

Estado e infra-estrutura urbana em São Paulo - 1978/98

Eduardo Cesar Marques e Renata Mirandola Bichir¹

Abstract

This article deals with the state policies of urban infrastructure in São Paulo, Brazil, from 1978 to 1998. Working with primary information about the investments made by the state in public works, we discuss a series of arguments present in the urban studies literature about the patterns of state investment in urban spaces and propose an alternative explanation to the state actions in the Brazilian urban spaces in recent decades. We analyze the main elements that influence the overall pattern of investments, describe the main characteristics of the policy through time and in each of the municipal governments of the period, as well as evaluate the spatial distribution of the resources on each of the main social groups in the city.

Introdução

As grandes cidades da América Latina, como a Cidade do México, Caracas e São Paulo, são caracterizadas pela literatura internacional como locais de extrema pobreza urbana e péssimas condições de vida (Gugler e Gilbert, 1982). O principal elemento destacado nesse quadro é o baixo provimento de serviços públicos para parte expressiva da população, o que é confirmado pelos precários indicadores sociais

presentes nas regiões das cidades habitadas por grupos populacionais pobres e pouco escolarizados.

Independente do ponto de vista analítico dos autores, as áreas periféricas de tais cidades, em termos sociais e urbanos, seriam caracterizadas pela ausência estatal, seja por razões estruturais (Castells, 1972; Bonduki e Rolnik, 1982 e Kowarick, 1979), por pressões do mercado imobiliário (Topalov, 1974 e Ribeiro, 1997), ou pelo enviesamento do aparelho estatal em direção aos ricos (Vetter, 1975 e Werna, 2000) . A maior parte da literatura torna irrelevante o estudo do Estado pois, independente do que tenha ocorrido (e ocorra) no campo da política, as áreas habitadas por pobres das “metrópoles do Sul” não foram (e não serão) beneficiadas.

Estudos empiricamente embasados sobre as políticas públicas nessas cidades indicam que esta perspectiva está bastante equivocada. Embora o provimento de serviços públicos seja mais escasso e de pior qualidade em áreas periféricas, ações estatais ocorreram (e ainda ocorrem) em tais áreas, ao menos nas grandes cidades brasileiras (Marques, 2000; D’Alessandro, 1999; Watson, 1992 e Bueno, 1999). Além disso, como veremos ao longo do artigo, diferentes governos produzem políticas de conteúdos diversos, indicando que a dinâmica das políticas públicas e da política importam.

O presente trabalho pretende contribuir para o preenchimento desta lacuna, apresentando os resultados de uma pesquisa em andamento sobre os padrões estatais de intervenção em São Paulo, em um período de 20 anos. Como veremos, as políticas estatais alcançaram as áreas periféricas, e o fizeram antes do que se considera comumente. Por outro lado, os diversos governos apresentam conteúdos muito diferentes, ao contrário do seria de se esperar por mecanismos estruturais ou econômicos.

As políticas analisadas dizem respeito à infra-estrutura urbana do município de São Paulo, construída por um órgão municipal – a Secretaria de Vias Públicas - entre 1978 e 1998. As intervenções incluem as obras viárias, de drenagem, de pavimentação, e pontes, viadutos e túneis, sendo abordados os aspectos temporais, sócio-espaciais e distributivos dos investimentos. A pesquisa parte de informações primárias publicadas no Diário Oficial do Município relativas a contratações, sendo pesquisados os extratos de contratos da secretaria, diariamente, entre 1978 e 1998. Essas informações foram complementadas por entrevistas com técnicos do setor, visando à reconstituição da rede de relações dessa comunidade. As informações da rede não são exploradas sistematicamente neste artigo, mas são introduzidas para complementar as demais informações, quando relevante. A investigação representa uma continuação de pesquisa sobre o Rio de Janeiro (Marques, 2000), e realizaremos paralelos entre os dois padrões encontrados, sempre que possível.

O trabalho está estruturado em três partes, além dessa introdução e da conclusão. A primeira seção discute os principais olhares da literatura sobre as intervenções estatais na construção do espaço. Nas seções seguintes, apresentamos os principais aspectos da política. A dinâmica temporal da política, assim como a caracterização das administrações municipais, já foram abordadas por nós em outro artigo (Marques e Bichir, 2001), e serão apenas sumariadas na segunda seção. A terceira seção apresenta os aspectos espaciais da política, partindo de uma base espacial construída pela agregação dos distritos censitários segundo suas características sócio-econômicas, usando informações da Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô), referentes a 1997. Em seguida, descrevemos os investimentos nestes espaços, problematizando hipóteses presentes na literatura.² Ao final do artigo, apresentamos nossas conclusões.

1. Periferias, Estado e produção do espaço

As literaturas sociológica e urbana dos anos 1970 e 1980 caracterizaram as periferias metropolitanas brasileiras pela completa ausência do Estado, exceto pelos empreendimentos habitacionais massificados implantados pelo regime militar no final dos anos 1960. Nossos espaços metropolitanos se caracterizariam por um gradiente decrescente de condições de vida, inserção no mercado de trabalho e acesso à renda do centro para as periferias.

Para alguns autores, a completa ausência de intervenções públicas nos espaços periféricos seria produto de mecanismos estruturais ligados à dinâmica mais geral do sistema econômico (Bonduki e Rolnik, 1982), seguindo a literatura internacional hegemônica de então, que derivava as principais características do espaço e as condições periféricas de vida diretamente das dinâmicas da acumulação (Castells, 1972 e Lojkine, 1977). Para outros, o padrão de produção do espaço expressaria a associação entre poder econômico e político na sociedade, levando a um circularidade das ações do Estado (Vetter, 1975). Em um nível menos estrutural, outras pesquisas destacaram, seguindo os passos de autores como Topalov (1974), as ações concretas de empreendedores privados e do mercado de terras (Ribeiro, 1997), ou as estratégias dos consumidores de loteamentos, que “delegariam o papel do informal”, expandindo a cidade de forma ilimitada (Santos, 1982).

Para muitos, o padrão espacial das carências e da segregação social teria estabelecido um sólido e identificável “modelo metropolitano brasileiro”, construído nos anos 1960 no Rio de Janeiro e exportado para o resto do Brasil em uma “moda metropolitana” (Santos e Bronstein, 1978). Para outros, o centro irradiador desse padrão de produção do espaço estaria nas franjas dos espaços mais dinâmicos da

“industrialização de baixos salários” (Maricato, 1996). Atrás de todas essas conceituações, estava a constatação empírica das precárias condições de vida das periferias e da baixa presença relativa do Estado naqueles espaços.

Apesar disso, um grupo de estudos recentes têm demonstrado a presença de intervenções públicas nada desprezíveis, não apenas no final dos anos 1980 e início dos 1990 (D’Alessandro, 1999), mas já no final dos anos 1970 (Jacobi, 1989, Watson, 1992; Marques 2000; e Bueno, 2000). Esses investimentos foram insuficientes para inverter o perfil tradicional dos investimentos públicos na direção das periferias, mas indicam que os espaços periféricos não foram totalmente desprovidos de intervenções públicas como se considerava anteriormente.

A existência de intervenções estatais anteriores ao previsto pela literatura implica responder uma importante questão analítica: que mecanismos levaram o Estado a alterar o seu padrão histórico de investimento ou, em um sentido mais amplo, que mecanismos levaram o Estado a executar determinadas políticas, em detrimento de outras? Essa é a questão de fundo que estrutura a pesquisa que dá origem a esse artigo.

A literatura mobilizou basicamente dois tipos de explicação para a alteração dos padrões de investimento público urbano nos anos 1980. No primeiro, que podemos denominar de modelo do conflito, os movimentos sociais surgidos nos anos 1970 e 1980 pressionaram o Estado por investimentos e, obtendo sucesso, alteraram o seu modo de proceder (Gohn, 1991). Em uma versão mais sofisticada do modelo, autores como Jacobi (1989) e Sader (1988) destacaram a importância de agentes pastorais, ou mesmo técnicos estatais de esquerda, como mediadores na construção de tais mobilizações. Entretanto, mesmo nessa versão mais elaborada, o Estado é movimentado pelas mobilizações populares.

O segundo mecanismo mobilizado pela literatura relaciona-se com o vínculo eleitoral (Ames, 1995 e 1987). Segundo esse, os níveis dos investimentos, e especialmente os direcionados para os pobres, tenderiam a ser mais elevados nos momentos anteriores a eleições. Os autores que utilizam esse vínculo explicativo partem de dois pressupostos. O primeiro afirma, seguindo os passos de Downs (1957), que o comportamento predominante dos políticos é a maximização de suas chances de reeleição, obtendo, quando bem sucedidos, prestígio e recursos políticos. No caso brasileiro, o retorno das eleições para os executivos locais (governadores, em 1982 e prefeitos de capitais, em 1985) teria levado a um aumento dos investimentos. O segundo passo necessário para a sustentação do argumento 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 da literatura pluralista, para a qual o Estado não existiria como construção histórica, representando apenas um espaço vazio a ser ocupado pelos grupos de interesse vitoriosos (Easton, 1965 e Sabatier, 1999).

Mesmo aceitando, relativamente, o primeiro pressuposto, 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 estatais.

Assim, mesmo teoricamente, a existência de vínculos mecânicos entre eleições e investimentos deve ser afastada, o que 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.

Em outro trabalho (Marques, 2000), mostramos a insuficiência desses mecanismos como elementos causais isolados das ações estatais locais. Naquele estudo, demonstramos a existência de significativos investimentos em saneamento nas periferias do Rio de Janeiro no final dos anos 1970. Esses não podem ser creditados a conflitos, pois precederam a organização popular na região. O caso carioca ganha sentido se considerarmos o ambiente institucional da então concessionária estatal da política, a Cedae. Essa empresa tinha sido criada em 1975 pela fusão de três empresas estatais de saneamento. O grupo que exerceu a hegemonia no processo encarou a fusão como a incorporação de uma periferia totalmente desassistida (a Baixada Fluminense) ao território de sua antiga concessão, tratando de elevar seu patamar de atendimento ao das periferias já pertencentes a seus sistemas. Essas eram atendidas precariamente, com padrão tecnológico e operacional inferior, mas mesmo assim incorporadas.

Na construção desse padrão inferior de atendimento duas dinâmicas merecem destaque. A primeira delas, desconsiderada pela literatura crítica, refere-se à motivação que leva os técnicos estatais a expandir serviços públicos para as periferias. Conforme o destacado recentemente pelos neoinstitucionalistas, burocratas dependem, para a sua reprodução, simples ou ampliada, do desdobramento das políticas implementadas por seus órgãos. Assim, a expansão das políticas de infra-estrutura

para novas fronteiras interessa a burocracias e agências, se consideramos simplesmente suas motivações (Skocpol, 1992).³

Por outro lado, o conteúdo e a qualidade das políticas desenvolvidas nas periferias nos anos 1970 foram limitados pela segunda dinâmica a destacar. 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 no sentido de Jobert e Muller (1987), entendido como o conjunto de idéias, crenças e visões de sociedade, explícitas ou implícitas, comungadas por parte significativa dos membros da comunidade profissional das políticas urbanas. Segundo essa seletividade, as prioridades estatais devem seguir a estrutura social, oferecendo os serviços primeiro (e de melhor qualidade) para os grupos sociais mais ricos e escolarizados. Essa visão foi muito reforçada no regime militar, cujas políticas a tinham como ponto de partida, estando inscrita, ainda hoje, nas políticas e nas organizações estatais brasileiras, incluindo as analisadas aqui.

No caso estudado em Marques (2000), o vínculo eleitoral também não explicou as intervenções estatais. A pesquisa não encontrou 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 (Brown e Hunter, 1999), ou com maior responsabilização política dos governantes pelos governados, em um sentido mais geral. Como veremos, a questão do regime, entendido como o conjunto de regras que

estrutura a luta pelo poder, é extremamente importante, principalmente pela conformação do ambiente político no qual estão inseridos os atores.

A independência entre investimentos e eleições também não impede a existência de obras realizadas com objetivos eleitorais, especialmente em áreas de baixa renda.⁴ A independência entre os processos indica apenas que as obras “eleitorais” não são predominantes nas ações de organizações estatais complexas, como as organizações locais de grandes cidades, como o Rio de Janeiro e São Paulo.

2. Os investimentos de SVP

A Secretaria de Vias Públicas é um dos principais órgãos da prefeitura paulistana. Sua importância se expressa, primeiramente, por sua histórica influência na estruturação do espaço paulistano.⁵ Além disso, suas intervenções consumiram, em média, 13% do orçamento municipal no período estudado. Essa proporção chegou a totalizar 27% do gasto em 1993, o que correspondeu a cerca de 2,5 bilhões de reais (de dezembro de 1999).⁶ Sua importância, por fim, está em 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 amplamente documentado, estão associados a financiadores de campanha e esquemas de corrupção.

Os investimentos analisados incluem 3350 contratos, além de aditamentos, retificações e aprovações de preços. Esses contratos foram vencidos por 358 empreiteiras, somando um valor global de 8,5 bilhões de reais.

Embora a dinâmica temporal dos investimentos seja analisada em Marques e Bichir (2000), é relevante resumir aqui os resultados. Naquele trabalho analisamos os condicionantes dos investimentos anuais, comparando o perfil de inversões com o ciclo

eleitoral, os recursos anuais do orçamento e variáveis políticas. 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.

Diferentemente, encontramos associações significativas e positivas entre os investimentos da Secretaria e a inclinação ideológica do prefeito⁷, e entre os investimentos e a proporção do orçamento gasto em SVP. Esses resultados são importantes porque iluminam aspectos desconsiderados pela literatura e pelo senso comum. As duas variáveis correlacionadas com os investimentos 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 trabalho⁸. 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, ao contrário do que gostaria uma ampla literatura internacional sobre processos políticos e sistemas partidários em países atingidos pela “terceira onda” de democratização, como Mainwaring e Scully (1996). A segunda variável – a proporção de SVP no gasto total da Prefeitura - demonstra a importância dos processos de escolha no executivo, apenas parcialmente previsíveis a partir de posicionamentos ideológicos mais amplos: a proporção do orçamento que o prefeito e seus secretários, consultados seus apoios no ambiente político mais amplo, repassam para a secretaria. O que explica esta decisão?

As informações obtidas a partir da reconstrução da rede de relações de indivíduos e empresas no interior da comunidade dos engenheiros nos ajudam a

responder a esta pergunta⁹. A análise da rede nos indica, em cada ano, a magnitude da presença de empresas na comunidade, assim como a proximidade média destas ao núcleo do poder decisório, no caso o secretário de vias públicas. Ambas as variáveis estão correlacionadas com o volume anual de investimento, assim como com a proporção do orçamento municipal que é gasto em SVP. Esta última variável desaparece quando incluímos as outras duas, relacionais, em uma explicação dos investimentos, indicando que a decisão de investir mais, proporcionalmente, em SVP ocorre sistematicamente associada a uma maior presença do “mundo das empreiteiras” junto ao núcleo decisório do poder municipal. Há evidências, portanto, que uma parte significativa da política é incentivada a partir de fora, pelas empresas contratistas, os principais “clientes” da política. Isso não implica, contudo, a aceitação da hipótese de subordinação dos investimentos aos interesses do capital, embora demonstre a centralidade das relações público-privado no desenvolvimento das políticas estatais, ao menos no Brasil. Voltaremos a este ponto mais adiante.

Considerando que o perfil político-ideológico do prefeito é um dos condicionantes dos investimentos, é interessante acompanhar os conteúdos das políticas de cada administração municipal. Os dados mostram que prefeitos de direita: Maluf, Reynaldo, Jânio, Pitta e Setúbal, se caracterizaram 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.¹⁰ O capital médio das empreiteiras vencedoras nessas administrações também é sistematicamente superior. O governo Curiati apresenta características próximas a estes governos, mas com particularidades que talvez se originem do seu caráter efêmero (permaneceu apenas 10 meses no cargo). No outro

extremo, temos os governos Covas e Erundina, ambos com gastos totais inferiores, volumes significativos de obras pequenas e médias pouco aditadas, vencidas por empresas de menor porte. Dessa forma, pode-se dizer 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, 2001).

O próximo elemento analisado referiu-se à concentração das vitórias nas licitações. Os resultados permitem 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 de esquerda. A partir de 1994 (com governos de direita), a concentração das 5% maiores caiu, mas a fatia das 50% menores a acompanhou, apontando para uma elevação da concentração em empresas de médias a grandes.

Esse 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 confirma a hipótese de Marques (2000) com relação à existência de uma estruturação hierárquica do mercado de obras públicas, com frações dominantes que obtêm a maior parte dos contratos (e provavelmente apresentam maior lucratividade), e frações periféricas (quase certamente subordinadas politicamente), que sobrevivem das “sobras” do mercado, quando a oferta aumenta (Marques, 2000 e 1999).

Isso explica porque a distância entre a concentração de vitórias de governos de direita e não de direita 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 Jânio (todos de direita), e os governos de menor concentração foram os de Covas (esquerda), Setúbal (direita), Erundina (esquerda) e Maluf (direita). Como são os governos de direita que mais investem, e é nos momentos de abundância de recursos que as empresas periféricas no mercado conseguem aumentar a sua fatia, governos de direita com padrão extremamente concentrado de política, como a administração Maluf, aparecem em posição de maior dispersão de vitórias que seus pares.

Esse mecanismo é interessante, não apenas analiticamente, mas em termos normativos, pois indica a complexidade dos processos políticos que operam no setor e demonstra as dificuldades em se democratizar as vitórias em licitações, ao contrário do que considera uma literatura expressiva, que parte de pontos de vista formais, entende as instituições de forma estática, e desconsidera as dinâmicas concretas da implantação das políticas, como Geddes e Ribeiro Neto (1999). Não basta o interesse de desconcentrar vitórias por parte dos decisores públicos de esquerda¹¹, 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 implementação de mecanismos democratizadores das licitações (por exemplo, reduzindo capitais mínimos e outros “dirigismos”¹²), e pela concentração de vitórias, quando existir um pequeno volume de recursos disponível em contratos ou quando os atores hegemônicos do setor privado jogarem contra a política. Estes momentos são característicos de administrações de esquerda e podem ser marcados pela ocorrência de “greves do capital” contratista. Como atestam algumas entrevistas, este pode ter sido o caso do início da administração Erundina (esquerda).

A dinâmica da concentração das licitações de SVP, entretanto, 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 queda a partir daquele ano, quando se promulgou a primeira legislação federal sobre licitações. O efeito voltou a ocorrer em 1993, dessa vez aumentando a concentração, pelo caráter muito restritivo da nova legislação promulgada naquele ano. O impressionante paralelismo entre as duas desconcentrações não deixa dúvidas de que o fenômeno interveniente é de natureza nacional e institucional.¹³

3. Investimentos no espaço

A análise dos investimentos no espaço requeria uma base espacial que ordenasse a sua distribuição, etapa metodológica imprescindível pela existência de alguns milhares de contratos com abrangências espaciais distintas, cuja visualização simultânea é impossível sem alguma forma de agregação e consolidação. Escolhemos construir uma base espacial especialmente para o estudo, partindo da agregação de espaços pelas características sócio-econômicas de suas populações. Esse procedimento evita a utilização de um modelo pré-concebido de distribuição dos grupos sociais no espaço, como um modelo radial-concêntrico ou uma estruturação em setores circulares, o que poderia induzir o resultado pela agregação das informações (Marques, 1998). Os espaços da base não são rigorosamente homogêneos em termos sócio-econômicos. Entretanto, como a base representa apenas um passo metodológico para o estudo dos investimentos, e não pretende dar conta da estrutura social em si, podemos considerar que nossos espaços delimitam áreas de características suficientemente similares.

3.1. A base espacial

Para a construção da base espacial, partimos de informações sócio-econômicas disponibilizadas pela pesquisa de Origem-Destino de 1997, realizada pela Companhia do Metropolitano de São Paulo (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 tão detalhada, essas zonas foram reagrupadas nos 96 distritos censitários de 1991 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (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 representam¹⁴: 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); Ocupação central (separa as unidades do centro da cidade de todas as demais).

Esses três fatores foram submetidos à análise de cluster, que agregou os distritos em seis grupos, além de uma unidade isolada. Esta unidade apresentou conteúdos muito diferentes das demais – Marsilac, a unidade mais ao sul do Município, com características de área rural. 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;

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

Grupo 3 – Pobres em bairros consolidados (28 unidades e 3 milhões de habitantes). Caracterizado pela estabilidade da ocupação e pela população pobre, de baixa escolaridade e inserção precária no mercado de trabalho;

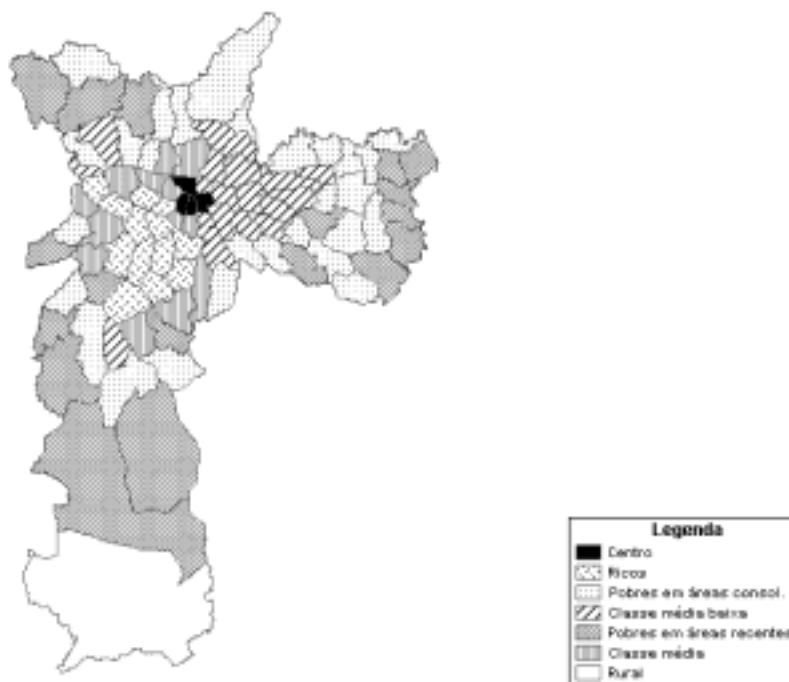
Grupo 4 – Classe média baixa (19 unidades e 1,5 milhão de habitantes). Inclui distritos consolidados e intermediários na riqueza e na centralidade;

Grupo 5 – Pobres em bairros recentes (18 unidades e 2 milhões de habitantes). Caracterizado por ocupação recente e população pobre, de baixa escolaridade e inserção precária no mercado de trabalho;

Grupo 6 – Classe média (13 unidades e 1 milhão de habitantes). Inclui distritos acima da média de riqueza e escolaridade, 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. 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.

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



3.2. Distribuição espacial dos investimentos por anos (1978 a 1998)

A observação da Tabela 1 nos permite iniciar a análise da distribuição espacial da política. Observemos primeiramente o investimento total e proporcional em cada espaço em todo o período, sempre dividido pela área dos distritos beneficiados, de forma a reduzir o efeito das diferenças de escala entre distritos. Podemos perceber que há grandes variações nos gastos em cada tipo de espaço, mas o maior volume geral de investimentos dirigiu-se aos espaços de pobres em bairros consolidados (132 mil R\$/ha, cerca de 24,7% do total), seguidos pelas áreas de classe média (113 mil R\$/ha, 21,1%) classe média-baixa (93 R\$/ha, 17,3% dos investimentos), e classes altas (76 mil R\$/ha, 14,4%). Por último, e com investimentos similares em termos

proporcionais, surgem o centro e as áreas de população pobre em bairros recentes (em torno de 60 mil R\$/ha, 11%).

Tabela 1: Investimentos por tipo de espaço e ano (R\$/ha de 12/99)

	centro	%	classe alta	%	classe m.édia	%	classe m.édia baixa	%	pobre consolidado	%	pobre recente	%	Total	%
Total	61311,6	11,3	76072,8	14,4	112459,7	21,1	92844,4	17,3	131828,2	24,7	56848	11,1	531364,7	100
1978	1861,1	5,3	6391,1	18,2	2711,7	7,7	7734,5	22	12280,5	35	4155,1	11,8	35134,1	100
1979	3747,1	13,7	1702,2	6,2	11538,8	42,3	4346,5	15,9	5441,6	19,9	519,4	1,9	27295,6	100
1980	1135,8	3,3	1352,2	3,9	7824,8	22,8	5896,1	17,2	11905,3	34,7	6190,4	18	34304,5	100
1981	2422,6	6,7	862,5	2,4	13851,3	38,1	6974,4	19,2	8327,7	22,9	3934,6	10,8	36373,2	100
1982	169,3	0,7	240,6	0,9	4214,4	16,3	6182	23,9	11323,3	43,7	3765,7	14,5	25895,4	100
1983	10,6	0,1	482,6	4,5	509	4,7	5863,4	54,2	1061,7	9,8	2897,2	26,8	10824,5	100
1984	0,2	0	84	2,6	123,3	3,9	421,8	13,2	1440,5	45	1131,6	35,3	3201,3	100
1985	0	0	496	3,9	732,2	5,8	4176,7	32,9	4142,7	32,6	3154,8	24,8	12702,4	100
1986	0	0	730,1	3,2	3272,7	14,5	8667,8	38,4	7586	33,6	2314,2	10,3	22570,7	100
1987	20228,4	26,7	12090,1	15,9	13500,5	17,8	9648,6	12,7	13606,6	17,9	6827,7	9	75902	100
1988	22935,6	30,5	12180,9	16,2	11159,5	14,9	10869,4	14,5	11566,4	15,4	6418,9	8,5	75130,8	100
1989	852,6	81,9	31,1	3	24,2	2,3	9,9	0,9	119,1	11,4	3,8	0,4	1040,6	100
1990	981,3	11	1057,3	11,8	310,1	3,5	1183,8	13,3	4801	53,8	594,4	6,7	8928,1	100
1991	862,7	46,1	50,5	2,7	229,5	12,3	338,7	18,1	375,8	20,1	12,4	0,7	1869,5	100
1992	852,6	73,4	161,1	13,9	45,3	3,9	30,7	2,6	68,4	5,9	3,6	0,3	1161,6	100
1993	438,9	2,7	6218,9	38	5781,4	35,3	1126,4	6,9	2248,3	13,7	543,5	3,3	16357,3	100
1994	825,3	3,8	7894,5	35,9	6024,7	27,4	4308,9	19,6	2209,2	10,1	697,4	3,2	21960,1	100
1995	1898	4,3	11644	26,4	10552,3	24	9500,8	21,6	8398,5	19,1	2055	4,7	44048,7	100
1996	1969,2	3,7	7801,6	14,7	11431,3	21,5	3998,8	7,5	17007,4	32	10950,4	20,6	53158,6	100
1997	0	0	1788,6	13,8	6497,6	50,3	400,5	3,1	4020,5	31,1	214,9	1,7	12922	100
1998	120,3	1,1	2813,1	26,6	2125,1	20,1	1164,9	11	3897,6	36,8	462,8	4,4	10583,7	100

Fonte: Diários Oficiais do Município e OD-97/Metrô.

Essa distribuição dos investimentos entra em desacordo com grande parte da literatura, assim como o senso comum sobre as políticas de infra-estrutura no Brasil, para os quais as áreas periféricas teriam recebido, relativamente, muito menos investimentos do que as áreas habitadas pela população de mais alta renda e melhor inserida no mercado de trabalho. As informações referentes aos investimentos da Secretaria de Vias Públicas indicam que áreas periféricas receberam parcelas significativas proporcionalmente, ao menos as ocupadas há mais tempo.

Duas considerações são necessárias. Primeiramente, este volume de investimentos não é “óbvio”, como pareceria para aqueles que associam diretamente os

ciclos de investimentos em infra-estrutura urbana aos padrões de crescimento da cidade, na construção de um “evolutivismo urbano”. Como estamos tratando de um espaço construído socialmente, não há uma relação linear e necessária entre crescimento urbano e dotação de infra-estrutura: periferias podem continuar carentes de infra-estrutura urbana muito após sua ocupação (e parte das periferias metropolitanas brasileiras permanece nesta condição), e áreas já assistidas podem ter seu padrão de infra-estrutura incrementado. Esta segunda dinâmica diz respeito à destruição da cidade existente e já infra-estruturada, apenas para possibilitar a sua reconstrução imediatamente posterior, gerando novos ciclos de atividade construtiva, apropriação de rendas fundiárias, ocupação e uso do solo. Este processo está presente em inúmeras cidades, mas merece especial destaque na cidade de São Paulo, construída e reconstruída em um processo shumpeteriano de “destruição criativa”.

Em segundo lugar, tampouco se aplica a consideração de um patamar “ótimo” de investimentos por área, no sentido da engenharia urbana. Esta visão tecnicista desconsidera o fato de que os investimentos em infra-estrutura urbana dependem da forma específica de ocupação do solo em cada região, sendo, portanto, muito plausível a ocorrência de diferentes ondas de investimento em um mesmo local, reforçando de maneira circular as boas condições urbanas (Vetter, 1975), ou destruindo a cidade existente para construí-la novamente, como destacado acima.

Retomando a análise da Tabela 1, o perfil dos investimentos ao longo do tempo também apresenta interesse, especialmente pela descrição tradicional das periferias como espaços fora da ação estatal. Temporalmente, a elevada proporção de investimentos nas áreas consolidadas de pobres poderia referir-se a recursos muito recentes, o que seria compatível com explicações do modelo do conflito. Como podemos ver na Tabela 1, não é este o caso: os investimentos em áreas periféricas ocorrem antes

do que se considera usualmente, sendo as áreas de pobres recentes bastante beneficiadas entre 1980 e 1985, assim como em 1996. As áreas de pobres em bairros consolidados receberam investimentos proporcionais expressivos de 1978 a 1982, de 1984 a 1986, em 1990 e 1991, assim como de 1996 a 1998. Em termos percentuais, os investimentos neste setor chegam a ultrapassar 50% do total investido em 1990, e em 1982 e em 1984 se aproximam desta percentagem.

A precocidade dos investimentos nas periferias colide com uma parte significativa da literatura pois, ainda no regime militar, com eleições indiretas (governadores) ou inexistentes (prefeitos de capitais) para os governos locais, as periferias recebiam investimentos vultuosos, relativamente. As regiões mais beneficiadas foram as sul e leste, o que seria compatível com uma explicação baseada nos movimentos sociais. Essas regiões, de acordo com Gohn (1991), Jacobi (1989) e Sader (1988), abrigaram movimentos expressivos, embora localizados, na década de 1970. Entretanto, como tomar mobilizações difusas e dispersas – de Clubes de mães a movimentos de saúde, passando por ocupações de terra e reivindicações de creches – como elemento explicativo para investimentos em infra-estrutura específicos, a maior parte deles localizados em outros bairros da região¹⁵? A compreensão mecânica do papel dos movimentos não explica esses fenômenos, mas se consideramos as mobilizações como um dos elementos da mudança de ambiente político que emoldura a passagem do regime autoritário para o democrático, podemos obter maiores progressos. Voltaremos a esse ponto mais adiante.

Com relação às áreas mais periféricas, portanto, podemos sintetizar dizendo que o perfil de investimentos apresenta uma dupla tendência. A primeira envolve investimentos em áreas periféricas de ocupação mais recente, não muito elevados, mas mesmo assim expressivos. Estes ocorrem antes do que se considera comumente,

alguns deles ainda durante o regime militar, antes das eleições para governadores (1980, 1981 e 1982) e quando movimentos urbanos expressivos ainda não haviam se estruturado em associações mais amplas¹⁶. A segunda tendência atinge espaços pobres de ocupação consolidada e envolve investimentos mais altos, que se iniciam cedo e cobrem todo o período.

As áreas habitadas por grupos sociais mais bem inseridos socialmente também acrescentam informações interessantes, conforme a Tabela 1 indica. As áreas de classe média baixa apresentam valores proporcionais elevados em 1978, 1982, 1983, 1985 e 1986. Merece destaque o ano de 1983, quando mais do que 50 % dos investimentos se localizaram nestas áreas. Os investimentos proporcionais em espaços de classe média também variaram bastante, embora em patamar mais baixo, se concentrando no início e no fim do período – 1979 a 1981 e entre 1993 e 1998. As áreas de classe alta, apesar de não serem tão significativas em termos de investimentos por área, receberam proporções elevadas dos investimentos anuais em 1978, 1987, 1988, e principalmente entre 1993 e 1995.

3.3. Distribuição espacial dos investimentos por administração

A observação dos investimentos de cada administração por cada tipo de espaço nos indica o seu perfil mais ou menos redistributivo, reforçando a importância do perfil político-ideológico da administração. A Tabela 2 a seguir apresenta esta informação.

Tabela 2: Investimentos por administração e grupos espaciais (R\$/ha e %)

Grupos	Centro	Classe alta	Classe média	classe média baixa	pobres consolidados	pobres recentes	Total
Setúbal (D)*	4.671,50	7.667,80	11.365,80	10.994,40	16.361,70	4.544,70	55.605,80
%	8,40	13,80	20,40	19,80	29,40	8,20	100,00
Reynaldo (D)	4.565,70	2.740,40	26.316,80	16.532,90	26.311,50	11.824,00	88.291,30
%	5,20	3,10	29,80	18,70	29,80	13,40	100,00
Curiati (D)	102,10	291,10	2.617,50	5.438,50	6.937,10	3.102,00	18.488,30
%	0,60	1,60	14,20	29,40	37,50	16,80	100,00
Covas (E)	6,40	861,50	1.152,40	8.018,80	6.202,50	5.976,40	22.218,00
%	0,00	3,90	5,20	36,10	27,90	26,90	100,00
Janib (D)	43.164,00	25.001,00	27.932,80	29.185,80	32.759,00	15.560,90	173.603,50
%	24,90	14,40	16,10	16,80	18,90	9,00	100,00
Erundina (E)	3.549,10	1.299,90	609,10	1.563,00	5.364,40	614,20	12.999,70
%	27,30	10,00	4,70	12,00	41,30	4,70	100,00
Maluf (D)	5.131,40	33.559,10	33.789,80	18.934,80	29.863,40	14.246,30	135.524,70
%	3,80	24,80	24,90	14,00	22,00	10,50	100,00
Pita (D)	120,30	6.390,20	10.427,80	2.074,80	9.536,40	4.018,30	32.567,70
%	0,40	19,60	32,00	6,40	29,30	12,30	100,00
Total	61.310,50	77.811,10	114.211,80	92.743,10	133.335,90	59.886,80	539.299,10

Fonte: Diários Oficiais do Município.

*D = prefeitos de direita; E = prefeitos de esquerda.

Como podemos ver na Tabela 2, o governo Olavo Setúbal investiu mais, relativamente, em espaços de pobres consolidados (29%), direcionando proporções equilibradas de recursos entre espaços das áreas de classe média e da classe média baixa, em torno de 20%. Comparativamente, a sua administração destacou-se pela elevada proporção de investimentos para classe alta (13,7%).

A administração de Reynaldo de Barros direcionou as mesmas proporções de investimento para espaços da classe média e de pobres consolidados, aproximadamente 30% de seus recursos. Em outro patamar situaram-se seus investimentos nas áreas de classe média baixa (18,7%) e de pobres recentes (13,3%). Reynaldo apresentou ainda baixos investimentos em áreas da classe alta e no centro.

A maior proporção de investimentos da administração de Salim Curiati ocorreu nas áreas de pobres consolidados (37,5%), seguida pelas inversões nas áreas de classe

média baixa (29,4%). Sua curta administração caracterizou-se também pelos investimentos em áreas de pobres recentes (17%) e de classe média (14%).

A administração Covas destacou-se por seu caráter redistributivo, com elevadas proporções dos investimentos destinados às periferias. Nesse governo, 36% dos investimentos foram para áreas de classe média baixa, cerca de 28% para os espaços de pobres consolidados e cerca de 27% para as áreas de pobres em bairros recentes.

O centro recebeu os maiores investimentos relativos na administração Jânio Quadros: 24,8%. A seguir, destacaram-se os investimentos em áreas de pobres em bairros consolidados (cerca de 19%) e, em proporções muito próximas, os investimentos em áreas das classes alta, média e média baixa (em torno de 15%).

A exemplo do governo Covas, a administração Erundina destacou-se por um padrão distributivo de inversões, com os maiores investimentos relativos em áreas habitadas por pobres em bairros consolidados (41,2%). Os investimentos na área central, a exemplo da administração Jânio, também foram bastante significativos (27,3%).

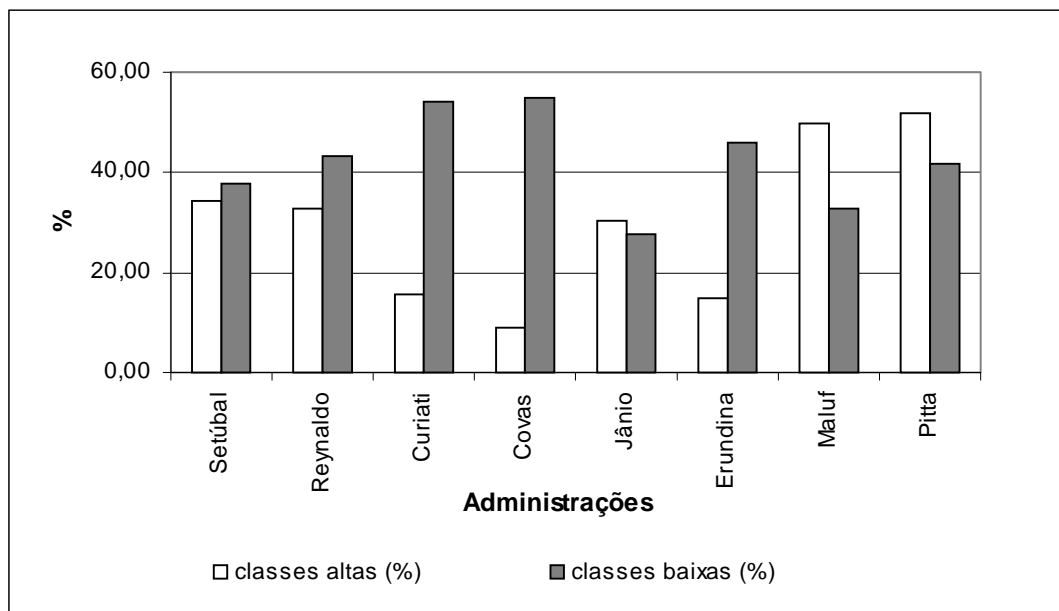
Os maiores investimentos relativos em espaços de ricos encontram-se na administração Maluf, com 24,9% de seus recursos destinados aos espaços da classe média e 24,7% aplicados nas áreas de classe alta. Em outro patamar, destacaram-se seus investimentos nas áreas de pobres consolidados (22%) e nas áreas de classe média baixa (13,9%) e de pobres recentes (10,5%).

Por fim, a administração Pitta pode ser caracterizada pelos maiores investimentos relativos em áreas habitadas pela classe média: 32%. Em segundo lugar, nos investimentos de Pitta, se destacaram os espaços de pobres em bairros consolidados, com cerca de 29% de seu total.

Para facilitar a visualização do caráter redistributivo das administrações, o Gráfico 1, a seguir, apresenta as proporções de investimentos reagregadas em dois espaços polares – das classes baixas (que incluem as áreas de população pobre em bairros recentes e em bairros consolidados) e das classes altas (que incluem as classes média e alta).

Podemos ver que as administrações Maluf e Pitta se destacaram pela maior proporção de investimentos destinados às áreas das classes altas, que receberam, aproximadamente, 50% dos recursos destas administrações. A administração Jânio Quadros, com menor destaque, também teve um saldo socialmente regressivo. Dentre as demais administrações, Setúbal e Reynaldo apresentam um saldo levemente redistributivo, mas as diferenças entre as proporções dos dois espaços são muito pequenas. Já as administrações Covas, Curiati e Erundina apresentam perfis altamente distributivos, com os investimentos destinados às classes baixas superando muito os destinados às áreas de classes altas.

Gráfico 1: Proporção dos investimentos por administração nos espaços polares



Fonte: Diários Oficiais e OD-97/Metrô.

As proporções de investimentos nos espaços, portanto, demonstram novamente a importância do perfil político-ideológico do prefeito. A análise quantitativa confirma a importância da clivagem ideológica para os espaços polares: governos de direita investem sistematicamente mais em áreas das classes altas e menos nas áreas das classes baixas que governos de esquerda. Isso confirma a impressão predominante da descrição dos investimentos por administração apresentada na seção anterior, além de corroborar a clivagem ideológica entre governos baseada na busca da equidade.

Conclusão

Com base nessas informações, podemos discutir criticamente as explicações sobre a produção do espaço no Brasil apresentadas na primeira seção deste artigo.

Primeiramente, devemos destacar as evidências referentes aos condicionantes dos volumes anuais de investimento. Ao contrário do que gostaria parte da literatura, não encontramos ligação entre os investimentos e o ciclo eleitoral. Em relação ao volume geral de investimentos, o maior condicionante encontrado referiu-se ao perfil político-ideológico do administrador. Administrações de direita tendem a investir volumes totais mais altos, concentrados em contratos de elevado valor unitário, aditados em valores mais altos, inclusive acima dos limites legais, assim como contratar empresas de capital médio mais elevado. Além disso, sob o ponto de vista sócio-espacial, há uma sólida tendência dos governantes de esquerda a investir mais, proporcionalmente, em espaços habitados por grupos sociais em piores condições sociais do que os governantes de direita. Embora este padrão seja muito consistente estatisticamente, em alguns momentos governos de direita investem mais intensamente em periferias.

A exemplo do estudo de Marques (2000) sobre o Rio de Janeiro, encontramos investimentos precoces nas periferias de São Paulo. Conforme o já afirmado, esta constatação não pode ser explicada por um mecanismo de “evolutivismo urbano” e, novamente, se destaca a importância da esfera política na localização dos investimentos em infra-estrutura urbana. A existência dos investimentos nas periferias contraria a lógica do Estado capturado pelos interesses do capital, elemento destacado por autores influenciados pelo marxismo urbano dos anos 1970. Além disso, a precocidade desses investimentos problematiza a aplicação direta do modelo do conflito, segundo o qual as alterações do comportamento estatal seriam derivadas de pressões políticas dos movimentos sociais. A análise dos investimentos indica que áreas habitadas por pobres em bairros recentes foram mais beneficiadas no início do período estudado, quando a articulação política de base já estava ativa, embora fosse

muito localizada espacialmente e dispersa nas suas demandas. Isoladamente, esse elemento pouco esclarece. Como explicar que os investimentos tenham sido direcionados para um bairro, ao invés de outro? Assim como no caso do vínculo eleitoral, esse elemento pode (e deve) ser usado na explicação dos investimentos, mas não de forma mecânica.

Propomos aqui um mecanismo mais complexo. Acreditamos que mobilizações incipientes tenham levado a ações estatais também incipientes, que potencializaram as mobilizações em ações coletivas mais amplas. Mais do que produto da ação, nas periferias, de movimentos dispersos porém crescentes, os investimentos estatais estão relacionados à interação entre mobilizações e ação do Estado.

Vale destacar que, apesar dos investimentos precoces nas periferias, as áreas de classe alta receberam, no conjunto do período, um volume muito expressivo de investimentos. Isso demonstra que a existência de investimentos importantes nas periferias não significa necessariamente a reversão da segregação sócio-espacial. Um elemento central na perpetuação desse padrão está ligado à cultura técnica do setor, e diz respeito à seletividade hierárquica das políticas descrita anteriormente – ou seja, os técnicos estatais tendem a reproduzir a hierarquização social na definição das prioridades de investimento.

A análise dos investimentos nas periferias deve considerar que a passagem da década de 1970 para a de 1980 consubstanciou um momento de mudança do cálculo político dos ocupantes de cargos públicos, com o crescimento da importância do vínculo eleitoral, e o aumento da relevância de políticas redistributivas na construção das carreiras políticas. A mudança do ambiente incidiu fortemente sobre a construção da 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 deslocamentos na ação do Estado, 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 no Brasil não assistiu a um cenário onde política (mobilizações) produziu políticas (ações do Estado). Em um ambiente político em transformação (e abertura), com a expectativa de 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, de forma bastante próxima à descrição da dinâmica política da literatura neoinstitucionalista recente.

Bibliografia

- ANDRADE, T. (1993). *Redistributive aspects on public service pricing*. Londres: University College/Universidade de Londres, tese de doutorado.
- AMES, B. (1995). "Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation". In: *American Journal of Political Science*, Vol. 39, No 2.
- AMES, B. (1987). *Political survival : politicians and public policy in Latin America*. Berkeley : University of California Press
- BONDUKI, N. e ROLNIK, R. (1982). "Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho". In: Maricato, E. (org.). *A Produção Capitalista da Casa (e da cidade) do Brasil Industrial*. São Paulo: Alfa-ômega.
- BUENO, L. (2000). *Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização*. São Paulo: Fau Usp, tese de doutorado.
- BROWN, D. e HUNTER, W. (1999). "Democracy and social spending in Latin America, 1980-92." In: *American Political Science Review*, Vol. 93 (4).
- CASTELLS, M. (1972). *La question urbaine*. Paris: François Maspero.
- D'ALESSANDRO, M. (1999). Avaliação da política de urbanização de favelas em São Paulo - 1989/92. São Paulo: FGV, dissertação de mestrado.
- DOWNS, A. (1957). *An economic theory of democracy*. Boston: Addison-Wesley Pub Co.
- EASTON, D. (1965). *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- GEDDES, B. e RIBEIRO NETO, A. (1999) "Institutional Sources of Corruption in Brazil". In: Rosenn, K. e Downes, R. (org.) *Corruption and political reform in Brazil : the impact of Collor's impeachment*. Coral Gables: North-South Center Press
- GOHN, M. (1991). *Movimentos sociais e luta pela moradia*. São Paulo: Ed. Loyola.
- GUGLER, J. e GILBERT, A. (1982) *Cities, poverty, and development : urbanization in the Third World*. Oxford: Oxford University Press.

- 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. (1979). *Espoliação urbana*. São Paulo: Paz e Terra.
- LEME, M.C. (Org.) (1999). *Urbanismo no Brasil 1895/1965*. São Paulo: Nobel.
- LOJKINE, J. (1977). *Le marxisme, l'état et la question urbaine*. Paris: PUF.
- MAINWARING, S. e SCULLY, T. (1996). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- MARICATO, E. (1996). *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec.
- 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. (1999). "Estado e empreiteiras na comunidade de políticas urbanas no Rio de Janeiro". In: *Dados Revista de Ciências Sociais, Vol. 42 (2)*.
- MARQUES, E. (2000). *Estado e redes sociais - permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Revan/Fapesp.
- MARQUES, E. e BICHIR, R. (2001). Padrões de investimento estatal em infra-estrutura viária em São Paulo 1978-98. In: *Revista São Paulo em Perspectiva, Vol. 15 (1)*.
- OSTROWSKY, M. (1989). *Urbanização e controle de enchentes. O caso de São Paulo, seus conflitos e inter-relações*. Dissertação de mestrado, Poli/USP.
- RIBEIRO, L. (1997). *Dos cortiços aos Condomínios Fechados: As formas de Produção da Moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SABATIER, P. (1999). *Theories of the Policy Process: theoretical lenses on Public Policy*. Boulder: Westview Press.
- SADER, E. (1988). *Quando novos personagens entram em cena*. São Paulo: Paz e Terra.
- SKOCPOL, T. (1992). *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press.
- TOPALOV, C. (1974). *Les promoteurs immobiliers*. Paris: Mouton
- 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.
- WERNA, E. (2000). *Combating urban inequalities: challenges for managing cities in the developing world*. Londres: Edward Elgar Pub. House.

¹ Eduardo Marques é mestre em planejamento urbano (Ippur/Ufrj), doutor em ciências sociais (Ifch/Unicamp), pesquisador do Cebrap e professor do Departamento de Ciência Política da Usp.

Renata Bichir é graduanda em ciências sociais (Usp) e pesquisadora do Cebrap.

² Entretanto, esse artigo não analisa os processos políticos que cercam a política, objeto de um trabalho futuro.

³ Tampouco procede a idéia de que os prestadores não expandiam os serviços pelo baixo poder aquisitivo da população periférica, que não representaria demanda solvável para os serviços. Toda a discussão recente do Banco Mundial em torno da "willingness to pay" confirma que a hipótese da solvabilidade está equivocada, inclusive porque as tarifas médias mais altas, ao menos no Brasil, incidem sobre os mais pobres (Andrade, 1993). Desde o final dos 1980, tanto as coberturas quanto as tarifas dos serviços públicos brasileiros foram aumentadas, e nem por isso os serviços enfrentaram problemas (Marques, 2000).

⁴ Cf. Marques (2000) sobre o segundo programa carioca de favelas.

⁵ Ver Ostrowski (1989) sobre as obras de drenagem e Leme (1999) sobre a importância do setor para o urbanismo paulistano.

⁶ Essa é a data de referência da pesquisa (e desse artigo), para a qual foram transportados todos os valores, depois de convertidos e atualizados financeiramente. Apenas como referência, o valor médio da taxa de câmbio em dezembro de 1999 era de 1,804 R\$/US\$, segundo o site Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), do governo federal brasileiro.

⁷ Consideramos de direita as administrações Olavo Setúbal, Reynaldo de Barros, Salim Curiati, Jânio Quadros, Paulo Maluf e Celso Pitta (da Arena, PDS, PTB, PPB e PTN, respectivamente) e de esquerda Mário Covas e Luiza Erundina (do PMDB e do PT). No início da pesquisa, como não tínhamos segurança com relação aos conteúdos substantivos dos governos, denominamos de “direita” os administradores pertencentes ao partido que apoiou a ditadura militar instaurada em 1964 (ou aos partidos dele oriundos), e de “não direita” os prefeitos pertencentes aos partidos de oposição e a seus descendentes após a abertura do regime. Como veremos, entretanto, os resultados foram gradativamente demonstrando a semelhança entre os conteúdos das políticas de Covas e Erundina, e a diferença entre estes e os governos de direita. O conteúdo das políticas, portanto, nos deu segurança para denominá-los de administrações de esquerda, no sentido da distinção entre direita e esquerda sustentada por Bobbio (2001) - a existência de preocupações substantivas com questões de justiça social e ações concretas para reduzir as desigualdades.

⁸ 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 estes, em uma linha mais próxima ao excelente artigo de SOARES (2000) do que da adotada aqui.

⁹ A partir das entrevistas realizadas, reconstruímos a rede de relações de indivíduos, entidades e empresas para cada administração municipal do período. O trabalho seguiu a metodologia de análise de redes sociais descrita em MARQUES (2000).

¹⁰ Pela legislação brasileira, as contratações públicas devem ser precedidas de processos padronizados de escolha dos contratados (licitações). Apenas para valores muito baixos (cerca de US\$ 4000 ou R\$ 8000) ou em casos especiais estes procedimentos estão dispensados (dispensas), e os valores originais contratados podem ser acrescidos em apenas 25%. Esses dois elementos foram desrespeitados em determinados governos.

¹¹ Podemos aceitar a existência desse interesse pelo discurso de técnicos de governos de esquerda, mas também pela posição estratégica de tais decisores: operando em um setor hegemônico pela direita, as administrações de esquerda têm todo o interesse em transformar o setor à medida que operam a política.

¹² Para uma análise política dos vícios em licitações ver Marques (2000), cap. 5.

¹³ Marques (2000), pg. 197, e Marques e Bichir (2000). O coeficiente de correlação entre as duas curvas é de 0,54, significativo a 5%, mas deixa de ser significativo quando controlado pelos anos. As correlações entre as curvas e os anos não são significativas entre o início do período e 1986, mas entre 1986 e o final do período são significativas a 99% e iguais a -0,785 (SVP) e -0,562 (Cedae).

¹⁴ Os autovalores dos três primeiros fatores representam 61,2% das variáveis originais.

¹⁵ Testamos a coincidência entre a localização dos investimentos nos bairros e o início das mobilizações mais importantes descritas pela literatura, mas não obtivemos resultados sólidos.

¹⁶ Ver Jacobi (1989), para os casos da saúde e do saneamento.