

Clivagens ideológicas e empresas privada nos investimentos públicos urbanos - São Paulo 1978/98

Eduardo Cesar Marques e Renata Mirandola Bichir¹

Resumo:

O presente trabalho apresenta e discute a relevância de processos políticos para a explicação dos padrões de investimento público urbano. Para tal utilizamos informações relativas aos investimentos em infra-estrutura urbana realizados pela Prefeitura Municipal de São Paulo de 1978 a 1998. Esse tipo de política tem sido analisado à luz do marxismo estruturalista, de estudos neomarxistas de movimentos sociais, de uma versão nuançada do pluralismo norte-americano ou de uma versão urbana da teoria das elites.

Para essas literaturas, os processos internos ao Estado, assim como as dinâmicas do próprio processo de decisão, teriam muito menos importância do que atores localizados na sociedade e elementos ligados às regras do jogo político. As informações levantadas aqui indicam a insuficiência das explicações correntes, e destacam a importância de dois outros elementos pouco ou nada considerados pela literatura: de um lado, clivagens políticas e ideológicas; e de outro a presença e a influência das empresas privadas ligadas à produção da cidade.

1. Introdução

O presente trabalho apresenta e discute a relevância de processos políticos para a explicação dos padrões de investimento público urbano. A literatura brasileira tem analisado este tipo de política à luz do marxismo estruturalista, de estudos neomarxistas de movimentos sociais, de uma versão nuançada do pluralismo norte-americano ou de uma versão urbana da teoria das elites.

¹ Eduardo Marques é doutor em ciência política, professor convidado do Depto de Ciência Política da Usp e pesquisador do CEBRAP - Centro Brasileiro de Análises e Planejamento; Renata Bichir é graduanda em ciências sociais na Usp e pesquisadora do CEBRAP.

Para essas literaturas, os processos internos ao Estado, assim como as dinâmicas propriamente políticas, teriam muito menos importância do que atores localizados na sociedade e elementos ligados às regras do jogo político. As informações levantadas aqui indicam a insuficiência das explicações correntes, e destacam a importância de dois outros elementos pouco ou nada considerados pela literatura: de um lado, clivagens políticas e ideológicas; e de outro a presença e a influência das empresas privadas ligadas à produção da cidade.

Analisamos a política de infra-estrutura urbana implementada pela Prefeitura Municipal de São Paulo de 1978 a 1998. A política de infra-estrutura em São Paulo durante o período, incluindo obras e serviços de micro e meso-drenagem, pavimentação, abertura de viário novo, pontes, viadutos e túneis, esteve a cargo da Secretaria de Vias Públicas. As políticas da Secretaria de Vias Públicas têm enorme importância na cidade de São Paulo, tanto pela sua histórica influência na estruturação do espaço paulistano,² quanto pela amplitude de sua ação.

As informações trabalhadas neste artigo foram obtidas a partir de pesquisa primária nos Diários Oficiais do Município, assim como em entrevistas de profundidade com técnicos do setor. Este artigo dá sequência a um conjunto de trabalhos em que apresentamos os resultados desta pesquisa, procurando problematizar os enquadramentos tradicionais da literatura de sociologia e política urbana sobre fenômenos e processos ligados às ações do Estado na cidade. Não pretendemos produzir um modelo unificado de explicação para os mecanismos existentes, tarefa muito superior às possibilidades de um artigo, mas destacar elementos e processos extremamente relevantes das políticas urbanas, quase completamente desconsiderados pela literatura.

O artigo se divide em quatro partes, incluindo esta introdução e a conclusão. Na primeira, discutimos criticamente os principais argumentos da literatura para a explicação das ações do Estado na cidade. Em seguida, apresentamos os resultados da pesquisa, tanto no que diz respeito à explicação geral dos investimentos, quanto no que diz respeito à sua distribuição no espaço do Município de São Paulo. Na quarta e última parte, resumimos os principais achados e apresentamos nossas conclusões.

2. Explicações correntes: conflitos, eleições e políticas do Estado

Uma parte significativa das análises sobre a questão urbana no Brasil enfoca, de maneira central ou periférica, o Estado e suas políticas. Esta presença se explica pela

ecmarq@uol.com.br e remibi@hotmail.com

² Ver Leme (1991 e 2000) e Simões (1991).

importância ocupada historicamente por esta ator na construção e transformação das cidades brasileiras. Entretanto, esta presença nominal em estudos e trabalhos nunca se traduziu em uma centralidade temática ou analítica e, quase na totalidade das vezes, o Estado foi considerado de forma periférica ou subordinada a fenômenos ocorridos em outros lugares. Assim, as políticas estatais são explicadas como produto de processos ou dinâmicas externas a ele, hora localizadas na sociedade, hora oriundas da economia. São basicamente três os mecanismos mobilizados pela maior parte da literatura para explicar as políticas públicas urbanas em período recente.

Pelo primeiro, que podemos denominar de modelo do conflito, os movimentos sociais surgidos nos anos 1970 e 1980 teriam pressionado o Estado por investimentos e, obtendo sucesso, teriam alterado o seu modo de proceder. O exercício de pressão externa sobre o Estado seria o principal mecanismo de influência sobre as políticas estatais. Caso grupos populares não exercessem sua pressão, o Estado acabaria por realizar políticas em proveito dos grupos dominantes, que subordinam a lógica estatal por meio de mecanismos, estruturais ou não.³ Esta visão, presente em estudos como Gohn (1991), se tornou um dos eixos gerais de compreensão das políticas no urbano na literatura brasileira de ciências sociais, e foi em grande parte predominante durante os anos 1980 e o início dos anos 1990. Segundo esse modelo, política produz políticas.

Em uma versão mais sofisticada do modelo, autores como Jacobi (1989) e Sader (1988) destacaram a importância de outros atores como mediadores na construção de tais mobilizações, assim como ressaltaram as mudanças no ambiente político mais amplo ocorridas no período, em parte produzidas e em parte produtoras de mobilizações e movimentos. Nesta versão mais elaborada, os movimentos não causariam apenas uma mudança no padrão de ação estatal, mas uma alteração no próprio cenário político. Os movimentos auxiliariam na construção de uma qualidade nova na política, para usarmos as palavras de Castells (1980), uma das referências do deslocamento pós-estruturalista (e em uma larga medida anti-estruturalista) da literatura urbana brasileira. Para esta variante, portanto, a política produziria políticas, mas também influiria na construção de uma nova política.

Sob o nosso ponto de vista, é inegável que alguns grupos da sociedade têm maiores recursos de poder do que outros, e portanto têm condições diferenciadas de ter seus interesses representados nas políticas estatais. De forma similar, é também evidente que os resultados da luta política influenciam as políticas do Estado e, em especial, que os movimentos sociais podem alterar o padrão de políticas estatais através da sua pressão. Entretanto, não podemos admitir que a esfera política seja subordinada ou que Estado não

tenha inércia, estratégias e interesses próprios, ou mesmo que se apresente passivamente no embate entre os diversos grupos. Sendo assim, nem o Estado pode ser apenas ocupado por grupos da sociedade, apresentando-se como heterogêneo e complexo em si mesmo, nem a política pode ser colonizada por dinâmicas de outras esferas, como a economia. Considerar essas dinâmicas corresponde a estudar os processos políticos inteiramente, assim como analisar os processos internos ao Estado, e as interfaces deste com a sociedade. Não se trata de desconsiderar os conflitos ressaltados pelos analistas dos movimentos sociais, mas de reintroduzi-los de forma complexa e mediada pelos demais processos e agentes presentes no cenário político. Voltaremos a este ponto mais adiante.

Em Marques (2000), mostramos a insuficiência desses mecanismos como elementos causais isolados das ações estatais locais. Aquele estudo demonstrou a existência de significativos investimentos em saneamento nas periferias cariocas já no final dos anos 1970. Esses não podem ser creditados a conflitos, já que precederam a organização da população na região. O caso carioca ganha sentido se considerarmos a dinâmica institucional da então concessionária estatal da política: a Cedae. Essa empresa tinha sido criada em 1975 pela fusão de três empresas estatais de saneamento distintas. O grupo que exerceu a hegemonia na fusão (originário da empresa de águas da Guanabara - Cedag), encarou a fusão como a incorporação de uma periferia totalmente desassistida (a Baixada Fluminense) ao território da sua antiga concessão (o município do Rio de Janeiro). Nos primeiros anos da concessão, uma das diretrizes da política disse respeito a elevar o patamar do seu atendimento ao das periferias já integradas aos sistemas da Cedag. Esses espaços eram servidos precariamente, com padrão tecnológico e operacional inferior, mas mesmo assim atendidos.

Na construção desse padrão inferior de atendimento merecem destaque duas dinâmicas. A primeira delas, desconsiderada pela literatura crítica, diz respeito à motivação que leva os técnicos estatais a expandir serviços públicos para as periferias. Como nos lembraram recentemente os neoinstitucionalistas, a reprodução simples ou ampliada dos burocratas depende do desdobramento das políticas implementadas por seus órgãos (Amenta e Skocpol, 1986). Assim, a expansão das políticas de infra-estrutura para novas fronteiras interessa a burocracias e agências, se consideramos simplesmente suas motivações.⁴

³ A herança marxista aqui é evidente e explícita. Para a discussão dos mecanismos mobilizados pelo marxismo para a compreensão das políticas, ver Marques (1997).

⁴ Ver Watson (1992). Um contra-argumento poderia ser a afirmação de que os prestadores não expandiam os serviços pelo baixo poder aquisitivo da população periférica, o que tornaria os sistemas na periferia não viáveis economicamente. Essa hipótese, bastante difundida na literatura (e baseada em parte na literatura estruturalista), não encontra fundamento empírico. A partir do final dos 1980, tanto as coberturas quanto as tarifas dos serviços urbanos foram sistematicamente aumentadas, e nem por isso os serviços enfrentaram problemas insolúveis de inadimplência nas áreas metropolitanas.

Por outro lado, o conteúdo e a qualidade das políticas desenvolvidas nas periferias nos anos 1970 foram limitados por uma segunda dinâmica a destacar, também escassamente considerada pela literatura. Trata-se de um elemento constitutivo da cultura técnica da comunidade profissional, que denominamos de “seletividade hierárquica das políticas” (Marques, 2000). Esse mecanismo não se origina das estruturas da sociedade, como a “seletividade estrutural do Estado” do marxismo estruturalista, mas do “referencial” presente no setor, no sentido de Jobert e Muller (1987). Este expressa o conjunto de idéias, crenças e visões de sociedade, explícitas ou implícitas, comungadas pela maior parte dos membros da comunidade profissional das políticas urbanas. Esse conjunto de idéias influencia fortemente as políticas, fazendo com que os conflitos que definem quem serão os beneficiários das políticas não se dêem apenas em torno das políticas propriamente ditas, mas também a respeito de visões de mundo, do Estado e de suas políticas.

Acreditamos que o referencial do setor e da sociedade predominante entre os engenheiros dos setores de infra-estrutura urbana considera que as prioridades estatais devem seguir a estrutura social, oferecendo os serviços primeiro (e com melhor qualidade) para os grupos sociais mais ricos e escolarizados. Essa visão está certamente presente há muito tempo nos setores de política, mas foi muito reforçada durante o regime militar, quando as políticas estatais a tinham como ponto de partida. Neste sentido, talvez o mais importante efeito das mobilizações populares e dos movimentos sociais de período recente tenha sido alterar, através de suas lutas, os patamares de direitos reconhecidos socialmente. Este deslocamento no conjunto mínimo de serviços e bens sancionado pela sociedade como justo, certamente influenciou o referencial dos engenheiros, mesmo que indiretamente. Entretanto, a seletividade hierárquica ainda está presente hoje nas políticas, tanto por razões geracionais e pelo caráter conservador, relativamente, da comunidade dos engenheiros, quanto pela inércia das organizações estatais nas quais ela se inscreveu ao longo do tempo.

Como veremos ao longo deste artigo, no caso de São Paulo os investimentos nas periferias também precederam a constituição de patamares mais amplos de organização popular local. Ao contrário do Rio de Janeiro, já existiam movimentos, mas estes eram muito localizados e tematizavam questões específicas, como creches, equipamentos de saúde e esgotamento sanitário, em sua grande maioria não relacionadas com as obras e serviços estudados aqui. Não é possível, portanto, explicar a descoberta de investimentos nas periferias mais recentes do que afirma a literatura utilizando mobilizações e conflitos. Não se trata de afirmar a irrelevância do estudo de tais mobilizações para a explicação das políticas estatais, mas de dizer que a relação entre a ação de tais atores e o campo das políticas não pode ser entendida de forma mecânica. Na verdade, o mais importante efeito dos movimentos se relaciona com a produção de descolamentos amplos no campo da política,

agindo sobre a própria agenda pública e, potencialmente, deslocando todo o campo da política na direção da construção de ações mais redistributivas. Como discutiremos logo a seguir, apenas a articulação deste mecanismo com o processo seguinte, ambos entendidos de forma complexa, permite explicar esses investimentos.

O segundo mecanismo mobilizado pela literatura se relaciona com as decisões dos políticos imbuídos de cargos públicos. Estes seriam influenciados por vários processos, sendo o principal o relacionado com o ciclo das eleições. Podemos denominar este tipo de explicação de vínculo eleitoral (Fizson, 1990 e Ames, 1995). Segundo este, os níveis dos investimentos, e em especial os investimentos direcionados para pobres, tenderiam a ser mais elevados nos momentos anteriores a eleições. Como para esses autores os políticos tenderiam a gastar mais em políticas de impacto político, como as analisadas aqui, os gastos públicos tenderiam a crescer cada vez mais, tendo como uma de suas únicas restrições a disponibilidade de recursos no poder público. Em outras palavras, os investimentos aumentariam junto a eleições, assim como seriam proporcionais aos níveis anuais do orçamento municipal.

Os autores que utilizam esse vínculo explicativo partem de dois pressupostos. O primeiro sustenta que o comportamento predominante dos políticos é a maximização de suas chances de reeleição, obtendo prestígio e recursos políticos, quando bem sucedidos. O segundo passo necessário para o argumento ter sentido identifica os interesses dos políticos e as ações do Estado. Caso essa identidade não exista, não há como garantir que os primeiros se transformem nas segundas. Nesse ponto, fica evidente a influência dos pluralistas, para os quais o Estado não existiria como construção histórica, representando apenas um espaço vazio a ser ocupado pelos grupos de interesse vitoriosos. No caso específico do Brasil, o retorno das eleições para os executivos locais (governadores, em 1982 e prefeitos de capitais, em 1985) teria levado a um aumento dos investimentos.

Sob o nosso ponto de vista, mesmo que possamos aceitar o primeiro pressuposto, embora com ressalvas, não podemos concordar com o segundo. Políticas são implementadas por técnicos que tem seu poder parcialmente originário de vínculos com políticos eleitos, mas também o retiram de seu conhecimento técnico e do funcionamento da máquina estatal. Os políticos necessitam desses técnicos (e de seus saberes) para realizar bons governos, independente de suas diretrizes de política, pois mesmo o mais maximizador dos políticos precisa das organizações do Estado e de seus funcionários para implementar algo. Por essa razão, o modelo do vínculo eleitoral ilumina um importante mecanismo presente no comportamento de um importante ator, mas não consegue prever as ações do Estado.

Assim, mesmo em nível teórico, a existência de vínculos mecânicos entre eleições e investimentos deve ser afastada. Isso é corroborado pelas informações empíricas descritas

a seguir. Entretanto, como veremos, podemos tirar proveito analítico do cálculo político dos governantes, assim como da mudança de regime político, se o mediarmos e associarmos a outros processos.

Com relação ao vínculo eleitoral, as políticas do Rio de Janeiro estudadas por Marques (2000) apontaram resultados similares aos apresentados nesse artigo. Aquela pesquisa não encontrou uma relação estatística significativa entre anos de eleições, em vários níveis (ou anteriores a pleitos), e volumes de investimentos em saneamento. A ausência de uma relação direta entre esses processos não significa que a existência de eleições livres e regulares não esteja correlacionada com níveis mais altos de gastos sociais, ou com maior responsabilização política dos governantes pelos governados, em um sentido mais geral. A questão do regime político, entendido como o conjunto de regras que estruturam a luta pelo poder, é extremamente importante, principalmente pela conformação do ambiente político no qual estão inseridos os atores.

No caso de São Paulo, como discutido por nós em maior detalhe em Marques e Bichir (2001b), os investimentos precoces nas periferias parecem ser explicados pela associação entre as mobilizações incipientes já destacadas acima e o acontecimento de uma mudança no cálculo político dos ocupantes de cargos públicos, com o crescimento da importância do vínculo eleitoral⁵, e o aumento da relevância de políticas redistributivas na construção das carreiras políticas. A mudança do ambiente incide fortemente sobre a forma como se constrói a agenda da classe política e das elites burocráticas, assim como sobre o seu conteúdo. Como os cálculos desses atores estão informados por um referencial fortemente conservador e hierárquico, estava aberto o caminho para o acontecimento de deslocamentos na ação estatal, mas não para a reversão completa da produção estatal de segregação sócio-espacial.

Portanto, ao contrário do elo causal considerado comumente, o início dos anos 1980 não assiste a um cenário onde política (mobilizações) produz políticas (ações do Estado). Em um ambiente político em transformação (e abertura), com a expectativa da expansão das eleições como forma de ascensão ao poder estatal, e sob pressão crescente vinda de baixo, as políticas geraram política, que gerou mais políticas, no sentido defendido por autores neoinstitucionalistas como Skocpol (1992).

Finalmente, vale destacar que a independência entre investimentos e eleições também não impede a existência de obras realizadas com objetivos eleitorais, especialmente em bairros de baixa renda.⁶ A independência entre os processos indica apenas que as obras “eleitorais” não são predominantes nas ações de organizações estatais

⁵ Embora, no Brasil, o vínculo eleitoral nunca tenha sido quebrado completamente, a sua importância no cálculo política das elites certamente se reduziu durante o regime militar.

⁶ Cf. Marques (2000) sobre o segundo programa carioca de favelas, por exemplo.

complexas, como as organizações locais de cidades grandes como o Rio de Janeiro e São Paulo.

O terceiro mecanismo presente na literatura é o da teoria da causação circular, consubstanciado em Vetter (1975). Segundo esta, tributária de uma visão do funcionamento do mundo político influenciada pela teoria das elites, haveria uma coincidência, nas sociedades capitalistas, entre os detentores da renda real e da renda monetária. A primeira seria definida pelo acesso a um conjunto heterogêneo de bens e serviços que incluiriam educação, cultura, modo de vida, condições de habitação e reprodução em um sentido mais amplo, e a segunda corresponderia à posse de ativos econômicos. Para Vetter (1975), considerando as regras do funcionamento da política, os detentores de ambos os capitais seriam os grupos mais capazes de exercer influência sobre as políticas de governo.

Em termos das políticas urbanas, eles atrairiam para os seus bairros, já mais valorizados dos que o restante da cidade, os investimentos públicos. Assim, as ações do Estado, ao invés de reduzir os diferenciais de acesso a serviços e bens, aumentariam as disparidades, concentrando condições cada vez melhores para ricos e condições estagnadas para pobres e despossuídos de poder. Este raciocínio, de grande parcimônia explicativa, parece descrever uma parte importante dos mecanismos em jogo nas ações do Estado no urbano. Entretanto, duas advertências graves devem ser feitas.

Observando de uma forma ampla, a causação não especifica as formas pelas quais a influência sobre o Estado se materializa. Isto é condizente com uma visão de teoria das elites, já que para esta a influência se dá de inúmeras formas, muitas delas invisíveis e impossíveis de mapear. De forma mais específica, a teoria da causação despreza completamente a possibilidade de conflitos e lutas políticas de grupos que não detenham renda real (e monetária). Como já comentamos acima, se os movimentos destacados pelo modelo do conflito não explicam tudo, também não podemos desconsiderar a sua ação e importância. Assim, ficam de fora do alcance explicativo da teoria da causação circular todas as políticas que sejam efetivamente distributivas. Além disso, esta perspectiva, assim como as anteriores, trabalha com uma visão de Estado totalmente esvaziada de conteúdo: o Estado simplesmente transforma em políticas impulsos vindos de fora, como nos modelos marxista e pluralista.

Como veremos a seguir, tanto a existência de investimentos distributivos, quanto a existência de importantes processos internos ao Estado e relativos à interface deste com grupos na sociedade, tornam o modelo da causação incapaz de explicar os padrões encontrados em São Paulo. A teoria da causação descreve uma das estruturas colocadas pelas regras presentes em sociedades de economia capitalista e democracia representativa, mas nem de longe dá conta de todos os processos em curso em tais sociedades.

O problema mais geral com as perspectivas do conflito, do nexos eleitoral e da causação é desconsiderar dinâmicas importantes relativas ao funcionamento do Estado e às relações que o cercam. Gostaríamos de destacar a importância de dois elementos: as clivagens ideológicas entre governantes e a presença e os padrões de vínculo entre o Estado e o ambiente que o cerca. A primeira dinâmica diz respeito ao fato de que, como já discutimos quando comentamos o nexos eleitoral, políticos não têm apenas interesses gerais, mas comungam, e divergem entre si, a respeito de projetos baseados na construção de políticas de conteúdos diferentes. Isto ocorre mesmo na política brasileira e mesmo em nível local, apesar do que afirmam o senso comum e uma parcela significativa do debate acadêmico. Vale para a política brasileira uma máxima do arquiteto Carlos Nelson dos Santos sobre as favelas: “a desordem é uma ordem mais difícil de ver”. O sistema partidário brasileiro, assim como a dinâmica das eleições no Brasil podem aparentar desordem e imprevisibilidade, quando analisadas com os instrumentos analíticos e padrões das democracias consolidadas do Norte, mas contém, ao contrário, regularidades e previsibilidade, que apresentam, entretanto, características próprias. Isto é verdadeiro na arena eleitoral como mostrou Soares (2000), e também é verdadeiro no interior do Congresso Nacional como mostraram Figueiredo e Limongi (1999), para escolher apenas dois exemplos extremos tematicamente. Como veremos, isso também é verdadeiro nas políticas locais de infra-estrutura estudadas aqui: é possível prever os conteúdos das políticas implementadas pelos prefeitos por seu alinhamento ideológico. Não há razão alguma para achar que os eleitores não os prevejam, assim como nós o fizemos, considerando a intensidade das evidências.

Além disto, um outro elemento muito importante que está completamente ausente do debate acadêmico das políticas urbanas e deve ser destacado diz respeito às empresas privadas produtoras de obras e serviços de engenharia. Como já destacado para o caso do Rio de Janeiro em Marques (2000), considerando as especificidades da sua posição estratégica no processo de produção das políticas, e principalmente as peculiaridades do Estado brasileiro, os capitais que agem em um determinado setor de política se constituem em atores importantes, cujo estudo se mostra fundamental para a compreensão das ações estatais em inúmeros aspectos. Como veremos, a sua presença e as suas posições na rede de relações da comunidade influenciam não apenas processos ligados às suas contratações, como demonstrado em Marques (1999) para o Rio de Janeiro, mas o próprio padrão geral de investimentos.

Não visamos, ao longo deste trabalho, apresentar um modelo geral para a análise das políticas urbanas. Esta é uma tarefa de grande envergadura que só poderá ser enfrentada por uma agenda conjunta de pesquisas. Pretendemos testar a importância de tais processos, ao mesmo tempo em que mostramos a incapacidade dos três conjuntos de

explicações citadas de dar conta da dinâmica concreta das políticas urbanas em nossas cidades.

3. Os investimentos em São Paulo

A pesquisa, cujos resultados são discutidos a seguir, analisou os padrões de investimento estatal em infra-estrutura urbana no Município de São Paulo entre 1978 e 1998. Analisamos as obras e serviços contratados pela Secretaria de Vias Públicas – SVP - do Município de São Paulo com empreiteiras e empresas de engenharia para a construção de micro e meso-drenagem, pavimentação, abertura de viário novo, pontes, viadutos e túneis. A fonte das informações são os extratos dos próprios contratos entre a Secretaria e as empresas, pesquisados diretamente dos Diários Oficiais do Município de São Paulo referentes ao período. Estas informações foram posteriormente consolidadas em banco de dados, atualizadas financeiramente e compatibilizadas, representando a origem de todos os dados citados ao longo deste texto, salvo referência em contrário.

Seguindo uma ontologia relacional do social, consideramos que inúmeros fenômenos sociológicos e políticos podem ser analisados à luz dos padrões de relação entre indivíduos, grupos e organizações presentes em uma dada esfera da sociedade (e do Estado). Estes padrões constituem rede de diferentes tipos de vínculo em constante transformação, que se apresentam para os atores sociais tanto como constrangimento quanto como possibilidade, induzindo o comportamento dos atores e suas estratégias, e informando os seus projetos e visões sobre o setor e a sociedade. Em um sentido mais amplo, as redes estruturam a vida cotidiana. A metodologia de análise de redes sociais permite reconstituir analiticamente estas redes, iluminando a sua influência sobre inúmeros processos.⁷

Na presente pesquisa, a exemplo de Marques (2000), o estudo da rede ajuda a analisar a relação entre as esferas pública e privada no desenrolar da política, assim como os padrões de relacionamento entre grupos no interior do Estado e entre este e o seu entorno imediato, aí incluídos políticos, empresas privadas e órgãos representativos da comunidade dos engenheiros. Estes elementos serão explorados em trabalhos futuros e não são enfocados aqui. Entretanto, alguns elementos da rede nos apresentam dados interessantes para a compreensão dos fenômenos tratados neste artigo e serão utilizados, quando oportuno.

⁷ É já bastante extensa a literatura internacional de análise de redes sociais, mas infelizmente a perspectiva foi muito pouco explorada no Brasil. Para uma resenha da literatura de redes em ciência política e, até onde vai o nosso conhecimento, o único estudo empírico de uma política no Brasil utilizando a metodologia ver Marques (2000).

Em termos operacionais, para reconstruirmos a rede da comunidade de política de infra-estrutura em São Paulo no período estudado realizamos aproximadamente 25 entrevistas em profundidade com técnicos e membros da comunidade dos engenheiros relacionada com a política de SVP. Foram entrevistados técnicos de carreira, assim como indivíduos que participaram da administração em períodos determinados. Este conjunto de entrevistas nos indicou, por governo, listas de pessoas e empresas conectadas entre si através de vínculos de diversos tipos. Estas listas de 200 a 250 pessoas e empresas interrelacionadas por governo (na verdade, matrizes), foram submetidas à análise de redes sociais, que permitiu recompor as redes de relações entre indivíduos, entidades e grupos no desenrolar da política. Esta parte do trabalho se apoiou intensamente na pesquisa anterior consubstanciada em Marques (2000).

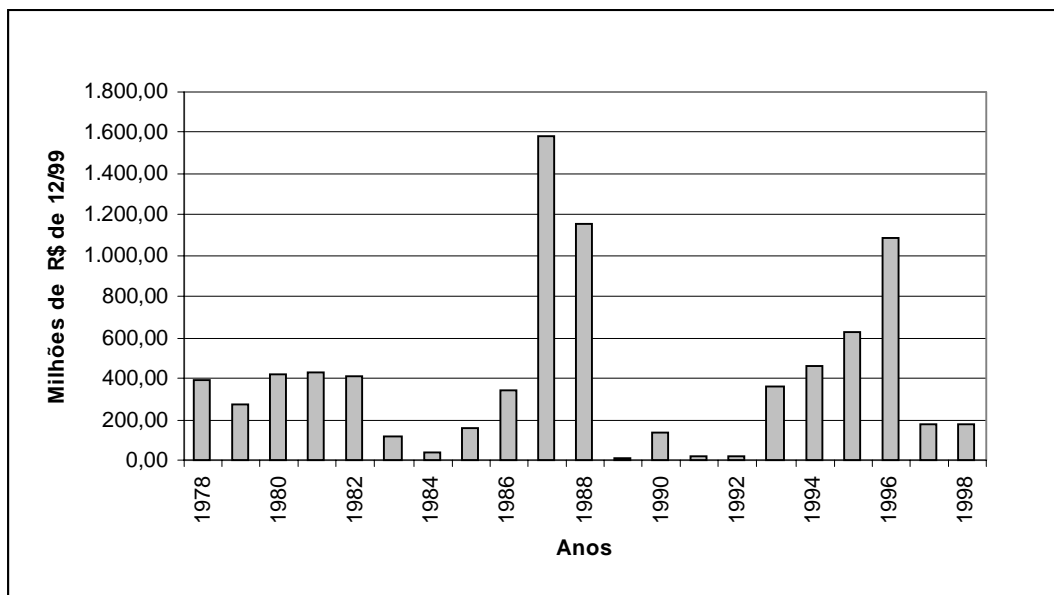
Como já tivemos oportunidade de afirmar, as ações da Secretaria de Vias Públicas apresentaram grande importância histórica na estruturação da cidade de São Paulo. Além disso, a Secretaria consome um volume muito elevado de recursos, o que é compatível com a sua centralidade nos projetos políticos de vários prefeitos do período, tanto pela realização de obras de visibilidade, quanto pelos elevados valores contratados que, como tem sido documentado pela imprensa, estão associados a financiadores de campanha e esquemas de corrupção. No período estudado, as intervenções de SVP consomem em média 13% do orçamento municipal, chegando a totalizar 27% do gasto em 1993, o que correspondeu à cerca de 2,5 bilhões de reais (de dezembro de 1999).⁸ Vale destacar que, ao contrário de políticas como educação e saúde, que também consomem parcelas expressivas do orçamento mas incluem principalmente custeio, temos aqui apenas investimentos.

3.1. O padrão geral dos investimentos

Os investimentos analisados incluem 3.350 contratos, além de aditamentos, retificações e aprovações de preços, totalizando cerca de 4.900 documentos. Os contratos foram vencidos por 355 empreiteiras, somando um valor global de 8,6 bilhões de reais. A variação anual dos investimentos é bastante grande, entre menos de 50 milhões nos anos de 1984, 1989, 1991 e 1992 e valores superiores a 1 bilhão de reais em anos com 1987, 1988 e 1996. O Gráfico 1 a seguir apresenta os investimentos anuais.

⁸ Essa é a data de referência da pesquisa (e desse artigo), para o qual foram transportados todos os valores, depois de convertidos e atualizados financeiramente utilizando as variações mensais do índice IGP - DI da Fundação Getúlio Vargas.

Gráfico 1: Investimentos anuais de SVP – São Paulo



Fonte: Diários Oficiais do Município de São Paulo.

A concentração das vitórias nas mãos de um grupo pequeno de empresas também é muito grande: o mais importante vencedor (0,3 % do universo) venceu mais de 10 % do valor total, e apenas 23 empresas (6% do universo) abocanharam mais de 70 % do total licitado. Uma importante particularidade da política é o fato de uma parcela significativa dos contratos (apenas 6 contratos, mas que abrangem cerca de 42 % do valor total) ter sido realizada através de repasses para a Empresa Municipal de Urbanização, empresa pública vinculada à Secretaria, que contratou diretamente as empreiteiras, fiscalizou e recebeu as obras. Estes investimentos estão incluídos na análise que se segue, mas, sempre que for analiticamente relevante, serão destacados e discutidos em separado.

Iniciamos nossa análise pela investigação dos condicionantes gerais do ciclo anual de investimentos. Para testar os elementos relacionados com o nexos eleitoral, podemos analisar primeiramente a correlação entre anos de eleições e o volume geral de investimentos. Confirmando os resultados de Marques (2000) para o Rio de Janeiro, os dados mostram uma completa independência dos investimentos com relação ao ciclo eleitoral, não havendo relação significativa estatisticamente, seja com eleições locais, nacionais e anos pré-eleitorais. Também não obtemos significância se consideramos anos anteriores ou posteriores a eleições, sejam elas locais, nacionais ou quaisquer outras.⁹ Da mesma forma, não encontramos significância estatística entre os investimentos anuais e os volumes gerais de investimentos, como seria de se esperar pela segunda parte do nexos

⁹ Vários testes de médias entre anos com eleições municipais, não municipais ou eleições em geral não mostraram diferenças significativas entre os valores investidos nestes anos e fora deles.

eleitoral – os investimentos não crescem quando há um maior volume de recursos disponíveis no orçamento municipal, assim como não decrescem quando este se reduz.¹⁰

Ainda nos atendo aos processos que não se mostraram significativos, uma outra dinâmica interessante do padrão geral de gastos é a sua independência dos capitais médios das empresas vitoriosas em cada ano. O gasto anual da Secretaria não está correlacionado com o capital médio das empresas que vencem naquele ano, embora, como veremos mais adiante, os capitais médios sejam significativamente mais elevados em governo de direita do que em administrações de esquerda.

Diferentemente, encontramos associação entre, de um lado, os investimentos de SVP e, de outro, a inclinação ideológica do prefeito¹¹ e a proporção do orçamento gasto em SVP. Ambas as variáveis indicam ou se relacionam com escolhas. A primeira delas é do eleitorado que, ao votar em candidatos de direita ou esquerda pode prever o conjunto de políticas que eles implementarão, uma vez no poder. Restaria saber se as preferências de política dos eleitores são compatíveis com as políticas implementadas, o que foge ao escopo deste trabalho.¹² De qualquer forma, está comprovada a previsibilidade para o eleitor do conteúdo das políticas a partir dos posicionamentos políticos mais amplos dos candidatos na arena eleitoral, contrariamente ao que sustentam uma parte significativa da literatura e o senso comum predominante na sociedade. É interessante observar que, no caso do Rio de Janeiro estudado em Marques (2000), não foi encontrada relação entre o perfil geral de investimentos e a clivagens político-ideológicas. Voltaremos a este ponto mais tarde, mas isso pode se dever ao fato do caso de São Paulo apresentar clivagens mais claras, além da política paulistana ser ainda mais incentivada a partir de fora, não pelos usuários como gostaria a teoria do conflito, mas pelas empresas construtoras, que se constituem em um tipo de “usuário” especial das políticas estatais, como já destacado anteriormente.

A segunda relação encontrada demonstra a importância dos processos políticos de escolha no interior do executivo, não previsíveis a partir de posicionamentos ideológicos mais amplos, já que esta variável não é correlacionada com a anterior. Assim, independentemente da clivagem esquerda/direita, a proporção do orçamento que é gasta na Secretaria influencia os valores absolutos do investimento, mesmo controlando pelo valor

¹⁰ Neste caso, correlações entre o orçamento da prefeitura no ano e a volume de gastos naquele ano não apresentaram significância, nem a 5 nem a 1 % de confiabilidade. É interessante observar que o resultado apresentava significância, embora a 10 %, quando ainda não tínhamos incluído os contratos assinados através da Emurb (ver Marques e Bichir, 2001a e b). O coeficiente da relação entre ambas, entretanto, era inconsistente, variando de -0,055 e 0,002, indicando que nada poderíamos afirmar sobre a existência da relação.

¹¹ Consideramos como de direita Olavo Setúbal, Reynaldo de Barros, Salim Curiati, Jânio Quadros, Paulo Maluf e Celso Pitta e, de esquerda Mário Covas e Luiza Erundina.

geral do orçamento. Isto indica a existência de processos de escolha internos à dinâmica da administração que levam a alterações nos volumes de investimento da Secretaria.

A utilização das informações obtidas a partir da recomposição da rede da comunidade ajuda a desvendar alguns destes processos internos à administração. Estas informações permitem testar a hipótese, já discutida anteriormente, de que a política da Secretaria seria, em grande parte, incentivada a partir de fora, por um conjunto de demandantes de políticas não considerados pela literatura – a empresas construtoras e produtoras de serviços de engenharia. Com a rede de relações entre pessoas e empresas por governo recomposta a partir das informações obtidas nas entrevistas, podemos calcular algumas estatísticas que permitem caracterizar cada momento e testar tal hipótese. As mais simples medidas da presença de empresas na rede que implementa a política que podemos tomar são a quantidade de vínculos que as empresas têm em média, em cada governo (primários e secundários), assim como a distância que as separa dos principais detentores do poder institucional, no caso os secretários.¹³ Os resultados são bastante promissores. Em primeiro lugar, o valor total gasto em cada governo é proporcional ao conjunto de vínculos médios das empresas privadas presentes em cada governo, tanto secundários, quanto primários. Este resultado não se altera se controlamos por governos de direita e esquerda, embora, como veremos mais adiante, em governos de direita as empresas estejam mais próximas do secretário.¹⁴

Além disto, e este é o ponto mais importante, a proporção do orçamento gasta em SVP é proporcional tanto à distância média das empresas ao secretário, quanto ao total de vínculos das empresas presentes em um governo. Quando incluímos estas variáveis em um modelo de regressão, a variável da proporção de SVP no orçamento deixa de apresentar significância, indicando que, na verdade, a sua presença estava representando as variáveis relacionais. É interessante observar que o conjunto de vínculos primários médio não apresenta significância, mas apenas os vínculos secundários. Isto significa que o volume de gastos de SVP é proporcional, em uma medida razoável (a variância explicada pelo modelo ultrapassa 0,7, ver nota seguinte), à ligação de empresas privadas na rede da comunidade da política pessoas com muitos vínculos, assim como da sua proximidade com os

¹² Para isso seria necessário comparar informações a respeito das preferências de política das parcelas do eleitorado que votam em candidatos de diferentes inclinações ideológicas e as políticas implementadas por esses, em uma linha mais próxima ao excelente artigo de Soares (2000) do que da adotada aqui.

¹³ Para simplificar o procedimento, incluímos a média das medidas das empresas correspondentes a 80 % do valor gasto em cada governo, o que forneceu mais do que 160 casos. As medidas utilizadas são o grau, que nada mais é do que a soma dos vínculos de um dado nó (vínculos primários), o poder, que considera, além destes os vínculos das pessoas às quais um nó está ligado, descontando uma certa proporção dos secundários. Utilizamos um desconto de 25 %, o que equivale a considerar, para um dado nó, apenas um vínculo, a cada quatro secundários existentes. A distância é apenas a quantidade de passos entre pessoas na rede que uma determinada empresa tem que caminhar para chegar ao secretário, pelo menor caminho possível.

¹⁴ Todos estes resultados são significativos a 99 %.

secretários. Esta informação confirma a hipótese inicial de que uma parte significativa da política é incentivada a partir de fora, pelas empresas construtoras, e que esta se constitui em uma das mais importantes “usuárias” da política.¹⁵ Como já fizemos referência, estas duas variáveis relacionais são associadas à diferenciação esquerda/direita, mas exercem uma influência sobre o conjunto dos gastos independente da clivagem ideológica.

Por fim, vale destacar que a influência destas variáveis relacionais das empresas vencedoras é independente dos seus capitais, como gostaria o senso comum e um certo argumento marxista de corte monopolista. Não importa se as empresas que se encontram conectadas ao núcleo do poder (ligadas a pessoas que têm muitos contatos e próximas do secretário) têm capitais elevados ou não, interessa a intensidade dos seus padrões de vínculo.

Como o perfil político-ideológico do prefeito é um dos condicionantes dos investimentos, devemos acompanhar detalhadamente as características das administrações municipais. Os dados mostram que prefeitos de direita - Maluf, Reynaldo, Jânio, Pitta e Setúbal, mesmo que controlado pela duração diferenciada dos mandatos, se caracterizam por grandes volumes de investimentos concentrados em contratos de grande porte, que tenderam a ser aditados de maneira intensa, com valores elevados de aditamentos individuais, na sua maioria excedendo os limites legais e acompanhados de dispensas de licitação de valores muito elevados. Para dar ao leitor a dimensão da diferença dos valores médios da esquerda e da direita, podemos destacar que o total anual médio gasto em governos de direita é cinco vezes superior o de esquerda, e que o total aditado é doze vezes superior. O aditamento médio mensal em governos de direita é de cerca de 3,30 milhões de reais, enquanto em governos de esquerda é de 0,37 milhões reais mensais, em média. O capital médio das empreiteiras vencedoras nas administrações de direita também é sistematicamente superior, sendo a média dos vencedores de 80 % do valor gasto em cada administração de direita próximo a 200 milhões de reais, enquanto a média do mesmo grupos em administrações de esquerda não ultrapassa 70 milhões de reais, segundo dados da Junta Comercial do Estado de São Paulo. Dentre os governos de direita, o governo Curiati apresenta particularidades que talvez se originem do seu caráter efêmero (permaneceu apenas 12 meses no cargo).

No outro extremo, segundo as macro-características das políticas implementadas, temos os governos Covas e Erundina, ambos com gastos anuais inferiores, volumes significativos de obras pequenas e médias pouco aditadas, que foram vencidas

¹⁵ O conjunto de anos apresenta um outlier, o ano de 1996, não por acaso anos da eleição de Celso Pitta. Neste ano o conjunto do gasto é muitíssimo elevado, e tende a fugir do padrão de explicação do modelo. Entretanto, retirando-se este caso, a regressão multivariada do total gasto, tendo como variáveis independentes a clivagem direita/esquerda, a distância ao secretário média e o conjunto de vínculos secundários, apresenta estatística F de 14,76 (Sig a 0,000) e R quadrado de 0,723.

predominantemente por empresas de menor porte. Pode-se afirmar, portanto, que prefeitos de direita e de esquerda diferenciam-se bastante quanto ao modo de implementação de suas políticas, apesar das diferenças entre os administradores de cada grupo (Marques e Bichir, 2001a).¹⁶

As informações relacionais confirmam a importância da clivagem esquerda/direita. Em administrações de direita, a distância média das empresas vencedoras é de 2 passos, enquanto em governos de esquerda é de cerca de 3,5 passos. De forma equivalente, o conjunto de vínculos primários e secundários das vencedoras em governos de direita tendem a ser sistematicamente superiores aos vínculos das empresas em administrações de esquerda.

O mesmo tipo de clivagem é observável na concentração das vitórias, onde governos de direita tendem a ter um padrão mais concentrado do que governos de esquerda, embora a diferença entre os dois campos neste caso seja menor, apesar de significativa. Os resultados permitem também uma comparação direta com os obtidos por Marques (2000) para as políticas cariocas. A política de SVP se caracteriza por um padrão muito fechado de vencedores, ainda mais restrito que o já concentrado padrão carioca. No caso de São Paulo, a concentração nas 5 e 20% maiores vencedoras foi muito grande entre 1978 e 1993 (e sempre maior no primeiro grupo que no segundo), exceto pelos dois momentos em que a prefeitura foi ocupada por prefeitos não de direita. A partir de 1994 (com governos de direita), a concentração dos 5% maiores caiu, mas a fatia das 50% menores a acompanhou, apontando para uma elevação da concentração em empresas de médias a grandes.

Assim como no caso do Rio de Janeiro, o padrão de concentração se atenua apenas nos momentos de grande oferta de recursos, quando a diversidade das empresas vencedoras aumenta. Isso indica que apenas quando os ganhos das maiores estão garantidos, as empresas da periferia do mercado de obras públicas conseguem aumentar a sua proporção de vitórias. Esse resultado é idêntico ao encontrado em Marques (2000), e confirma a hipótese desenvolvida ali com relação à existência de uma estruturação hierárquica do mercado de obras públicas, com frações dominantes que abocanham a maior parte dos contratos (e provavelmente apresentam maior lucratividade), e frações periféricas (quase certamente subordinadas no jogo do poder entre as empresas privadas), que sobrevivem das “sobras” do mercado, quando a oferta aumenta.

Isso explica porque a distância entre a concentração de vitórias de governos de direita e de esquerda é menor do que a diferença dos demais conteúdos já citados: as administrações de maior concentração de vitórias foram as de Pitta, Curiati, Reynaldo e

¹⁶ Testes de médias entre direita e esquerda para todas estas variáveis indicam um padrão de enorme solidez, permitindo sustentar estas afirmações com significâncias sempre superiores a 99,9 %.

Jânio, e os governos de menor concentração foram os de Covas, Setúbal, Erundina e Maluf. Como são os governos de direita que mais investem, e é nos momentos de abundância de recursos que as empresas não centrais no mercado conseguem aumentar a sua fatia, governos de direita com padrão extremamente concentrado de política, como a administração Maluf (grandes investimentos em poucos contratos altamente aditados), aparecem em posição de maior dispersão de vitórias que seus pares.

Esses mecanismos são interessantes, não apenas analiticamente, mas em termos normativos, pois indicam a complexidade dos processos políticos que operam no setor e demonstram as dificuldades em se democratizar as vitórias em licitações. Não basta o interesse de desconcentrar vitórias por parte dos decisores públicos não de direita,¹⁷ já que a concentração se define simultaneamente dentro do Estado e no interior do setor privado, entre os empreiteiros. Assim, alguns momentos podem ser marcados simultaneamente pela concentração de vitórias e pela implementação de mecanismos democratizadores das licitações, por exemplo reduzindo capitais mínimos e outros “dirigismos”¹⁸. Isto aconteceria sempre que existir um pequeno volume de recursos disponíveis para contrato, assim como quando os atores hegemônicos do setor privado jogarem contra a política. Estes momentos são característicos de administrações não de direita e podem ser marcados pela ocorrência de “greves do capital” contratista, no sentido de Block (1981). Como atestam algumas entrevistas, esta situação caracteriza o início da administração Erundina.

As informações indicam ainda que a dinâmica da concentração das licitações de SVP também sofre a influência da legislação sobre licitações, como já verificado por Marques (2000). A concentração tendeu a ficar estável entre 1978 e 1986, havendo uma tendência nítida de desconcentração a partir daquele ano, quando se promulgou a primeira legislação federal sobre licitações. A próxima mudança do perfil de concentração ocorre a partir de 1993, quando se promulga um novo quadro legal sobre licitações e contratos do setor público. O efeito desta vez foi o aumento da concentração, confirmando aparentemente a hipótese dos que sustentavam, à época, que o caráter muito restritivo da nova legislação tornaria o mercado mais elitizado. O impressionante paralelismo entre os casos do Rio de Janeiro e de São Paulo nos dois momentos de mudança do quadro legal não deixa dúvidas de que o fenômeno interveniente é de natureza nacional e institucional (Marques e Bichir, 2001a).

¹⁷ Podemos aceitar a existência desse interesse pelo discurso “nativo” de técnicos de destaque de governos não de direita, mas também pela posição estratégica ocupada por tais decisores no jogo político: operando em um setor de hegemonizado pela direita (e que representa em grande parte o apoio financeiro de suas campanhas), as administrações não de direita têm todo o interesse em transformar o campo de poder do setor à medida em que operam a política.

¹⁸ Para uma análise política dos vícios em licitações ver Marques (2000), cap. 5 e Mukai (1992).

3.2. Padrão espacial e distributivo

Uma outra importante dinâmica dos investimentos não acontece no tempo, mas no espaço. Através da sua observação, para além dos impactos mais localizados em determinadas regiões da cidade, podemos analisar os padrões distributivos da política. Para tal, necessitamos de uma organização prévia dos espaços da cidade que permita a visualização das inversões sem definir previamente os resultados. Utilizamos o artifício de construir uma base espacial a partir de informações sócio-econômicas e distribuir, em seus agrupamentos, os investimentos de SVP. Como cada agrupamento da base diz respeito a um grupo social, podemos analisar facilmente as características mais ou menos distributivas da política ao longo do tempo e das administrações. O trabalho segue a metodologia discutida em Marques (1998) e aplicada em Marques (2000).

Para a construção da base espacial, partimos de informações sócio-econômicas disponibilizadas pela pesquisa de Origem-Destino de 1997, realizada pelo Metrô. As informações da pesquisa são agregadas nas chamadas “Zonas OD” que, no município de São Paulo, totalizam 393. Considerando que nossos investimentos não permitem uma localização detalhada, essas zonas foram reagrupadas nos 96 distritos censitários de 1991 do IBGE. Foram utilizadas variáveis relativas à escolaridade, condição da ocupação, setor de atividade, migração, entre outras. As informações das zonas foram submetidas à análise fatorial por componentes principais, sendo salvos os três primeiros fatores, que representam:¹⁹ Riqueza (separa unidades com populações nos extremos da estrutura social); Consolidação do distrito (separa unidades consolidadas de unidades de ocupação recente, população jovem e em crescimento); Centralidade (separa as unidades do centro da cidade de todas as demais).

Os três fatores foram submetidos a análise de cluster, que agrupou os distritos em seis grupos, além de uma unidade isolada. Esta unidade apresentou conteúdos muito diferentes de todas as demais – Marsilac, a unidade mais ao sul do Município. Por ser totalmente atípica e não apresentar especial interesse para os investimentos e/ou para a política, a unidade foi retirada da análise. Os seis grupos de unidades foram caracterizados pelos seus fatores médios, representando o seguinte:

Grupo 1 – Centro (4 distritos e 150 mil habitantes). Único grupo construído partindo não apenas dos conteúdos sociais das suas unidades, mas também das atividades que lá ocorrem;

¹⁹ Os autovalores dos três primeiros fatores representam 61,2% das variáveis originais.

Grupo 2 – Ricos (13 unidades e 1 milhão de habitantes). Grupo caracterizado por distritos de alta riqueza;

Grupo 3 – Pobres em bairros consolidados (28 unidades e 3 milhões de habitantes). Caracterizado pela estabilidade da ocupação e pela população pobre;

Grupo 4 – Classe média baixa (19 unidades e 1,5 milhão de habitantes). Inclui distritos consolidados e intermediários na riqueza e na centralidade;

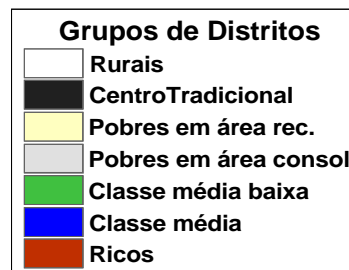
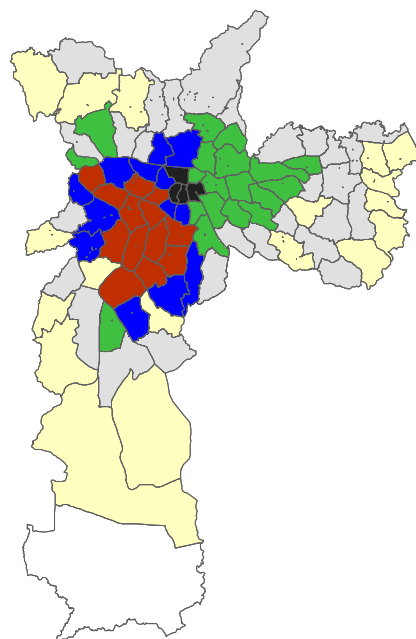
Grupo 5 – Pobres em bairros recentes (18 unidades e 2 milhões de habitantes). Caracterizado por ocupação recente e pobre;

Grupo 6 – Classe média (13 unidades e 1 milhão de habitantes). Inclui distritos acima da média de riqueza e intermediários na centralidade e na ocupação.

O Mapa 1 a seguir apresenta os distritos por agrupamentos. Como podemos ver, a estrutura de distribuição dos grupos sociais apresenta um feitiço geral radial-concêntrico, embora não de forma perfeita. É interessante observar que dentre as variáveis de entrada não tínhamos nenhuma informação propriamente espacial. Os ricos se localizam a sudoeste da área central e a classe média se distribui relativamente ao seu redor. A classe média baixa tende a se posicionar a leste da área central, embora existam distritos com conteúdos similares a norte e a sul. Em uma coroa intermediária temos os distritos que alojam prioritariamente pobres consolidados e, em uma coroa externa a esses, os pobres em áreas recentes.²⁰

Mapa 1: Distribuição dos grupos de distritos - Município de São Paulo

²⁰ É quase certo que se passássemos para níveis de menor escala, como os bairros, as zonas OD ou os setores censitários, esta organização radial-concêntrica seria subvertida, em proveito de um padrão de mosaico, com várias regiões de mais alta e baixa renda, e mesmo “enchaves” no sentido forte da palavra. Se o nosso objetivo fosse estudar a estrutura social no espaço, esta base espacial não seria apropriada, mas como se trata apenas de um passo metodológico para distribuir investimentos de efeito não muito local sem introduzir viés algum, estamos na escala adequada. Neste sentido, não há bases espaciais ou modelos de organização do espaço “universais”, mas apropriados para cada tipo de fenômeno e estudo. Sobre isto ver Marques (1998).



Os investimentos foram então distribuídos por grupo de unidades espaciais por ano, e estes últimos foram agregados por governo, resultando no quadro dos investimentos apresentado na Tabela 1 a seguir. Todas as informações dizem respeito a R\$ por unidade de área, de forma a descontar a extensão territorial diferenciada dos diversos espaços da cidade.²¹ Observemos o comportamento de cada administração separadamente.

Tabela 1: Investimentos por administração e grupos espaciais (R\$/ha)

	Setúbal	%	Reynaldo	%	Curiati	%	Covas	%	Jânio	%	Erund.	%	Maluf	%	Pitta	%
centro	4.672	8,4	4.566	5,2	102	0,6	6	0,0	43.164	24,9	3.549	27,3	5.131	3,8	120	0,4
classe alta	7.668	13,8	2.741	3,1	291	1,6	862	3,9	25.001	14,4	1.300	10,0	33.560	24,7	6.390	19,6
Classe média	11.366	20,4	26.317	29,8	2.618	14,2	1.152	5,2	27.933	16,1	609	4,7	33.790	24,9	10.428	32,0
Classe média baixa	10.994	19,8	16.533	18,7	5.439	29,4	8.019	36,1	29.186	16,8	1.563	12,0	18.935	13,9	2.075	6,4
Pobre em área consolidada	16.362	29,4	26.312	29,8	6.937	37,5	6.203	27,9	32.759	18,9	5.364	41,3	29.863	22,0	9.536	29,3
Pobre em área recente	4.545	8,2	11.824	13,4	3.102	16,8	5.976	26,9	15.561	8,9	614	4,7	14.246	10,5	4.018	12,3
Total	55.606	100,0	88.291	100,0	18.488	100,0	22.218	100,0	173.604	100,0	13.000	100,0	135.525	100,0	32.568	100,0

Fonte: Diários Oficiais do Município e OD-Metrô.

²¹ Preferimos trabalhar com área, e não população, pois, ao contrário de investimentos que geram benefícios individualizados, como abastecimento de água e energia elétrica, o impacto das obras e serviços de SVP é sobre territórios relativamente amplos do espaço construído urbano. Em um primeiro momento da pesquisa utilizamos as populações como denominadores, o que resultou em números ligeiramente diferentes. Para os resultados obtidos remetemos para Marques e Bichir (2001b).

Como podemos ver, o governo Olavo Setúbal apresenta significativos investimentos no grupo de pobres em áreas consolidadas com cerca de 30 % dos investimentos, seguidos de investimentos equivalentes para a classe média baixa e a classe média. Em termos comparativos, merece destaque a proporção dos seus recursos gastos em classes altas.

Podemos fazer duas observações retomando elementos da seção 2. Em primeiro lugar, a existência de investimentos expressivos neste governo, assim como em vários outros que se seguem é impossível de explicar através do mecanismo da causação circular. Por outro lado, a existência de investimentos tão precoces e tão significativos é impossível de dar conta através de um raciocínio baseado nos conflitos e na ação dos movimentos sociais, uma vez que antes do final dos anos 1980, eles tinham expressão muito localizada em termos temáticos e espaciais.

A administração de Reynaldo de Barros caracteriza-se pelo alto investimento em espaços de classe média, áreas de pobres em bairros consolidados, ambos com quase 30%, e pelos investimentos em áreas de classe média baixa, com 19%. Reynaldo apresenta ainda baixos investimentos em áreas da classe alta e no centro tradicional.

As maiores proporções de investimentos por hectare da administração de Salim Curiati ocorrem nas áreas de classe média baixa, quase 30 % e pobres em área consolidada 38 %. Sua curta administração caracteriza-se também pelos investimentos em áreas de pobres recentes e de classe média (em torno de 15 %).

A administração Covas destaca-se por seu caráter redistributivo, com elevadas proporções dos investimentos destinados às periferias. Nesse governo, cerca de 28 % dos investimentos foram para áreas de pobres consolidados e para espaços de classe média baixa e 27% para áreas de pobres em bairros recentes. Também merecem destaque os investimentos em áreas de classe média baixa, com 36 % do total investido. Assim como na administração Erundina, discutida a seguir, os valores relativos do governo Covas escondem os baixos investimentos absolutos.

O centro tradicional recebeu os seus maiores investimentos absolutos na administração Jânio Quadros: cerca de R\$ 43 mil por hectare. Os demais investimentos do governo Jânio apresentam bastante equilíbrio, entre 15 e 20 %, exceto pelas áreas de pobres recentes, com apenas 9 %. O alto volume de gastos por área, entretanto, fazem com que esta administração apresente os maiores investimentos absolutos em áreas de classe média baixa e em pobres consolidados.

A exemplo do governo Covas, a administração Erundina destaca-se por baixos valores absolutos. Também a exemplo daquele outro governo, o padrão aqui é distributivo, com os maiores investimentos relativos em áreas habitadas por pobres em bairros consolidados (41 %). Os investimentos em espaços de classe média baixa (12 %), assim

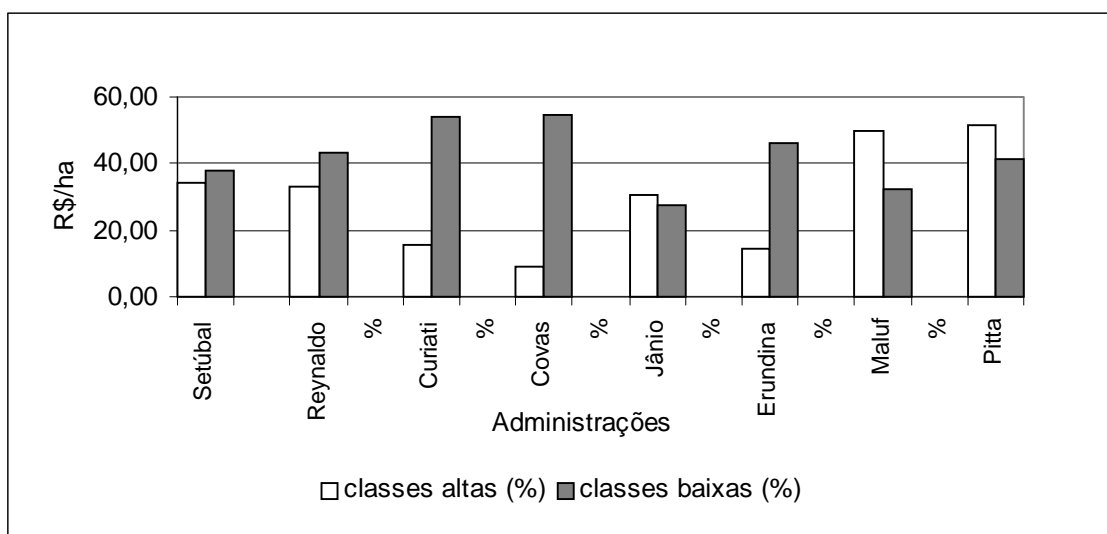
como para ricos (10 %) também foram bastante expressivos. O maior destaque, entretanto, vai para os gastos relativos na área central, explicados principalmente pelos investimentos na esplanada do Anhangabaú, com 27 %.

Os maiores investimentos proporcionais e por hectare em espaços de ricos encontram-se na administração Maluf (25 %, R\$ 33,6 mil por hectare). A administração Maluf apresenta percentagens equilibradas de investimentos em áreas de classe média (25 %), e de pobres consolidados (22 %), seguidos de longe pelas áreas de classe média baixa e pobres recentes (respectivamente 14 e 11 %). Em termos espaciais, grande parte dos investimentos se localizam no chamado vetor sudoeste, ocupado predominantemente por ricos e classe média (ver Mapa 1), daí as proporções elevadas de investimentos para estes dois grupos.

Por fim, a administração Pitta pode ser caracterizada pelos maiores investimentos relativos em áreas habitadas pela classe média: 32 %, R\$ 10,4 mil por hectare. Em segundo lugar nos investimentos de Pitta, se destacam os espaços de pobres em bairros consolidados, com cerca de 29 % do total, seguidos da classe alta, com cerca de 20 %.

Para melhor visualizar as características distributivas das políticas de cada governo, podemos criar dois grupos polares socialmente através da reorganização de alguns dos agrupamentos anteriores - classes altas, reunindo os investimentos nos espaços dos ricos e da classe média; e classes baixas, reunindo os investimentos nos espaços periféricos de ocupação recente e consolidada. O gráfico 2 a seguir apresenta os investimentos nos espaços polares socialmente.

Gráfico 2: Distribuição dos investimentos por espaço polar



Fonte: Diários Oficiais do Município e inf. sócio-econ. da OD-Metrô.

Podemos ver que nas administrações Jânio, Maluf e Pitta as áreas que receberam os maiores investimentos foram as das classes altas. Nas administrações Setúbal e Reynaldo os espaços das classes baixas superaram levemente os das classes altas, mas tenha recebido quase a mesma proporção. Entretanto, se considerarmos também os recursos para o espaço da classe média baixa o perfil levemente redistributivo desaparece. As gestões Curiati, Covas e Erundina, por fim, investiram muito mais em espaços habitados pelas classes baixas do que em espaços das classes altas.²²

As proporções de investimentos nos espaços, portanto, demonstram mais uma vez a importância do perfil político-ideológico do prefeito, exceto pela administração Curiati, já caracterizada como atípica nas seções anteriores. A análise estatística confirma a tendência observada no gráfico. Em termos desagregados, com os grupos originais, nada se pode afirmar da clivagem direita/esquerda no que diz respeito aos investimentos em pobres recentes e consolidados, assim como no centro e na classe média baixa: testes de médias com investimentos anuais em governos de direita e esquerda não permitem sustentar diferenças entre os dois tipos de governos. Entretanto, podemos afirmar que existem diferenças entre governos de direita e esquerda no que diz respeito a investimentos em áreas de ricos e classe média. Testes de médias sustentam que a direita investe significativamente mais, em termos proporcionais, do que os governos de esquerda neste tipo de espaço – 15 e 25 % da direita, contra 6 e 5 % da esquerda, respectivamente.

Por outro lado, e isto é ainda mais interessante, quando submetemos as proporções de investimentos nos espaços polares de anos de governos de esquerda e direita, obtemos um resultado ainda mais conclusivo: a direita tende a investir mais em espaços das classes altas e menos em espaços das classes baixas que a esquerda, em um padrão nítido de diferenciação esquerda/direita em termos distributivos. Testes de médias sustentam a solidez deste padrão a 95 % de confiabilidade. Esta informação confirma e complementa a descrição dos investimentos por governo apresentada na seção anterior, além de corroborar a relevância da clivagem ideológica entre governos para a explicação de conteúdos de políticas e a busca de equidade

4. Conclusões

O presente trabalho analisou a influência, sobre os padrões gerais de investimentos público, de clivagens ideológicas e da presença de empresas privadas de construção e serviços de engenharia na comunidade de uma política urbana. Estes dois elementos são

quase completamente desconsiderados pelas literaturas de políticas públicas e estudos urbanos, que se concentram em atores presentes na sociedade e processos econômicos para a explicação das políticas do Estado. Como vimos, o padrão geral de investimentos em políticas de infra-estrutura em São Paulo não pode ser explicado pelo ciclo eleitoral ou pela oferta geral de recursos para o gasto público, como gostaria a literatura de influência pluralista que mobiliza o nexos eleitoral. Os aspectos espaciais dos investimentos tampouco podem ser explicados pelas literaturas do conflito e da causalidade circular, seja pela precocidade dos investimentos nas periferias, seja pela existência de investimentos de importância nada desprezível nos espaços periféricos em quase todo o período.

Ao contrário de variáveis e processos tão gerais, encontramos um padrão de investimentos explicado, em primeiro lugar, pela inclinação político-ideológica do prefeito, indicando a existência de uma grande previsibilidade sobre o conteúdo das políticas para os eleitores. Esta dinâmica é confirmada pela existência de uma clara clivagem entre os conteúdos das políticas implementadas por prefeitos de direita e esquerda, sendo os primeiros caracterizados por volumes mais elevados de investimentos, concentrados em grandes contratos, ganhos empreiteiras de capital mais elevado, altamente aditados, inclusive superando os limites legais e com elevados valores médios de dispensas de licitação. Esta clivagem extremamente coerente entre governantes de direita e esquerda é complementada pela análise espacial e das características distributivas da política. Governantes de esquerda tendem a implementar um padrão de inversões mais redistributivo socialmente do que a direita, que implementa política mais regressiva socialmente.

Por outro lado, pudemos confirmar a importância da presença e da inserção das empresas privadas na comunidade do setor, indicando que, como já destacado por Marques (2000), estas se constituem em um dos principais “usuários” das políticas urbanas que envolvem obras públicas. Neste sentido, os dados demonstram que o volume geral de investimentos é diretamente proporcional à intensidade da presença das empresas na rede, assim como à sua proximidade com os detentores do poder institucional. Em outras palavras, quanto mais vínculos as empresas privadas tiverem na rede da comunidade, assim como quanto mais próximas estiverem do secretário de vias públicas, mais recursos serão gastos pela Secretaria. Este padrão é verdadeiro tanto para governos de direita quanto de esquerda, embora o seu patamar seja mais elevado nos primeiros. Além disto, em administrações de direita as empresas tendem a ter mais vínculos, assim como se posicionarem mais próximas aos secretários. Por fim, tanto em governos de direita quanto de esquerda a importância relacional das empresas na rede é independente do seu capital, embora este tenda a ser mais elevado em administrações de direita.

²² Se considerarmos os investimentos per capita, e não por hectare, apenas as administrações Covas

Bibliografia

- AMENTA, E. e SKOCPOL, T. (1986). "States and social policies". *Ann. Rev. Sociol.*, No 12.
- AMES, B. (1995) "Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation". *American Journal of Political Science*, Vol. 39, No 2.
- BLOCK, F. (1981). "The ruling class does not rule: notes on the marxist theory of the state". In: Ferguson, T. e Rogers, J. (ed.). *Political Economy*. Nova York: M.E.Sharpe.
- CASTELLS, M. (1980). *Cidade, democracia e socialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV.
- FIZSON, J. (1990). *A política nacional de saneamento de 1968 a 1984: o caso do Planasa*. Dissertação de mestrado: Ensp-Fiocruz.
- GOHN, M. (1991). *Movimentos sociais e luta pela moradia*. São Paulo: Ed. Loyola.
- JACOBI, P. (1989). *Movimentos Sociais e políticas públicas*. São Paulo: Cortez Ed.
- JOBERT, B. e MULLER, P. (1987). *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF.
- KOWARICK, L. (2000) *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34.
- LEME, M.C. (org.) (1999). *Urbanismo no Brasil – 1895/1965*. São Paulo: FUPAM/Nobel.
- LEME, M.C. (1991) "A formação do pensamento urbanístico em São Paulo, no início do século XX". *Espaço e Debates No 34*.
- MARQUES, E. (2000). *Estado e redes sociais – permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Revan/Fapesp.
- MARQUES, E. (1999) "Estado e empreiteiras na comunidade de políticas urbanas no Rio de Janeiro". *Revista Dados, Vol.42, No 2*.
- MARQUES, E. (1998). "Os modelos espaciais como instrumento para o estudo de fenômenos urbanos". In: NAJAR, A e MARQUES, E. (org.) *Saúde e espaço: estudos metodológicos e técnicas de análise*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz.
- MARQUES, E. (1997). "Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos". *BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais, No 43*.
- MARQUES, E. e BICIR, R. (2001a) "Padrões de investimento estatal em infra-estrutura viária em São Paulo 1978-98". *Revista São Paulo em Perspectiva, Vol. 14, No 4*.
- MARQUES, E. e BICIR, R. (2001b). "Estado e espaço urbano - Revisitando criticamente as explicações correntes sobre as políticas estatais urbanas". In: *Revista de Sociologia e Política, No 16*.
- MUKAI, T. (1995). *Licitações: As prerrogativas da Administração e os direitos das empresas concorrentes*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- OSTROWSKY, M. (1989). *Urbanização e controle de enchentes – O caso de São Paulo, seus conflitos e inter-relações*. Dissertação de mestrado. São Paulo: Escola Politécnica-Usp.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. (1992). *O poder em São Paulo: história da Administração Pública da Cidade*. São Paulo: Cortez/PMSP.
- SADER, E. (1988). *Quando novos personagens entram em cena*. São Paulo: Paz e Terra.
- SANTOS, C. (1982). *Processo de crescimento e ocupação da periferia*. Rio de Janeiro: IBAM/CPU.
- SIMÕES JR, J. (1991). "O setor de obras públicas e as origens do urbanismo moderno na cidade de São Paulo". *Espaço e Debates No 34*.
- SKOCPOL, T. (1992). *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press.
- SOARES, G. (2000). " Em busca da racionalidade perdida: alguns determinantes do voto no Distrito Federal". *Revista Brasileira de Ciências Sociais, No 43*.
- VETTER, D. (1975). *The Impact on the Metropolitan System of the Interpersonal and Spatial Distribution of Real and Monetary Income: the case of Grande Rio*. Los Angeles: University of California.
- WATSON, G. (1992). *Water and sanitation in São Paulo, Brazil: Successful strategies for service provision in low- income communities*. Cambridge: Dissertação de mestrado, MIT, USA.