

Eduardo Cesar Marques - Doutor em ciências sociais pelo IFCH/Unicamp, pós-doutor da Fapesp no Cebrap;

Renata Mirandola Bichir - Bolsista da Fapesp no Cebrap e graduanda em ciências sociais da USP

### **RESUMO:**

O presente artigo apresenta os resultados preliminares de uma pesquisa em andamento sobre os investimentos realizados pela Prefeitura Municipal de São Paulo em infra-estrutura urbana, através de sua Secretaria de Vias Públicas, entre 1978 e 1998. A partir de um extenso levantamento de informações primárias abrangendo todos os contratos assinados pela secretaria com empreiteiras no período, investigamos a distribuição dos investimentos, e suas características, ao longo das administrações municipais, assim como os padrões de vitória das principais empreiteiras beneficiadas por esta política.

### **INTRODUÇÃO**

O presente texto apresenta os primeiros resultados de uma pesquisa em andamento sobre políticas públicas e intermediação de interesses em São Paulo. Analisamos a política de investimentos da Secretaria de Vias Públicas da Prefeitura Municipal de São Paulo, do final da década de 1970 até o ano de 1998. A pesquisa toma como base um amplo levantamento de dados primários sobre os contratos assinados entre a secretaria e empresas privadas para a implementação de obras e serviços de engenharia. Como fonte desses dados, adquirimos informações primárias sobre contratações da prefeitura publicadas no Diário Oficial do Município de São Paulo, sendo pesquisados todos os extratos de contratos da secretaria, dia a dia, entre 1978 e 1999. A partir do material coletado, a pesquisa analisou as dimensões espacial, de poder e de intermediação da política de infra-estrutura na cidade de São Paulo.

A investigação representa, até certo ponto, uma continuação de pesquisa similar sobre políticas de infra-estrutura de saneamento no Rio de Janeiro consubstanciada em Marques (2000). Considerando que se tratam de duas políticas altamente especializadas, executadas diretamente por empreiteiras de obras públicas e inseridas em comunidades de engenheiros das duas mais importantes cidades brasileiras, são inúmeros os possíveis pontos de comparação. A comparação se apresenta ainda mais rica se considerarmos que os órgãos estatais responsáveis pelas políticas são bastante distintos: em São Paulo temos a Secretaria de Vias Públicas - SVP - pertencendo à administração direta; e no Rio de Janeiro - a Cedae - organizada como empresa pública. As diferenças de estrutura e estatuto jurídico têm como consequência, muito provavelmente, a constituição de diferentes graus de autonomia decisória das agências com relação aos ambientes políticos mais amplos nos quais operam, assim como padrões de carreira e insulamento burocrático muito distintos.

A Secretaria de Vias Públicas é uma das mais importantes unidades administrativas da prefeitura paulistana. Sua importância se expressa, em primeiro lugar, pela sua histórica influência na estruturação do espaço paulistano (e ainda presente, nos dias atuais), como discutiremos rapidamente na primeira seção. Além disso, as intervenções da Secretaria apresentam grande importância política, chegando a consumir 13 % do orçamento municipal, em média, no período estudado. Essa proporção chegou a totalizar 27 % do gasto total da Prefeitura em 1993, o que correspondeu a mais do que 2,5 bilhões de reais (em valores de dezembro de 1999). Essa importância se mede também pela centralidade de suas políticas nos projetos políticos de boa parte dos prefeitos do período estudado, tanto pela realização de obras de enorme visibilidade, quanto pelo porte elevado dos valores contratados que, como tem sido fartamente documentado pela imprensa, significam importante moeda de negociação com financiadores de campanha e esquemas de corrupção.

A pesquisa tem indicado, na verdade, que a secretaria se constitui em um dos mais importantes nós do funcionamento da política paulistana, ou ao menos do grupo político que controlou a

prefeitura paulistana pela maior parte do período.<sup>1</sup> Os resultados aqui apresentados abrangem a dinâmica temporal da política, suas características em cada administração municipal, além das relações entre os investimentos e o ciclo eleitoral, as finanças municipais e os repasses orçamentários para a secretaria.<sup>2</sup>

O artigo se divide em cinco seções, além introdução e da conclusão. Na primeira, caracterizamos historicamente a secretaria de forma sucinta, assim como descrevemos a sua estrutura presente no período estudado. A segunda seção discute os gastos da secretaria no cômputo geral do orçamento municipal no período estudado. A terceira parte apresenta a dinâmica geral dos investimentos em suas dimensões temporais, analisando as possíveis relações entre a política e o ciclo eleitoral. Na quarta seção, caracterizamos as oito administrações municipais do período quanto ao volume de investimentos, aos tipos de licitação empregados, ao volume de aditamentos e aos valores médios investidos e aditados, entre outras características. Na quinta seção, apresentamos e discutimos os principais vencedores das licitações, sua distribuição por administração e seus padrões de concentração.

## **SVP E A CIDADE DE SÃO PAULO**

A Secretaria de Vias Públicas é talvez a mais importante organização estatal do município de São Paulo. Apesar disso, nunca foi objeto de estudos sistemáticos como organização do Estado. Os únicos estudos sobre a secretaria a analisam sob o ponto de vista da obra urbanística de alguns dos seus mais importantes dirigentes, principalmente Prestes Maia e Victor da Silva Freire, ou através das ações da Diretoria de Obras, sua antecessora no organograma da prefeitura municipal (Cf. Simões Jr, 1991 e Leme, 1991 e 1999). Em realidade, a ausência de análises políticas sobre este importante órgão paulistano reflete dois processos convergentes internos às comunidades acadêmicas brasileiras: a escassez de estudos empiricamente embasados de ciência

---

<sup>1</sup> A apresentação da operação do processo político, entretanto, ficará para um artigo futuro, quando as características mais gerais dos investimentos de SVP já tenham sido tratadas, objeto específico do presente trabalho.

política sobre as políticas e o Estado a nível local, e o pequeno conhecimento da dinâmica do poder na secretaria trazido pelos trabalhos de estudos urbanos que a têm enfocado, preocupados com outras questões e dinâmicas. A pesquisa que deu origem a este artigo pretende contribuir para preencher tal lacuna.

A Secretaria tem sua origem mais remota na Diretoria de Obras da prefeitura da capital. A história desta unidade administrativa está ligada de forma indissolúvel às atividades de Victor da Silva Freire, chefe e diretor da Secção de Obras Públicas por mais de 20 anos, desde 1898, quando o conselheiro Antônio Prado se tornou o primeiro prefeito paulistano. Em 1926, Freire deixou a setor público, mas continuou seu trabalho em urbanismo atuando como professor da Escola Politécnica (Simões Jr, 1991 e Leme, 1999). O período de influência de Freire foi sucedido, na história institucional do órgão, pela presença de Francisco Prestes Maia, ingressado na Diretoria de Obras Públicas em 1918. Entre 1924 e 26, Prestes Maia, em associação com Ulhôa Cintra, elaborou uma série de estudos sobre a estrutura urbana paulistana e, em 1930, publicou o seu Plano de Avenidas, que incluía uma proposta para o sistema viário que viria a influenciar as principais intervenções que estruturaram a cidade nas décadas posteriores. A Diretoria existiu até 1936, quando foi transformada em Departamento de Obras e Serviços Municipais pelo ato No 1146/1936.

Vale dizer que a organização territorial da cidade de São Paulo ocorreu, por um lado, pela ação atomizada de empreendedores privados, e por outro, pela realização de obras públicas, especialmente viárias e de drenagem, direcionadas tão somente a solucionar, no curto prazo, os problemas viários e de circulação rodoviária, apesar da existência de propostas mais abrangentes. A realização direta de intervenções viárias, portanto, representou a forma predominante de organização territorial, destacando importantes figuras de técnico-políticos realizadores como

---

<sup>2</sup> Sempre que for analiticamente relevante, comparamos os resultados obtidos com os encontrados por Marques (2000) para caso carioca.

Silva Freire e Prestes Maia. Esse processo colocou o Departamento de Obras, e posteriormente a Secretaria, no centro das atividades estruturadoras do espaço paulistano.

No caso de Prestes Maia, mais destacado personagem da história do setor de obras públicas paulista, a influência se prolongou por muito anos. Embora tenha se envolvido com o lado perdedor da Revolução de 1930 e tenha se afastado das atividades públicas por um breve período, voltou ao centro da política e da gestão territorial paulistana em 1938, quando assumiu a cadeira de prefeito, por indicação do interventor Adhemar de Barros. Permaneceu como prefeito de Barros até 1941 e foi novamente indicado pelo novo interventor Fernando da Silva Costa. Em 1945 Maia deixou o Departamento de Obras que, ao final do mesmo ano, foi transformado em Secretaria de Obras e Serviços através do decreto lei 333/1945.

A estrutura do novo órgão passou a incorporar, a partir de 1947, através do decreto-lei 431/47, os departamentos de obras públicas, serviços municipais, cadastro municipal<sup>3</sup>, manutenção de prédios públicos, serviço funerário, além das comissões orientadora do “Plano da Cidade” e de “Estética”.

Durante a década de 1950, Maia atuaria através de seu escritório de projetos, além de se lançar a cargos eletivos pela UDN, sendo seguidamente derrotado em 1950 e 1954 para o governo do estado. Em 1957, Jânio Quadros, primeiro prefeito eleito desde o retorno dos pleitos diretos para a prefeitura (instituída pela lei 1720/52), apoiou Maia para a prefeitura da capital, mas este foi novamente derrotado, desta vez por Adhemar de Barros. Em 1961, com o apoio do governador Carvalho Pinto e do presidente recentemente eleito (e ainda não renunciado) Jânio Quadros, Prestes Maia se elegeu para a prefeitura, onde permaneceu até 1965.<sup>4</sup>

Em 1966, o prefeito seguinte a Prestes Maia - José Vicente Faria Lima – criou as administrações regionais através da Lei 6882/66. Estas instâncias se tornaram de fundamental importância para

---

<sup>3</sup> O cadastro seria importante por incluir a unidade administrativa responsável por avaliações e pela taxa de melhoria. A cobrança dessa contribuição, entretanto, nunca chegou a ser implementada.

<sup>4</sup> Alguns técnicos importantes da comunidade dos engenheiros paulista, durante a década de 1980, foram formados por Maia em sua última passagem pelo setor público, como é o caso de José Celetino Bourroul, presidente da Cohab e secretário de habitação no final dos anos 1970 e no início dos anos 1980.

o funcionamento da administração pública e para a dinâmica do processo político paulistano até os dias de hoje. Naquele mesmo momento, a Secretaria foi dividida em duas: de Serviços Municipais e de Obras. Em abril de 1975, no início da administração de Olavo Setúbal, as duas secretarias foram transformadas respectivamente em Secretaria de Serviços e Obras (SSO) e em Secretaria de Vias Públicas (SVP). A estrutura interna da nova Secretaria de Vias Públicas tomou, nesse momento, a feição que a caracteriza até os dias de hoje, com dois Departamentos – Controle do Uso de Vias Públicas (Convias) e Iluminação Pública (Ilume), além de duas superintendências – Obras e Projetos. A Superintendência de Obras foi dividida internamente em: Obras 1- Pluviais, Obras 2 - Obras de arte especiais, o que inclui pontes, viadutos e grandes estruturas e Obras 3 - Pavimentação; e a de Projetos foi estruturada em quatro divisões: Proj 1 - Pavimentação, Proj 2 - Estruturas, Proj 3 - Vias e Proj 4 - Águas pluviais. Em 1987 foi operada a última transformação institucional importante na Secretaria, com a criação, pelo decreto 23440/87, do Grupo Executivo do Programa de Canalização de Córregos e Implantação de Vias de Fundo de Vale - o Geprocav, que se constituiu em um importante implementador da política, assim como uma destacada fonte de poder institucional.

Uma outra organização estatal chave na definição dos destinos da política urbana em São Paulo não está subordinada formalmente a SVP. Trata-se da Emurb – Empresa Municipal de Urbanização, criada na administração Figueiredo Ferraz, no início dos anos 1970, com a finalidade gerenciar as obras e serviços de engenharia implementados pela Prefeitura de São Paulo. Na prática da administração, entretanto, a empresa se constituiu em um importante braço operacional da política urbana de grandes projetos e intervenções, recebendo vultuosos repasses da secretaria, contratando empresas privadas para a execução de obras e acompanhando a sua execução. A Emurb tem sido usada como implementadora de grandes obras pela sua maior agilidade administrativa, por se tratar de uma empresa pública, em relação às unidades da administração direta da prefeitura, além de apresentar menor transparência, pois não necessita de aprovação de seu orçamento anual ou balanço pela Câmara Municipal, entre outras vantagens. A

empresa está formalmente vinculada ao gabinete do secretário de vias públicas, embora tenha respondido, na prática, diretamente ao prefeitos, durante grande parte do período estudado. Os únicos períodos de subordinação da empresa à secretaria dizem respeito aos momentos de acúmulo, pelo secretário, do cargo de presidente da Emurb. Isto aconteceu entre 1993 e 1998, com Reynaldo de Barros secretário e Paulo Maluf e Celso Pitta prefeitos.

## **SVP NO ORÇAMENTO MUNICIPAL**

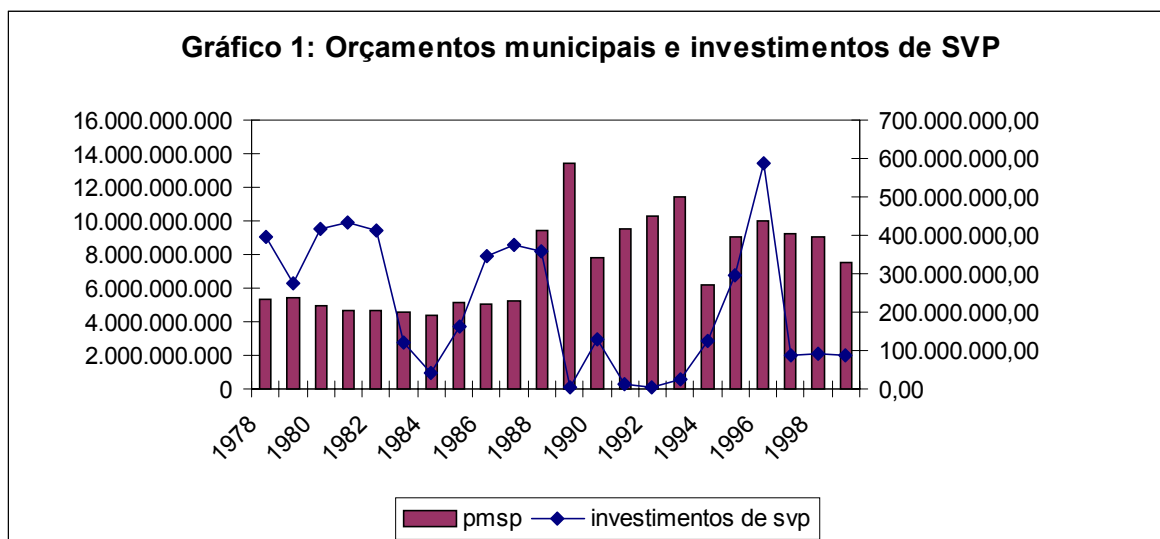
Como órgão da administração direta sem receitas próprias, a Secretaria de Vias Públicas depende do orçamento municipal para realizar seus investimentos. Assim, antes de analisarmos detalhadamente os investimentos de SVP devemos observar a dinâmica do orçamento municipal. Nesta seção, descreveremos a sua dinâmica temporal geral para discutir a influência sobre os investimentos de SVP mais adiante.

O gráfico 1 a seguir, apresenta os orçamento municipais e os valores relativos a SVP, além dos investimentos da secretaria. As duas primeiras informações se referem aos valores executados e não aos orçados<sup>5</sup>, enquanto a terceira é produto da pesquisa primária que realizamos nos Diários Oficiais do município e será analisada na próxima seção. Como podemos ver no Gráfico, o orçamento global da prefeitura se mantém em um patamar relativamente constante entre 1978 e 1987, em torno de 6 bilhões de reais, a números de dezembro de 1999. A partir deste ano podemos observar uma significativa variação, com duas quedas abruptas - entre 1989 e 1990 e entre 1993 e 1994; duas recuperações – entre 1990 e 1992 e entre 1994 e 1996; e uma queda lenta a partir de 1996.

---

5 No caso de São Paulo, o fato dos orçamentos públicos não serem mandatórios adquire contornos dramáticos. Uma legislação aprovada no início da administração Maluf aumentou a proporção do orçamento passível de remanejamento sem autorização legislativa de 2 para 15 %. As administrações Maluf e Pitta usaram essa lei municipal para enviar para a Câmara e aprovar orçamentos com elevadas proporções de gastos em áreas sociais e remanejar, na execução, uma proporção significativa do gasto para políticas intensivas em obras e contratos, em especial as implementadas pela Secretaria de Vias Públicas. No orçamento de 2000, por exemplo, cerca de 22 % do total orçado foram remanejados na direção de SVP, apenas nos seis primeiros meses (Jornal O Estado de São Paulo, 28/08/2000). Por essa razão, usamos aqui apenas informações relativas às proporções e valores executados.

Para dar idéia da importância administrativa desse procedimento basta lembrar que, no momento atual e frente à derrota eleitoral no pleito de 1999, a maioria conservadora na Câmara Municipal vem ameaçando retornar o remanejamento sem



Fonte: Balanços Municipais e Diários Oficiais do Município.

Os valores gastos em SVP também apresentam um comportamento relativamente constante entre 1978 e 1987, entre 550 e 750 milhões anuais, e uma significativa variação a partir de então, com picos em 1988, 1993, 1995 e 1996. De uma forma geral, os períodos de elevação e de queda dos repasses para a secretaria coincidem com os picos e as reduções da receita municipal. A proporção do valor repassado para SVP também varia significativamente, tendo uma média de 0,12: Reynaldo – 0,14; Curiati – 0,17; Covas – 0,09; Jânio – 0,18; Erundina – 0,09; Maluf – 0,18 e Pitta – 0,05. De uma forma geral, as administrações de prefeitos de partidos de direita - Maluf, Jânio, Curiati e Reynaldo de Barros, apresentam um patamar superior de gastos que as administrações Covas e Erundina. Como veremos, esses repasses para a secretaria influenciam bastante o conjunto de investimentos da secretaria.<sup>6</sup>

## A POLÍTICA DE INVESTIMENTOS

---

autorização para 1 % para o ano de 2001, de forma a atar as mãos da prefeita eleita Marta Suplicy.

<sup>6</sup> Vale ressaltar que a comparação entre as duas informações é realizada apenas no que diz respeito a suas distribuições ao longo dos anos. Essa advertência é importante pois, considerando que se trata de informações que foram atualizadas financeiramente de duas formas muito diferentes, os dois conjuntos de valores não são comparáveis entre si valor a valor, não sendo possível misturá-los ou combiná-los, por exemplo, na produção de um indicador qualquer.

O conjunto de investimentos analisado aqui inclui informações relativas a contratos, aditamentos de valor, retificações e aprovações de preços extra-contratuais. No período, foram assinados 4939 documentos, sendo 3350 contratos e 1558 aditamentos. Esses contratos foram vencidos por 355 empreiteiras, somando um valor global contratado de aproximadamente 8,2 bilhões de reais. A primeira dimensão importante a observar diz respeito ao papel da Emurb. O conjunto de extratos de contrato indica valores extremamente elevados de repasses para a Emurb, que a partir do momento da contratação gerenciaria as obras, incluindo, com destaque, a contratação das empreiteiras e projetistas. Os valores dos repasses são extremamente elevados, alcançando em seu conjunto R\$ 3.454.181.015 de dezembro de 1999, ou cerca de 42 % do conjunto de investimentos. Os repasses são bastante concentrados no tempo, alcançando valores superiores a um milhão de reais em 1980 e 1981 (801 e 135 milhões), 1987 (945 milhões), 1990 (111 milhões), 1992 (1 milhão), e de 1995 a 1999 (com 265, 991, 163, 23 e 17 milhões, respectivamente). Os repasses dizem respeito a grande parte das obras de porte muito elevado realizadas no período. Infelizmente, não contamos com informações que permitam, no momento, caracterizar o conteúdo das intervenções contratadas a partir desses recursos, assim como determinar quais empresas as executaram. Por esta razão, excluimos dos investimentos da secretaria analisados os repasses para a Emurb, se concentrando na discussão e análise dos 58 % restantes dos investimentos.

O perfil dos investimentos da secretaria, excetuados os repasses para a Emurb, segue a trajetória apresentada no Gráfico 1, já apresentado. Os investimentos totalizam cerca de R\$ 4,8 bilhões, em valores de dezembro de 1999, distribuídos por 4924 documentos, vencidos por 355 empresas diferentes. O valor médio do documento é de cerca de R\$ 972.000, embora estejam presentes contratos de a R\$ 120,00 a mais de R\$ 110 milhões. A concentração dos contratos em determinadas empresas também é muito elevada, como observaremos mais adiante.

Como podemos observar, o ciclo de investimentos segue um perfil de alternâncias, tendo valores mais altos de 1978 a 1982 e de 1986 a 1988 (entre R\$ 200 e 400 milhões), e em 1995 e 1996 (entre R\$ 300 e 600 milhões). Ao contrário do que afirma uma parte significativa das literaturas de estudos urbanos e de ciência política, não existe uma associação entre o perfil de investimentos e o ciclo eleitoral. A hipótese de associação entre estas duas dimensões parte do suposto da predominância do imperativo, em regimes democráticos, da tentativa de reeleição dos governantes ou, quando essa não estiver prevista institucionalmente, da tentativa de influenciar o processo de escolha do seu sucessor, mantendo influência política sobre a administração. Como consequência, haveria uma coincidência (ou pelo menos forte relação) entre os ciclos eleitorais e de investimento, especialmente das políticas com grande visibilidade e impacto eleitoral (Cf. Ames, 1995a e b e Fyson, 1990). Este mecanismo teria predominância sobre outras lógicas, por exemplo institucionais, históricas, da própria política pública, e mesmo do processo político mais amplo, deixando praticamente nenhum espaço para a escolha dos decisores públicos.

A política aqui analisada se constitui em um caso particularmente importante para testar tal hipótese, já que apresenta grande visibilidade e apelo eleitoral e, no caso específico de São Paulo, carrega uma importante carga simbólica ligada historicamente à “cidade que não pode parar”. Confirmando estudos como Marques (2000), que mostraram a relativa independência entre as políticas locais, os ciclos eleitorais e as políticas nacionais, o perfil de investimentos sugere a importância central dos processos políticos locais e das escolhas políticas realizadas no interior do governo municipal, em flagrante desacordo com o que afirma a literatura.

No caso de SVP, não há relação estatística entre o perfil anual de investimentos, ou a proporção de gastos em SVP sobre o total do orçamento, e a ocorrência de eleições em um dado ano, nem mesmo se discriminamos os anos de eleições municipais dos de eleições não municipais.<sup>7</sup> Por outro lado, quando analisamos o perfil de investimentos anuais contra a ocupação da

---

<sup>7</sup> Se comparamos as médias de investimentos em anos com e sem eleições, não há evidências que permitam sustentar que há uma diferença significativa entre as médias. O mesmo acontece se tornamos a informação sobre o ciclo eleitoral escalar, construindo variáveis dummy para os anos com eleições em geral, no primeiro caso e com eleições municipais e com outras

administração municipal por partidos de direita e não de direita<sup>8</sup> obtemos resultados significativos.<sup>9</sup> O mesmo ocorre com a proporção dos repasses para SVP e com o volume geral do orçamento municipal naquele ano. Nos dois primeiros casos, as relações são positivas, mas no terceiro é negativa, isto é: os investimentos de SVP tendem a crescer quando o prefeito é de direita, quando aumenta a proporção de SVP no orçamento, mas tendem ser menores nos anos de maior gasto global da prefeitura, o que é bastante contra-intuitivo.

Estes resultados são consistentes, tanto se consideramos o efeito de cada fenômeno de maneira independente, quanto se os consideramos todos ao mesmo tempo. Um modelo com os investimentos de SVP como variável dependente explicou cerca de 66 % da variância pela variação das variáveis independentes - governos de direita/não direita, proporção do gasto de SVP no orçamento e o volume do orçamento municipal.<sup>10</sup> Dois dos fenômenos tomados como independentes apresentam, na verdade, uma razoável correlação entre si: a proporção de SVP no orçamento é correlacionada com o fato partido do prefeito ser de direita (0,42 de correlação). Entretanto, se analisarmos a relação dos investimentos com cada uma das variáveis separadamente, controlando pela outra, as correlações continuam altas.<sup>11</sup>

Assim, podemos afirmar com razoável segurança que o nível anual de investimento de SVP é função principalmente, do nível da receita total da prefeitura, da proporção repassada para SVP e pelo fato do partido do prefeito ser de direita. Embora em administrações de direita a proporção para SVP tenda a ser mais alta do que quando o partido do prefeito não é de direita, ambos os fenômenos explicam os investimentos da secretaria, sendo cada qual responsável por uma parcela diferente da sua variação.

---

eleições, no segundo, não há significância nem mesmo a 90 % de confiabilidade.

8 Consideramos como de direita a Arena, o PDS, o PTB, o PPB e o PTN e como não de direita o PMDB e o PT.

9 Testes de médias (direita/não direita) indicam que há diferença, a 95 % de confiança, entre os governos de direita e não de direita nos investimentos de SVP, nos volumes aditados e nos gastos de SVP como proporção do orçamento. Em todos os casos, governos de direita apresentam valores mais altos.

10 Tomando o coeficiente de determinação R<sup>2</sup> como indicativo da proporção da variância explicada. A regressão respectiva apresentou uma estatística F = a 10,96, significativa a 99 % e estatísticas t dos coeficientes beta todas superiores a 2,4.

11 A correlação entre investimentos e prefeitos de direita/não de direita cai de 0,51 para 0,38; e a entre os investimentos e a proporção de recursos do orçamento para SVP cai de 0,56 para 0,44, controlando alternadamente pela variável correlacionada restante. Este resultado já era esperado, pois é por esta razão que as três variáveis sobrevivem com significância quando

Passando da análise quantitativa para a política, podemos dizer que o nível geral dos investimentos da secretaria mais importante da prefeitura paulistana em termos de investimento, não depende do ciclo eleitoral, nem local nem de outros níveis de governo. Ele é principalmente função do volume geral de recursos na prefeitura e de duas variáveis políticas. Observemos cada fenômeno separadamente.

Analisemos primeiro a relação contra-intuitiva entre o volume de investimentos e o orçamento municipal. Encontramos uma correlação negativa, o que indica que quanto maiores os volumes de recursos disponíveis para o conjunto da Prefeitura, menores são os investimentos de SVP em obras e serviços. Em primeiro lugar, vale destacar que o sentido dessa relação indica que explicações para os investimentos baseadas na disponibilidade de recursos não encontram nenhum fundamento empírico. Em segundo lugar, gostaríamos de sugerir que não se trata de uma relação causal, mas de uma associação que expressa, na verdade, a relação entre o restante dos gastos municipais e o volume total do orçamento. A secretaria apresentaria uma importância significativa no conjunto dos gastos, tanto porque durante uma parte significativa do período estudado os prefeitos consideraram as suas políticas como estratégicas, quanto porque a importância de sua burocracia conseguiu imprimir um caráter inercial a seus gastos. Assim, a secretaria realizaria gastos segundo uma lógica que combina elementos políticos e burocráticos e conhece poucas restrições, ao contrário do restante da prefeitura, que conseguiria gastar mais quando os volumes de recursos são mais elevados.<sup>12</sup> Segundo esta hipótese, os únicos elementos limitadores do volume de investimentos da secretaria seriam as escolhas políticas dos dirigentes e as dinâmicas internas ao processo de decisão, analisadas a seguir.

São duas as variáveis políticas encontradas: a inclinação político-ideológica do prefeito e a proporção do orçamento que este e seus secretários, consultados seus apoios no ambiente político mais amplo, repassam para a secretaria. Ambas as variáveis indicam ou se relacionam

---

incluídas juntas na regressão.

<sup>12</sup> Essa hipótese encontra paralelo com o comportamento dos volumes de contratos obtidos pelas empreiteiras mais bem sucedidas apresentado no Gráfico 3, que analisaremos na última seção.

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.<sup>13</sup> Restaria comprovar se os padrões de votação seguem preferências de políticas compatíveis com as políticas implementadas. Apesar de nossa intuição afirmar que sim, analisar essa dinâmica foge ao escopo deste trabalho.<sup>14</sup> De qualquer forma, está comprovada a presença de alta previsibilidade dos eleitores sobre o conteúdo das políticas a partir de posicionamentos políticos mais amplos na arena eleitoral, contrariamente a uma parte significativa da literatura e ao senso comum predominante na sociedade e na imprensa. A segunda relação encontrada demonstra a importância dos processos políticos ocorridos no interior do executivo (e apenas parcialmente previsíveis a partir de posicionamentos ideológicos mais amplos), indicando a importância de estudos empiricamente embasados dos processos decisórios ocorridos no interior do Estado que levam à alocação dos recursos públicos. Por hora não podemos fazer mais que levantar a questão, mas a continuidade da presente pesquisa enfocará de maneira central tal dimensão. Pela importância desses processos na definição do volume geral de investimentos, tomaremos como unidade de análise, na próxima seção, as administrações municipais, embora retornemos às informações por ano, quando relevante. Como veremos, a clivagem direita/não direita não explica apenas o volume geral investido, mas inúmeros indicadores relacionados de maneira direta à implementação da política.

## **AS ADMINISTRAÇÕES E OS INVESTIMENTOS**

---

13 E ao contrário do que afirma uma parcela significativa da literatura urbana de inspiração marxista baseada na idéia das contradições urbanas, os condicionantes estruturais das ações do Estado devem ser entendidos como estrangulamentos e não como definidores do conjunto de políticas. Se consideramos que a política importa e destacamos novos sujeitos urbanos como os movimentos sociais (hoje nem mais tão novos), temos que também incorporar como sujeitos as burocracias e a classe política, o que significa aceitar que tenham interesses próprios e que não ajam (sempre, que seja) como representantes de outros. Vale destacar explicitamente esse elemento, aparentemente já ultrapassado, para ajudar a redirecionar conceitualmente uma parte significativa das análises que não explicitam os seus paradigmas inspiradores, mas se inscrevem difusamente na tradição das determinações estruturais. Só assim esse conjunto de análises retomará o seu caráter verdadeiramente crítico.

14 Seria necessário, para isto, realizar um estudo como Soares (2000), partindo de pesquisas eleitorais e de aprovação de políticas, o que está fora do alcance do presente trabalho.

Na Tabela 1 a seguir, podemos observar as principais características dos investimentos por administração municipal ordenados no tempo. Como podemos ver, os dados confirmam a impressão do senso comum com relação à ênfase dos governos em obras públicas: as administrações de maiores investimentos médios por mês de administração (que desconta eventuais diferenças de duração nos mandatos), são os governos Reynaldo de Barros, Setúbal, Jânio Quadros, Maluf e Salim Curiati (de curta duração, razão pela qual o total de investimentos não é tão elevado em termos relativos quanto o valor médio mensal).<sup>15</sup> Os governos Erundina, Covas e Pitta apresentam os menores volumes de investimento, tanto absolutos, quanto relativos, em um patamar de um sétimo a um terço da média mensal. Como veremos a seguir, há uma substancial diferença entre os três governos de mais baixos valores: o cruzamento com as demais informações indica que os valores baixos de Covas e Erundina dizem respeito a prioridades de governo, enquanto os de Pitta se devem à grave situação financeira da prefeitura, que impediu o prefeito do PPB (depois PTN) de manter os volumes elevados de investimento do governo de seu padrinho político, imediatamente anterior.

**Tabela 1: Valores totais e médios gastos por administração (licitado + aditado)**

<b>Prefeitos</b>	<b>Total gasto</b>	<b>nº de docs</b>	<b>meses de adm</b>	<b>valor gasto/mês</b>	<b>Valor médio do documento</b>
<b>Setubal</b>	616.791.614,61	456	19	32.462.716,56	1.352.613,19
<b>Reynaldo</b>	1.176.242.286,63	958	34	34.595.361,37	1.227.810,32
<b>Curiati</b>	223.549.677,54	215	12	18.629.139,80	1.039.765,94
<b>Covas</b>	239.722.839,34	1049	31	7.732.994,82	228.525,11
<b>Jânio</b>	1.086.356.125,97	937	48	22.632.419,29	1.159.398,21

<sup>15</sup> Vale destacar que a administração Salim Curiati se constitui quase como um mandato tampão, tendo o Prefeito ocupado o cargo apenas durante o período imediatamente anterior às eleições para governador de 1982, quando o então prefeito Reynaldo de Barros saiu como candidato.

<b>Erundina</b>	153.277.278,67	422	48	3.193.276,64	363.216,30
<b>Maluf</b>	1.058.354.808,97	765	48	22.049.058,52	1.383.470,34
<b>Pitta</b>	234.155.308,84	122	36	6.504.314,13	1.919.305,81
<b>Total</b>	4.788.449.940,58	4924	276	17.349.456,31	972.471,56

Fonte: Diários Oficiais do Município.

Outra informação importante diz respeito aos valores médios por documento. Nesse particular, a administração Covas<sup>16</sup> se aproxima da de Erundina com os mais baixos valores, enquanto as administrações Pitta, Maluf, Olavo Setúbal, Reynaldo de Barros, Jânio Quadros e Salim Curiati apresentam valores em patamares muito mais elevados (de cinco a treze vezes o patamar das administrações do PMDB e do PT). Vale mencionar, os valores médios das administrações Maluf, mais de duas vezes a média geral, além de Pitta, que apresenta um valor médio de contratações bastante elevado, perdendo apenas para a administração de seu padrinho político que o antecedeu.

A Tabela 2 complementa as informações anteriores, apresentando os índices por administração relativos a aditamentos de valor. Os maiores volumes de recursos em aditamentos estão nas administrações Maluf, Jânio Quadros, Reynaldo de Barros e Pitta. Setúbal apresenta um patamar intermediário e Covas, Curiati e Erundina têm os valores totais mais baixos, sendo muito mais baixos na administração do PT. Com relação à relação aditamentos/investimentos, que desconta o efeito dos volumes de gastos por governo, temos em ordem decrescente, os governos Pitta, Maluf, Jânio Quadros e Reynaldo de Barros. Com as relações mais baixas temos Olavo Setúbal, Covas e Erundina. Vale destacar que a relação aditado/licitado no governo Pitta (0,5) indica não apenas a presença de grande quantidade de aditamentos, mas especifica o seu governo como um

---

<sup>16</sup> Segundo Ostrowsky (1989), a prioridade da administração Covas em SVP se concentrou na realização de obras de pequeno porte dispersas pela cidade, o que explicaria os pequenos valores médios e o elevadíssimo número de contratos daquele governo. Na próxima etapa da presente pesquisa analisaremos os padrões espaciais e o escopo das políticas em cada administração.

gestor (com muitos aditamentos) de contratos firmados na administração anterior do PPB, também caracterizada por uma alta proporção de aditamentos.<sup>17</sup>

As relações aditamento/documento indicam grandes quantidades relativas de aditamentos nos governos Pitta e Erundina e relações mais baixas nos governos Curiati e Covas. Os valores médios, por outro lado, permitem caracterizar os governos Maluf, Reynaldo, Jânio, Pitta e Setúbal como de elevados volumes de aditamentos de valores altos, e as administrações Covas e Erundina como de pequenos volumes aditados dispersos em muitos aditamentos de baixo valor. Vale destacar novamente o elevadíssimo valor médio do governo Pitta, confirmando sua “especialização” na gestão de contratos celebrados na administração anterior.

**Tabela 2: Valores totais e médios aditados**

<b>Prefeitos</b>	<b>Total aditado</b>	<b>meses de adm</b>	<b>nº de aditamentos</b>	<b>Adit/doc</b>	<b>valor aditado/mês</b>
<b>Setubal</b>	54.948.892,89	19	108	0,24	2.892.046,99
<b>Reynaldo</b>	147.658.915,08	34	338	0,35	4.342.909,27
<b>Curiati</b>	17.945.595,29	12	45	0,21	1.495.466,27
<b>Covas</b>	18.591.122,87	31	207	0,20	599.713,64
<b>Jânio</b>	148.730.317,88	48	312	0,33	3.098.548,29
<b>Erundina</b>	6.399.902,65	48	197	0,47	133.331,31
<b>Maluf</b>	213.009.019,32	48	272	0,36	4.437.687,90
<b>Pitta</b>	117.170.739,50	36	79	0,65	3.254.742,76
<b>Total</b>	724.454.505,48	276	1558	0,32	2.624.835,16

Fonte: Diários Oficiais do Município.

---

17 Temos aqui também um efeito da metodologia adotada, que considerou os contratos ou aditamentos no momento em que foram realizados, optando por não trazer todos os valores aditados para a data do contrato original. Acreditamos que esse procedimento dá conta de maneira mais fidedigna do processo de decisão com relação a aditar os contratos originais. A idéia de assim proceder deve em grande parte a observações dos colegas Fernando Limongi, José Antônio Cheibub e Argelina Figueiredo a dados preliminares desta pesquisa, a quem agradecemos.

A legislação de licitações limita os aditamentos a 25 % do valor contratado. A existência de valores superiores a esta proporção, portanto, representa uma decisão política do administrador público, seja ele indicado ou de carreira, que preferiu correr os riscos de possíveis sanções administrativas e jurídicas, embutindo novos serviços no contrato com a empreiteira atual, ao invés de realizar uma nova licitação. Ao contrário do que seria de considerar, uma parcela significativa do valor aditado pelas administrações envolve aditamentos em valores superiores aos limites legais – do total aditado no período, 78 % envolveu aditamentos superando o limite legal por contrato.<sup>18</sup> A participação desses aditamentos, entretanto, varia muito entre as administrações, de 92, 78, 72, 67 e 64 % nos governos Maluf, Setúbal, Jânio, Reynaldo de Barros e Pitta, respectivamente, até 6 % no governo Curiati e 16 % no governo Erundina. A administração Covas apresenta uma participação intermediária desses aditamentos – 0,31.

Os governos de maiores valores médios mensais de aditamentos superiores a 26 % do valor dos contratos originais são as administrações Maluf, Reynaldo de Barros, Olavo Setúbal, Jânio Quadros e Pitta, com 4,1, 2,9; 2,3; 2,3 e 2,1 milhões de Reais por mês. As restantes três administrações apresentam valores médios mensais praticamente iguais a zero: Covas - 185 mil Reais, Curiati – 89,3 mil e Erundina 21,7 mil Reais por mês. Essas informações indicam que os governos de inclinação político-partidária de direita tendem a aditar os contratos sistematicamente em valores superiores ao limite da lei, chegando estes aditamentos a valores superiores, em média, a 4 milhões de Reais e à quase totalidade do valor aditado no governo Maluf. Até onde é possível observar, essa prática não é coibida pelo poder judiciário ou pelo Tribunal de Contas, provavelmente pelos fortes vínculos entre estas organizações e o mesmo grupo que controlou a administração municipal durante a maior parte do período.<sup>19</sup>

---

18 Optamos por utilizar como ponto de corte 0,26 e não 0,25 para descontar o efeito do arredondamento de casas decimais, assim como de atualização financeira dos contratos e aditamentos.

19 A independência política e institucional do Ministério Público, em contraste, tem levado à denúncia de uma grande quantidade de administradores públicos. No caso de São Paulo, a maior parte (70 %) das 519 denúncias apresentadas à justiça entre 1994 e 1999 tinha relação com crimes contra a administração pública (Arantes, 2000).

Por fim, vale a pena observar a distribuição dos valores contratados pelos tipos de certames licitatórios. A legislação que rege as contratações do poder público especifica tipos diferentes de certames licitatórios (cada qual com graus de exigência específica), dependendo do valor a ser contratado e do tipo de obra ou serviço a ser realizado. No caso de SVP, a distribuição dos tipos de licitação predominantes em cada administração segue os valores médios dos contratos, sendo maior a presença relativa de certames característicos de valores mais elevados - as concorrências públicas - nas administrações de maiores valores médios - Maluf, Reynaldo, Setúbal e Jânio. Entretanto, vale destacar os valores médios das dispensas de licitação por administração, tipo de certame em que o poder público escolhe a empresa a contratar, inexistindo qualquer competição. A comparação dos valores médios das dispensas confirma a distribuição das demais informações observada até o momento, com as administrações Maluf e Pitta apresentando médias de dispensas de licitação superiores a 2,5 milhões de Reais, seguidos da administração Jânio Quadros com cerca de 800 mil Reais, em valores de dezembro de 1999. As demais administrações apresentam aditamentos médios em patamar inferior a 500 mil R\$ em todas as demais administrações. A maioria das dispensas foi realizada sob a alegação de emergência.

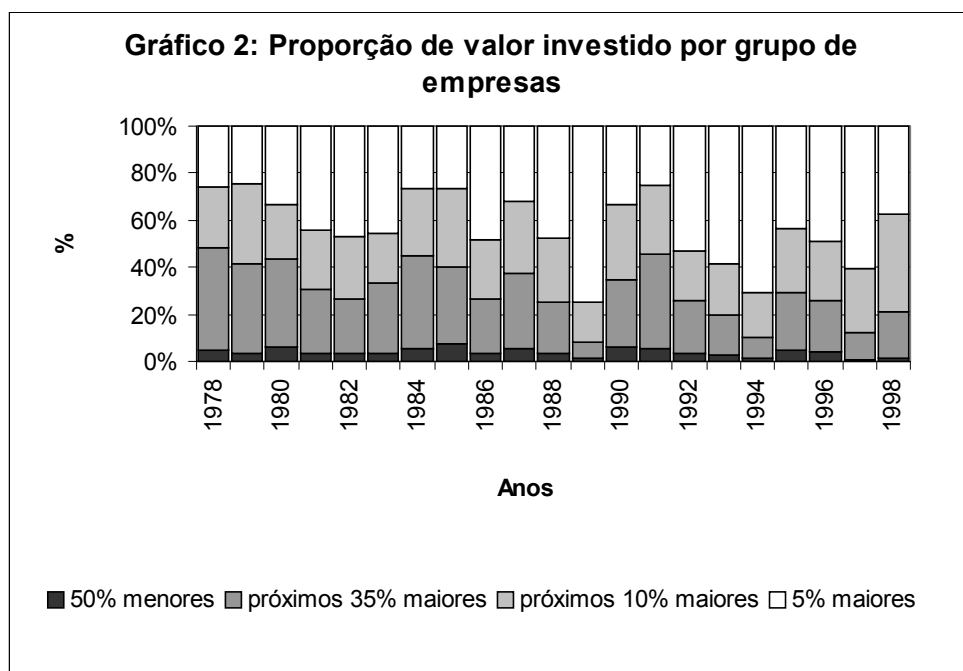
Sumarizando, podemos dizer que as informações permitem caracterizar, de uma forma geral, os governos Maluf, Reynaldo, Jânio e Setúbal como de grandes volumes de investimentos concentrados em contratos de grande porte, que tenderam a ser aditados de maneira intensa, com valores elevados de aditamentos individuais, na sua maioria excedendo os limites legais e acompanhados de dispensas de licitação de valores muito elevados. Os governos Curiati e Pitta apresentam características próximas a estes governos, mas com algumas particularidades que, a nosso ver, se originam do caráter efêmero do primeiro e da intensa crise financeira vivida pelo segundo, originada em grande parte no perfil de gastos da administração anterior. No outro extremo temos os governos Covas e Erundina, ambos com grandes volumes de obras pequenas e média pouco aditadas.

## CONCENTRAÇÃO DE VITÓRIAS

No total, 355 empresas venceram contratos, o que significa um valor médio por empresa de cerca de R\$ 13,5 milhões. A concentração de vitórias em um número pequeno de empresas, entretanto, é muito elevada. A mais importante vencedora abocanhou 6,5 % do valor contratado, as 10 maiores 34,6 % e as 50 mais destacadas, 80,5 % do total contratado. Essa concentração nas principais empresas é um pouco menos que a encontrada por Marques (2000) para a política da Cedae, onde a principal empresa ganhou 8,5 % do total contratado, as 10 primeiras 46,6 % e as 50 empresas mais bem colocadas cerca de 86,7 % do total. Entretanto, o conjunto da política carioca apresentou um menor número de empresas vencedoras (212), e portanto, a observação apenas do número de empresas não nos permite analisar completamente o fenômeno. Quando descontamos este efeito, comparando as proporções vencidas por parcelas iguais do universo de empresas, a concentração paulistana é levemente superior: os 5 % maiores vencedores ganharam 49 % em São Paulo e 47 % no Rio de Janeiro, os primeiros 10 % venceram pouco mais de 70 % no primeiro caso e 69 % no segundo e as 50 % primeiras empresas venceram respectivamente 98,8 e 96 %.

A dinâmica geral da concentração, entretanto, esconde a dinâmica temporal (e por governos) da concentração. De que forma variou a concentração ao longo do tempo? Esse fenômeno é observável no Gráfico 2, que mostra a proporção do valor total anual recebido por cada grupo de vencedores (5, 10 e 35 % maiores vencedores em cada ano, assim como os 50 % menores vencedores em cada ano). Como podemos ver, há uma nítida tendência ao aumento da fatia dos 5 % maiores vencedores (e uma redução dos 85 % menores) entre 1978 e 1983. Os anos de 1984 e 1985 representam uma redução dessa tendência, inclusive com uma elevação da proporção ganha pelos 50 % menores, mas ela volta a ser dominante entre 1986 e 1989. Entre 1989 e 1991 a proporção dos menores vencedores volta a crescer, tanto pela fatia de contratos dos 50 % menores como dos próximos 45 %, em detrimento dos 5 % mais importantes empresas. A partir

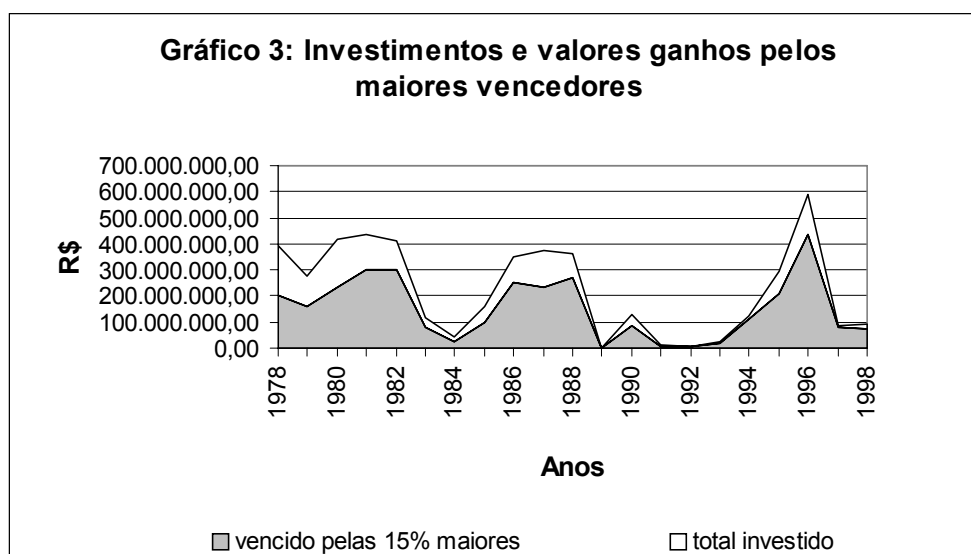
de 1992, as vitórias se concentram mais uma vez, para alcançar em 1994 um dos seus pontos extremos, quando os 5 % de empresas do topo vence mais de 75 % do valor licitado e os 50 % menores alcançam a sua pior proporção. O ano de 1995 representa um momento de redução da concentração, embora ela volte a aumentar nos três anos seguintes, para se reduzir no último ano da série. De uma forma geral, podemos notar uma tendência ao crescimento da concentração entre 1978 e 1993, com a exceção de dois períodos, nos quais o governo municipal esteve nas mãos de partidos não de direita. Entre 1994 e 1998, a tendência geral é de redução da concentração nas 5 % maiores empresas, assim como da parcela ganha pelas 50 % menores, indicando uma concentração nas empresa médias, especialmente na segunda maior faixa de 10 %.



Fonte: Diários Oficiais do Município.

Mas as informações do Gráfico 2 são influenciadas pelos diferentes volumes anuais de investimento. De maneira a descontar tal efeito, o Gráfico 3 detalha a informação tentando compreender o padrão temporal geral de concentração. Nesse gráfico, a área mais escura indica os valores vencidos pelos 15 % maiores vencedores em cada ano e a área mais clara, entre a

primeira e a curva do total investido, representa os volumes de recursos anuais vencidos pelos 85 % menores vencedores. Fica evidenciada a presença, também no caso de SVP, de um fenômeno observado por Marques (2000) para o caso da Cedae: a fatia ganha pelas empresas menos importantes, além de muito pequena, só aumenta em termos relativos nos momentos em que os recursos gerais investidos crescem, indicando a existência de uma parcela “reservada” dos recursos anuais para os maiores vencedores.



Fonte: Diários Oficiais do Município.

Uma outra forma de descrever a concentração diz respeito à quantidade de empresas efetivas presentes em cada administração. Essa medida se origina da utilização da fórmula desenvolvida por Laakso e Taagepera para o cálculo do número de partidos efetivos, muito utilizada para a descrição sintética de sistemas partidários, à distribuição dos valores dos contratos.<sup>20</sup> O número efetivo considera qual seria o número de entidades existentes se a dispersão entre elas fosse igualmente distribuída. Os números por administração são os seguintes: Setubal - 34,2; Reynaldo - 16,5; Curiati - 14,1; Covas - 50,2; Jânio - 30,2; Erundina - 24,9; Maluf - 22,9; Pitta - 14,6.

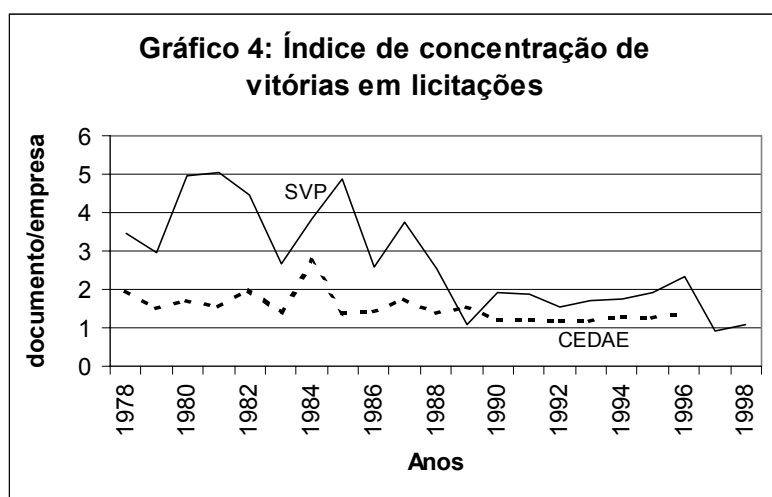
<sup>20</sup> O número de empresas efetivas é igual a  $1/\Sigma (\text{prop}^2)$ , sendo que  $\Sigma$  representa o somatório e prop representa a proporção do valor total contratado com cada empresa (Nicolau, 1997).

O número geral de empresas efetivas do período é de 49,7, bastante superior à dos diversos governos e do número de empresas efetivas encontrado por Marques (2000) para a política de saneamento no Rio de Janeiro – 33,1. Como já vimos que o padrão paulistano é levemente mais concentrado que o carioca, podemos concluir que o primeiro apresenta uma maior fatia do total licitado concentrado nas mãos de empresas do meio da distribuição, com uma maior presença de empresas médias.

O governo Covas apresenta o maior número de empresas efetivas de todo o período, os governos Setúbal, Jânio, Erundina e Maluf apresentam números médios e as administrações Curiati e Pitta apresentam os menores valores. Vale registrar que o fato do número de empresas para todo o período ser tão elevado, quando comparado com os números de empresas de cada governo indica que cada governo, mais ou menos concentrado, apresentou empresas diferentes no topo de suas contratações, o que fez com que a lista geral de vencedores fosse caracterizada por um número significativo de empresas com valores altos.

Também podemos utilizar o número de partidos efetivos como artifício para comparar o capital dos principais vencedores da política, calculando o capital médio dos principais vencedores tendo como parâmetro de corte para cada administração o número de empresas efetivas. Os capitais médios são: Setubal – cerca de 63,4 milhões de Reais; Reynaldo – 56,3 milhões de Reais; Curiati – 37,6 milhões; Covas – 43,1 milhões; Jânio – 45,1 milhões; Erundina – 43,7 milhões; Maluf – 113,3 milhões de Reais; Pitta – 83,7 milhões de Reais. Os capitais das empresas efetivas dos governos Maluf e Pitta surgem como muito mais elevados que os dos demais governos, acrescentando à caracterização anterior de uma administração envolvida com grandes obras, altamente aditadas, extremamente concentradas em poucas empresas contratadas, a informação de que se tratam de empresas de grande porte. Em um segundo patamar se situam as administrações Olavo Setubal e Reynaldo de Barros, ficando as demais administrações em perfil mais baixo, em torno de 40 milhões de Reais.

Por fim, vale observar o comportamento da concentração de vitórias por empresas diferentes ao longo do tempo. O Gráfico 4 a seguir apresenta uma comparação dos casos da Cedae e de SVP utilizando o índice de concentração de contratos desenvolvido por Marques (2000). Este índice expressa a relação entre licitações em um dado ano e o número de empresas diferentes vencedoras naquele ano, apontando para uma maior ou menor concentração dos contratos assinados nas mãos de um grupo mais ou menos restrito de empresas a cada ano. Como podemos ver, a tendência geral do período nos dois casos foi de redução da concentração, embora o período inclua dois momentos visivelmente distintos. O primeiro, entre 1978 e 1986, apresenta altos e baixos, embora exista uma leve tendência decrescente. A partir de 1987, o Índice cai vertiginosamente para um patamar muito inferior, embora cresça levemente entre 1993 e 1996.



Fonte: Diários Oficiais do Município.

É notável a semelhança dos dois perfis, embora haja significativa diferença entre os valores absolutos dos dois casos. O índice do caso de São Paulo se coloca em um patamar mais alto e apresenta uma maior queda absoluta (para facilitar a visualização, foram criados dois eixos distintos para as duas séries).<sup>21</sup> Essas semelhanças, em duas políticas distintas implementadas

<sup>21</sup> O coeficiente de correlação entre os dois perfis é de 0,53, significativo a 5 % de confiabilidade, sendo idênticos os momentos

por burocracias também distintas em dois espaços urbanos muito diferenciados, confirmam a hipótese institucional de explicação levantada sobre o caso carioca. Naquele estudo, as grandes mudanças do perfil foram explicadas pela influência de dois arcabouços legais implantados nacionalmente em 1986 e em 1993. A primeira lei, o decreto-lei 2300/86, se constituiu no primeiro marco legal exclusivamente dedicado a licitações e contratações do poder público, democratizando as vitórias em licitações e, conseqüentemente, reduzindo a concentração de vitórias. A segunda, lei 8666/93, aumentou muito as exigências requeridas das empresas e, segundo representantes do setor de obras públicas no congresso afirmaram naquele mesmo momento, produziria uma elitização do mercado. Aparentemente esse efeito se fez sentir nos dois casos e as mudanças de patamar geral nas concentrações dos contratos se devem às alterações nacionais das regras da competição em licitações. A queda verificada no caso paulista em 1997 e 98 não pode ser comparada com o caso da Cedae, já que o período daquele estudo terminava em 1996.

## **CONCLUSÃO**

Como pudemos ver a partir dos resultados preliminares, o volume geral de investimentos variou bastante ao longo do tempo. Os investimentos totais parecem estar relacionados positivamente com a proporção do orçamento municipal que é repassado para a Secretaria de Vias Públicas e com o fato do partido do prefeito ser ou não de direita, assim como negativamente correlacionado com o volume geral do orçamento municipal. Os principais elementos para a explicação do perfil estão, portanto, em escolhas políticas do eleitorado (elegendo ou não prefeitos de direita), em dinâmicas internas ao processo decisório (que levam a uma determinada proporção do gasto municipal na secretaria), e no volume geral do orçamento municipal. Não há dúvidas quanto ao funcionamento do primeiro elemento político, mas o segundo e o terceiro

---

de queda na segunda metade da década de 1980 e de elevação a partir de 1993.

serão objeto de estudo detalhado no decorrer do restante desta investigação, quando nos aproximarmos mais dos processos de decisão e das dinâmicas no interior da burocracia.

Considerando que o perfil político-ideológico do prefeito é um dos condicionantes do volume de recursos investido em obras viárias, de drenagem e pavimentação, agregamos as informações segundo as administrações municipais. As informações foram na mesma direção do que encontramos para o perfil geral de investimentos: prefeitos de direita tenderam a produzir muitas obras de grande porte, tenderam a aditar mais os seus contratos, inclusive acima dos limites legais, tenderam a contratar por dispensa de licitação em valores muito elevados. Além disso, suas licitações tenderam a ser vencidas por empresas de capital mais elevado.

Existem obviamente diferenças entre os prefeitos de direita, mas estas características, em geral, são comungadas por todos. Merece destaque, pela intensidade da presença desses conteúdos, a administração Maluf, seguida de perto da de Celso Pitta. Os governos de Reynaldo de Barros, Jânio Quadros e Olavo Setúbal tem características praticamente idênticas e próximas dos anteriores, enquanto a administração Curiati é a que apresenta menores semelhanças no interior do grupo (como já afirmamos, trata-se de um governo atípico, de curtíssima duração – apenas 12 meses). Do outro lado do espectro, encontramos os dois prefeitos não de direita do período – Covas e Erundina, que tenderam a construir muitas obras de pequeno e médio valor, pouco aditadas e contratadas com empresas de capital mais modesto. Nas suas características gerais, portanto, pouca diferença foi encontrada entre estes dois governos. A continuidade desta pesquisa tentará qualificar a possível existência de diferenças na distribuição espacial dos investimentos, em seus aspectos redistributivos e no desenrolar dos processos de decisão.

A concentração das vitórias mostrou um padrão muito fechado de vencedores, mais restrito que o encontrado no Rio de Janeiro. Entre 1978 e 1993, a concentração nas maiores empresas vencedoras foi sempre muito grande, exceto pelos dois momentos em que a prefeitura foi ocupada por prefeitos não de direita. A partir de 1994, a concentração dos 5 % maiores vencedores caiu, mas a fatia das 50 % menores empresas a acompanhou, apontando para uma

concentração em empresas médias e grandes. Esse padrão tendeu a se atenuar apenas nos momentos de grande oferta de recursos, indicando 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.

Por fim, a concentração geral tendeu a ser fortemente influenciada pelos arcabouços legais que regem as licitações. A análise da concentração ano a ano, indicou que seus níveis tenderam a ficar estáveis entre 1978 e 1986, sendo nítida a tendência de queda a partir desse ano, quando se promulga a primeira legislação federal de licitações. O efeito voltou a se fazer sentir em 1993, dessa vez aumentando a concentração, pelo caráter muito restritivo da legislação promulgada naquele ano. O impressionante paralelismo dessa desconcentração com a observada por Marques (2000) não deixa dúvidas de que o fenômeno interveniente é de natureza nacional e muito provavelmente institucional.

## **BIBLIOGRAFIA**

- AMES, B. "Electoral rules, constituency pressures and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress". *The Journal of Politics*, Vol. 52, No 2, 1995a.
- AMES, B. "Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation". *American Journal of Political Science*, Vol. 39, No 2, 1995b.
- ARANTES, R. "Ministério Público e corrupção política em São Paulo". In. SADEK, M.T. (org.) *Justiça e cidadania no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 2000.
- FIZSON, J. *A política nacional de saneamento de 1968 a 1984: o caso do Planasa*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública-FIOCRUZ, 1990.
- MARQUES, E. *Estado e redes sociais: Permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan/Fapesp, 2000.
- MARQUES, E. "Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 14, No 41, 1999a.
- MARQUES, E. "Estado e empreiteiras na comunidade de políticas urbanas no Rio de Janeiro". *Revista Dados*, Vol.42, No 2, 1999b.
- 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. *O poder em São Paulo: história da Administração Pública da Cidade*. São Paulo: Cortez/PMSP, 1992.
- LEME, M.C. “A formação do pensamento urbanístico em São Paulo, no início do século XX”. *Espaço e Debates No 34*, 1991.
- LEME, M.C. (org.). *Urbanismo no Brasil – 1895/1965*. São Paulo: FUPAM/Nobel, 1999.
- NICOLAU, J. “Notas sobre os quatro índices mais utilizados em estudos eleitorais”. In: LIMA JR (org.). *O sistema partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997.
- SIMÕES JR, J. “O setor de obras públicas e as origens do urbanismo moderno na cidade de São Paulo”. *Espaço e Debates No 34*, 1991.
- SOARES, G. “ Em busca da racionalidade perdida: alguns determinantes do voto no Distrito Federal”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais, No 43*, 2000.
- ZANCHETI, S. “Formação e consolidação da Repartição de Obras Públicas de Pernambuco (1836-1844)”. *Espaço e Debates No 34*, 1991.