPOFP), mas seu funcionamento não é perene.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E/OU PRÓXIMOS PASSOS

Pela ausência de estudo semelhante ao realizado no estado, deparamo-nos com a grande complexidade que envolve a governança orçamentária para a educação paulista, o que acabou por tornar este estudo menos aprofundado e mais exploratório. Vimos que há uma multiplicidade de estruturas que compartilham responsabilidade na alocação dos recursos para a área via execução direta ou como participante da tomada de decisão sobre essa execução.

Assim, com a finalidade de aprofundar a discussão, feito este panorama da governança orçamentária no estado, argumenta-se pela necessidade de realizar um recorte específico de etapa ou modalidade de ensino ou órgão orçamentário para análise. Isso deve ajudar a compreender a disputa por alocação de recursos internos à função Educação, entre as secretarias que a compartilham, etapas de ensino e, de forma mais detalhada, entre as unidades orçamentárias de cada secretaria. Além disso, é preciso ampliar o número de atores entrevistados, de modo a abarcar maior diver-

sidade de visões, em especial àquelas do órgão centralizador do orçamento, que faltaram ao estudo.

A exploração dos resultados obtidos abre possibilidade de aprofundar ainda a compreensão sobre a disputa em torno do regramento formal, em tese considerado estável, que define a alocação de recursos para a educação. Observamos a existência de instrumentos legais e posicionamentos sobrepostos entre Poderes e níveis federativos que refletem diferentes interpretações sobre essa regra.

Por fim, dada a relevância do estado de São Paulo na federação e de seu papel enquanto formulador e implementador de políticas educacionais, faz-se mister que a sua estrutura alocativa de recursos e a dinâmica de seu processo orçamentário sejam melhor conhecidas pela sociedade, fator que pode ampliar o interesse de múltiplos e mais diversos atores estatais e da sociedade civil sobre o tema.

PALAVRAS-CHAVE

Educação; Orçamento Público; Execução Orçamentária; Governança Orçamentária; Estado de São Paulo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS SINTÉTICAS

BARCELOS, C. L. K. Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro - lei nº 4.320/64. 2012. xi, 276 f., il. Tese (Doutorado em Administração) Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

CASTRO, J. A. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. Educação & Sociedade, v. 28, n. 100, p. 857-876, 2007

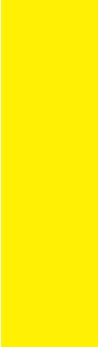
COUTO, L. F.; CARDOSO JR, J. C. Governança Orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. In: IPEA. Boletim de Análise Político-Institucional n.19 de 2018. Brasília: 2018. p. 75-82

LINDBLOM, C. Muddling through 1: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (Org.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: EdUnB, 3a. Edição, 2014. p.171-190

PERES, U. Análise da governança do orçamento público. In: Eduardo Cesar Leão Marques. (Org.). As políticas do urbano em São Paulo. 1 ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018, v. 1, p. 111-140.

PERES, U. SANTOS, F.P. Orçamento-programa: incrementalismo, racionalismo e política. In:PIRES, V.; SATHLER, A.R. (Orgs.). Gestão orçamentária inovadora: desafios e perspectivas no Brasil. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018. p.99- 140.

SAMUEL RALIZE DE GODOY



Estudante de Doutorado, Mestre em Ciência Política (2015) e Bacharel em Ciências Sociais (2011) pela Universidade de São Paulo. Pesquisador júnior do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental da Prefeitura do Município de São Paulo, atualmente alocado na Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia. Áreas de interesse: políticas públicas, política urbana, burocracias, processos de ensino e aprendizagem, métodos e técnicas de pesquisa em Ciência Política.

Orientação Pesquisador

Eduardo Cesar Leão Marques (FFLCH-USP)

Ursula Dias Peres (EACH-USP)

Filiação Institucional

PPG-Ciência Política USP

Nível Formação do Pesquisador

Doutorando

Estágio da pesquisa

Em desenvolvimento

BUROCRACIA, ORÇAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

PERGUNTA PRINCIPAL

O orçamento anual de um governo é constantemente alterado por meio de instrumentos internos e infralegais, opacos à percepção pública. Boa parte das alterações não precisa ser feita mediante discussão com o Legislativo ou com a própria população em audiências e consultas públicas, mas ocorrem simplesmente por meio de ajustes internos e negociações pautadas em processos administrativos e sistemas internos, culminando na edição de decretos com conteúdo codificado conforme a legislação (que autoriza tais alterações de antemão). Além disso, também pode haver mudanças nas próprias regras de alteração do orçamento e na conduta de tomadores de decisão na burocracia estatal. Assim, o problema de pesquisa pode ser resumido numa pergunta: como agentes da burocracia estatal distribuídos por todos os órgãos e entidades atuam para alterar o orçamento público e suas regras no decorrer do tempo?

OBJETIVO

O objetivo geral da pesquisa é preencher uma lacuna existente na literatura brasileira quanto ao funcionamento interno do Estado, e mais especificamente quanto à atuação da burocracia nos procedimentos de execução orçamentária, ao determinar modificações que privilegiam (ou impedem) a execução de ações específicas em termos de aquisições, contratações e parcerias, para entender como isso influencia a promoção de políticas públicas (inclusive, políticas que sequer estavam previstas nos instrumentos regulares de planejamento). Busca-se entender quem são esses atores, como eles se posicionam nas disputas, quais são os interesses que prevalecem e o que determina diferentes tipos de padrões de alteração orçamentária entre órgãos ou setores de políticas públicas.

MATERIAIS E MÉTODO

Propõe-se empregar uma abordagem multimétodos, isto é, uma abordagem mista de técnicas quantitativas (com a análise das alterações orçamentárias no tempo) e qualitativas (com a análise das alterações normativas, dos perfis dos agentes envolvidos e de sua atuação), focando na análise e na classificação de aspectos institucionais e dos corpos burocráticos existentes no universo da implementação do orçamento público no município de São Paulo. Isso inclui levantamento bibliográfico, coleta e análise de dados sobre o perfil dos agentes de implementação do orçamento municipal, mapeamento de processos de diferentes órgãos ou setores de políticas, análise de processos administrativos e decretos de alteração orçamentária, entrevistas em profundidade com burocratas e agentes políticos envolvidos nesses processos, de maneira a produzir estudos de caso.

RESULTADOS E/OU ANÁLISE

O caráter eminentemente exploratório da primeira parte da pesquisa (descrever o fenômeno e os atores envolvidos) e seu atual momento sugerem que, em vez de resultados em sentido estrito, seja mais conveniente indicar proposições e expectativas empíricas mais amplas, que serão observadas ou buscadas no desenvolvimento dos próximos passos. Proposição 1: Os padrões de alteração no orçamento variam conforme o nível de envolvimento da burocracia orçamentária com a solicitação de alteração, o valor da alteração pretendida, o momento (época) do ano ou da gestão, o interesse do alto escalão na solicitação e o grau de escrutínio dos órgãos de controle. Proposição 2: As regras orçamentárias mudam incrementalmente no tempo de acordo com a percepção de setores centrais da própria burocracia orçamentária sobre os exercícios anteriores, de maneira a buscar o aumento do seu controle sobre o processo – ou para facilitar seu trabalho. Proposição

3: A burocracia orçamentária não é homogênea, mas é formada, primordialmente, por servidores com longa trajetória no serviço público, independentemente de nível ou tipo de formação escolar, e se concentra majoritariamente (mas não exclusivamente) nos órgãos fazendários e nas unidades administrativo-financeiras de órgãos e entidades da Administração Pública, e se posiciona como “guardiã” ou “gastadora” de maneira contextual. Proposição 4: Alguns servidores públicos atuam como intermediários em processos de movimentação orçamentária, por meio de seu conhecimento, suas redes pessoais e seus interesses, inclusive promovendo barganhas, de forma que a dinâmica das relações pessoais entre burocratas e gestores importa para os padrões de alteração do orçamento público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E/OU PRÓXIMOS PASSOS

O projeto encontra-se em estágio inicial. O orçamento não é uma matéria técnica, mas sim uma matéria política, que envolve conflito, barganha, perdas para uns e ganhos para outros, a depender das prioridades do político eleito, dos gestores alocados e das burocracias a cargo da operação do sistema orçamentário. Prefeito e Secretários chegam à Prefeitura com uma agenda política expressa em sua campanha, mas precisam executar o Plano Plurianual de seus antecessores durante o primeiro ano de gestão. Durante o governo, burocratas atuantes nas unidades técnicas e administrativas da Prefeitura podem barganhar entre si e com seus superiores a execução de iniciativas próprias, como a modernização do parque tecnológico do órgão, a aquisição de equipamentos e mobiliário mais novo ou a implantação de políticas que foram preteridas pela gestão anterior. Tudo isso pode (e tende a) envolver alterações orçamentárias. O grande desafio colocado é produzir uma explicação para o problema teórico de como a

política permeia o funcionamento do Estado, e não uma descrição densa de como funciona o orçamento público. Pretende-se criar uma tipologia que contemple características dos agentes públicos e alguns aspectos das organizações locais, como legislação, sistemas de informação e outros instrumentos utilizados para mediar as relações entre agentes e estruturas, contribuindo para entender como burocracias e instituições afetam o Estado, as políticas públicas e a sociedade.

PALAVRAS-CHAVE

Orçamento Público; Implementação; Execução Orçamentária; Burocracia; Políticas Urbanas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS SINTÉTICAS

CARPENTER, D. (2001). The forging of bureaucratic autonomy: reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928. Woodstock: Princeton University Press.

HALL, P; TAYLOR, R. (2003) “As três versões do neoinstitucionalismo”. Lua Nova n58. [online] Disponível em <https://bit.ly/2KlduUs> Acess 19 abr 2020.

LOTTA, G; PIRES, R; OLIVEIRA, V. (2015) “Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas”. In: CAVALCANTE, P; LOTTA, G. Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. (2013). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Unesp. Rio de Janeiro: Fiocruz.

PERES, Ursula Dias. (2018). “Análise da governança do orçamento público”. Em: MARQUES, Eduardo (org.) As políticas do urbano em São Paulo. [mimeo] p. 111-139.

WILDAVSKY, A. (1975). A comparative theory of budgetary processes. Little, Brown [and] Company.

BETINA SARUE



Doutoranda em Ciência Política na Universidade de São Paulo, com estágio de doutoramento no King's College London Brazil Institute. Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo com ênfase em políticas públicas e política urbana e pesquisadora assistente do Centro de Estudos da Metrópole (CEM / CEBRAP). Graduada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (2012) e em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2009). Tem experiência em gestão de projetos no setor público, no terceiro setor e na cooperação internacional, com ênfase nas áreas de participação social e desenvolvimento local.

Orientação Pesquisador

Eduardo Cesar Leão Marques
(FFLCH-USP)

Filiação Institucional

PPG-Ciência Política USP

Nível Formação do Pesquisador

Doutoranda

Estágio da pesquisa

Em desenvolvimento

GRANDES PROJETOS URBANOS NO PERÍODO RECENTE: ARRANJOS E IMPACTOS SOBRE A DESIGUALDADE URBANA

PERGUNTA PRINCIPAL

O que explica que grandes projetos urbanos produzidos em contextos tão distintos quanto Londres e Rio de Janeiro produzam similaridades na políticas e produtos, ainda que com nuances?

OBJETIVO

Comparar políticas de grandes projetos urbanos em países e cidades com contextos distintos, posicionadas respectivamente no Norte e no Sul global, e contribuir para a compreensão das condições políticas e institucionais para a implementação de tais projetos, bem como as suas implicações do ponto de vista redistributivo.

MATERIAIS E MÉTODO

A pesquisa se estrutura em estudos de casos realizados no Rio de Janeiro e em Londres. O desenho da pesquisa se dá pela comparação de processos, atores políticos e arranjos institucionais, analisando a formação de coalizões multinível em cada caso a partir da reconstrução da trajetória histórica das políticas entre 1980 e 2016. Além de análise documental, foram realizadas 58 entrevistas com pessoas vinculadas a 47 instituições nos dois países.

RESULTADOS E/OU ANÁLISE

Ao comparar os projetos de renovação urbana no Rio de Janeiro e em Londres, argumento que ambos os projetos são estruturados por mecanismos que promovem a utilização de grandes quantidades de recursos públicos para disponibilizar para o mercado um amplo conjunto de terras centrais, contíguas e qualificadas com infraestrutura. Ao mesmo tempo, ambos adotam arranjos

institucionais e engenharias financeiras complexas envolvendo governos nacionais e locais, que tornam os projetos dependentes da valorização imobiliária sobre a terra, deixando pouco espaço para investimento em políticas redistributivas. Ambas as trajetórias são pautadas por relações e negociações promovidas por coalizões multinível, com o setor privado participando ativamente da formulação dos projetos em propostas condiscentes com as estratégias políticas econômicas nacionais, com processos pouco transparentes. Por fim, ambas as cidades implementam projetos estruturados a partir de acordos pouco compatíveis com modelos de desenvolvimento local inclusivo, diverso ou pautado pelas demandas específicas dos territórios, incidindo em uma lógica de gentrificação. Enquanto parte disso já era “esperada” para o Rio de Janeiro, defendo que uma metodologia de análise baseada em “mesmas perguntas para contextos distintos”, além de uma abordagem institucional histórica e multinível evidencia essas características também no caso britânico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E/OU PRÓXIMOS PASSOS

Fainstein (2009) em uma análise comparada de três grandes projetos urbanos em Londres, Amsterdam e Nova Iorque argumenta que quanto maior a dependência local em relação aos investimentos privados, mais frágeis se tornaram os investimentos sociais englobados na política do grande projeto urbano, por exemplo, a garantia de investimento em habitação de interesse social. Adicionalmente, estudos sobre governança urbana comparando cidades dos Estados Unidos e da Europa indicam que modelos de Bem-Estar Social e a existência em alguma medida de fontes de financiamento regular do governo central para habitação ou infraestrutura urbana fariam com que a atuação do setor empresarial na definição das políticas locais fosse mais contida (Le Galés, 2000). Por outro lado, os resultados dessa pesquisa mostram que em duas cidades com contextos econômicos e sistemas políticos tão distintos como Londres e Rio de Janeiro, dois grandes projetos urbanos realizados com altos volumes de recursos públicos promovidos

pelos governos centrais são tímidos do ponto de vista de suas políticas redistributivas e estabelecem arranjos institucionais e orçamentários que mantém a dependência em relação ao mercado imobiliário, mesmo tendo os governos nacionais atuando como principais investidores dos projetos. Por outro lado, políticas de institucionalidade e orçamento locais, como as operações urbanas consorciadas em São Paulo, apresentado como um shadow case na pesquisa, foram mais bem-sucedidas em promover gradualmente progressivismo pontual na trajetória de seus projetos de renovação urbana. Como agenda de pesquisa, esse estudo propõe que a análise sobre grandes projetos de renovação urbana considere a governança dos projetos a partir de suas trajetórias institucionais e históricas, e de suas coalizões multinível, e avance com isso no entendimento sobre as dinâmicas metropolitanas nas cidades do Norte e do Sul global.

PALAVRAS-CHAVE

Grandes Projetos Urbanos; Governança Urbana; Rio de Janeiro; Londres; Política Urbana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS SINTÉTICAS

Le Galès, P. (2000). Private sector interests and urban governance. *Cities in Contemporary Europe*. (ed. A. Bagnasco and P. Le Galès) Cambridge: Cambridge University Press.

Levi-Faur, D. (2005). The global diffusion of regulatory capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598 (1): 12-32.

Marques, E. (2016). De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. *Novos estudos CEBRAP*, 35(2), 15-33.

Raco, M. (2014). Delivering flagship projects in an era of regulatory capitalism: state led privatization and London Olympics 2012. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38 (1).

Rast, J. (2009). Regime building, institution building: Urban renewal policy in Chicago, 1946–1962. *Journal of Urban Affairs*, 31(2), 173-194.

GUILHERME NASCIMENTO MINARELLI



Doutorando e mestre no Departamento de Ciência Política (DCP) da Universidade de São Paulo (USP), onde é graduado em Ciências Sociais. Pesquisador júnior na macro pesquisa de governança em São Paulo, coordenada pelo Prof. Eduardo Cesar Marques no Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cebrap). Tem experiência em projetos e pesquisas sobre questões urbanas nos campos da Ciência Política e Sociologia, com ênfase em temas relativos a Estado e políticas públicas, economia política, sociologia política e urbana e finanças públicas e planejamento urbano.

Orientação Pesquisador

Eduardo Cesar Leão Marques
(FFLCH-USP)

Filiação Institucional

PPG-Ciência Política USP

Nível Formação do Pesquisador

Doutorando

Estágio da pesquisa

Em desenvolvimento

DE ONDE VEM O DINHEIRO? AS RECEITAS MUNICIPAIS DE SÃO PAULO ENTRE 1988-2019

PERGUNTA PRINCIPAL

De onde vem o dinheiro que financia as políticas urbanas na maior metrópole brasileira e quais mecanismos explicam como as receitas de São Paulo mudaram nos últimos 30 anos? Governos e capacidades importam? Como?

Descrevendo e analisando os principais aspectos das receitas de São Paulo, busco explicar como a introdução de eleições competitivas em uma cidade amplamente desigual e predominantemente de direita produziu mudanças de caráter progressivamente incremental (MARQUES,2020) não apenas nas despesas, mas também nas receitas.

OBJETIVO

O objetivo do artigo é contribuir para o debate sobre governança urbana, finanças e políticas públicas a partir de uma análise de caso sob a perspectiva neoinstitucionalista e das políticas do urbano (MARQUES,2018). O debate sobre políticas fiscais ainda é pouco desenvolvido (PERES,2018), mas por diferentes perspectivas disciplinares tem produzido visões a respeito de como funcionam, modificam-se, são produtos das relações entre Estado-sociedade, governantes e governados, e tem efeito sobre elas. A Ciência Política tem destacado a relevância de instituições (ARRETCHE,2010;2012), da ideologia (ESPING-ANDERSEN,1991), dos regimes de governo (DAHL,1971) e das desigualdades (MELTZER;RICHARDS,1981). Em termos de políticas públicas, especificamente fiscais, destacam-se o caráter incremental e inercial de crescimento do orçamento (WILDAVSKY;HAMMOND,1965), o contexto econômico como condicionante das alternativas, estratégias e escolhas dos governantes (SHICK,1976), os processos de mudança majoritariamente lentos, lineares e incrementais, sendo interrompidos por momentos de grande mudança

(BAUMGARTNER; JONES; TRUE; 1998) e a importância de capacidades estatais, que envolvem instrumentos e recursos institucionais, humanos e materiais (BICHER, 2016).

MATERIAIS E MÉTODO

O trabalho lança mão de análise histórica de dados qualitativos e quantitativos da prefeitura de São Paulo, da Câmara Municipal e de outros documentos públicos (notícias, leis, decretos, atas), além de entrevistas e bibliografia específica.

A principal fonte de dados são os balancetes de receitas municipais publicados, entre 1988 e 2014, no site da Câmara Municipal, e 2015 e 2019, no site da Secretaria da Fazenda de São Paulo. Foram realizados tratamentos e padronizações classificatórias e adequações para poder tornar comparáveis dados registrados de modo diverso ao longo do tempo. Para controle das variações econômicas, foram atualizados os valores para 2020 (IPCA/IBGE), traçados os históricos de variação do PIB municipal (SEADE, IBGE) e a variação dos valores dos imóveis localmente (índice FIP/ZAP).

A análise apresenta, em níveis mais gerais, como os principais elementos arrecadatórios se comportam ao longo do tempo, relacionando-os com os contextos econômicos (SHICK, 1976), dimensões de regulações de níveis superiores de governo (ARRETCHE; 2010; 2012; PERES; SANTOS, 2020; PEREIRA, 2016) e análises mais específicas sobre níveis mais baixos das receitas, como impostos, taxas, contribuições, fundos e instrumentos específicos de arrecadação. Após um panorama mais geral, busco introduzir a dimensão dos governos, de modo a verificar se cada um desses elementos possui variações e se a agregação por ideologia confirma as expectativas da literatura. Por último, busca considerar como as capacidades fiscais podem ser consideradas em termos de instrumentos, redes e recursos materiais com efeitos iniciados e criados por governos, mas com efeitos mais duradouros no tempo.

RESULTADOS E/OU ANÁLISE

A análise apresenta como as receitas municipais seguem uma direção de crescimento, após uma queda constante desde o início dos anos de 1980 até o ano de 1992. Esse primeiro período (1988-1994) é caracterizado por escassez aguda, com forte instabilidade econômica (troca de moedas, alta inflação e baixo crescimento ou negativo), alta dependência de transferências interfederativas e operações de crédito (empréstimos). De 1995 a 2005, há estabilização econômica e início de implementação de reformas e políticas federais, que contribuem para a ampliação vagarosa e incremental, tanto de receitas próprias, quanto de transferências. A LRF, a renegociação da dívida municipal, empréstimos para modernização tributária e EC 29/2000, que regulamenta transferências da Saúde e o IPTU progressivo, criaram ao mesmo tempo constrangimentos e incentivos para a superação de um período de escassez crônica e implementação do projeto de descentralização tributária. Por último, a partir de 2005, vemos um processo de crescimento exponencial das receitas próprias e a estabilização e queda das transferências.

A base das receitas municipais vem sendo majoritariamente os impostos. Dentre eles, tem especial destaque o ICMS estadual, que começa o período como principal fonte municipal e que passa perder espaço para o ISS municipal e mais recentemente para o IPTU. Dada a escassez de recursos, governantes e atores sociais ligados a áreas sem recursos vinculados por meio de transferências (Saúde, Educação e Assistência Social) buscam outros instrumentos e fontes de receitas. Vemos o crescimento do número de fundos específicos, de taxas, contribuições e instrumentos urbanísticos e também o aumento da quantidade de recursos arrecadados por meio desses meios, ainda que proporcionalmente possam ser inferiores aos impostos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E/OU PRÓXIMOS PASSOS

O trabalho mostra que houve um longo trajeto de mudanças incrementais nas políticas de arrecadação, pontuados por momentos de raras mudanças estruturais, que, contudo, tiveram efeitos de mais longo prazo. O projeto de descentralização

fiscal e ganho de capacidades tributárias pelos municípios foi alcançado de alguma forma em São Paulo, com aumento da base tributária (número de fontes de arrecadação) e sobretudo ganho de capacidades e aumento expressivo da arrecadação de fontes já previamente existentes, como ISS e IPTU. Essas capacidades foram criadas em processos de longo prazo que envolveram a implementação de instrumentos de política pública e dispositivos técnicos, como nota fiscal eletrônica e a digitalização do cadastro fiscal imobiliário da cidade, que só foram possíveis pela densidade e centralidade das redes do setor de finanças na municipalidade (MARQUES,2018), uma burocracia insulada e tecnicamente qualificada e a existência de recursos financeiros não contingenciados pelo orçamento para tais investimentos.

Eleições competitivas com alta desigualdade empurram governantes no sentido do aumento da arrecadação, entretanto eles têm diferentes interesses, preferências, visões e lançam mão de instrumentos e estratégias distintas. Governos de esquerda tendem a ampliar a tributação sobre

patrimônio e renda, sobretudo pelo IPTU e instrumentos urbanísticos, enquanto governos de direita e centro-direita, vão buscar ampliar receitas por meio do ISS e operações de crédito. O incrementalismo e o equilíbrio pontuado são visíveis, sobretudo quando descemos os níveis das receitas, mas há um processo de sobreposição de camadas pela alternância de poder ao longo do tempo que vai acumulando novas fontes de recursos, capacidades, medidas expansivas e progressivas, o que caracteriza um processo de progressivismo incremental (MARQUES,2020), no qual, 32 anos depois, a cidade se vê menos dependente, mais capaz de arrecadar e de fazê-lo de modo mais progressivo.

PALAVRAS-CHAVE

Governança urbana; Finanças Públicas; Política Fiscal; Planejamento Urbano; Capacidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS SINTÉTICAS

PERES, U. D. Análise da governança do orçamento. In: MARQUES, E. C. L. (Ed.). . . As políticas do urbano em São Paulo. São Paulo: UNESP, 2018.

PEREIRA, F. Notas sobre o financiamento das políticas públicas no Brasil e na cidade de São Paulo. Revista Parlamento e Sociedade, v. 4, n. nº7, dez. 2016.

MARQUES, E. C. L. (ED.). As políticas do urbano em São Paulo. São Paulo: UNESP, 2018.

MARQUES, E. C. The Politics of Incremental Progressivism: Governments, Governances and Urban Policy Changes in São Paulo. [s.l.] John Wiley & Sons, Incorporated, 2021.

MARILIA ROLEMBERG LESSA



Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo. Mestranda em Ciência Política (DCP/USP) e pesquisadora jr. do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEBRAP).

Orientação Pesquisador

Eduardo Cesar Leão Marques
(FFLCH-USP)

Filiação Institucional

PPG-Ciência Política USP

Nível Formação do Pesquisador

Mestranda

Estágio da pesquisa

Em desenvolvimento

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS EM SÃO PAULO:

TRAZENDO A POLÍTICA DO URBANO DE VOLTA AO DEBATE

PERGUNTA PRINCIPAL

Como explicar a adoção das Operações Urbanas Consorciadas na cidade de São Paulo?

OBJETIVO

O trabalho analisa a governança das operações urbanas consorciadas (OUCs) em São Paulo. Mais especificamente, visa compreender a economia política desse instrumento e o seu surgimento na cidade, a partir da lente de análise da política do urbano. Afinal, muito foi produzido sobre o tema no campo dos estudos urbanos, particularmente no urbanismo. Predominam no debate explicações de matriz estruturalista, que consideram as operações urbanas produtos de dinâmicas de captura do Estado. Frequentemente, sua adoção é atribuída a pressões diretas ou indiretas dos grandes capitais do urbano, particularmente do mercado imobiliário, figurando, portanto, como instrumento de financeirização da terra urbana. Contudo, esses modelos não consideram a existência de mecanismos próprios do Estado para processamento dos interesses e pressões externas e internas. Tampouco consideram a presença de interesses políticos autônomos na esfera pública. Diante desse gargalo, o trabalho busca apresentar uma lente analítica da política urbana para conceituar esse objeto.

MATERIAIS E MÉTODO

Para tanto, foi realizada análise da trajetória das três OUCs em andamento em São Paulo – (i) a OUC Água Branca; (ii) a OUC Água Espraiada e (iii) a OUC Faria Lima – no período entre 1991 até 2016. Em primeiro lugar, foi examinado o desenho institucional das operações urbanas, os processos de formulação norma-

tiva e suas mudanças ao longo do tempo. Para tanto, foram utilizados como material primário de análise as leis de aprovação das operações urbanas; além de normativos municipais inferiores (decretos, instruções normativas, regimentos internos, etc.), superiores (Plano Diretor), normais federais (Estatuto da Cidade, I.N. MCidades 33/2014) e demais regulamentos cabíveis (I.N. CVM 401/2003). Também foi realizada consulta à literatura secundária; notícias; relatórios e outros documentos oficiais; além da realização de algumas entrevistas de campo, tanto de forma espontânea como com questionários semiestruturados. Finalmente, também foi elaborado e analisado banco de dados com as principais informações financeiras e orçamentárias das operações urbanas, a partir de dados da SP-Urbanismo e dos relatórios de fiscalização da Caixa Econômica Federal.

RESULTADOS E/OU ANÁLISE

O estudo sugere que as operações urbanas não têm como único objetivo a indução do crescimento urbano via incorporação. Embora esse também seja um componente presente nos

projetos, sob a ótica dos interesses públicos, as OUCs são instrumentos de política pública relevantes para incremento da arrecadação de receitas e viabilização de investimentos no setor urbano. Isso se torna especialmente relevante em um contexto de engessamento do orçamento público e consequente escassez de recursos para gastos discricionários do prefeito em áreas não protegidas pelas regras orçamentárias. Se há interesses públicos em jogo, há razões para acreditar que variações nas agendas políticas e na visão das administrações sobre o setor da política urbana podem produzir variações sobre as preferências governamentais e, consequentemente, os resultados das dinâmicas de negociação e barganha da elaboração e implementação dos projetos. Em segundo lugar, busquei demonstrar que o desenho das operações urbanas não deriva apenas dos interesses de mercado. Seu conteúdo é muito mais vago, amorfo e ambíguo do que os modelos de explicação parecem sugerir. Isso resulta da própria estrutura decisória, que condiciona a inclusão de outros grupos de interesse para além do mercado, induzindo dinâmicas de

negociação e formação de consensos possíveis. Uma vez que existem interesses públicos em jogo e que o desenho dos projetos não define de forma precisa como a operação será implementada, apresentei a hipótese de que a etapa de implementação se torna uma fase decisória importante marcada por uma série de conflitos alocativos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E/OU PRÓXIMOS PASSOS

O trabalho faz parte de uma dissertação de mestrado, que visa compreender os resultados distributivos das operações urbanas consorciadas e seus limites para a produção habitacional e garantia do direito à permanência das populações mais vulneráveis no perímetro. As etapas de pesquisa seguintes se dedicaram a examinar os arranjos de implementação das operações urbanas consorciadas e seus impactos sobre a (re)produção de desigualdades na cidade. A partir do estudo de caso em profundidade da OUC Água Espreada, buscarei verificar os dilemas político institucionais para a produção habitacional no projeto. Também será investigado o processamento dos conflitos com a sociedade civil.

PALAVRAS-CHAVE

Grandes Projetos Urbanos; Operações Urbanas Consorciadas; Política Urbana; Governança.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS SINTÉTICAS

MARQUES, E. Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. *Brazilian Political Science Review*, v. 7, n. 3, p. 8–35, 2013.

PERES, U. D. Análise da governança do orçamento público. In: MARQUES, E. (Ed.). *As políticas do urbano em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp; Centro de Estudos da Metrópole, 2018. p. 11-140.

BONDUKI, N. Gestão, organização e financiamento do solo urbano. [s.l.: s.n.].

KENNEDY, L. et al. *Megaprojects and Urban Development in Cities of the South*. Bonn: [s.n.].

TELMA HOYLER



Doutoranda e Ciência Política na USP
e pesquisadora-junior do CEM

Orientação Pesquisador

Eduardo Cesar Leão Marques
(FFLCH-USP)

Filiação Institucional

PPG-Ciência Política USP

Nível Formação do Pesquisador

Doutaranda

Estágio da pesquisa

Em desenvolvimento

VEREADORES, ELEITORES E ORÇAMENTO:

QUAL O VÍNCULO?

PERGUNTA PRINCIPAL

Como vereadores atuam na produção da cidade?

OBJETIVO

Vereadores são atores centrais da estrutura de governança da cidade. Isso ocorre não apenas pela sua evidente posição institucional em relação à aprovação legislativa - pela qual o tema tem sido predominantemente tratado - mas também pela estrutura de ancoragem e capilaridade territorial criada a partir de operadores políticos (assessores parlamentares também conhecidos como brokers) que trabalham em seus mandatos com vistas a estabelecer contato e criar vínculos com cidadãos (e potenciais eleitores). Isso não acontece apenas no momento eleitoral e não se reduz ou se explica pela noção de clientelismo. A pesquisa tem por objetivo identificar e analisar essa estrutura e seu funcionamento na cidade de São Paulo.

MATERIAIS E MÉTODO

A pesquisa foi realizada a partir de uma etnografia multi-situada que seguiu pessoas, histórias e conflitos entre 2017 e 2020. Inicialmente, desenvolveu-se nos ambientes institucionais da Câmara Municipal de São Paulo (sessões plenárias, colégio de líderes, comissões, gabinetes) passando, em um segundo momento, a centrar atenção em dois mandatos parlamentares (um vereador de centro-esquerda, outro de centro-direita) e seus modos de operação na cidade a partir de operadores políticos. O escopo da pesquisa dá conta de vereadores com atuação relevante nas periferias e bairros de classe média da cidade, onde essa estrutura é central na resolução de problemas. A etnografia foi ainda complementada por 76 entrevistas (com vereadores, ex-vereadores, secretários de governo, burocratas do executivo e do legislativo,

brokers, coordenadores de campanha, marketeiros políticos, potenciais eleitores etc.) que me permitissem obter um quadro mais abrangente do fenômeno em exame e evitar generalizações descabidas.

RESULTADOS E/OU ANÁLISE

Mandatos parlamentares são organizados a partir de uma estrutura de operação política em que os assessores parlamentares constroem vínculos duradouros com a população de modo a expandir e consolidar os territórios de interesse eleitoral do vereador. Mostrar que está defendendo os interesses ou “trabalhando pela população” é central na construção desse vínculo e para isso distintas ferramentas são utilizadas. Dentre aquelas formalmente previstas, encontram-se as emendas orçamentárias (pelas quais vereadores destinam recursos a esses territórios) e as indicações (ofícios encaminhados aos órgãos do Executivo sugerindo a execução de melhorias urbanas). Ainda outros modos de operação foram encontrados: (a) a presença sistemática desses operadores em conselhos participativos, burocracias, movi-

mentos sociais, associações de bairro, creches conveniadas, igrejas etc. e (b) a intermediação junto ao Executivo para resolução de problemas específicos desses territórios. A e B estão relacionados, pois a múltipla e simultânea posicionalidade desses atores (burocratas do Legislativo enquanto ocupam outras posições, vale lembrar) além de torná-los politicamente motivados para empreender as articulações e negociações necessárias para que políticas aconteçam, os coloca em posição privilegiada na rede de relações que conecta Estado e sociedade para desempenhar a tarefa de articulação necessária e desatar nós envolvidos na complexa trama de implementação de uma política.

A tarefa de articulação compreende lidar com conflitos intra e interburocráticos, com a complexa estrutura de governança sobre um mesmo território, com a obsolescência de registros e leis utilizadas que tornam o desenho de políticas destoantes da realidade, com a resistências de moradores, entre outras camadas que se sobrepõem no espaço.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E/OU PRÓXIMOS PASSOS

Se adotarmos uma visão descritiva da política, é possível observar que tal influência nas políticas não constitui um desvio, uma aberração ou intrusão ao funcionamento do que consideramos Estado, mas uma parte constitutiva do seu funcionamento, chegando em alguns casos inclusive a constituir uma intervenção esperada. Isso nos permite reposicionar a questão sobre como políticas mais ou menos programáticas influenciam a relação político-eleitor para como essa relação também influencia as políticas.

Brokers costumam o tecido relacional do Estado. Ao se movimentarem entre posições institucionais (ou ocuparem múltiplas posicionalidades), alteram as fronteiras do Estado, seu ritmo, seu alcance. Criam dinâmicas de movimento e circuitos novos por onde a informação trafega. O fazem - como não poderia deixar de ser no mundo da política - em direções específicas de um interesse ou de outro, com isso aumentando ou diminuindo problemas de ação coletiva e influenciando relações de

representação. O que me interessa é identificar de que maneira essas interações constroem estabilidade de formas e procedimentos que segue um curso de ação independente do tempo de um governo e compreender os constrangimentos impostos por maior regulamentação e provisão de serviços na atuação dessa estrutura.

PALAVRAS-CHAVE

Vereadores; Brokers; Intermediação; Emendas Orçamentárias ; Legislativo Municipal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS SINTÉTICAS

BAIÃO, A.; COUTO, C. "A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados". Opinião Pública, Campinas, vol. 23, nº 3, set.-dez., 2017

BEZERRA, M. O. "Políticos, representação política e recursos públicos". Horizontes Antropológicos. Porto Alegre, vol. 7, nº 15, p. 181-207, jul. 2001.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Políticas orçamentárias no presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

FIRPO, S.; PONCZEK, V.; SANFELICE, V. "The relationship between federal budget amendments and local electoral power". Journal of Development Economics, vol. 116, p. 186-198, 2015.

GIUSEPE FILOCOMO



Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo, área de concentração Habitat (2020). Especialização em Residência em Arquitetura e Urbanismo: Planejamento e Gestão Urbana pela Universidade de São Paulo (2016). Arquiteto e Urbanista graduado pela Universidade Estadual de Campinas (2014), com intercâmbio acadêmico na Universidad Politécnica de Madrid (2012). Pesquisador no Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Universidade de São Paulo (2018-Atual). Enquanto arquiteto e urbanista, foi membro de equipes técnicas no setor público e privado, com experiência em projetos de infraestruturas urbana e habitacional, planejamento urbano, política pública. Endereço eletrônico: giusepefilocomo@usp.br

Orientação Pesquisador

Luciana de Oliveira Royer
(FAU-USP)

Filiação Institucional

PPG-Arquitetura e Urbanismo USP

Nível Formação do Pesquisador

Mestre

Estágio da pesquisa

Finalizada

ORÇAMENTO PÚBLICO E O DESENVOLVIMENTO URBANO BRASILEIRO ENTRE 2000 E 2016

PERGUNTA PRINCIPAL

As finanças públicas não são condição única e suficiente à compreensão do urbano, contudo, as finanças públicas são condição à atuação estatal, e esta pertinente à compreensão sobre o urbano. Neste sentido, o estudo sobre o orçamento público demonstra-se pertinente ao campo do planejamento urbano e regional. A articulação entre urbano, atuação estatal e finanças públicas é desenvolvida a partir do financiamento fiscal do desenvolvimento urbano. Por financiamento nos referimos ao ato de prover recursos financeiros necessários à atuação estatal, à alocação e execução de recursos orçamentários. A pesquisa indaga: “Qual financiamento fiscal do desenvolvimento urbano é possível no Brasil?” Responder a essa pergunta demanda compreender como e qual financiamento fiscal do desenvolvimento urbano ocorre no Brasil.

OBJETIVO

Em termos teóricos, objetiva compreender a relação entre regime de acumulação flexível e modo de regulação, assim como a associação desses às estruturas econômica e social nacionais, e ao desenvolvimento urbano. Em termos empíricos, objetiva identificar, caracterizar e analisar a alocação e a execução dos recursos fiscais federais e locais, assim como debater a política pública e o produto urbano sustentados por recursos orçamentários.

MATERIAIS E MÉTODO

Os municípios, estados, Distrito Federal e a União são entes com orçamentos fiscais próprios e competentes de atuação sobre o urbano. A investigação empírica, em forma central de abordagem exploratória, dedica-se ao estudo da

execução dos recursos orçamentários federais para o período de 2000 a 2016 e, em seguida, dedica atenção à receita realizada do município de São Paulo para o período de 2003 a 2016 na condição de estudo de caso único. Apenas no que se refere ao Orçamento Geral da União, objeto central da pesquisa, a pesquisa demanda a avaliação de banco de dados primários composto por 535.081 rubricas orçamentárias, a partir do qual elabora-se o recorte de pesquisa, sendo o recorte composto por 50.710 rubricas orçamentárias. Com isso, é abarcado universo representativo do financiamento fiscal com vistas ao desenvolvimento urbano na história recente do país. Os dados primários orçamentários são obtidos junto ao Governo Federal e à Prefeitura do Município de São Paulo, estes também avaliados qualitativamente à luz de literatura relacionada e de legislação e relatórios técnicos e orçamentários federais e do município de São Paulo.

RESULTADOS E/OU ANÁLISE

Para a pergunta de pesquisa “Qual financiamento fiscal do desenvolvimento urbano é possível no Brasil?” as possíveis argumentações se desenvolvem em três direções: Possível no sentido de reconhecer a relevância das finanças públicas para a produção do urbano. Possível no sentido de indagar a superação do problema urbano. Possível no sentido de apontar a constrição das finanças públicas, esta associada à nossa inserção internacional e ao regime fiscal brasileiro.

É proposta aproximação teórica em termos de definições, categorias e articulações entre literaturas. A categoria desenvolvimento urbano, os eixos do desenvolvimento urbano, e a articulação entre teoria da regulação, pensamento social e história econômicas são evidências disso. A pesquisa propõe aproximação metodológica ao estudo das finanças públicas a partir do campo do planejamento urbano e regional, em termos de avaliação, processamento e tratamento de dados primários orçamentários, a exemplo da estrutura aplicada ao estudo exploratório e ao estudo de caso único.

Por um lado, a atuação estatal auxilia a compreensão sobre o urbano. A esfera federal financiou a urbanização de assentamentos precários, construção de casas, ampliação e qualificação do acesso aos serviços urbanos de água, esgoto, drenagem urbana, de gestão dos resíduos sólidos, energia elétrica, mobilidade urbana, qualificação da gestão de terras públicas e do patrimônio histórico, e gestão e planejamento estatais, por exemplo.

Por outro lado, o urbano auxilia a compreensão sobre a atuação estatal. A avaliação sobre o financiamento fiscal aponta distinções entre os eixos do desenvolvimento urbano, seja em termos de montantes liquidados, seja em termos de estratégias da

liquidação dos recursos financeiros. A operacionalização dos recursos financeiros a partir do sistema bancário, as capacidades administrativas e financeiras dos governos subnacionais, em associação aos setores produtivos e qualidade das obras e serviços financiados são pertinentes à compreensão da atuação estatal. Os agentes e a produção do espaço contribuem para a compreensão sobre a execução dos recursos or-

çamentários. Cabe lembrar, importante liquidação de recursos esteve associada à centralidade da agência privada, seja por meio de uma atuação garantidora do mercado de energia elétrica e da atuação das concessionárias de serviços urbanos, seja por meio do acesso subsidiado a unidades habitacionais produzidas via mercado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E/OU PRÓXIMOS PASSOS

O Estado, mesmo considerado o regime de acumulação flexível, é uma estrutura associada à produção do urbano brasileiro, vinculada a produtos e processos espaciais, econômicos e sociais. Concentra e redistribui a riqueza pública, articula projetos e investimentos, assegura e amplia mercados, amplia o acesso aos serviços urbanos, vincula-se umbilicalmente ao urbano, apenas para citar comportamentos associados ao orçamento público. Ainda, a produção das cidades se relaciona a fenômenos estruturais, mas essa produção assume feições específicas, com produtos urbanos em acordo com a diversidade econômica, social

e territorial nacional. Dito isso, um próximo passo possível à pesquisa é aprofundar o estudo das relações entre finanças públicas, território nacional e a produção e o acesso à moradia no Brasil. Neste sentido, o principal flanco teórico-metodológico a ser desenvolvido se referiria à categoria território.

PALAVRAS-CHAVE

Desenvolvimento urbano; Finanças Públicas; Financiamento; Infraestrutura Urbana e Habitacional; Política Pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS SINTÉTICAS

BOYER, R. Teoria da Regulação: os fundamentos. São Paulo, Estação Liberdade, 2009.

FILOCOMO, G; ROYER, L. Financiamento fiscal do desenvolvimento urbano: execução do Orçamento Geral da União 2000-2016. Cad. Metrop., São Paulo, v. 22, n. 49, p. 811-840, 2020.

FILOCOMO, G. Finanças públicas e o financiamento fiscal do desenvolvimento urbano brasileiro entre 2000 e 2016. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2020.

PERES, U. D.; SANTOS, F. P. . GASTO PÚBLICO E DESIGUALDADE SOCIAL O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS (ONLINE), v. 35, p. e35103307, 2020.

ROYER, L. Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas. São Paulo, Annablume, 2014.

RAPHAEL BRITO FAUSTINO



Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (2008), especialização em Economia Urbana e Gestão Pública pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2011) e mestrado em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (2014). Atualmente é doutorando da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP) e professor da Faculdade Cásper Líbero.

Orientação Pesquisador

Luciana de Oliveira Royer
(FAU-USP)

Filiação Institucional

PPG-Arquitetura e Urbanismo USP

Nível Formação do Pesquisador

Doutorando

Estágio da pesquisa

Em desenvolvimento

FINANCIAMENTO E O MERCADO PRIVADO DE INFRAESTRUTURA URBANA NO BRASIL

PERGUNTA PRINCIPAL

As Parcerias Público-Privadas surgem como alternativa de investimento em políticas urbanas em um contexto de restrição fiscal. Trata-se, porém, de um instrumento que permite maior inserção dos projetos de infraestrutura urbana no mercado financeiro, com impacto na condução das políticas urbanas, permitindo uma nova etapa do processo de financeirização da produção do espaço urbano no Brasil, bem como restringe a atuação do Estado na condução de uma política pública que visa diminuir as desigualdades no acesso aos bens urbanos. Neste sentido, a pesquisa busca identificar quais os impactos da provisão e operação da infraestrutura urbana na modalidade PPP, na perspectiva dos seus instrumentos de financiamento, bem como na produção do espaço.

OBJETIVO

A presente pesquisa busca compreender os impactos das novas modalidades de financiamento para a provisão e operação da infraestrutura urbana, em especial a partir de investidores privados e PPPs. Para tal, a pesquisa propõe: 1-) Investigar as especificidades do processo de financeirização do urbano no Brasil; 2-) Identificar as possibilidades oferecidas pelo instrumento das PPPs, como forma de promover maior aproximação entre o mercado financeiro e os investimentos em infraestrutura urbana; 3-) Descrever, em perspectiva histórica, como se estrutura o arcabouço jurídico-econômico que permite a introdução das PPPs na política urbana; 4-) Avaliar a utilização de recursos do orçamento e de fundos públicos, em projetos de PPPs; 5-) Analisar as PPPs desenvolvidas no país, nas áreas de infraestrutura e serviços urbanos (saneamento, mobilidade urbana, iluminação pública e resíduos sólidos), como forma de identificar as mudanças na condução da política urbana.

MATERIAIS E MÉTODO

Como forma de alcançar os objetivos propostos na pesquisa, sugere-se um eixo estrutural sobre os impactos das Parcerias Público-Privadas na política urbana, articulando este processo através de uma perspectiva histórica do desenvolvimento capitalista no Brasil, da estrutura de financiamento de longo prazo e suas implicações na produção do espaço urbano e mudanças na provisão e operação da infraestrutura urbana, buscando compreender as possibilidades e os limites do conceito de financeirização do espaço urbano em nosso contexto.

A partir da construção definida acima, pretende-se analisar o instrumento das PPPs e sua utilização nas políticas urbanas de infraestrutura. Para esta proposta de pesquisa, considero fundamental um exame detalhado das formas de desenvolvimento do instrumento, em especial seus aspectos considerados estruturais, como as Sociedades de Propósito Específico (SPE) e as modelagens econômico-financeiras.

A seguir, esta pesquisa sugere a análise do arcabouço jurídico-econômico definido para o mercado de Parcerias Público-Privadas no Brasil, destacando leis, decretos e portarias da União, bem como normas definidas pelos entes subnacionais. Ademais, sugere-se a identificação dos instrumentos vinculados ao mercado financeiro que incorporam projetos associados à infraestrutura urbana, principalmente através de documentos do Banco Central do Brasil, Comissão de Valores Mobiliários, Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais, dentre outros. Por fim, parte importante desta pesquisa buscará identificar as formas de acesso dos projetos de PPP ao orçamento público e aos fundos parafiscais. Assim, faz-se necessário identificar como estes projetos dependem, a partir de sua estruturação, dos recursos públicos, em especial na redução de riscos e provendo garantias ao setor privado.

RESULTADOS E/OU ANÁLISE

A partir de revisão bibliográfica sobre a literatura referente à infraestrutura foi possível identificar seu papel nos circuitos de valorização do capital, em linha com as interpretações de David Harvey. Destacamos, ainda, a trajetória de modificações no papel do Estado na provisão e operação das infraestruturas, com destaque para as interpretações de Graham e Marvin e Mike Raco. Estas transformações modificaram as formas de provisão da infraestrutura, alterando suas características de rede e promovendo sua fragmentação, com particular impacto no ambiente construído. Este processo deu-se, em especial, com a maior participação de agentes privados no financiamento e operação da infraestrutura. De forma a avaliar este processo no Brasil, adotamos a estrutura de análise proposta por Phillip O'Neill para analisar as articulações entre finanças e infraestrutura. Para o autor, esta avaliação deve ser desenvolvida a partir de três dimensões: estrutura organizacional, estrutura de capital e estrutura regulatória. Os resultados preliminares desta pes-

quisa apontam para transformações importantes nas três dimensões. Primeiramente, foi possível identificar expressivo esforço do governo brasileiro, principalmente após 2016, para promover modificações na estrutura regulatória de forma a promover maior participação do setor privado na infraestrutura urbana. Também é possível identificar, ainda que com menor sucesso, a busca por mecanismos de financiamento articulados com o mercado de capitais e sistema financeiro, bem como novas formas de utilização do orçamento e fundos públicos. Por fim, identificamos modificações estrutura organizacional das empresas que atuam nos segmentos da infraestrutura, com a entrada de fundos de investimentos, empresas internacionais, fundos de pensão, dentre outros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E/OU PRÓXIMOS PASSOS

A pesquisa encontra-se em desenvolvimento, com previsão de exame de qualificação no 1º Semestre de 2021. Desta forma, os resultados apresentados ainda são considerados parciais. Contudo, é possível apontar

para transformações nas formas de provisão e operação da infraestrutura urbana, conforme descrito anteriormente. Os próximos passos da pesquisa pretendem avançar sobre o mercado de Parcerias Público-Privadas no Brasil, analisando, particularmente, àquelas voltadas aos setores da infraestrutura urbana, sua modelagem econômico-financeira e mecanismos de financiamento e investimentos. De acordo com a consultoria RadarPPP, até dezembro de 2019, foram assinados 75 contratos de parcerias público privadas nos setores de saneamento, mobilidade urbana, iluminação pública e resíduos sólidos. De forma a compreender como esta modalidade avança, a pesquisa buscará identificar a estrutura dos contratos de PPPs, novas formas de regulação e financiamento, criação de programas de estímulo à participação do setor privado, bem como a entrada de novos agentes, como consultorias, bancos públicos, fundos de investimentos e pensões, além da investidores estrangeiros, buscando compreender as possibilidades de articulação deste mercado com os processos de financeirização da produção do espaço no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE

Infraestrutura urbana, parcerias público-privadas, financiamento, financeirização

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS SINTÉTICAS

GRAHAM, S.; MARVIN, S. Splintering Urbanism – networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition. London/New York, Routledge. 2001.

HARVEY, D. A Loucura da Razão Econômica. São Paulo: Boitempo, 2018.

MASSONETTO, Luís F.; Aspectos Macrojurídicos do Financiamento da Infraestrutura. In: Gilberto Bercovici; Rafael Valim. (Org.). Elementos de Direito da Infraestrutura. 1ed.São Paulo: Contracorrente, 2015, p. 27-52.

O'Neill, P. The financialisation of urban infrastructure: a framework of analysis, Urban Studies, vol 56, no 7 , pp 1304 - 1325. 2019.

ORAIR, R. O.; SIQUEIRA, F. F. . Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal. Economia e Sociedade (UNICAMP), v. 27, p. 939-969, 2018.

RACO Mike, STREET, Emma e TRIGO, Sonia Freire. Regulatory capitalism, the changing nature of urban planning and the limits of neoliberalism. In: Debating the Neoliberal City. Edited by Gilles Pinson and Christelle Morel Journal. 2017.

MELISSA RONCONI DE OLIVEIRA



Desenvolve tese de doutorado sobre os limites ao financiamento habitacional oneroso de longo prazo, a partir da experiência histórica das políticas habitacionais no Brasil. Na tese, discute endividamento, inadimplência, crise e despejos. É economista pela UNICAMP, fez mestrado na mesma instituição, quando apresentou dissertação sobre o mercado de trabalho na construção civil

Orientação Pesquisador

Mariana Fix

(FAU-USP)

Luciana de Oliveira Royer

(FAU-USP)

Filiação Institucional

PPG-Instituto de Economia-UNICAMP

Nível Formação do Pesquisador

Doutorando

Estágio da pesquisa

Em desenvolvimento

DE MUTUÁRIO-PROPRIETÁRIO A DEVEDOR-FIDUCIÁRIO

LIMITES À PROVISÃO DE MORADIAS PELO FINANCIAMENTO ONEROSO DE LONGO PRAZO

RESUMO

Prover moradia via financiamento oneroso de longo prazo tem sido a principal estratégia de política habitacional do Brasil. Nestes quase cem anos que separam os IAPs do programa Minha Casa Minha Vida, uma revisão histórica dos entraves para a amortização dos empréstimos pelos mutuários mostram que conjuntura econômica e alterações legislativas são critérios decisivos para que a propriedade da casa própria seja concretizada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS SINTÉTICAS

Fix, M. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil.

Royer, L. Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas.

Aragão, J. M. Sistema Financeiro da Habitação.

PAULO ALAS



Arquiteto e urbanista, mestre e doutorando pela FAUUSP. Servidor público federal, desde 2012 atua na Secretaria Nacional de Habitação, participando do monitoramento e aprimoramento do programa de habitação, Programa Minha Casa, Minha Vida.

Orientação Pesquisador

Luciana de Oliveira Royer
(FAU-USP)

Filiação Institucional

PPG-Arquitetura e Urbanismo USP

Nível Formação do Pesquisador

Doutorando

Estágio da pesquisa

Em desenvolvimento

TERRITORIALIZAÇÃO DOS RECURSOS FGTS NO PMCMV

UMA APROXIMAÇÃO TEÓRICA

PERGUNTA PRINCIPAL

Como se deu a distribuição de investimentos do FGTS no território, no âmbito do PMCMV?

OBJETIVO

Identificar e interpretar o padrão de distribuição de investimentos do FGTS no território, no âmbito do PMCMV.

MATERIAIS E MÉTODO

Análise quantitativa, com base na territorialização dos dados de contratação do PMCMV.

RESULTADOS E/OU ANÁLISE

A pesquisa confirmou um padrão de desigual e persistente de investimentos do FGTS no território, no âmbito do PMCMV, tendo em vista o deficit habitacional e o porte populacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E/OU PRÓXIMOS PASSOS

Esta pesquisa faz parte de um esforço maior de compreensão e ratificação da função social do FGTS. O próximo passo consiste em confirmar a aderência da contratação do fundo à renda familiar da população atendida.

PALAVRAS-CHAVE

FGTS; PMCMV; Território; Territorialização; Desigual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS SINTÉTICAS

ELOY, C. M.. O papel do Sistema Financeiro da habitação diante do desafio de universalizar o acesso à moradia digna. Tese (doutorado) – Faculdade de Arquitetura e urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

FIX, M.. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese (doutorado) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2011.

JARDIM, M. C.; SILVA, M. R.. Programa de aceleração do crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo? São Paulo: Editora UNESP, 2015.

LOCATELLI, P. B. As disputas, o desenho e a aplicação dos recursos do FGTS entre 1998 e 2017. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do ABC. São Bernardo, 2019.

OLIVEIRA, F.. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. Novos Estudos, CEBRAP, n. 22, p. 8-28, out. 1988.

ROYER, L. P. Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas. Tese (doutorado) – Faculdade de Arquitetura e urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

DEBATE DE ENCERRAMENTO

Transcrição da Mesa de Encerramento do “Seminário de Pesquisa Produção do Espaço Urbano e Finanças Contemporâneas” - (16/12/2020)

A presente transcrição tem como objetivo materializar as contribuições da mesa de encerramento do Seminário, de forma a promover o registro das articulações compreensivas promovidas pelos participantes. Esta publicação foi realizada sem a revisão dos participantes e o conteúdo audiovisual encontra-se disponível no endereço <https://www.youtube.com/watch?v=O7REmRslwtU>

PARTICIPANTES

Prof^a. Dr^a. Luciana de Oliveira Royer (LABHAB/FAUUSP)

Prof^a. Dr^a. Ursula Dias Peres (CEM/EACH-USP)

Prof. Dr. Eduardo Cesar Leão Marques (CEM/FFLCH-USP)

Professora Luciana Royer Olá, boa tarde. Vamos retomar para a última mesa do nosso seminário e nessa mesa a gente vai conversar com o Professor Eduardo Marques. Ele é professor titular do Departamento de Ciência Política (DCP/USP), diretor do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), pesquisador na área de políticas urbanas e autor de várias obras nessa temática. E para quem ainda não sabe, ele é graduado em engenharia. Às vezes, isso não é ressaltado, mas para mim, isso é uma enorme qualidade. Ele é graduado em engenharia, com mestrado em planejamento urbano e doutorado em ciências sociais. A gente agradece muito a presença dele aqui para discutir conosco. Gostaria mesmo de poder dar boas-vindas ao vivo, fisicamente, mas a gente ainda não pode.

Professor Eduardo Marques Muito obrigado, Luciana, é um prazer estar aqui. Primeiro, gostaria de dizer que é um prazer pessoal e institucional participar desse seminário. Acompanhei todas as sessões pelo YouTube, achei realmente muito interessante. Eu imagino que as

peessoas também tenham achado. Acho que ele dá continuidade e adensa um diálogo que a gente tem tentado estabelecer entre o CEM e a FAU, incorporando pesquisadores de outros lugares também. Eu acho que é uma coisa super importante e promissora. Já fizemos outro, anos atrás, que acabou produzindo um dossiê na Revista “Novos Estudos/CEBRAP” e a possibilidade está posta para este seminário também, ter uma publicação. Ele vai adensando, vocês conseguiram produzir um mosaico de trabalhos que realmente é, por um lado, representativo da produção recente e dos caminhos que a produção recente vem trazendo e trilhando para resolver e colocar novos problemas, resolver alguns problemas e colocar outros. Além disso, tem o mérito seu e da professora Ursula, de ter conseguido não só pensar o seminário como um todo, mas mobilizar as pessoas que estiveram aqui envolvidas. Vocês estão super de parabéns. As duas e, também, todos os apresentadores e comentadores.

Eu fui convidado para uma tarefa bem ingrata que é contribuir para lançar algumas ideias e produzir

uma síntese, caminharmos para uma síntese de todas essas coisas que foram apresentadas. É absolutamente impossível fazer isso, eu não vou tentar fazer, não vou me arriscar entrar nessa linha. Eu vou discutir alguns elementos que me parecem fortes, do que foi apresentado, e apontar algumas lacunas e talvez problematizar algumas coisas que eu imagino que valem ser discutidas com mais detalhe.

Acho que o seminário produziu uma aproximação entre três campos, que eu acho que são bem importantes para a gente pensar: (1) são os campos dos estudos sobre a questão financeira da cidade, sobre financeirização em geral; (2) um segundo elemento, acho que um segundo campo que foi bastante focado, o campo das ferramentas de gestão pública e, especialmente, de natureza fiscal, mas não apenas de natureza fiscal; (3) um terceiro campo que é o campo da análise de política pública, propriamente, em várias das suas subdivisões. O financiamento de políticas propriamente, os instrumentos financeiros que estão presentes dentro de políticas, mesmo

que a questão principal não seja o financiamento da política, mas um instrumento financeiro que está lá dentro, a questão da política fiscal e, pensar a política fiscal e a política orçamentária como política pública e não meramente como uma atividade que produz, que habilita ou viabiliza políticas através dos recursos, mas como uma atividade em si de produção de política pública, que envolve atores, interesses, instituições e interação e que está associada com ideias, percepções diferentes sobre o que deve ser feito, o que não deve ser feito e produz resultado. Por último, um último elemento também nesse conjunto de questões, de política pública, a *politics* do financiamento público. A ideia de que por trás do funcionamento da política, do financiamento e da gestão financeira e orçamentária do poder público, há uma *politics* que também envolve atores, interesses, visões, disputas de poder, etc. Isso conforme esse último campo e interação com o anterior.

Eu estou entendendo que o seminário cobriu esses três elementos: A dimensão financeira da produção do espaço, segundo as ferramentas de

gestão pública que estão associadas com a dimensão fiscal e financeira, e terceira, a análise de políticas públicas na sua interação com as dimensões financeiras e fiscais. Vocês montaram o conjunto de trabalho de uma forma muito feliz, porque ao montar da forma como foi montado e ao convidar as pessoas que foram convidadas, vocês conseguiram ancorar a primeira questão na segunda e na terceira. Então, a discussão da financeirização, da dimensão financeira da produção do espaço, ficou ancorada muito fortemente na dimensão de funcionamento do poder público, do funcionamento do Estado e no funcionamento das suas políticas. E por sua vez, a terceira dimensão, a análise de políticas públicas ficou embasada na segunda, fortemente. Ficou ancorada nas ferramentas de gestão pública, de natureza fiscal e financeira e a *politics* que a acompanha.

Foi muito feliz essa escolha, mas eu acho que faltou uma outra linha, cuja ausência não prejudicou as discussões, mas que em um desenho futuro, eu acrescentaria uma quarta linha que exploraria esse assunto, por

um outro ângulo, o que permitiria voltar ao primeiro tema da dimensão financeira da produção do espaço, ancorando em outro lugar e que diz respeito a economia política da financeirização. Isso é super interessante, na verdade, porque esse viés da economia política da financeirização é o viés predominante de grande parte do debate sobre financeirização, que são, na minha opinião, muito pouco ancorados.

A maior parte desses debates é pouco ancorada, é muito opinativa, é muito estruturalista, é muito economicista. Vocês, corretamente, tentaram escapar desse campo pelos riscos inerentes ao fato de que uma parte grande da produção brasileira e também internacional sobre o tema tem o viés que critiquei a pouco. Uma coisa muito ensaística, muito opinativa, muito pouco ancorada empiricamente, muito orientada pelo econômico, se existe é porque é causa. Então, se existem grandes empresas, isso é a causa do que está acontecendo. Se você consegue mostrar a presença, se você consegue mostrar alguma coisa com escala grande e de conexões internacionais, você está comprovando

a importância daquilo. Daquele ator ou daquele processo. O que, verdadeiramente, não acho que aconteça.

Entretanto, eu acho que tem uma faceta disso que talvez merecesse atenção e que não está posta no seminário centralmente e que poderia contribuir. Eu acrescentaria, se pudesse fazer um novo seminário desse mais para frente, um outro conjunto de questões, ou tentaria encontrar um conjunto de contribuições que explorasse essa dimensão pelo lado, não pelo lado do poder público, mas pelo lado do setor privado, tentando entender qual é a economia política desse setor, como ele opera lá. Então, uma ausência que eu acho que pode servir para gente pensar como desenvolver um pouco mais para frente, embora, volto a dizer, isso não é um chamado para trazer esse assunto de forma desencarnada, ao contrário, uma chamada para trazer esse assunto de maneira empiricamente ancorada, para entender como o setor privado que está para o lado de lá das PPPs, que apareceu um pouquinho aqui em algumas apresentações hoje, mas como ele opera, como ele funciona, como ele se organiza e como ele varia internamente.

Dito isso, eu diria que o seminário avança em três grandes dimensões, pelo menos, eu gostaria de chamar atenção para essas três coisas. Primeiro, o papel do fundo público, assim, mais abstratamente. Além dos temas específicos de pesquisa, o conjunto do seminário, acho que avança nessas três dimensões. Pensar o papel do fundo público ou do orçamento público. Em suas dimensões operativas, mas também suas dimensões políticas. Um segundo elemento que aparece, cruza praticamente todas as apresentações e que realmente é muito relevante, é o estudo dos instrumentos de política pública. Acho que vocês teriam material para, discutindo com os apresentadores, tipificar, começar algum tipo de tipificação ou de classificação, que aponte para mecanismos que não sejam simplesmente classificatórios, só taxonômicos. Mas que aponte para como a estrutura de certos instrumentos, ou a forma como eles operam, que consequências eles têm e observar isso na variedade dos casos que estão sendo observados, se existem mecanismos regulares que apareçam várias vezes e que, portanto, possam contribuir para cons-

trução de uma coisa mais analítica, mais teórica do que, simplesmente, a discussão dos casos.

Tem instrumentos de vários tipos que estão presentes. Obviamente, instrumentos de natureza financeira, de financiamento das políticas, formas de financiar as políticas com estruturas e lógica interna, que levam a certos tipos de resultado, de financiamento da demanda e as regras associadas ao financiamento da demanda, tanto nacionais quanto locais. Eu vou voltar um pouco pra essa coisa do nacional e local, porque eu acho que essa é uma das dimensões que está um pouco solta, no sentido de que ela é interpretada de formas diferentes, por trabalhos diferentes, cada um está fazendo a sua coisa, mas que para dar uma organizada maior no que a gente aprende a partir desses trabalhos todos, eu acho que a gente tem que pensar um pouco mais sobre o nacional e local.

Também tem instrumentos de natureza administrativa e de gestão. Por exemplo, os formatos. Formatos institucionais, tipo PPP, contratação, subcontratação, a questão operacional do próprio orçamento, de como a

alocação do orçamento faz diferença e, enfim, como a política do orçamento está associada com um certo formato e um processo de produção de orçamento. Uma dimensão, novamente, rebatete-se na questão do local e nacional, a repercussão disso é, necessariamente, diferente em nível local, onde você está mais próximo da produção finalística das políticas do que no nível nacional. Então, quando a gente está falando do OGU, é muito diferente estar falando da operação do orçamento municipal e a relação dos dois passa, também, por instrumentos de natureza financeira e administrativa de gestão, ligadas aos fundos e outras, cujos detalhes e formas operativas têm consequências. O que eu estou dizendo com relação a esses pontos, se vocês conseguirem pensar mais sobre essas dimensões, talvez vocês consigam encontrar mecanismos ou regularidades que avancem na comparação dos vários casos, porque todos eles estão entrecruzados ou estão atravessados por instrumentos de política pública, de natureza financeira, fiscal, de financiamento e outras coisas do gênero. Também tem instrumentos de natureza legal e aparecem com menos importância, mas eles estão presentes.

De uma forma geral, acho que o principal elemento do seminário, eu chamaria de instrumentação, colocaria instrumentação de política pública no título, porque eu acho de uma forma ou de outra, sem usar a expressão ou o conceito de instrumentação de política pública, quase todos os trabalhos usaram algum tipo, analisaram e especificaram algum tipo de instrumento. A discussão sobre instrumentos é uma discussão poderosa, mas ela, assim como todas as outras, não se encerra na mera nomeação do instrumento. A questão é que, um pouco onde esse debate sobre instrumento se encontra hoje, não basta dizer, isso aqui é um instrumento. Decorre que ele tem todas aquelas características que a literatura já descreveu, que ele aparentemente retira a política, ele é intensamente político na sua produção, mas uma vez que ele está posto e é intensamente político na sua produção, porque carrega em si visões de mundo e envolve disputas intensas para sua produção, mas uma vez sendo produzido, ele despolitiza uma certa questão, ele vira *status quo* e aquilo está fora do debate político e os atores não conseguem mais

mudar, para mudar o *status quo* eles têm que refazer o jogo, fazer com que ele funcione novamente. Tem consequências, a gente dizer que uma certa coisa é um instrumento, ou a gente descobrir que ele é, só que meramente nomeá-lo, não ajuda a gente a resolver. É necessário fazer um passo além, que é especificar quais são os mecanismos, quais são as regularidades dos instrumentos e como a cada uma dessas regularidades, que consequências ela traz. Quais são os mecanismos através dos quais elas produzem efeitos.

O último ponto é a escala. Eu acho que tem diversas coisas de escala que são importantes, diversas dimensões que aparecem de maneira relevante, mas por outro lado tem outras que estão meio soltas. Isso é uma coisa relevante porque a preocupação do seminário está muito centrada na produção do espaço urbano e o espaço é uma dimensão central nessa questão. Então, tem várias dimensões associadas com a coisa da escala. Tem uma dimensão do federalismo, que aparece em muitos trabalhos, acho que o problema está mais ou menos bem

delimitado e pelo que eu escutei dos trabalhos, das apresentações, está todo mundo seguindo, tem um debate sobre federalismo no Brasil, que é um debate já bastante amadurecido. Então, já não fica muita ponta solta. Conceitualmente, já sabe mais ou menos quais são os elementos que estão presentes, como é que se estabelecem as relações entre níveis de governo, a importância dos níveis superiores, capacidade de regulação, capacidade de financiamento, etc. A questão da desigualdade entre regiões e a coisa dos estados. No nível federal, no nível dos estados, as coisas são mais ou menos equacionadas.

Do nível municipal para dentro, não está muito claro. E como o seminário se chama produção do espaço urbano, isso é uma coisa que tem que ser pensada. Grande parte dos trabalhos se coloca numa escala em que isso não é uma questão analítica, isso não é um pecado, mas a consequência é que não se está exatamente entendendo nos detalhes como se produz o espaço urbano, ou quando se produzem espaços urbanos, apenas de uma forma muito geral. O que acontece

dentro das cidades e como áreas da cidade diferentes são impactadas de maneira diferenciada por esses processos que a gente está falando e o que significa espaço no final das contas. O que significa espacialização? Eu acho que não está claro, pode ser que seja irrelevante, mas talvez tenha que ser especificado para este projeto intelectual. Eu estou considerando que o produto deste seminário não é só um conjunto de questões legais e apresentações bacanas que a gente escutou e aprendeu, mas é a constituição de um adensamento de agenda em torno de um diálogo que olha para esse negócio de dois ângulos. De um ângulo que vem da produção do espaço, das políticas territorializadas propriamente, em seus vários níveis, planejadas no BNH, também planejadas no Ministério da Cidade, também financiadas pela Caixa Econômica Federal e que se rebatem sobre as cidades e aí os municípios fazem o que acham que podem. Também dimensões que são de um outro olhar, que é um olhar que vem da política pública, que vem da administração pública e que tenta, e eu não estou igualando as duas

coisas, são duas coisas diferentes. Esses dois campos, que já produziram um diálogo entre si, mais ou menos denso, para o campo de discussão de política pública, para falar sobre a cidade. Então, acho que tem uma coisa da escala que está bem colocada e outra que não está e acho que vale a pena pensar nela.

Acho que temos vários [pontos] fortes, o seminário é muito interessante, foi muito interessante, esses [pontos] fortes passam pelas dimensões, passam no sentido mais geral, por uma tensão na dimensão financeira, na produção do espaço urbano ancorada, para o destaque das ferramentas de gestão pública e de gestão fiscal e financeira e por uma análise política pública e pela produção de diálogo entre esses campos. Isso se reverteu, eu acho que em três eixos fortes que devem ser explorados, que é o papel do fundo público e do orçamento, os instrumentos, especificando seus mecanismos, e a questão da escala e como pensar as escalas supramunicipais e inframunicipais.

Professora Luciana Royer Deixa eu ver se consigo construir essa ponte com tudo que foi falado, articulando um pouco também com o histórico de onde a gente está, de onde a gente está vindo, de onde a gente está trazendo. A gente fala sempre de um lugar e, essas trajetórias que temos, de poder público, de uma formação básica na graduação, a partir de um lugar que prevê uma intervenção. Eu acho que esse é um dos grandes vieses que a gente tem, entender e conhecer esse viés do planejador urbano, do planejador territorial, é fundamental para entender a produção intelectual e de onde a gente está falando e onde a gente quer chegar, o conhecer para intervir, ele é um viés nato, de quem vem do planejamento urbano, de quem vem do planejamento territorial.

Isso, às vezes, é maravilhoso, mas às vezes é um problema, no percurso intelectual, porque você precisa, primeiro de tudo, conhecer, entender, compreender o que está acontecendo, como é que essas articulações estão se dando. A segunda coisa, além do conhecer para intervir, é um exercício escalar que a gente faz cons-

tantemente, nós somos educados a fazer. Eu conversava sobre isso com a Magali ontem. Como é, desde o começo, a formação de olhar a escala, dentro da quadra, o lote. Olhar a região e olhar o país, construindo uma lente, uma facilidade na transposição das escalas, que é muito benéfica por um lado e ilumina muito o desenho das políticas. Então, não é o caso aqui para nós, para nenhum de nós, fazer política ou programas de política pública com cabeça de planilha. A gente nitidamente quando faz esse desenho escalado e quando vem do planejamento, vê que isso não gera, de fato, a diminuição da desigualdade socioespacial, que é algo que a gente persegue enquanto um profissional da universidade pública.

Porém, há um perigo de que esse exercício interescolar vire um ecletismo teórico, que também não ajuda a compreender o objeto, que é o funcionamento e os resultados das políticas e dos programas no Brasil. A complexidade enorme dos temas, de cada um dos temas que a gente está tentando integrar, faz com que esses campos tenham também, o respeito, o lugar de onde se vem,

de onde se fala e, o aprendizado, de onde se vem, de onde se fala, que construiu verticalidades que são, às vezes, difíceis de quebrar. A gente sabe tudo sobre orçamento, a gente sabe muito sobre favela, a gente sabe muito sobre desenhos de políticas na formulação, não exatamente na implementação, mas a gente sabe bastante de espaço, território, de escalas, dialogando com a geografia, estou falando isso especificamente, mas a junção entre essas três dimensões, que é o que a gente pensa. Muito a partir da sua construção teórica Edu, é que a gente vai vendo o quanto a integração entre isso pode, de fato, avançar na compreensão do que é a produção da cidade, do porquê a gente continua com a desigualdade, com as favelas. Ela ainda é a manifestação do processo de crescimento e de industrialização do Brasil ou ela já manifesta outras coisas? As políticas habitacionais chegam ou não chegam onde elas tem que chegar? Elas estão alavancadas ou não estão? As perguntas também do nosso campo, elas estão muito ligadas, muito vinculadas a esse conhecer para intervir.

Quando você olha pra essa dimensão financeira da produção de espaço, a questão das ferramentas e a análise das políticas públicas, de fato, essa articulação que você colocou muito bem e que a gente tentou construir nessa forma das mesas, é tentando mostrar, na verdade, o quanto importante é olhar para o orçamento público, para falar com o planejador. O orçamento, falo sobre meu grupo, perdeu uma centralidade nos estudos do planejamento urbano, nos estudos do urbanismo, não tem mais a centralidade que teve quando se tratava de um dos planos compreensivos, os grandes planos da década de setenta e oitenta. Os instrumentos urbanísticos e os avanços da discussão sobre um outro tipo de planejamento ocuparam este lugar. Sendo que ao longo das décadas, os avanços dos desenhos das políticas, dos resultados da implementação de determinados programas e política, estavam dando pistas, mostrando o quanto importante é entender essa articulação entre orçamento, entre as localizações, desde estudos de caso micro, mas, entender como estava se dando a questão nas regiões metropolitanas, as articulações com a

União e, de fato, com os municípios. Estava dando pistas de que a gente não podia não olhar para essa articulação e do quão importante isso estava, de fato, mostrando.

No debate de ontem, quando a gente olhou para a questão do progressivismo das políticas, no trabalho da Betina e da Marília, que estão olhando para isso. O desenho da política aponta esse progressivismo, quais são resultados disso em termos do financiamento, do orçamento e, também, os resultados quantitativos? A relação dos fundos públicos e os fundos financeiros, isso de fato está modificando a forma de fazer política e os agentes e atores também poderiam impactar o território? Ou um pouco a pergunta do Fábio para o Raphael, isso tem impactado? Ou isso, na verdade, é ainda algo que vocês estão começando a visualizar e a vislumbrar? Porque as estruturas de financiamento a gente já consegue entender que sim, que mudam, que estão mudando. Agora, isso impacta dentro do Estado na *politics*? Ainda não estamos utilizando o instrumental para trabalhar isso.

A capacidade de investimento e do gasto nas metrópoles, nas cidades brasileiras, é algo que, de fato, a gente precisa continuar avançando e nunca é demais reforçar a importância de compreender isso e o incrementalismo dessas decisões, mas também entender, o que a Prof^a Livramento falava do papel dos agentes externos nos conflitos distributivos, o teto de gastos ou a lei de responsabilidade fiscal, ela chamou de agente externo, o que que significa isso nessas decisões?

E falando de conflito, você fala de política, o Samuel foi muito claro ontem, gostei da frase dele. Se tem conflito, tem barganha, se tem conflito, tem política e o orçamento é matéria política, isso achei que foi muito feliz, mostrando que a implementação, então, é a chave para compreensão. Toda essa literatura de implementação de políticas públicas, o trabalho da Renata Bichir que eu gosto tanto, é de compreender como é que a gente consegue, como é que ali, nessa articulação, que a gente consegue ver, de fato, iluminar essas relações entre o campo do orçamento, a questão do pla-

nejamento urbano e a parte anterior, que seria da formulação. Eu acho que é algo que também perpassa parte dos trabalhos, ainda que não com os instrumentais e a literatura e que poderiam avançar ainda mais.

Quando a gente olha o conceito caro da geografia, que é o conceito da escala, eu ainda acho que é uma das pontes fundamentais pra gente compreender esses pontos cegos. Agora, como trabalhar esse conceito da escala, qual é a definição? Como a gente trabalha com a questão da escala, eu acho que aí o seu trabalho também avança muito, é algo que a gente precisa, de fato, precisar. O espaço é uma dimensão central, o território é uma dimensão central e entender se a gente está falando de arquiteturas institucionais, de espaços institucionais, ou se a gente está falando, de fato, da construção e da produção das frentes de expansão imobiliária, como é que a gente vai avançar, se a gente está estudando frente de expansão imobiliária e entender o papel do FGTS nisso ou se a gente está falando da articulação, do federalismo, para dentro da região metropolita-

na, e aí, um passo além, para dentro das estruturas decisórias dos municípios, de cada um dos municípios.

Eu estou tentando trabalhar essas diversas dimensões aqui para dialogar, não só com os trabalhos que foram apresentados, mas também pra gente tentar reforçar um ponto que para mim é muito caro, que é entender que esse exercício escalar, ele pode ajudar sobremaneira a compreender de fato os pontos em que a gente não consegue entender de permanência de formas urbanas, de permanência de políticas e programas urbanos também e, de estruturas que estão ali. Nesse ponto, o seminário é um caminho e uma articulação, um processo que ainda está no começo, para tentar alinhar e compreender a permanência dessas favelas, de cortiços, de habitações que o IBGE chamaria de subnormais. E de como essas escalas para fora do país e para dentro do país, conseguem articular e alinhar, conseguem influir no desenho. Então, quando você traz “olha, teve uma ausência que foi a da economia política da financeirização”, ela foi pensada, obviamente. Claro que a gente entende que a financeirização

é um passo subsequente, da gente tentar e conseguir construir, esse olhar entre o orçamento, o território e a implementação de políticas. O trabalho do Raphael, está sendo muito interessante, dialoga muito com a minha própria tese de doutorado, não à toa, os dois funcionários da Caixa. O Raphael é funcionário licenciado, eu sou ex-funcionária, entender, na verdade, os meandros e a forma de penetração, de lógicas financeiras, especificamente, para dentro da formulação ou de uma superfície, na qual o normal dessa dominância das finanças fica colocada. Então, isso para gente, está sendo muito interessante pensar, essa economia política da financeirização, ela está permeando, ela está entrando, mas por agora eu quis segurá-la, para gente poder tentar entender um passo antes. Como é que se dá a articulação entre orçamento, território de diversas formas, escalas, urbano, município ou não, tentando articular isso de alguma forma, tentando achar uma construção, para que a gente possa, de fato, avançar para entender como se dá a entrada dessas novas lógicas que a gente vê, acachapantes muitas vezes, especialmente nas questões

das infraestruturas, para avançar para além do ensaio, avançar para além do olhar ensaístico, e conseguir ancorá-la nos dados, mas nas estruturas e nas literaturas a partir da integração desses três pontos.

Professora Ursula Peres Bem, queria iniciar agradecendo ao Eduardo, as contribuições, porque sempre é ótimo fazer essa reflexão conjunta. Claro, a gente sempre parte, nossa referência, seja na governança, políticas do urbano, capitais do urbano, nós e boa parte dos trabalhos, estamos olhando a tua produção. Então, refletir juntos, pensar juntos, esses destaques que você fez são super importantes para gente reposicionar o que a gente estava pensando. E também pensando nas questões que a Luciana trouxe, eu queria colocar cinco pontos, dialogando com esses pontos que você colocou, Edu, que é papel do fundo público, a questão da instrumentação e a questão da escala, como desafios pra gente e quais são os pontos que eu vejo, como desafio que a gente tem que tentar trabalhar para avançar.

Eu queria começar a questão da escala, eu acho que, de fato, ela é fundamental quando a gente está pensando a política do urbano, porque é no urbano, é no território que ela acontece. Se a gente não conseguir fazer essa questão escalar, é muito difícil você conseguir entender como o federalismo fiscal incide, acaba nem conseguindo triangular o federalismo fiscal com a política local. Nessa questão a gente tem um enorme desafio que tem a ver com os instrumentos do orçamento. O orçamento é extremamente opaco, ele já melhorou muito, de todos esses anos que eu venho acompanhando, eu vejo uma evolução brutal no orçamento, em termos de transparência e de informação, mas ele ainda não é territorializado como precisaria ser para que a gente consiga fazer esse trabalho. E não é à toa, porque isso tem a ver com a própria forma como a gente cria o instrumento e a gente pensa o orçamento. A burocracia orçamentária ao pensar no orçamento, ela não focaliza o território em primeiro plano. Não é essa focalização. Isso precisa ser cobrado, para que venha a aparecer no orçamento. Quando o Giusepe traz

o trabalho dele, a territorialização do orçamento federal, é um super esforço que ele faz para chegar no município, mas ele não consegue chegar no distrito, porque isso não está posto, não está pensado assim. E quando a gente olha o trabalho do orçamento municipal, que a Débora trabalhou, o FUNDURB, ela também não consegue chegar no território. As informações do orçamento em São Paulo talvez sejam ainda mais difíceis de territorializar do que uma parte do orçamento federal que é focado no território.

Essa é uma questão instrumental que a gente vai ter que pensar como fazer, é uma briga, porque isso é politicamente gerador de instabilidade, a gente tem que tentar trabalhar por fora como é que repensa essa regionalização e a territorialização do fundo público. Claro, a gente tem trabalhado para além do que o orçamento nos permite, tentando geoprocessar uma série de dados, mas é complexo. O Paulo apresentou esse trabalho super interessante do FGTS chegando nos estados. O Fábio provocou, como é que a gente chega no município? Será que a iniquidade

ainda é maior? Certamente. Mas deve ser super difícil chegar no município. Se a gente pensar, o território de São Paulo e toda a sua iniquidade, será que a gente consegue trabalhar isso? Tem que buscar esse dado. Essa é a primeira questão que eu acho super importante. O orçamento e os seus instrumentos não estão focados nessa escala, isso precisa ser forçado para que a gente consiga retrabalhar isso. E essa é uma mudança também no pensamento da burocracia, que é um ator fundamental. Ela tem, até que mudar a lógica de como ela compra, pensando no território, para poder mudar a lógica de como ela traduz o orçamento.

Um segundo ponto que também tem a ver com a escala e com o papel do fundo público, é que os orçamentos, o papel do orçamento geral da união e do orçamento municipal, como o Edu destacou, são muito distintos. Quando o orçamento geral da união está pensando no repasse do seu federalismo fiscal, ele vai ser focado em um repasse territorializado e o orçamento municipal não é, as disputas são distintas e é fundamental entender essa lógica de

disputa distinta dos atores que estão no local, estão no urbano. O trabalho do Edu traz muito bem isso, a disputa no âmbito local, a partir do fundo público, ela ilumina questões que não são claras no orçamento federal. Você vai ter essa disputa de várias camadas que vão aparecer no território e dentro do orçamento dos municípios, que não é claro, é outro nível de disputa. O orçamento federal, o orçamento municipal, a gente tem níveis de disputa diferentes, quando a gente pensa o território e eu acho que o trabalho da Telma traz uma questão muito importante, que é o nível de disputa que vai para o bairro, que não é uma questão trivial, ela incide na parte discricionária do orçamento, que é uma parte pequena, mas absolutamente simbólica e fundamental.

A discricionariedade é um outro ponto que gostaria de falar. A gente entende ainda pouco da discricionariedade, porque a discricionariedade orçamentária é distinta da discricionariedade política. A discricionariedade orçamentária, a gente está chamando aquela parte do orçamento que eu posso decidir depois

das regras do federalismo, das regras do gasto público, do teto. Enfim, essa discricionariedade orçamentária, ela tem amarras políticas, eu não posso decidir qualquer coisa, eu vou decidir dentro do que eu combinei com os *brokers*, com as empresas, eu vou decidir dentro do que eu não combinei, uma discricionariedade orçamentária e uma política, elas não são exatamente iguais. E dentro do incrementalismo, tem amarras, mas também tem uma parte de decisão interna, dentro da parte incomprimível do orçamento, ela tem amarras, mas tem uma parte que eu incido, quando eu faço rupturas, a gente tem uma progressividade que vai fazendo com que, por exemplo, eu tenho que gastar recursos em educação. Isso é obrigatório, é uma parte que eu não consigo mexer no orçamento, mas como eu gasto em educação é uma decisão. Eu posso decidir se eu pago mais salário ou se eu construo mais creche, isso é decisório dentro daquilo que é regrado e o discricionário, ele é discricionário da política, mas ele pode ter amarras, uma discricionariedade orçamentária, mas que tem amarras políticas e tem amarras geográficas também, dentro

do que a Lu falou, não pode fazer o que quiserem em qualquer parte do território, porque eu tenho rios, tenho a topografia que me impede. Essa questão, acho que a gente ainda tem que entender melhor, a parte da discricionariedade, como é que ela é construída. Nesse caso, discricionariedade orçamentária, pensando questões que até o Samuel traz. Pensando o quanto a burocracia decide, o quanto os atores políticos decidem e também as questões que a própria Lauana colocou, dentro daquilo que é regrado na educação, também tem uma discricionariedade ali dentro.

Outro ponto, pensando nos instrumentos e a questão da análise política de políticas públicas, a formulação e implementação, eu acho que essa é uma questão fundamental para nossa compreensão, como o Edu falou, como a Lu falou, mas eu acho que os instrumentos estão nas duas fases. Quando eu formulo o orçamento, eu estou usando alguns instrumentos, se eu pensar em receitas, tem uma decisão de receitas de instrumentos que eu uso e tem instrumentos que eu não uso. Por exemplo, se eu cobro uma taxa, eu

cobro imposto, é uma decisão, é um tipo de instrumento que me leva pra um tipo de financiamento. A renúncia de receita de um imposto é um tipo de instrumento que eu uso, que me permite aumentar ou reduzir o fundo público, direcionar, influenciar investimentos para fora do orçamento. O uso das PPPs, tem uma série de decisões que desde a formulação tem disputa. E que vão ter consequências depois na implementação. Então, são dois níveis de disputa com talvez atores distintos que participam das duas fases, a burocracia pode incidir mais propriamente, talvez, na implementação, mas ela também incide nas propostas de formulação. Quando a gente pensa na discussão, que o próprio Samuel fez da limpeza urbana na dissertação dele, ao abrir mão da taxa, José Serra, quando vira prefeito, abriu mão de um instrumento que poderia, muito fortemente, financiar uma parte da política e abrir a discricionariedade para outras. Enfim, a gente tem instrumentos disputando espaço nos dois lugares e se entrelaçando, com consequências, criando *path dependence*, criando espaços de incompreensão e também de discricionariedade.

Por fim, está relacionado com isso tudo, mas só um destaque, é que tem várias coisas que estão fora do orçamento: renúncias, as PPPs, as possibilidades de cooperação, que tem decisões do ator público, tem decisões de mercado, tem uma série de pressões e que não tem, propriamente, as amarras dentro do fundo público, do orçamento geral da união, dentro do orçamento do município, mas são muito importantes. Isso está muito claro na discussão do Reino Unido, a Betina traz isso, tem questões que não passam por orçamento, mas passam por decisões da economia política que o Edu traz, da financeirização. Como é que esses atores agem? Nessa discussão que eu tive recentemente em Londres, a gente discutia bastante que a discricionariedade do prefeito Londrino é pequena, mas o seu poder de alcance, de influência, é enorme, para fora do orçamento, não dentro do orçamento. No orçamento, ele manda pouco, mas para fora do orçamento o poder de influência para grandes projetos que o prefeito tem é enorme. Isso movimenta fundos, muitas vezes não públicos, mas que pode ter alguma

ancoragem em fundo público. A gente ainda compreende pouco isso aqui no Brasil, como é que isso está funcionando. A gente compreende pouquíssimo a renúncia de receita. E a renúncia de receita é algo fundamental. Como o trabalho do Gabriel mostra, em São Paulo, a gente renuncia duas vezes [o orçamento] da Secretaria de Transporte, quatro vezes [o orçamento] da Secretaria de Habitação. Então, isso não está dentro do fundo público, mas é fundo público, que está sendo usado por atores privados para um outro tipo de intervenção no mercado. Não é simplesmente uma captura, é um poder decisório do Estado de fazer isso em construção ao longo do tempo, com diferentes atores que vão alternando e construindo essas políticas. Enfim, a gente tem muitos desafios, pensando nessas questões do papel do fundo público, da escala e desses vários instrumentos, tentando aqui dialogar com vocês. Muito, muito obrigada. Eu acho que a gente vai ter que adensar mais. Vamos ver o que Edu achou, de tudo que a gente comentou, para gente ir seguindo aqui.

Professor Eduardo Marques Bom, não sei nem se eu tenho como reagir a essas observações que vocês fizeram. Eu vou começar pela questão da escala, tentando ser breve para abrir mais espaço para as pessoas falarem, que agora seria bom que os participantes também fizessem questões. Acho que tudo isso que a Lu falou sobre o espaço interescalar é importante, eu acho que isso está presente nas apresentações e isso é uma coisa fundadora do pensamento dos estudos urbanos, mas eu diria que não é só o esforço para fazer descer as categorias até embaixo, mas conectar as escalas. Eu acho que isso que a Ursula destacou, que a Telma está fazendo, é difícil fazer esse esforço, que é entender qual é o papel daquela localização específica, singular, e quais são os mecanismos, atores ou processos que fazem essa conexão pra cima e pra baixo. Acho que alguns dos trabalhos que foram apresentados sobre o nível federal, também podem permitir essa mesma conexão, do financiamento das políticas federais para políticas locais, passando através dos fundos e dos programas, que não chegam até o território propriamente da cidade,

mas chegam ao município vindo de cima e faz parte dessa lógica transescalar também. Tem uma política multiescala, uma *politics* multiescala, que eu acho que é preciso incorporar, entender. Isso passa pelos políticos, passa pelo sistema de partidos e pela forma como os partidos costumaram administrações em nível federal, em nível nacional e nos municípios, passam por dentro das comunidades profissionais, por diversos elementos que a gente não trouxe aqui porque não era o caso, mas que estão por trás desses processos todos que vocês falaram.

Acho que um outro elemento importante é a discricionariedade, que é central para pensar, e agora no final a Ursula falou uma coisa que é super importante, que não é captura, é abdicação. Rapidamente, a literatura crítica igualou as duas coisas, uma vez que está acontecendo e tem alguém interessado, aquele interessado fez alguma coisa oculta para fazer com que aquilo acontecesse, certo? Quando na verdade a abdicação, muitas vezes, e abdicação por um outro tipo de raciocínio, esse raciocínio pode envolver até corrupção, mas

além disso envolve cálculo político, eleitoral, de outra natureza, um *trade-off* entre perdas e ganhos. Você perde orçamento, perde a capacidade de investimento, mas por outro lado você ganha pontos com atores que vão te financiar lá na frente, um negócio mais importante que é a sua reeleição ou coisa do gênero. Ou vão produzir um projeto que seja mais especificamente bem localizado, que vai ter importância. Então, a incorporação da lógica política pressupõe pensar a discricionariedade, porque se tem política, tem decisão. Se tem decisão, tem possibilidade, tem alternativas, mesmo que elas possam ter probabilidades de sucesso muito diferenciadas, uma que seja muito provável, a outra seja muito pouco provável, mas de qualquer forma elas são operadas nessas decisões.

Professora Luciana Royer Bom, eu queria amarrar isso com uma outra coisa, faz um ano que a gente fez um seminário, que o Edu também participou, sobre os dez anos do Minha Casa, Minha Vida. E o Minha Casa, Minha Vida é um programa que tem uma série de trabalhos acadêmicos,

mestrados, doutorados, alguns TCCs, muitos estudos de caso, olhados das mais diversas formas. Eu me lembro da dissertação do Leandro, orientando do Edu, das discussões que a gente fazia, das entrevistas que foram feitas à época. E o Minha Casa, Minha Vida, pra gente, pra mim, especialmente, eu acho que ele é um exemplo perfeito de como essa conexão entre esses temas, os quais a gente está tratando, como essa conexão é importante, qual é o *trade-off* entre você ser um gestor público, na esfera da União, estar enfrentando uma crise econômica gravíssima e precisa trabalhar com essa retomada da economia, mas você também sabe e entende, que você vai trabalhar em esferas e vai comprometer parte do seu apoio político, porque você vai ter que rifar uma parte da sua base de apoio. Mas o que você faria, então? Qual o desenho da política? Você repassaria, como a gente sempre falou dos recursos do SNHIS? Você passaria os recursos do Minha Casa, Minha Vida para o fundo estadual, então, para o fundo municipal, para então esse fundo municipal alocar melhor esses recursos em termos locais, e discutir com os conselhos,

aonde construir melhor ou não? Ou você segura e coloca isso tudo para operação em um agente financeiro que tem uma capilaridade nacional e ganha velocidade e escala, escala no sentido numérico, e ganha escala na construção de unidades habitacionais em um período curtíssimo de tempo. Esse *trade-off* na política, sem paixões, olhando, de fato, o que acontece, é algo muito interessante e que a gente acaba não trabalhando, ou há uma defesa acalorada do Minha Casa, Minha Vida, ou uma crítica acalorada do Minha Casa, Minha Vida, também, que a gente não consegue, de fato, e, de um certo ponto de vista, entender as escolhas e os *trade-off* e faz com que a gente consiga entender melhor o objeto, o que é o programa. E, de fato, onde ele chegou, pra quem ele chegou, como ele chegou, do que ter uma opinião própria a respeito do problema, compreender, de fato, como se dão essas articulações.

Professora Ursula Peres Eu acho um enorme desafio nessa discussão, a questão da implementação do Minha Casa, Minha Vida e, de novo,

pensar o processo da sua formulação e como trazer isso para o território. E eu, do meu lado, fico pensando toda a discussão do financiamento dos fundos que são utilizados pelo Minha Casa, Minha Vida, como é difícil você conseguir identificar isso, o processo de identificação dos fundos Minha Casa, Minha Vida são difíceis. Então, essa é uma discussão super complicada de fazer, que é um desafio enorme para gente pensar, com esses três pontos que o Edu colocou.

E eu estava aqui, olhando, também, agora, as perguntas do chat, e trazendo aqui no diálogo, algumas pessoas concordando com o ponto do Edu, dessa discussão da economia política da financeirização, ela ainda é muito focada nessa questão ensaística, esse é um ponto pra gente pensar, ficou colocado pra um outro momento, mas acho que é algo que tem que contornar nossa discussão, a discussão do que não está no fundo público, no que não dialoga no fundo público.

Professora Luciana Royer É muito ensaística, deixa eu fazer a defesa, tem muito trabalho, com muita base empírica, entendendo, na verdade, as estruturas da empresas, como as empresas se articulam, a empresa dentro dela mesma. Agora, a especificidade na relação da empresa com determinado território, determinado pedaço desse urbano municipal, esse ainda é difícil de avançar. Então, se há trabalhos importantes sobre operações urbanas, dialogando também com a Marília, não acho que é demais estudar operação urbana, operação urbana tem vários pontos ainda. Então, tem trabalhos muito interessantes que tentam fazer essa articulação.

Mas é isso, eu queria só ressaltar também um problema que a gente enfrenta, que você tocou, que é especialmente delicado para questão urbana, que é a ausência de dados confiáveis. É muito difícil trabalhar. Para educação e saúde, o fato de você ter as políticas cravadas na constituição, você tem dados com mais clareza, com mais facilidade de acesso, mais regularidade, dados mais fáceis, mais confiáveis, vamos dizer assim.

Para nossa área, isso é um esforço descomunal, porque você não tem nem um sistema que é o sistema tesouro nacional, os municípios não preenchem quando não é educação e saúde. Então, quando preenche, você não tem uma qualidade do dado boa pra isso. As pesquisas, a MUNIC/IBGE é muito limitada, você não consegue avançar no sentido dessa integração. Ela é muito boa para outros aspectos, mas é limitada nesse ponto. Além do que, não sabemos se vamos continuar tendo o CENSO ou coisas assim, mas que é um outro ponto. A questão é um problema mesmo, porque a gente acaba trabalhando estudo de caso, porque é o que a gente tem. A gente tem muitos alunos na FAU/USP que trabalharam em prefeituras e em governo do estado que trazem isso, a gente vê isso na ANPUR também. Trazem dados e experiências próprias, dos programas que trabalharam, mas você não consegue construir um diálogo em relação a isso. É isso que o Edu falou, a gente vê muitos dos instrumentos transpassando os diversos trabalhos, mas você não consegue, na verdade, ter uma base de dados do orçamento, especificamente, que ajude a construir essas articulações.

Professora Ursula Peres Essa questão dos dados, eu fico aqui pensando, reclamando dos dados de educação, podia ser melhor, estou lá trabalhando, mas, comparativamente, aos dados do urbano, educação tem muito mais dados. A gente tem tentado construir um banco de dados dos municípios e quando a gente tenta focalizar as funções de habitação, urbanismo, é muito precário mesmo, porque a própria contabilização dos dados nessa função é feita de uma forma que você não sabe, não consegue ver o que está ali dentro. A partir do ano que vem deve ter uma mudança nisso, para o sistema de matriz de saldos contábeis, a gente vai conseguir entrar no orçamento dos municípios. Mas aí vai ter que formar uma série, vai ter mais informação para cruzamentos de categoria econômica, saber dentro das funções o que tem lá dentro, vai conseguir ter mais dados, pelo menos é a decisão que eu entendi que o Tesouro tomou para o ano que vem nos municípios. Então, é possível que a gente tenha mais informações e consiga ver, mas isso também depende da capacidade estatal instalada nos municípios, que é muito diferente quando se

olha por porte. Você olha as capitais e consegue até os dados detalhados, mas você vai descendo, os municípios médios, pequenos, vai ficando mais complexo. Então, pra chegar nessa escala do território a gente tem uma heterogeneidade no Brasil muito, muito grande.

Professor Eduardo Marques Eu acho que a estratégia, nesse sentido, tem que ser uma estratégia necessariamente de método misto, em que você tenta tirar o máximo que pode de cada tipo de informação, da informação desagregada, da informação administrativa local. Tem, por outro lado, muita informação administrativa em muitos municípios. Quer dizer, muitos comparando com cinco mil quinhentos e setenta, mas então fazer uma estratégia que seja uma estratégia mista. Aprender daqui, aprender dali. Acho que a situação dos dados vai piorar. Tendo a achar que vai piorar. Num certo sentido, o Brasil é um país com muito dado, comparativamente. Mas eu acho que agora a gente vai ficar mais precário. Na medida em que o tempo vai passando acho que tem uma degrada-

ção desses sistemas federais e não é nem uma questão, porque o urbano, quando a gente compara com a educação, a educação é um setor de política pública, o urbano não é um setor de política pública. É uma dimensão do mundo. Tem vários setores de política pública dentro do urbano. Mas nem dentro dos setores, por exemplo, saneamento, que é um negócio super direto e reto, tem uma discussão sobre os indicadores desde a década de sessenta, dos indicadores de cobertura, etc, não tem nenhuma sofisticação, é uma coisa quantificada, está pagando, não está pagando, está recebendo água, não está recebendo água, quanto está recebendo de água, que tipo de rede de esgoto que tem, mesmo numa área que é setorial, a gente não consegue ter dados de boa qualidade e recentes. Realmente, o urbano não é das áreas mais bem aquinhoadas com os dados, os dados de mobilidade, tem gente produzindo coisas incríveis com mobilidade, só que inventando dado, com estratégia de celular, o bilhete único.

Professora Luciana Royer Vamos encerrar, agradecendo muitíssimo a participação de todos, o Edu em especial, a todos os debatedores, a Prof^a Livramento, Fábio Pereira, a Prof^a Magaly e os nossos apresentadores, nossos alunos. Estamos tentando avançar nessa articulação, entender esses *layers* de investimentos históricos nas cidades brasileiras. Agradeço muito, muito mesmo, o vídeo estará disponível no canal do Youtube da FAU/USP e a forma de publicação ainda está em estudo. Agradeço a todos, em especial, novamente, o apoio institucional da FAU, da EACH, do CEM e da FAPESP.

CORPO TEXTO Montserrat (OTF) | Light

TÍTULOS Kiona | Bold

NÚMERO DE PÁGINAS Kiona | Bold

ORGANIZAÇÃO



PARCERIA
DE FOMENTO



ISBN: 978-65-89514-05-3

CDL



9 786589 514053