

# Partidos e instituições nas políticas viárias em São Paulo - 1978/2016

Eduardo Cesar Leão Marques<sup>I</sup> ,  
Gabriela Trindade de Almeida<sup>II</sup> 

DOI 10.1590/1678-987321298003

<sup>I</sup>Departamento de Ciência Política e Centro de Estudos da Metrópole, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

<sup>II</sup>Centro de Estudos da metrópole, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

**Palavras-chave:** políticas públicas; infraestrutura viária; instrumentos de política pública; operações urbanas; partidos políticos.

**RESUMO Introdução:** Esse artigo analisa as políticas de infraestrutura viária no município de São Paulo em 12 governos ao longo de 38 anos (1978-2016). A literatura sobre políticas públicas urbanas é pouco desenvolvida, em grande parte pelo escasso diálogo teórico entre a ciência política e os estudos urbanos. Esse artigo contribui para o campo ao analisar os principais elementos políticos e institucionais que cercam uma política pública central para o funcionamento das cidades e suas dinâmicas de poder. **Materiais e Métodos:** O trabalho se baseia em entrevistas com atores do setor, consultas a documentos e levantamento primário dos contratos do poder público com empreiteiras, coletados diretamente no Diário Oficial do Município. **Resultados:** A análise dos investimentos indica que essas políticas são explicadas principalmente por duas dimensões combinadas. Por um lado, por distinções político-ideológicas entre governos, que imprimiram preferências e ênfases em diferentes tipos de programas. A principal diferença se dá entre os governos de direita e os demais, com os primeiros concentrados em obras maiores e mais caras, contratadas com empreiteiras de maior porte e concentradas em certos tipos de obras. Por outro lado, a política foi fortemente influenciada pela crescente influência de instituições e instrumentos de política pública recentes, que geraram insulamento das contratações e alavancaram volumes substanciais de recursos adicionais para a política. **Discussão:** Os resultados confirmam a relevância de argumentos da teoria do governo partidário, mas também a urgência da incorporação de elementos institucionais na análise de políticas urbanas.

Recebido em 23 de Outubro de 2020. Aprovado em 29 de Julho de 2021. Aceito em 9 de Setembro de 2021.

## I. Introdução<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Agradecemos aos comentários e sugestões dos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política*.

Esse artigo analisa as políticas de infraestrutura viária no Município de São Paulo em 12 governos ao longo de 38 anos (1978 a 2016), partindo da investigação dos programas desenvolvidos e de contratos assinados pela Prefeitura Municipal de São Paulo com empresas de engenharia. A análise indica que a política pode ser explicada no período principalmente por duas dimensões combinadas. Em primeiro lugar, destacam-se as distinções político-ideológicas dos governos, que imprimiram preferências e ênfases em diferentes tipos de programas com objetivos distintos, confirmando a relevância de argumentos da teoria do governo partidário (*partisan politics*). Por outro lado, a trajetória da política indica a paulatina construção de um complexo arcabouço de gestão e governança, em especial com o desenvolvimento de certos formatos institucionais e instrumentos de política pública (Lascombes & Le Galès, 2012), confirmando a urgência da incorporação de elementos institucionais na análise de políticas urbanas.

O campo das análises sobre políticas públicas urbanas é relativamente pouco desenvolvido no Brasil, em grande parte pelo escasso diálogo teórico entre a ciência política e os estudos urbanos (Marques, 2018), algo também presente no cenário internacional (Judd, 2005). Enquanto a ciência política se afastou do estudo do poder nas cidades, ao menos desde os anos 1970, os estudos urbanos nunca consideraram de forma central o papel e a agência das (e nas) instituições políticas da cidade. Como resultado, políticas públicas centrais para o funcionamento das cidades e cruciais para as dinâmicas de poder em torno delas permanecem quase completamente inexploradas, com exceção de alguns poucos estudos de corte urbanístico. O presente artigo contribui para o

campo ao analisar os principais elementos políticos e institucionais que cercam as ações do Estado na maior cidade do país, partindo de densa investigação dos conteúdos de políticas implementados ao longo desse amplo período.

Políticas viárias são centrais em grandes cidades, mas em São Paulo guardam especial relevância. Ao longo da construção da cidade, a matriz rodoviária da mobilidade urbana (Nobre, 2010a) tornou as obras viárias uma das principais formas de promoção de fluidez, em especial para o transporte individual (Requena, 2018). Esse último é responsável por aproximadamente 30% dos deslocamentos diários, e por cerca de 45% das viagens motorizadas de forma quase constante desde o final dos anos 1980 (Metrô, 2019).

Além disso, a realização de obras viárias esteve no centro dos projetos políticos de várias gestões municipais, consumindo 4,4% dos recursos orçamentários no período. Isso pode parecer pouco, mas a maior parte do orçamento não é de uso livre. Apenas para oferecer um parâmetro, cerca de 2,4% do orçamento de 2014 era compressível e de uso discricionário (Peres, 2018). Portanto, não apenas tais obras receberam elevada prioridade, como também envolveram o desenvolvimento de estratégias específicas de financiamento por parte do poder público local.

Historicamente, a centralidade viária sempre foi explícita para o grupo político de direita que controlou a política local em parte do período, e que tinha entre os seus quadros dirigentes egressos da comunidade local de engenheiros (Marques, 2003). Entretanto, apesar desse grupo político ter declinado eleitoralmente desde os anos 2000 (Limongi & Mesquita, 2011), o destaque a tais políticas não o acompanhou. Em todo o caso, os governos diversos claramente adotaram prioridades diferentes. Entender tais variações é o principal objetivo desse artigo.

Partimos de material obtido em entrevistas com atores do setor, consultas a documentos e levantamento primário dos contratos do poder público com empreiteiras, coletados diretamente no Diário Oficial do Município, na versão impressa entre 1978 e 2000, e no site da Imprensa Oficial do estado de São Paulo entre 2001 e 2016. Esse último levantamento gerou um banco de dados<sup>2</sup> com 4.070 contratos, sem contar os vários tipos de aditamentos. Ao mesmo tempo, recompusemos, a partir de documentos e entrevistas, as principais iniciativas e programas de cada administração, cruzando-os com os dados de gasto. O tratamento de tais informações permite recompor os perfis temporais e governamentais da política.

A política viária em São Paulo foi desenvolvida no período por uma sucessão de agências, renomeadas usualmente pela inclusão ou exclusão de programas específicos - Secretaria de Serviços e Obras Municipais, Secretaria de Obras, Secretaria de Vias Públicas, Secretaria de Infraestrutura Urbana e Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras, além das empresas públicas EMURB e SP Obras. Marques (2003) analisou a trajetória das políticas até 2000, indicando a centralidade das diferenças programáticas das gestões, com claras distinções entre as de direita e os demais governos. O artigo que o leitor tem nas mãos testa a relevância daquele argumento em um número maior de governos, mas notadamente mais diversificado em termos político-partidários, em especial pelo declínio relativo da direita local a partir dos anos 2000 (Limongi & Mesquita, 2011). A análise confirma a centralidade das diferenças ideológicas dos partidos dos prefeitos, mas acrescenta um elemento institucional que tem se tornado crescentemente importante associado a instrumentos de política pública desenvolvidos nos últimos 20 anos.

Desde os anos 1970, os contratos de maior valor já eram viabilizados através da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), cujo formato institucional

<sup>2</sup> Para mais informações sobre o banco de dados ver gabitrindade1 (2021).

<sup>3</sup> O conceito de insulamento burocrático diz respeito à condição de isolamento da burocracia estatal de pressões de grupos políticos e sociais (Nunes, 1997), fazendo referência ao isolamento proporcionado por uma ilha.

facilitava o insulamento<sup>3</sup> dos procedimentos e reduzia a sua publicidade, reduzindo os custos políticos associados à execução de obras de grande valor (Marques, 2003). Desde meados da década de 1990, mas mais claramente desde o início dos anos 2000, entretanto, as grandes obras de infraestrutura ganharam o reforço institucional das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) e suas ferramentas de implementação (Sarue & Pagin, 2018), com consequências não somente para a governança da política, mas principalmente para o seu financiamento.

As Operações Urbanas são instrumentos delimitados no Plano Diretor que relaxam parâmetros urbanísticos (gerando terra virtual - *air rights*) no seu perímetro em troca de pagamento, capturando parte das rendas de valorização fundiária geradas pelas obras. Os recursos obtidos financiam as próprias obras, mas só no perímetro (diferentemente de outras formas como a outorga onerosa do direito de construir). Remontam às parcerias do Plano Diretor do Município de São Paulo 1985/2000 de Covas e à Lei de desfavelamento de Quadros, mas ganharam impulso desde o governo Maluf, e principalmente do governo Suplicy após o Estatuto das Cidades e com os Certificados de Potencial Adicional de Construção - Cepacs (Sarue & Pagin, 2018). Tal instrumento vem se transformando, com crescente regulamentação e especificação que permitiram arrecadação cada vez maior e crescente centralidade na fiscalidade local (Peres, 2018; Lessa, 2021).

A análise é desenvolvida em quatro seções, além dessa introdução e da conclusão. A seção II apresenta os principais modelos teóricos para a explicação das políticas do urbano, especificando a contribuição do artigo. Na seção III conceituamos as políticas viárias estudadas, assim como a política paulistana. Na seção IV resumimos as principais iniciativas e programas dos governos do período. A seção V analisa a trajetória dos investimentos viários por governo, os tipos de obra, os principais vencedores de licitações e as suas formas de contratação. Nas considerações finais, resumizamos os principais resultados em diálogo com a literatura.

## II. O que explica as políticas do urbano<sup>4</sup>?

<sup>4</sup> O termo “políticas urbanas” pode sugerir que a análise enfoca as ações do Estado que operam na escala local e, portanto, têm efeitos sobre as dinâmicas ocorridas nas cidades. Diferentemente, a ideia de “políticas do urbano” precisa as políticas próprias da cidade, que a tem como seu objeto. Trata-se de um conjunto de ações estatais que age sobre o tecido urbano - o espaço social da cidade e seus territórios -, incluindo as políticas de produção direta e indireta do espaço construído, cuja implementação contribui para as espacialidades da cidade ao influenciar a sociabilidade urbana (Marques, 2018).

A trajetória dos estudos sobre poder político e políticas do urbano é longa e rica. Como é já amplamente conhecido, esses debates nasceram nos anos 1950 e 1960 nos Estados Unidos, opondo a teoria das elites ao pluralismo. Autores da primeira corrente, como Hunter (1953), defendiam que as políticas públicas de diferentes áreas seriam controladas de forma duradoura e abrangente por uma elite, definida como as posições mais elevadas da estrutura social local. Em oposição a esse argumento, autores do pluralismo, como Dahl (1961), defenderam a não existência de grupos capazes de controlar ampla e duradouramente todas as dimensões do poder político, sendo necessário analisar em detalhes as dinâmicas da política local, e não apenas as estruturas sociais.

Nas décadas de 1970 e 1980, outras duas importantes linhas de estudos sobre a política da cidade foram desenvolvidas, derivadas da economia política - as máquinas de crescimento e os regimes urbanos. Para Molotch (1976), o principal expoente da primeira linha, a escassez de recursos causada pelo federalismo fiscal norte-americano deixaria os governos locais dependentes dos investidores privados, em especial dos “ligados à terra”, forçando-os a tornar as cidades em máquinas de crescimento movidos a projetos de renovação urbana. O conceito de regimes urbanos (Stone, 1993) expandiu a interpretação, sustentando que governar não decorreria apenas da autoridade formal dos governos, mas da capacidade de induzir a cooperação de atores privados (em especial os interesses ligados à valorização da terra), dada a concentração de recursos em suas mãos. Disso resultariam diferentes tipos de regime urbano a depender dos

atores envolvidos, seus recursos e relações, sendo apenas um deles focado no crescimento.

Desde os anos 2000, o campo tem sido gradativamente dinamizado por dois eixos complementares. Por um lado, em especial na Europa, a literatura sobre poder na cidade tem incorporado contribuições sobre governança (Pierre, 2011; Le Galès, 2015), assim como do neoinstitucionalismo (Lowndes, 2001), trazendo as instituições políticas para o centro dos estudos, mas sem perder de vista a interação e os conflitos entre atores. Uma forma de conceituar os contingentes, múltiplos e por vezes incongruentes processos de controle político tem sido deslocar a clássica pergunta “quem governa” para “quem governa ou que”, assim como “quem governa o que os governos não governam” (Ugalde & Le Galès, 2018; Marques, 2018; Andreotti, 2019; Le Galès, 2020; Lessing, 2021).

Em paralelo, tem ocorrido descolamento similar nos Estados Unidos nas pontes recentes construídas entre os estudos de política americana e comparada, por novos estudos preocupados com a política das cidades (Hajal & Trounstein, 2017; Einstein & Glick, 2018; Pasotti, 2010). Como no caso anterior, as disputas políticas e suas instituições (como os partidos), assim como as instituições e organizações envolvidas com a produção de políticas ganharam o centro das análises.

Os deslocamentos produzidos por esses eixos têm destacado dois elementos cruciais para a presente análise. O primeiro diz respeito à identificação ideológica dos prefeitos e à relevância da política partidária (*partisan politics*). Esse argumento foi utilizado recentemente para explicar as transformações das políticas nacionais da América Latina na chamada *pink tide* (Levitsky & Roberts, 2011), e nas cidades norte-americanas para dar sentido às diferenças substantivas (e sistemáticas) de políticas entre prefeitos de colorações políticas distintas (Hajal & Trounstein, 2017; Einstein & Glick, 2018). O segundo elemento se relaciona com as instituições políticas em si, seus formatos organizacionais (Lowndes, 2001) e instrumentos de política pública (Lascoumes & Le Galès, 2012). Caminhando nessa direção, defendemos em Marques (2018) que programas redistributivos urbanos em São Paulo podem ser explicados pela combinação de dimensões e mecanismos da *politics* urbana, com destaque para a questão partidária, com atores e processos do curso de produção das próprias políticas.

A aplicação dessas ideias não é nova, embora a maior parte dos estudos urbanos ainda desconsidere as instituições e a sua política, ou no máximo as incorpore de forma periférica, centrando atenção em processos e atores sociais (movimentos sociais, ou incorporadores imobiliários, por exemplo) ou em dimensões sistêmicas (como a financeirização). Por outro lado, a ciência política tematiza as cidades muito periféricamente e de forma teoricamente subordinada, sustentando sua irrelevância ou centrando sua atenção na migração de modelos mais gerais, tanto no exterior (Judd, 2005), quanto no Brasil (Marques, 2018).

A ênfase nas instituições e nas políticas em si é ainda mais escassa em estudos sobre políticas de infraestrutura. As raras exceções envolvem estudos sobre a implementação de projetos federais de infraestrutura urbana em Porto Alegre (Magalhães Júnior, 2019), sobre a formação histórica da estrutura viária paulistana (Rodrigues, 2008), e a já citada análise das políticas de vias públicas desenvolvida em São Paulo (Marques, 2003). Além desses, alguns poucos estudos de caráter descritivo e/ou espacial abordarem canalizações de córregos (Travassos, 2004) e infraestruturas de drenagem (Ostrowsky, 1989), assim como sua influência sobre os preços da terra (Barbosa, 2012), sobre a estruturação da cidade (Zmitrowicz & Borghetti, 2009) e mobilidade urbana (Rolnik &

<sup>5</sup> Enquanto órgãos dedicados à política habitacional como Cohab e CDHU já foram objeto de nada menos que doze teses de doutorado e dissertações de mestrado apenas na USP, o único trabalho focado especificamente na EMURB é Heck (2005), até onde vai nosso conhecimento (cf. BDTD, 2001).

Klintovitz, 2011). Desconhecimento ainda maior impera sobre as agências e instituições públicas envolvidas na produção da política, em especial SVP, EMURB, SIURB e SP Obras<sup>5</sup>.

Uma situação diversa envolve o principal instrumento desenvolvido no período para renovação urbana, mas que mais e mais se associou às grandes obras viárias - as OUCs. Nesse caso, as áreas temáticas de planejamento ou de direito desenvolveram literatura densa que não apenas historiou o seu desenvolvimento em São Paulo (Castro, 2006; Martynychen, 2011), mas demonstrou seus efeitos urbanos regressivos e concentradores (Maricato & Ferreira, 2002; Fix, 2004; Wilderode, 1997). Enquanto algumas análises interpretaram as OUCs como instrumento para projetos urbanos e renovação (Alvim *et al.*, 2011; Maleronka, 2010), a maioria as enquadrando criticamente como mecanismo de valorização fundiária (Maricato & Ferreira, 2002; Fix, 2004; Wilderode, 1997), associado à financeirização da cidade (Stroher, 2017), reproduzindo desigualdades urbanas pela concentração de investimentos públicos. Sem negar tais dimensões, outros autores nos lembraram que infraestruturas similares já geravam efeitos regressivos em nossas cidades há décadas, de forma inteiramente financiada pelo fundo público (Bonduki, 2010).

Por outro lado, estudos recentes centrados em aspectos institucionais das OUCs e na política que as cerca (Sarue & Pagin, 2018; Lessa, 2021) têm sugerido a relevância de duas dimensões em suas operações - sua capacidade de gerar insulamento na implementação de grandes projetos, e o aporte de recursos externos ao tesouro municipal, elemento central considerando as restrições orçamentárias vividas pelas cidades brasileiras, especialmente em gastos discricionários (Peres, 2018). Portanto, sem negar suas consequências fundiárias e de desigualdade, a criação de OUCs pode também estar fortemente associada à busca de insulamento para grandes projetos e a viabilização de recursos extrafiscais para os governos municipais.

### III. Conceituando políticas viárias e localizando governos e suas políticas em São Paulo

O presente artigo analisa as políticas de infraestrutura viária desenvolvidas na cidade de São Paulo ao longo de 38 anos, por 12 governos com matizes ideológicos bastante distintos. A classificação ideológica dos governos brasileiros apresenta desafios analíticos, ao menos por duas aparentes dificuldades. A primeira devido ao número elevado de partidos com baixa clareza programática. Essa opacidade, entretanto, não equivale à ausência de posicionamentos substantivos, o que já foi demonstrado tanto na esfera institucional quanto eleitoral. No Congresso Nacional, a estabilidade dos posicionamentos partidários foi comprovada classicamente por Kinzo (1993) a partir das preferências dos parlamentares, e por Figueiredo e Limongi (1999) através das votações nominais. Mais recentemente, Zucco (2018) classificou as preferências dos congressistas em dois “partidos virtuais” (conservador e progressista), alocando ideologicamente as bancadas dos partidos existentes em esquerda, direita e centro. Por outro lado, Samuels e Zucco (2018) demonstraram os estáveis apoios políticos do eleitorado à ao menos três posições político-ideológicas - PT, PSDB e independentes ou flutuantes. Comportamento igualmente sólido e sistemático transparece nas preferências (desviadas para a direita) do eleitorado municipal (Power & Rodrigues-Silveira, 2019).

A segunda dificuldade diz respeito aos deslocamentos temporais dos partidos no espectro ideológico. Por exemplo, o PSDB do início dos anos 1990 não ocupava a mesma posição no espectro político que ocupa hoje. O mesmo ocorre com o PT. Entretanto, para nos manter nesses dois partidos, como mostraram Araújo e Flores (2019) a partir de discursos parlamentares, ou Power e Rodrigues (2019) baseados em resultados eleitorais municipais, se o PSDB trafegou

<sup>6</sup> Em nível local, São Paulo possui um bom indicador desses deslocamentos com a transformação do arco de coligações de ambos os partidos. Enquanto na primeira vez que concorreu, em 1992, o PSDB tinha apenas o PV como parceiro, na sua primeira vitória, em 2004, já estava acompanhado do PFL (e do PPS). Já na última eleição do período, o PSDB tinha a companhia do PP, DEM e mais outros onze partidos de pequeno porte de direita (além do PSB, PV). Por outro lado, na primeira vez que ganhou a disputa local o PT estava coligado ao PCdoB e ao PCB, mas em sua última eleição vitoriosa tinha consigo o PP (além do PCdoB e do PSB).

do centro à centro-direita, o PT se deslocou da esquerda à centro-esquerda, mantendo suas posições relativas constantes<sup>6</sup>.

Assim, consideramos os governos municipais do ARENA/PDS/PTB/PP/PPB/PPR como de direita, os do PSDB coligado com DEM e PSD (dois partidos de direita) como de centro-direita e os do PT, coligado principalmente ao PCdoB, como de esquerda. Trata-se evidentemente de uma simplificação, e seria possível sustentar (corretamente) que a administração do prefeito Mário Covas, então no PMDB e depois do PSDB, se posicionava mais à esquerda do que a gestão José Serra, coligado com Gilberto Kassab. De forma similar, a primeira gestão do PT, de Luíza Erundina, certamente se posicionava mais à esquerda do que a última, de Fernando Haddad. Entretanto, o que nos interessa são as posições relativas mais ou menos equidistantes dessas forças políticas no período.

Portanto, nos 38 anos cobertos pela presente análise, a cidade de São Paulo foi governada por seis prefeitos de direita (Setúbal, Barros, Curiati, Quadros, Maluf e Pitta), quatro de centro-direita (Lima, Covas, Serra e Kassab) e três prefeitos de esquerda (Erundina, Suplicy e Haddad). Considerando as diferentes extensões dos mandatos<sup>7</sup>, o período envolveu 195 meses de governos de direita, 130 meses de centro-direita e 144 de esquerda.

### III.1. A disputa política e a formação de governo em São Paulo

<sup>7</sup> Lima ficou no cargo apenas dois meses, Curiati onze meses, Serra quatorze meses e consideramos apenas dezoito meses do governo Setúbal.

Nosso período se inicia em 1978, quando a Secretaria de Vias Públicas recebeu a estrutura que a caracterizaria. Os cinco primeiros prefeitos (Setúbal, Barros, Curiati, Lima e Covas) foram indicados pelos governadores paulistas sob a vigência do AI3/1966 do regime militar. Os demais (Quadros, Erundina, Maluf, Pitta, Suplicy, Serra, Kassab e Haddad) foram eleitos pelo voto direto a partir de meados dos anos 1980, após o retorno das eleições diretas para prefeitos de capitais.

Em termos eleitorais e quanto à formação de governo, o período encerrou deslocamentos importantes. Como mostraram Limongi e Mesquita (2011), o cenário eleitoral paulistano foi de intensa competição eleitoral desde o retorno à democracia, mas apresentou clara transformação. A primeira eleição do período apresentou equilíbrio de forças entre a direita, o centro e a esquerda, com vitória da direita (Quadros, PTB), seguida pelo centro (Fernando Henrique Cardoso, PMDB) e em sequência, mas mais de longe, pela esquerda (Eduardo Suplicy, PT)<sup>8</sup>. Entre 1988 e 2000, a disputa foi polarizada entre direita e esquerda, com vitórias da esquerda em 1988 (Erundina, PT) e direita em 1992 e 1996 (Maluf, PDS e Pitta, PPB). A eleição de 2000 representou uma transição, com disputa novamente acirrada entre esquerda (PT), direita (PPB) e centro-direita (PSDB coligado como o PTB). O candidato da direita (Maluf) acabou passando ao segundo turno contra a candidata da esquerda (Marta Suplicy) por uma diferença de apenas 0,14% dos votos da centro-direita (Alckmin), sendo posteriormente derrotado. A partir de então, a disputa eleitoral se redefiniu, opondo coalizões entre centro (aliado à direita) contra a esquerda. Se em 2004 e 2008 a centro-direita venceu (Serra e Kassab, PSDB coligado com DEM e depois PSD), seguidados pela esquerda, essas posições se inverteram em 2012 com vitória da esquerda (Haddad, PT), seguida da mesma coligação de centro-direita (Serra, PSDB-PSD). Em 2016 e 2020, a centro-direita (PSDB e aliados) voltaria a derrotar a esquerda (PT e aliados), mas isso já nos levaria para fora dos limites temporais das políticas analisadas aqui.

Assim, com exceção da primeira eleição municipal direta em 1985 (quando os três campos se mostravam minimamente viáveis), todas as demais até 2000 opuseram a direita (PDS, PTB, PP, PPB) à esquerda (PT, quase sempre coligado

<sup>8</sup> Para todos os resultados eleitorais citados ver dados disponíveis no Centro de Memória Eleitoral, CEMEL (1999).

ao PCdoB). O ano 2000 representou uma segunda transição, novamente com os três campos viáveis. Depois disso a competição passou a opor a centro-direita (PSDB aliado ao DEM e PSD) à mesma esquerda. A quantidade relativa de vitórias demonstra que as preferências políticas do eleitorado paulistano são desviadas para a direita, como tende a acontecer nas eleições locais brasileiras em geral (Power & Rodrigues, 2019).

Esses padrões de oposição se expressaram de forma similar na Câmara Municipal (Marques & Hoyler, 2018), embora nesse caso a esquerda nunca tenha alcançado maioria, mas eventuais pluralidades de cadeiras. Exceto em uma administração (Erundina, PT), os prefeitos construíram coalisões majoritárias negociando apoio por meio de diferentes estratégias, que envolveram a cessão de cargos, secretarias, administrações regionais (ARs)/subprefeituras), além da execução de emendas e atendimentos de pedidos.

### *III.2. A trajetória das instituições do setor de vias públicas*

Em São Paulo, a política de infraestrutura viária esteve a cargo de diferentes órgãos ao longo do tempo. A organização do setor remonta à criação da Diretoria de Obras Municipais (Lei 491/1900), sob direção de Victor da Silva Freire durante o governo de Antônio da Silva Prado, o primeiro prefeito de São Paulo. Em 1936, tal diretoria foi sucedida pelo Departamento de Obras e Serviços Municipais (Ato nº 1.146) e, em 1945, pela Secretaria de Obras e Serviços (Decreto-Lei 333), na primeira (e longa) gestão Prestes Maia. A partir de 1947, essa Secretaria incorporou vários departamentos temáticos, além das comissões do “Plano da Cidade” e de “Estética” (Decreto-Lei 431). Em 1966, a administração Faria Lima (ARENA) criou as Administrações Regionais (Lei 6.882) a partir dos distritos de manutenção da Secretaria de Obras e Serviços, e dividiu a Secretaria em Serviços Municipais e Obras. Em 1975 e em 1977, na administração de Olavo Setúbal (ARENA), as Secretarias de Serviços Municipais e de Obras se tornaram respectivamente Secretaria de Serviços e Obras (SSO) e Secretaria de Vias Públicas (SVP). Em 1987, foi criado o Geprocav - Grupo Executivo do Programa de Canalização de Córregos e Implantação de Vias de Fundo de Vale (Decreto 23.440), importante implementador da política de macrodrenagem (Marques, 2003). Em 2001, a Secretaria foi renomeada como SIURB - Secretaria de Infraestrutura Urbana (Decreto 40.335) e, em 2005, novamente como Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras (Decreto 45.683).

Além dessa Secretaria (em suas várias denominações), outra agência essencial na política foi a Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), criada em 1971 (Lei 7.670) sob Figueiredo Ferraz (ARENA). Esta empresa pública se destacou como braço executor de projetos e intervenções viárias financiada por repasses da Secretaria. Dado o seu estatuto jurídico, apresentava maior agilidade gerencial, menores restrições legais e menor transparência quanto a seus contratos (Marques, 2003). Em 2009, o prefeito Kassab (DEM) cindiu a EMURB (Lei 15.056) em duas empresas - São Paulo Urbanismo (SP Urbanismo) e São Paulo Obras (SP Obras). A primeira foi vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), com responsabilidade de desenvolver projetos urbanos, e a segunda herdou a contratação e gerenciamento das obras da SIURB. Embora a política envolva vários tipos de atividades, a crescente complexidade do setor esteve a serviço principalmente dos desafios do desenvolvimento de obras de grande porte, cada vez mais frequentes, como veremos a seguir.

#### IV. Os governos e suas políticas do urbano

Para melhor situar os investimentos analisados neste artigo, resumimos nessa seção os principais programas desenvolvidos por cada administração. Como veremos, a trajetória dos programas já indica destacadas diferenças no conteúdo substantivo das políticas de cada gestão, conforme os partidos que controlaram o executivo municipal. De uma forma bastante esquemática, as políticas se situaram no entrecruzamento de duas escolhas: investir nas periferias, em especial em pequenas obras dispersas ou em grandes obras no setor Sudoeste; priorizar o transporte por automóvel ou coletivo.

O governo de Olavo Setúbal (ARENA), entre 1975 a 1979, foi marcado por fortes restrições orçamentárias, minoria no legislativo<sup>9</sup> e efervescência de movimentos sociais urbanos intensamente mobilizados em especial pelas Sociedades de Amigos de Bairros<sup>10</sup>. Como resposta, sua gestão expandiu programas sociais em áreas como educação, construindo novas escolas, creches, centros de esportes e parques, e criando a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB) e a Comissão de Loteamentos Clandestinos, embora sempre de forma insuficiente frente à demanda (PMSP, 1992). No que diz respeito às favelas, a prefeitura foi ambígua, removendo diversos núcleos, mas criando o Fundo de Atendimentos à População Moradora de Habitação Subnormal (FUNAPS) para financiar obras e serviços (Bueno, 2000). Sua gestão também construiu avenidas estruturais associadas a obras de drenagem, como a Aricanduva e a Juscelino Kubitschek (PMSP, 1992).

O governo de Reynaldo de Barros (ARENA) prosseguiu entre 1979 e 1982 com investimentos nas periferias, sobretudo com creches e escolas. As intervenções em favelas se intensificaram, embora mais uma vez de forma fragmentada e insuficiente (Bueno, 2000). Apesar das restrições financeiras, a pressão social levou à expansão de serviços municipais em periferias (PMSP, 1992). Foram criados Conselhos Comunitários, mas com composição controlada pelo gabinete do prefeito, assim como um núcleo de atendimento a solicitações de obras viárias de pequeno porte. Além disso, foram executadas obras do Programa Municipal de Drenagem lançado por seu antecessor, com a canalização de fundos de vale em 131 km de córregos (Travassos, 2004). O próximo prefeito - Salim Curiati (PDS) - foi indicado após a desincompatibilização de Barros para concorrer à primeira eleição direta ao governo estadual em 1982, permanecendo apenas 11 meses no cargo. Basicamente, deu prosseguimento às ações em andamento (PMSP, 1992).

A eleição de Franco Montoro (PMDB) para o governo paulista em 1982 levou a oposição ao regime militar à prefeitura de São Paulo pela primeira vez, com a indicação, pelo governador, de dois prefeitos do PMDB. Altino Lima era presidente da Câmara Municipal e chegou a ser indicado, mas permaneceu apenas por dois meses no cargo, sendo sucedido por Mário Covas (PMDB). Considerando a curta duração do governo de Altino Lima, decidimos desprezar seus investimentos nas análises que se seguem. Mario Covas ocupou a prefeitura entre 1983 e 1985, sob forte crise financeira. Seu governo foi marcado por medidas de austeridade e padrão de investimentos distinto do de seus antecessores. A construção de escolas e creches anterior teve continuidade, acrescida de hospitais na periferia, mas priorizaram-se ainda mais obras viárias e de drenagem de pequeno porte nas periferias (PMSP, 1992). A gestão produziu uma intensa reorganização na SVP, capacitando a estrutura da Secretaria e trazendo indivíduos externos à comunidade da infraestrutura urbana para controlá-la (Marques, 2003). Seu Plano Diretor, não aprovado pela Câmara Municipal, continha uma proposta de parcerias público-privadas considerada por alguns como a origem das Operações Urbanas (Castro, 2006).

<sup>9</sup> Com treze vereadores do MDB e 7 da ARENA (PMSP, 1992).

<sup>10</sup> É ilustrativo o depoimento do próprio prefeito sobre as demandas de moradores de loteamentos irregulares ao documentário de Ermínia Maricato "Loteamento Clandestino" (Ana Gabriela Akaishi, 2016; Ermínia Maricato, 2016).

Em 1986, Jânio Quadros (PTB) assumiu a prefeitura após vencer a primeira eleição direta para a prefeitura em duas décadas. Curiosamente, apesar da legitimidade popular, esse mandato representou uma inflexão nas tendências participativa e redistributiva construídas incrementalmente desde o fim dos anos 1970 e intensificadas na gestão Covas. Em sua administração foi aprovada a Lei de desfavelamento (Lei 10.209/86), o embrião das posteriores Operação Urbanas Consorciadas (Bueno, 2000), permitindo a proprietários de áreas ocupadas financiarem a produção de unidades habitacionais em outras áreas da cidade em troca da remoção dos moradores de suas terras. A lei acabou regulamentada como Operações Interligadas, nas quais empreendedores poderiam negociar com a prefeitura o relaxamento de parâmetros urbanísticos lote a lote em troca de pagamento, sendo os recursos destinados à habitação social. O instrumento produziu volumes muito pequenos de investimentos - US\$ 5,4 milhões nesse governo, e US\$ 26,5 e US\$ 26,4 milhões nas administrações subsequentes, de Erundina e Maluf (Wilderode, 1997). Além disso, em 1987 teve início o PROCAV, dedicado à canalização de córregos para construção de avenidas com recursos do BID (Travassos, 2004). O governo se concentrou fortemente no reforço ao automóvel (Requena, 2018) e na implementação de grandes obras viárias nas áreas Sudoeste e Central da cidade. Essas obras incluíram os túneis sob o Vale do Anhangabaú, o Rio Pinheiros, o Parque Ibirapuera e as Avenidas Água Espraiada, Juscelino Kubitschek e Jacu-Pêssego (em proporção muito mais reduzida). Os contratos relativos a tais obras equivaliam à enormidade de 28% do orçamento municipal, e foram contratadas pela EMURB com recursos repassados pela SVP, gerando impactos financeiros nos próximos três governos (Marques, 2003).

A eleição seguinte foi a primeira vencida pela esquerda. O governo de Erundina (PT) durou de 1989 a 1992 e foi marcado pelo maior déficit orçamentário que o município já havia experimentado até então, assim como um permanente conflito com o poder legislativo (Couto, 1994). A maior parte das grandes obras viárias em andamento foi interrompida, com exceção dos túneis e da urbanização do Vale do Anhangabaú. Assim como a gestão Covas, o governo Erundina foi marcado por uma menor prioridade em obras viárias de grande porte, exceto a ponte Bernardo Goldfarb sobre o Rio Pinheiros. Por outro lado, ocorreu uma aceleração das obras de pequeno porte nas periferias. A governança da política pública repetiu a mesma prática do governo Covas, incorporando técnicos e quadros partidários de fora da comunidade da infraestrutura urbana (Marques, 2003). No Plano Diretor elaborado nessa gestão, e mais uma vez não aprovado pelo Legislativo, constavam as Operações Urbanas Anhangabaú, Água Branca, Águas Espraiadas e Paraisópolis, além da Faria Lima, incluída posteriormente pela própria Câmara Municipal por pressão do setor imobiliário. O instrumento associava as parcerias público-privadas com o solo criado, fixando regras para a venda de potencial construtivo adicional (outorga onerosa), de forma a financiar obras de infraestrutura dentro do seu perímetro específico. A única Operação aprovada e parcialmente implementada na gestão foi a OU Anhangabaú (Lei 11.090/91), mas que captou o valor irrisório de US\$ 4 milhões (Castro, 2006) e foi extinta na gestão seguinte, em 1994.

Com a eleição de 1992, a direita voltou ao executivo paulistano. Paulo Maluf (PDS/PPB/PP) ocupou a prefeitura entre 1993 e 1996, retomando a ênfase rodoviarista (Requena, 2018) e os investimentos em grandes estruturas viárias da gestão Quadros. Nesse período, o foco das intervenções esteve em poucas grandes obras iniciadas por Quadros e paralisadas por Erundina no setor Sudoeste, área com população de maior renda e escolaridade (Marques, 2003). A conexão entre as avenidas Faria Lima e Luís Carlos Berrini também ganhou grande destaque, com muitas remoções e intensa mobilização social (Martynty-

chen, 2011). Em 1994 a gestão criou os Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPACs (Lei 259), mas esses só seriam efetivados após a sua regulamentação pelo Estatuto das Cidades em 2001. Os CEPACs são títulos transacionados em Bolsa para certo tipo de construção (comercial ou residencial), dentro do perímetro de uma Operação Urbana. Com eles, a compra de potencial construtivo adicional se tornou genérica para cada Operação, dissociando-se de glebas ou lotes específicos (Castro, 2006). Em 1995 foram aprovadas as Operações Urbanas Faria Lima (Lei 11.732) e Água Branca (Lei 11.774), mas essa só começou a ser implementada em 2013, em versão revista. A OU Faria Lima viria a arrecadar o expressivo valor de R\$ 3,59 bilhões, tendo sido gastos R\$ 2,69 bilhões até dezembro de 2016 (SP Urbanismo, 2016). Além da utilização desses recursos, as obras foram financiadas por um grande volume de precatórios irregulares que geraram processos judiciais posteriores com várias condenações do prefeito (Folha de S. Paulo, 2000; G1 São Paulo, 2012).

Maluf conseguiu eleger seu secretário de finanças, Celso Pitta (PPB), como seu sucessor para o mandato de 1997-2000. As principais iniciativas dessa gestão envolveram a conclusão das grandes obras contratadas por Quadros e retomadas por Maluf. Pitta criou a Operação Centro (Lei 12.349/97), que arrecadou apenas R\$ 87,7 milhões e gastou 23,1 milhões até o fim de 2016 (SP Urbanismo, 2016). Sua principal iniciativa própria foi a construção de sistema elevado com ônibus biarticulados (VLP/BRT) entre o Centro e a Zona Leste, denominado Fura Fila. Após duas décadas de paralizações e mudanças de traçado e tecnologia, ele funciona hoje como um corredor de ônibus elevado denominado Expresso Tiradentes (Folha de S. Paulo, 2018). As características mais marcantes do seu governo, entretanto, foram os escândalos de corrupção e a precariedade financeira e de serviços urbanos, associados justamente à enorme contratação de obras viárias pelo governo anterior.

De 2001 a 2004, a esquerda voltou ao executivo com Marta Suplicy (PT). O investimento em infraestrutura permaneceu intenso, embora em patamar inferior ao dos governos de Quadros, Maluf, Barros e Setúbal. Após a regulamentação federal de 2001, as Operações Urbanas se consolidaram como o principal instrumento de renovação urbana como OUCs, arrecadadas aos CEPACs (Sarue & Pagin, 2018). Foram aprovadas as OUCs Águas Espraiadas (Lei 13.260/01) e Rio Verde-Jacu Pêssego (Lei 13.872/04), além de reformulada a Faria Lima (Lei 13.769/04). A OUC Água Espraiada arrecadou R\$ 5,34 bilhões e gastou R\$ 3,93 bilhões até dezembro de 2016, o maior valor dentre todas as operações da cidade até o momento (SP Urbanismo, 2016). Foram construídos os túneis Fernando Vieira de Melo e Max Feffer como parte da Operação Urbana Faria Lima. Além disso, foram entregues cinco novos corredores de ônibus em importantes vias, e outros três corredores foram reformados para se adequar ao modelo de circulação “à esquerda” (Trindade, 2019). Aproveitando a ampla (e heterogênea) coalisão de governo construída na Câmara Municipal, essa gestão aprovou intensa agenda legislativa, incluindo Plano Diretor, Lei de Zoneamento, criação de Subprefeituras, entre outras.

O governo de José Serra (PSDB) durou apenas 14 meses devido à sua desincompatibilização para concorrer ao governado estadual. O vice-prefeito Gilberto Kassab (DEM/PDS) o substituiu, concluiu o mandato e foi reeleito no pleito seguinte. A gestão Serra foi marcada principalmente por preocupações com o equilíbrio financeiro, embora a ênfase rodoviária tenha retornado com a duplicação da Avenida 23 de Maio e das marginais Pinheiros e Tietê (Requena, 2018; Nobre, 2010b). Na área central, foi lançado o ambicioso e criticado projeto de renovação urbana denominada Nova Luz, cuja implementação nunca chegou a acontecer (Souza, 2011).

Kassab, seu sucessor, entregou parte do Complexo Viário Jacu-Pêssego em parceria com o governo estadual, além das pistas elevadas do Expresso Tiradentes (antigo Fura Fila), o viaduto do Complexo Viário Padre Adelino e as pontes estaiadas Orestes Quércia e Octávio Frias de Oliveira, esta última iniciada na gestão Suplicy no bojo da OUC Água Espraiada. Foram entregues também as obras do Largo da Batata e o Terminal Intermodal Pinheiros, como parte da OUC Faria Lima. Kassab revisou as OUCs Faria Lima e Águas Espraiadas, e revogou a OUC Rio Verde-Jacu (16.492/16). Nesse governo, a EMURB foi extinta e dividida em SP Obras e SP Urbanismo. Nas análises que se seguem neste artigo, a primeira administração Kassab foi fundida à gestão Serra, considerando a superposição e continuidade entre ambas, assim como a curta duração da primeira.

Por fim, Fernando Haddad (PT) governou a cidade entre 2013 e 2016. O período foi marcado por intensas mobilizações sociais, em especial a partir das chamadas “jornadas de junho de 2013” (Alonso & Mische, 2017), assim como pela intensa crise política nacional que culminou com o impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff (PT). Contando com o apoio de investimentos federais, Haddad pretendia implementar um grande pacote de obras de infraestrutura, no entanto, a crise econômica e o declínio do governo federal frustraram tais expectativas. Nessa gestão foi revisada (e efetivamente implementada) a OUC Água Branca (Lei 15.893/13), arrecadando R\$ 1,05 bilhão e gastando R\$ 0,35 bilhões (SP Urbanismo, 2016) até dezembro de 2016. As principais iniciativas do governo foram a construção das pontes Laguna e Itapiúna na OUC Água Espraiada, a ampliação da capacidade dos córregos Sumaré e Água Preta na OUC Água Branca, e a canalização do córrego Ponte Baixa. Esse governo também inovou no planejamento urbano com novos Plano Diretor, Lei de Zoneamento e Planos Regionais, e forte ênfase no transporte público, com o incentivo aos usos do espaço público e à constituição de uma cidade mais compacta.

## V. Os padrões de investimento em política viária

Entre 1978 e 2016 foram realizados 4.071 contratos com o valor total de R\$ 44.087.228.259 em valores de dezembro de 2016, já incluídos todos os aditamentos<sup>11</sup>. Esse universo inclui contratos de abertura de vias, pavimentação, guia e sarjeta, do que a engenharia chama de obras de arte especiais (pontes, viadutos, túneis), além de serviços de engenharia de apoio às obras (estudos e consultoria, por exemplo). Foram excluídas obras de reformas de prédios públicos, habitação ou iluminação pública. Tampouco foram considerados custos de compras de terreno e desapropriações, que por vezes envolvem recursos expressivos, como nas Operações Urbanas. A exclusão dos primeiros se deve a estes serem apenas indiretamente ligadas à política viária, e dos segundos, ao caráter assistemático das informações disponíveis.

Ao longo dos 467 meses analisados, foi assinada uma média mensal de R\$ 94 milhões em contratos, com um contrato médio de R\$ 10,8 milhões. Os contratos sofreram aditamentos totais positivos no valor de R\$ 4,51 bilhões e supressivos de R\$ 7,74 bilhões, todos já considerados na análise. Dentre as obras, 55,8% envolveram concorrências públicas, 32,1% foram contratados pela EMURB e 6,7% por dispensas de licitação.

Ocorreu uma grande concentração do valor contratado em grandes obras. Os 36 contratos com valor individual igual ou superior a R\$ 200 milhões envolveram cerca de R\$ 20,1 bilhões, e os 12 maiores tiveram valores individuais superiores a R\$ 500 milhões, totalizando R\$ 12,4 bilhões. As grandes obras foram viabilizadas por dois arranjos administrativos - pela EMURB e, a partir de 2009, pela SP Obras.

<sup>11</sup> Detalhes da metodologia desenvolvida para processamento e análise dos resumos de contrato estão disponíveis no Anexo metodológico - Banco SIURB SVP 1978-2016 (cf. gabitrindade1, 2021).

Sob o ponto de vista das empresas vencedoras, a concentração é também muito expressiva. Os contratos do período foram assinados com 507 empresas e consórcios com uma média de R\$ 87 milhões por empresa. Essas médias, entretanto, escondem substancial variação. Os cinco maiores vencedores acumularam R\$ 13,3 bilhões em obras, ou 30% do valor total, apesar de representarem apenas 1% do total de empresas. Os 17 maiores vencedores, de um total de 490 empresas ou consórcios, somaram 23,5 bilhões ou 53,4% do total contratado no período. A concentração dos números de contratos é significativa, embora menor do que a dos valores. Os 5 vencedores mais frequentes - Serveng Civilsan (89 contratos); EPT (88 contratos); Jofege (87 contratos); Enpavi (75 contratos) e Guaianazes (73 contratos) - obtiveram 412 contratos (10,1% do total), totalizando R\$ 3,2 bilhões. Os 20 maiores vencedores conseguiram ao menos 50 contratos cada, totalizando 7,3 bilhões em 16,7% das licitações.

A distribuição das vitórias segue o mesmo padrão já discutido em Marques (2003), como pertencentes a dois submercados diferentes, respectivamente de: (i) grandes obras, com valores individuais iguais ou superiores a R\$ 200 milhões, quase sempre como escopo de pontes, viadutos ou túneis, mas também de drenagem de porte, com poucos vencedores de contratos muitos grandes, vencidos por algumas das maiores empreiteiras do país, e (ii) obras de pavimentação/abertura de vias e drenagem de pequeno porte, com muitos vencedores locais de contratos pequenos.

No primeiro submercado se encontram as principais empreiteiras nacionais, como CBPO, Constran, Mendes Jr e OAS, CR Almeida, Cowan, Camargo Correa e Carioca Christiani Nielsen (sozinhas ou várias vezes consorciadas), todas elas contratadas pela EMURB/SP Obras ou em OUCs. O segundo submercado inclui empresas e consórcios que venceram muitos contratos de menor valor. Essas reúnem as empresas típicas do setor (Marques, 2003), embora mesmo nesse grupo haja empresas com muitas vitórias que acabam por somar valores elevados, e outras com alta frequência de vitórias e valores baixos. A empresa com maior quantidade de contratos foi a Serveng, com 89 contratos que lhe renderam R\$ 1,3 bilhão. Portanto, embora essa estratégia seja menos chamativa, também pode resultar em valores contratados muito expressivos. As obras que podemos classificar como do primeiro submercado envolvem 66 contratações no valor total de R\$ 19.280 milhões, enquanto o segundo envolveu 1005 contratos no valor total de R\$ 24.807 milhões. Enquanto em governos de direita o primeiro tipo de empresa envolveu 47,2% dos valores contratados, em governos de centro atingiu 40,9% do valor das obras e em governos de esquerda apenas 32,5%. Apenas os governos Jânio, Maluf, Pita e Serra-Kassab tiveram uma concentração superior a 50% dos valores dos seus contratos no mercado das grandes obras (entre 55,5% na administração Pita e 68,7% no governo Maluf).

Como já apontado na recuperação das políticas públicas por administração, a conjuntura crítica da política em São Paulo ocorreu em 1987, no governo Quadros, com a contratação original de um conjunto de 7 obras que se estenderam pelas próximas quatro gestões. Com o tempo, outras obras se associaram a essas, desdobrando-se nos 12 maiores contratos. Como já destacado pela literatura (Maricato & Ferreira, 2002), sua localização concentrada gerou grande inércia espacial e forte cumulatividade nas valorizações fundiárias e nas desigualdades urbanas no setor Sudoeste. Essas obras foram viabilizadas via empresas públicas (EMURB e SP Obras) e crescentemente pelas OUCs, que vêm possibilitando investimentos muito significativos com recursos que ficam de fora das intensas disputas políticas associadas ao orçamento municipal (Peres, 2018). As vantagens políticas do insulamento das empresas públicas se ligam a maior agilidade operacional e menor publicidade dos procedimentos de

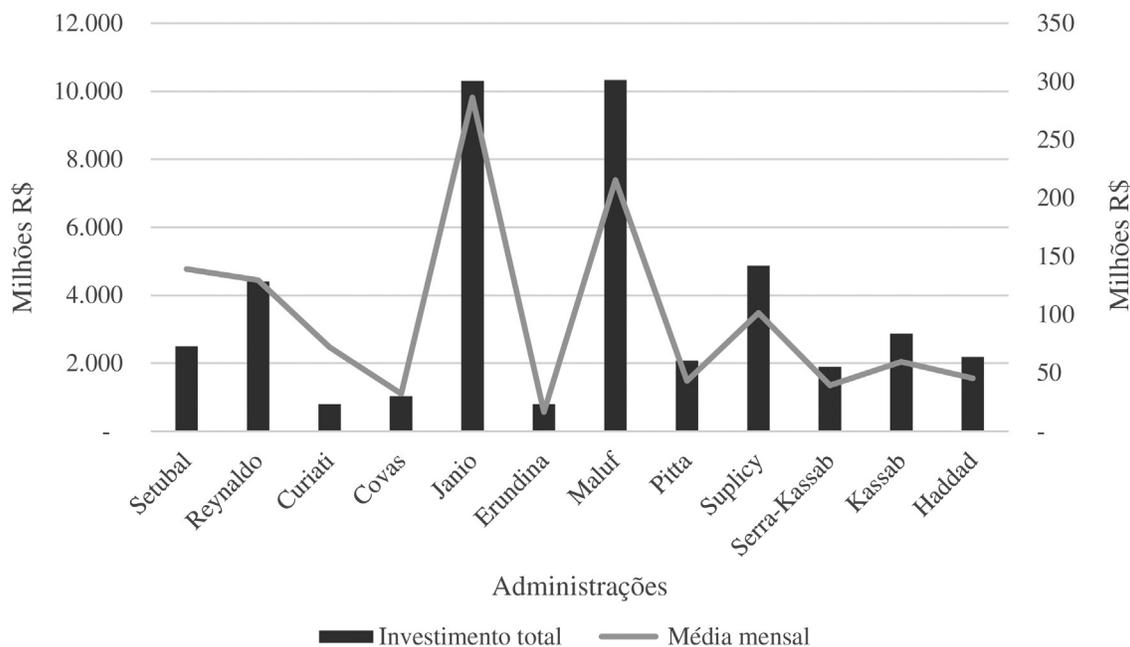
<sup>12</sup> Consequentemente, a obtenção de informações é muito mais trabalhosa, dependendo de consulta a documentos no próprio órgão ou do cruzamento detalhado dos orçamentos municipais com relatórios de gestão, quando existentes.

contratação, que não precisam ser publicados no Diário Oficial do Município<sup>12</sup>. Por outro lado, as OUCs gradualmente se tornaram o formato de implementação privilegiado, viabilizando outra escala de investimentos, agora financiados pela captura de recursos antes arcados pelo orçamento (Bonduki, 2010). Portanto, há razões para acreditar que esse instrumento de política pública, no sentido de Lascoumes e Le Galès (2012), é adotado crescentemente por razões fiscais, secundarizando a promoção de projetos de renovação urbana e ciclos imobiliários privados (Lessa, 2021).

As distribuições dos investimentos totais e mensais médios por governo são apresentados no Gráfico 1. Como podemos ver, os governos com os mais elevados investimentos totais foram Maluf e Quadros, passando R\$ 10 bilhões, seguidos de Suplicy e Barros, entre R\$ 4 e 5 bilhões. Bem abaixo aparecem Kassab, Setúbal, Haddad, Pitta e Serra-Kassab, com investimentos entre R\$ 3 e 2 bilhões aproximadamente, seguidos de Covas, Erundina e Curiati, com cerca de 1 bilhão. Dado que alguns governos tiveram duração menor, vale comparar os investimentos mensais, indicados no eixo secundário do Gráfico 1. O destaque muda, pois os governos Setúbal e Reynaldo de Barros superaram a gestão Suplicy, resultando em quatro governos de direita com os mais elevados valores.

Para termos ideia do esforço orçamentário relativo dos investimentos, vale compará-los com os orçamentos municipais, dividindo os valores contratados por ano pelo respectivo orçamento. Em termos médios, os governos com maiores comprometimentos orçamentários médios foram as gestões Quadros (28,3%), Barros (13,9%), Maluf (11,2%) e Setúbal (10%), todos acima da média geral do período. Não por acaso, os mesmos governos tiveram os mais altos investimentos anuais. Abaixo da média temos as administrações Suplicy (4,3%), Covas (4,2%), Pitta (1,8%), Erundina (1,6%), Serra-Kassab (1,3%), Kassab (1,6%) e Haddad (1,1%). Uma rápida observação dessa lista já indica maior prioridade para essa política pública em governos de direita, seguidos dos

Gráfico 1 - Investimentos totais e médios mensais



Fonte: Cálculos dos autores a partir dos Diários Oficiais do Município.

governos de centro-direita e de esquerda, em patamares muito mais baixos e praticamente iguais.

Na verdade, o valor total médio investido em governos de direita foi de R\$ 30,4 bilhões, contra 8,1 bilhões em administrações de esquerda e 5,5 bilhões de centro-direita, ou em termos médios mensais R\$ 156 milhões, 56,3 milhões e 69,3 milhões, respectivamente. A quantidade de contratos em governos de direita é também muito superior - mais de 2.300 -, contra 1.217 da centro-direita e 520 da esquerda. Portanto, de forma sistemática, governos de direita investem mais intensamente do que de esquerda e de centro-direita, enquanto governos de esquerda investem em um número mais baixo, mas também elevado de contratos de menor valor médio, e administrações de centro-direita se situam entre esses dois padrões.

Em termos de escopo, a maior parte dos investimentos envolveu a construção e reforma de vias (41,7%), seguidas de obras de arte especiais (pontes, viadutos e túneis, com 28,6%) e drenagem (25,3%), com estudos e gerenciamento envolvendo apenas 4,1% do total gasto. A diferença na intensidade dos investimentos pode ser observada quando se compara a proporção dos gastos de cada governo por tipo de escopo. Os maiores gastos proporcionais na construção de pontes, viadutos e túneis foram realizados nas gestões Quadros, Serra-Kassab e Maluf, enquanto os governos Setúbal, Barros, Covas, Curiati e Haddad foram os que sobressaíram em intervenções em vias, e Curiati, Pitta e Barros em obras de drenagem. Kassab, Serra-Kassab, Suplicy e Erundina tiveram concentração próximas da média nos vários escopos importantes. Em média, enquanto a direita investiu mais em pontes, viadutos ou túneis (32,4%, contra média de 28,6%), a esquerda se concentrou em viário (47,3%, média de 41,7%) e drenagem (30,7%, média de 25,3%) e o centro não teve predominância relevante, exceto em consultoria (10,5%, média de 4,1%).

As prioridades dos governos também ficam evidentes pela celebração (ou não) de grandes contratos. Se consideramos os contratos superiores a R\$ 200 milhões celebrados por Setúbal, Covas e Erundina, alguns governos expressaram suas prioridades através da ausência deste perfil de acordo. Entre os primeiros prefeitos, apenas Barros contratou grandes obras - R\$ 395 milhões na pavimentação da Estrada de Parelheiros e R\$ 342 milhões em parte da canalização do córrego Pirajuçara. No polo oposto estão Quadros e Maluf, especialmente com as obras contratadas pelo primeiro, e implementadas principalmente pelo segundo, através da EMURB. Esses investimentos se concentraram fortemente no setor Sudoeste da cidade, habitada pela população de alta renda e próximas à centralidade de negócios Faria-Lima-Berrini-Marginal Pinheiros, não por acaso associada às duas OUCs mais rentáveis. As obras incluíram a construção dos túneis do Ibirapuera, do Anhangabaú e do Rio Pinheiros, a Avenida Água Espraiada e a Avenida Jacu-Pêssego com contratos de cerca de R\$ 1,86 bilhões, R\$ 1,32 bilhões, R\$ 787 milhões, R\$ 730 milhões e R\$ 524 milhões, respectivamente. Na administração Maluf, essas obras consumiram adicionalmente entre R\$ 1,3 bilhões e R\$ 888 milhões. O principal investimento de Pitta, que concluiu as grandes intervenções contratadas por Quadros, esteve associado às obras para a construção da Avenida Água Espraiada, que consumiu R\$ 677 milhões.

Suplicy também se destacou por grandes investimentos, mas em um nível mais baixo que os prefeitos anteriores, assinando cinco contratos com valores entre cerca de R\$ 230 e 440 milhões. Em termos territoriais, esses investimentos também se mostraram menos concentrados no setor Sudoeste da cidade, alcançando áreas periféricas. Nesse período, foram investidos aproximadamente R\$ 416 milhões no túnel Max Feffer e R\$ 349 no túnel Fernando Vieira de Melo - ambos da OUC Faria Lima -, mas também R\$ 438 milhões no prolongamento

da Av. Radial Leste, R\$ 297 milhões em obras no córrego Aricanduva e R\$ 230 milhões em contratos no córrego Pirajuçara. Investimentos dispersos adicionalmente no córrego Aricanduva alcançaram R\$ 616 milhões.

O governo Serra-Kassab teve três contratos com valores entre cerca de R\$ 300 e R\$ 430 milhões. Nesse período, investiu-se cerca de R\$ 437 milhões na construção da ponte estaiada Octávio Frias de Oliveira na OUC Água Espraiada, e respectivamente R\$ 302 e 298 milhões nos complexos viários Padre Adelino, no Tatuaté, e Jurubatuba, no fim da marginal Pinheiros. O governo de Kassab assinou quatro contratos com valores entre cerca de R\$ 300 e R\$ 430 milhões, também não exclusivamente localizados no setor Sudoeste. Foram investidos R\$ 485 milhões na expansão viária das Avenidas Cruzeiro do Sul e Engenheiro Caetano Álvares, na zona Norte, R\$ 328 milhões na canalização do córrego Ponte Baixa, na zona Sul, R\$ R\$ 325 milhões na interligação viária entre as Avenidas Sena Madureira e Ricardo Jafet, na Vila Mariana, e R\$ 271 milhões no prolongamento da Avenida Jornalista Roberto Marinho, também como parte da OUC Água Espraiada.

Haddad, por fim, celebrou quatro contratos com valores em torno de R\$ 200 a 400 milhões não localizados exclusivamente no setor Sudoeste. Foram investidos aproximadamente R\$ 400 milhões na canalização do córrego Ponte Baixa, R\$ 384 milhões no prolongamento da Avenida Jornalista Roberto Marinho, R\$ 371 milhões nas pontes Laguna e Itapaiúna, todas na OUC Água Espraiada, e R\$ 209 milhões nos córregos Sumaré e Água Preta na Zona Oeste.

Portanto, a análise dos investimentos confirma a descrição da seção anterior sobre os principais programas desenvolvidos, indicando que governos de direita investiram mais sistematicamente em obras viárias de grande porte, em especial pontes, viadutos e túneis localizados na região habitada pela população mais rica, em contraposição à esquerda. A centro-direita se situou em posição intermediária, mas bem mais próxima da esquerda, também com ênfase em obras de vias e de drenagem e com valores relativamente mais baixos e menor concentração espacial. Adicionalmente, as obras priorizadas por administrações de direita se associaram mais claramente a opções rodoviaristas, e mobilizaram mais frequentemente a parcela do mercado de obras públicas local ocupado pelas grandes empreiteiras nacionais, vencedoras de grandes contratos.

Por fim, as diferenças programáticas entre os partidos aqui destacados se superpõem a uma segunda dimensão na trajetória dos investimentos, de natureza institucional. Como já descrito, as grandes obras passaram historicamente pela EMURB e pela SP Obras e foram crescentemente associadas a OUCs, em especial as da Faria Lima e Águas Espraiadas. Na verdade, as proporções dos investimentos contratados pela EMURB/SP Obras e/ou OUCs variaram bastante. As OUCs sozinhas responderam por 6,5% do investimento do período, mas se considerarmos também as obras contratadas pela EMURB antes da criação das Operações, chegamos a 35,9% do total investido. Inicialmente, a estratégia de insulamento e financiamento ainda não existia, mas considerando apenas o período de 1987 a 2016, os gastos em OUC/EMURB respondem por 45% do total investido. A concentração de grandes contratos nesses formatos é ainda maior e inclui todos aqueles com valores superiores a R\$ 500 milhões, ou 72% das obras com valores superiores a R\$ 200 milhões. Os maiores investimentos EMURB/OUC aconteceram nos governos Quadros, Maluf e Pitta com respectivamente 58,6%, 55,6% e 47,1% do valor contratado. Em seguida aparecem os governos Serra-Kassab e Haddad com 41,6% e 39,4% do valor total. Isso sugere que tais formatos institucionais e instrumentos de política pública têm se tornado viabilizadores de grandes obras, possibilitando a alavan-

cagem de recursos externos ao insulamento das contratações via EMURB e OUCs.

## VI. Considerações finais

Esse artigo investigou os principais elementos políticos e institucionais na implementação das políticas de infraestrutura viária no município de São Paulo entre 1978 e 2016. Ao trazerem as instituições políticas da cidade para o centro da análise de uma política urbana, os resultados da presente análise estabelecem um diálogo entre estudos urbanos e ciência política, e ainda contribuem para a compreensão das dinâmicas políticas e das políticas públicas da cidade.

Confirmando a relevância da teoria do governo partidário, as evidências discutidas ao longo do artigo indicam que governos de direita se caracterizaram por volumes consideravelmente mais elevados de investimentos no setor observado, maior comprometimento orçamentário, contratos mais concentrados em obras de grande porte com escopo mais claramente dedicado a obras de arte especiais, localizadas em regiões habitadas pela população de maior renda e vencidas por conjuntos mais restritos de empresas, as quais acumularam grandes contratos. Governos de esquerda distaram fortemente desse perfil, caracterizando-se por investimentos mais reduzidos e menor esforço orçamentário, obras menores e mais concentradas em vias e drenagem, além de vencidas por um conjunto de empresas mais típicas do setor e maior dispersão de vencedores em licitações. As administrações de centro-direita se posicionaram em patamar intermediário, mas com conteúdos bem mais próximos da esquerda do que da direita. Esse padrão já era observado em Marques (2003), mas aqui é comprovado para um número maior e substancialmente mais diverso de governos.

A esse padrão de diferenciação ideológica, entretanto, se somaram elementos de natureza institucional e associados a instrumentos de política pública recentes, confirmando a necessidade da incorporação das contribuições do neoinstitucionalismo à análise de políticas do urbano. Por vários anos, a realização de contratos via EMURB garantiu maior insulamento de implementação. Isto possibilitou maior agilidade operacional e menor publicidade dos procedimentos de contratação, reduzindo os custos políticos associados à execução de grandes obras. Mas foi com a criação, consolidação e expansão do instrumento das Operações Urbanas que as grandes obras paulatinamente passaram ao centro da cena. Tal modelo institucional vem viabilizando as grandes obras através não apenas de um formato insulado de governança, mas principalmente da criação de recursos adicionais para seu financiamento, recursos estes adquiridos fora das cada vez mais intensas disputas pelo orçamento municipal. As OUCs se fizeram crescentemente presentes em governos de diferentes colorações ideológicas, apesar das diferenças substantivas de suas respectivas políticas.

Eduardo Marques (ecmarq@gmail.com) é Professor titular do Departamento de Ciência Política da USP e diretor e pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole (CEM).

Gabriela Trindade de Almeida (gabitrindade1@hotmail.com) é mestre em políticas públicas pela UFABC e pesquisadora júnior do CEM.

## References

- Alonso, A. & Mische, A. (2017) Changing Repertoires and Partisan Ambivalence in the New Brazilian Protests. *Bulletin of Latin American Research*, 36(2), pp. 144-159. DOI: 10.1111/blr.12470
- Alvim, A.; Abascal, E.; Moraes, L. (2011) Projeto urbano e operação urbana consorciada em São Paulo: limites, desafios e perspectivas. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, 13(25), pp. 213-233.
- Andreotti, A. (ed) (2019) *Governare Milano nel nuovo millennio*. Bologna: Il Mulino.

- Araújo, V. & Flores, P. (2019) Competição eleitoral e ideologia partidária. In: M. Arretche; E. Marques; C. Faria (orgs) *As políticas da política - Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Ed. Unesp/CEM, pp. 23-48.
- Barbosa, E. (2012) *Infraestrutura urbana e valorização imobiliária no município de São Paulo: 1958-2008*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Bonduki, N. (2010) *Gestão, organização e financiamento do solo urbano*. BNDES/UFMG: Perspectivas de investimento social, Estudo 28.
- Bueno, L. (2000) *Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Castro, L. (2006) *Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Couto, C. (1994) Mudança e crise: o PT no governo em São Paulo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, s/v(33), pp. 145-164. DOI: 10.1590/S0102-64451994000200011
- Dahl, R. (1961) *Who governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Einstein, K. & Glick, D. (2018) Mayors, Partisanship, and Redistribution: Evidence Directly from U.S. Mayors. *Urban Affairs Review*, 54(1), pp. 74-106. DOI: 10.1177/1078087416674829
- Figueiredo, A. & Limongi, F. (1999) *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Fix, M. (2004) A “fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo. In: C. Schicchi & D. Benfatti. *Urbanismo: dossiê São Paulo-Rio de Janeiro*. Campinas: PUCAMP/PROURB, pp. 185-198.
- Hajnal, Z. & Trounstine, J. (2017) Who or What Governs? The Effects of Economics, Politics, Institutions, and Needs on Local Spending. *American Politics Research*, 38(6), pp. 1130-1163. DOI: 10.1177/1532673x10362870
- Heck, E. (2005) *A Emurb como instrumento de planejamento urbano em São Paulo 1971-2001*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Hunter, F. (1953) *Community power structure*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Judd, D. (2005) Everything is going to hell: urban scholars as end-times prophets. *Urban Affairs Review*, 41(2), pp. 119-131. DOI: 10.1177/1078087405280197
- Kinzo, M. (1993) *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2012) A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, 9(18), pp. 19-44.
- Le Galès, P. (2020) *Rendre la métropole parisienne gouvernable - Etat, institutions, réseaux*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Le Galès, P. (2015) Quem governa quando o Estado não governa? Uma abordagem sobre governo e governança nas cidades. *Novos Estudos CEBRAP*, s/v(102), pp. 23-33. DOI: 10.25091/S0101-3300201500020003
- Lessa, M. (2021) *A governança dos projetos de desenvolvimento urbano: um estudo das OUC na cidade de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Lessing, B. (2021) Conceptualizing Criminal Governance. *Perspectives on Politics*, 19(3), pp. 854-873. DOI: 10.1017/S1537592720001243
- Levitsky, S. & Roberts, K. (2011) *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Limongi, F. & Mesquita, L. (2011) Estratégia partidária e clivagens eleitorais: as eleições municipais pós redemocratização. In: L. Kowarick & E. Marques (orgs) *São Paulo: novos percursos e atores*. São Paulo: Editora 34, pp. 207-232.
- Lowndes, V. (2001) Rescuing Aunt Sally: Taking Institutional Theory Seriously in Urban Politics. *Urban Studies*, 38(11), pp. 1953-1971. DOI: 10.1080/00420980120080871
- Magalhães Júnior, A. (2019) *Descentralização e arranjos institucionais no investimento em infraestrutura viária urbana metropolitana: casos em Porto Alegre e sua região metropolitana*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Maleronka, C. (2010) *Projeto e gestão na metrópole contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento OUC à luz da experiência paulistana*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Maricato, E. & Ferreira, J. (2002) Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: L. Osório (org) *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Editora Sergio Ant. Fabris.
- Marques, E. (2018) *A política do urbano em São Paulo*. São Paulo: Ed. Unesp/CEM.
- Marques, E. (2003) *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume.
- Marques, E. & Hoyer, T. (2018) Política e coalizões de governo. In: E. Marques (org) *As políticas do urbano em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp, pp. 45-77.
- Martynychen, M. (2011) *Operação Urbana Faria Lima: utilização de CEPACs como forma de financiamento de projetos de Infraestrutura Urbana*. FGV: Casoteca Direito GV.
- Molotch, H. (1976) The city as a growth machine. *The American Journal of Sociology*, 82(2), pp. 309-332. DOI: 10.4324/9781315748504-48
- Nobre, E. (2010a) A atuação do poder público na construção da cidade de São Paulo. In: *XI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*. Vitória.
- Nobre, E. (2010b) Ampliação da Marginal do Tietê: demanda real ou rodoviarismo requeitado? *Arquitetura e Urbanismo*, s/v(191), pp. 58-63.
- Nunes, E. (1997) *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Editora Zahar.

- Ostrowsky, M. (1989) *Urbanização e controle de enchentes. O caso de São Paulo, seus conflitos e inter-relações*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Pasotti, E. (2010) *Political branding in cities: the decline of machine politics in Bogotá, Naples, and Chicago*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peres, U. (2018) A política do orçamento municipal. In: E. Marques (org) *As políticas do urbano em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp/CEM.
- Pierre, J. (2011) *The politics of urban governance*. London: Palgrave MacMillan.
- PMSP (1992) *O poder em São Paulo: história da administração pública da cidade*. São Paulo: Cortez/PMSP.
- Power, T.J. & Rodrigues-Silveira, R. (2019) Mapping ideological preferences in Brazilian elections, 1994-2018: a municipal-level study. *Brazilian Political Science Review*, 13(1), e0001. DOI: 10.1590/1981-3821201900010001
- Requena, C. (2018) Paradigma e mudança na mobilidade urbana. In: E. Marques (org) *As políticas do urbano em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp/CEM.
- Rodrigues, G. (2008) *Vias públicas: tipo e construção em São Paulo (1898-1945)*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Rolnik, R. & Klintowitz, D. (2011) (I)Mobilidade na cidade de São Paulo. *Estudos Avançados*, 25(71), pp. 89-108. DOI: 10.1590/S0103-40142011000100007
- Samuels, D. & Zucco, C. (2018) *Partisans, Antipartisans, and Nonpartisans: Voting Behavior in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sarue, B. & Pagin, S. (2018) Política de Renovação Urbana: conflitos, instrumentos e gradualismo. In: E. Marques (org) *As políticas do urbano em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp.
- Souza, F. (2011) *A batalha pelo centro de São Paulo*. São Paulo: Editora Paulo's.
- Stone, C. (1993) Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach. *Journal of Urban Affairs*, 15(1), pp. 1-28. DOI: 10.1111/j.1467-9906.1993.tb00300.x
- Stroher, L. (2017) Operações urbanas consorciadas com Cepac: uma face da constituição do complexo imobiliário-financeiro no Brasil? *Cadernos Metrôpole*, 19(39), pp. 455-477. DOI: 10.1590/2236-9996.2017-3905
- Travassos, L. (2004) *A dimensão socioambiental da ocupação dos fundos de vale urbanos no Município de São Paulo*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Trindade, G. (2019) *Instrumentação nas políticas de mobilidade urbana: O caso dos corredores exclusivos de ônibus em São Paulo*. Dissertação de Mestrado. São Bernardo: Universidade Federal do ABC.
- Ugalde, V. & Le Galès, P. (2018) *Gobernando la Ciudad de México. Lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una gran metrópoli*. Mexico: Colegio de Mexico.
- Wilderode, D. (1997) Operações interligadas: engessando a perna de pau. In: R. Rolnik & R. Cimbalista (org) *Instrumentos urbanísticos sobre a exclusão social*. São Paulo: Pólis, pp. 43-55.
- Zmitrowicz, W. & Geraldo, B. (2009) *Avenidas 1950-2000: 50 anos de planejamento da cidade de São Paulo*. São Paulo: Editora Edusp.

## Outras fontes

- BDTD (2001) *Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP*. Disponível em: <<https://teses.usp.br/>>. Acesso em: 27 de jan. 2022.
- CEMEL (1999) *Centro de Memória Eleitoral do TER-SP*. Disponível em: <<https://apps.tre-sp.jus.br/paulistica/#>>. Acesso em: 31 de jan. 2022.
- gabitrindade1, 2021 (5 Set) *Anexo metodológico - Banco SIURB SVP 1978-2016* [banco de dados]. GitHub. Disponível em: <[https://github.com/gabitrindade1/banco-siurb-svp\\_1978-2016/](https://github.com/gabitrindade1/banco-siurb-svp_1978-2016/)>. Acesso em: 31 de jan. 2022.
- Ana Gabriela Akaishi, 2016 (01 fev) *Loteamento Clandestino (1978)* [video]. YouTube. Disponível em: <<https://youtu.be/FKZY5yDyWS4>>. Acesso em: 27 de jan. 2022.
- Ermínia Maricato, 2016 (01 fev) *Filmes: fim de semana (1975) e loteamento clandestino (1978)* [blog] Disponível em <<https://erminiamaricato.net/2016/02/01/filmes-fim-de-semana-1975-e-loteamento-clandestino-1978/>>. Acesso em: 31 de jan. 2022.
- Zucco, C. (2018) Em termos ideológicos de quantos partidos o Brasil precisa? *Blog do IBRE* Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/em-termos-ideologicos-de-quantos-partidos-o-brasil-precisa>>. Acesso em: 24 de jan. de 2022.
- Metrô (2019) Pesquisa Origem Destino. [online] São Paulo: *Companhia do Metropolitano de São Paulo*. Disponível em: <<http://www.metro.sp.gov.br/pesquisa-od/>>. Acesso em: 27 ago. de 2021.
- SP Urbanismo. (2016) Gestão das operações urbanas da cidade de São Paulo. [online] *São Paulo: SP Urbanismo*. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em: 05 de mai. 2021.

## Artigos e jornais

- Bilionário, Fura-Fila de SP faz 20 anos e segue isolado, subutilizado e incompleto (2012) *Folha de São Paulo*. São Paulo, 12 de set. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/09/bilionario-fura-fila-de-sp-faz-20-anos-e-segue-isolado-subutilizado-e-incompleto.shtml>>. Acesso em: 27 de jan. 2022.

Entenda o caso dos precatórios (2000) *Folha Online*. São Paulo, 10 de abr. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fof/pol/ult10042000165.htm>>. Acesso em: 27 de jan. 2022.

Maluf é condenado a devolver R\$ 21 milhões aos cofres públicos (2012) *GI*. São Paulo, 10 de out. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2012/10/maluf-e-condenado-devolver-r-21-milhoes-aos-cofres-publicos.html>>. Acesso em: 27 de jan. 2022.

### Glossário de siglas

ARs - administrações regionais  
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo  
CEPACS - Certificados de Potencial Adicional de Construção  
Cohab - Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo  
EMURB - Empresa Municipal de Urbanização  
FUNAPS - Fundo de Atendimentos à População Moradora de Habitação Sub-normal  
Geprocav - Grupo Executivo do Programa de Canalização de Córregos  
OU - Operação Urbana  
OUCs - Operações Urbanas Consorciadas  
PROCAV - Programa de canalização de córregos e abertura de avenidas de fundo de vale da Prefeitura Municipal de São Paulo  
SEHAB - Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano  
SIURB - Secretaria de Infraestrutura Urbana  
SMDU - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano  
SSO - Secretaria de Serviços e Obras  
SVP - Secretaria de Vias Públicas  
VLP/BRT - Veículo leve sobre pneus/*bus rapid transit* (sistema elevado com ônibus biarticulados)

Parties and institutions in road infrastructure policies in São Paulo - 1978/2016

**Keywords:** public policies; road infrastructure; policy instruments; urban operations; political parties.

**ABSTRACT Introduction:** This article analyzes road infrastructure policies in the municipality of São Paulo in 12 governments over 38 years (1978-2016). The literature on urban public policies is underdeveloped, largely due to the lack of theoretical dialogue between political science and urban studies. This article contributes to the field by analyzing the main political and institutional elements surrounding a public policy that is central to the functioning of cities and their power dynamics. **Materials and Methods:** The study is based on interviews with actors in the sector, the investigation to documents and the access to primary data on government contractors and public bids, collected directly from the Official Gazette of the Municipality. **Results:** The analysis of investments indicates that these policies are mainly explained by two combined dimensions. On the one hand, policies followed political-ideological distinctions between governments that imprinted preferences and emphases on different types of programs. The main difference is between right-wing governments and the others, with the former concentrated on bigger and more expensive works, contracted with larger contractors and concentrated on certain types of works. On the other hand, a second important element concerns the growing influence of recent public policy institutions and instruments, which generated isolation in hiring and leveraged substantial amounts of additional resources for the policy. **Discussion:** The results confirm the relevance of partisan politics theory arguments, but also the urgency of incorporating institutional elements in the analysis of urban policies.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium provided the original work is properly cited.