

# Investimentos públicos, infra-estrutura urbana e produção da periferia em São Paulo

Eduardo Cesar Marques e Renata Mirandola Bichir<sup>1</sup>

## Resumo

O trabalho analisa os investimentos em infra-estrutura urbana nas áreas consideradas comumente como pertencentes às periferias do município de São Paulo entre 1978 e 1998. Partindo de dados primários, o estudo reconstrói os investimentos públicos e a sua distribuição espacial, usando uma base construída a partir de indicadores sociais. Este procedimento permite discutir os aspectos temporais e redistributivos da política e o seu impacto sobre os habitantes da cidade. Os resultados problematizam hipóteses presentes nas literaturas de sociologia e estudos urbanos, indicando que os investimentos de infra-estrutura chegaram antes do que se considera comumente, assim como destacando a relevância de variáveis políticas na explicação dos padrões de investimento.

Palavras-chave: Políticas públicas urbanas, periferias metropolitanas, produção do espaço, sociologia urbana, São Paulo.

## Introdução

O trabalho analisa os investimentos em infra-estrutura urbana nas áreas consideradas comumente como pertencentes às periferias do município de São Paulo entre 1978 e 1998. São analisados os aspectos temporais, sócio-espaciais e políticos dos investimentos da Secretaria de Vias Públicas da Prefeitura de São Paulo. Os investimentos dizem respeito a obras e serviços de engenharia em micro-drenagem, canalização, abertura de viário novo, guias e sarjetas, pavimentação, passarelas, pontes, viadutos e túneis. As informações aqui apresentadas são originárias de uma pesquisa em andamento no Cebrap que analisa diversos aspectos da política daquela secretaria partindo de um amplo levantamento de informações primárias relativas a contratações entre a secretaria e empresas privadas, publicadas no Diário Oficial do Município de São Paulo, sendo pesquisados todos os extratos de contratos da secretaria, dia a dia, entre 1978 e 1998. O material coletado permitiu analisar as dimensões temporal, espacial e de poder presentes na política de infra-estrutura na cidade de São Paulo. Essas informações foram complementadas por uma série de entrevistas com técnicos do setor, o que nos permitiu reconstruir a rede de relações pessoais e institucionais que estrutura a comunidade desta política pública.

A investigação representa, em vários aspectos, 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

---

<sup>1</sup> Eduardo Marques é mestre em planejamento urbano (Ippur/Ufrj), doutor em ciências sociais (Ifch/Unicamp), pesquisador da Fapesp no Cebrap e professor convidado no Departamento de Ciência Política da Usp. Renata Bichir é graduanda em ciências sociais (Usp) e pesquisadora da Fapesp no Cebrap.

diretamente por empreiteiras inseridas em comunidades de engenheiros das duas mais importantes cidades brasileiras, são inúmeros os possíveis pontos de comparação, que serão estabelecidos sempre que relevante.

O presente trabalho apresenta uma parte dos resultados da pesquisa, em especial referentes aos investimentos realizados na periferia, o que nos permite problematizar afirmações das literaturas de sociologia e estudos urbanos. Em primeiro lugar, como poderemos ver, os investimentos nas periferias foram mais significativos, assim como chegaram antes do que se considera comumente. Esta precocidade é incompatível com a totalidade das explicações presentes na literatura, e só pode ser entendida através da integração de variáveis e processos políticos na construção de um quadro explicativo alternativo. Esta tarefa não se encerra no presente artigo, que pretende levantar elementos para a constituição de um debate sobre os condicionantes das políticas urbanas no Brasil, que incorpore os constrangimentos estruturais, a herança histórica das relações e instituições brasileiras, mas que deixe espaço para a análise dos atores e agentes sociais.

A relevância deste exercício analítico é ainda maior pela grande importância histórica das intervenções da Secretaria de Vias Públicas na estruturação da cidade de São Paulo<sup>2</sup>. Além disso, a Secretaria teve grande destaque nos projetos políticos de vários prefeitos do período, tanto pela realização de obras de visibilidade, quanto pelos elevados valores contratados. Sua participação no gasto municipal se situou em 13%, em média, no período estudado, mas em anos específicos esta proporção se elevou ainda mais, chegando a 27% do gasto em 1993, o que correspondeu à cerca de 2,5 bilhões de reais (de dezembro de 1999).<sup>3</sup>

Após uma rápida discussão da literatura, realizada na primeira e na segunda seções, iniciamos a apresentação dos resultados pela descrição da alocação dos investimentos na periferia ao longo do tempo. A dinâmica mais geral da política no tempo, assim como a caracterização das administrações municipais, já foram abordadas por nós em outro trabalho (MARQUES e BICHIR, 2001a). Entretanto, as características gerais da política são importantes para o entendimento dos investimentos nas periferias, e serão rapidamente descritas na terceira seção do artigo. Em seguida, a quarta seção apresenta a distribuição dos investimentos no espaço urbano paulistano. Esta seção parte de uma base espacial construída pela agregação dos distritos censitários segundo as características sócio-econômicas das suas populações em 1997,

---

<sup>2</sup> Pertencem à história do órgão, por exemplo, técnicos e gestores como Prestes Maia e Victor da Silva Freire. Para a sua importância para o urbanismo paulistano - cf. LEME (1991 e 1999), SIMÕES (1991) e OSTROWSKI (1989). Em MARQUES e BICHIR (2001a), apresentamos uma rápida história institucional de SVP.

<sup>3</sup> Vale ressaltar que quando falamos investimento estamos nos referindo a gastos em obras e serviços totalmente livres de gastos com custeio (ao contrário dos realizados na educação e na saúde, por exemplo). Apenas como referência, em 2000, cerca de 44 % do orçamento da Prefeitura de São Paulo foi consumido com pagamento de pessoal e inativos e outros 5 % com os poderes legislativo e judiciário locais, o que reduz a parcela disponível para investimento, compra de material e custeio (com a merenda, por exemplo) a cerca de metade do orçamento. Se descontarmos também os gastos com custeio e os definidos constitucionalmente, como a educação (que em São Paulo deve consumir 30 % do orçamento), SVP se destaca como o principal órgão municipal em termos de investimento urbano. Duas outras secretarias se destacam nos gastos, mas realizam a compra de serviços urbanos junto a instituições privadas: a Secretaria de Transportes, que subsidia o sistema de transporte coletivo; e a Secretaria de Serviços e Obras, que contrata os serviços de coleta de lixo.

e detalha os investimentos nos vários tipos de espaços da cidade. O conceito de periferia com o qual trabalhamos no artigo, portanto, tem uma dimensão operacional de pesquisa e diz respeito aos conteúdos sociais dos moradores das diversas partes da cidade. A dinâmica dos investimentos em cada um destes espaços ao longo do tempo e por administração municipal permite problematizar hipóteses presentes na literatura, assim como impressões do senso comum sobre a política, precisando o caráter mais ou menos redistributivo da política ao longo do tempo. A seção seguinte, quinta se não consideramos esta introdução, detalha os investimentos nos espaços periféricos. Ao final do artigo, sumarizamos os principais resultados e apresentamos nossas conclusões.

## **1. Periferias, Estado e produção do espaço<sup>4</sup>**

As literaturas sociológica e urbana dos anos 1970 e 1980 caracterizaram as periferias metropolitanas brasileiras de uma forma bastante precisa. Estas representariam territórios sem Estado, quase totalmente intocados pelas políticas públicas, exceto pelos empreendimentos habitacionais massificados implantados a partir do final dos anos 1960, o que teria levado à constituição de espaços de condições de vida bastante precárias. A ação pulverizada dos produtores privados e a inação do Estado teriam levado à construção de espaços metropolitanos caracterizados por um gradiente decrescente de condições de vida, inserção no mercado de trabalho e acesso à renda do centro para as periferias. Os espaços periféricos seriam os mais distantes e de menor renda diferencial, ocupados pela população de mais baixa renda e inserida de forma mais precária no mercado de trabalho (KOWARICK, 1979 e BONDUKI e ROLNIK, 1979). Este padrão espacial de carências e segregação social representaria o “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, este padrão de produção dos espaços periféricos estaria nas franjas dos espaços mais dinâmicos da “metrópole do subdesenvolvimento industrializado” (KOWARICK e CAMPANÁRIO, 1988), espaço central nos processos de reprodução da “industrialização de baixos salários” (MARICATO, 1996).

Se havia consenso com relação às péssimas condições de vida nas periferias e, em termos mais gerais, aos conteúdos concretos de cada espaço da metrópole, os processos produtores do espaço eram objeto de descrições diversificadas e nem sempre compatíveis. Para alguns autores, a ausência de intervenções públicas nos espaços periféricos seria produto de mecanismos estruturais ligados à dinâmica mais geral do sistema econômico (KOWARICK, 1979 e BONDUKI e ROLNIK, 1982), seguindo a literatura internacional de então, que derivava diretamente as principais características do espaço, assim como as condições de vida nas periferias, das dinâmicas mais gerais da acumulação (CASTELLS, 1983 e LOJKINE, 1981).

Segundo esse modelo teórico, então amplamente hegemônico no campo dos estudos urbanos, o Estado seria o responsável pela reprodução geral da dinâmica capitalista, tarefa que

---

<sup>4</sup> Esta seção do artigo, assim como a que se segue, se baseiam em MARQUES e BICHER (2001b)

ele cumpriria através de investimentos produtivos para auxiliar a acumulação (viabilizando tanto a reprodução do capital quanto a do trabalho) e, ao mesmo tempo, através de gastos públicos que legitimassem a sociedade capitalista, ocultando o seu caráter de classe. As políticas públicas urbanas representariam investimentos produtivos, já que auxiliariam a reprodução da força de trabalho, viabilizada através do provimento dos chamados bens (ou equipamentos) de consumo coletivo. Entretanto, essas mesmas políticas também incluiriam gastos improdutivos legitimadores da ordem social, na medida em que ultrapassassem o patamar de condições de vida necessário para a reprodução dos trabalhadores. Como os gastos para a legitimação envolveriam um volume de recursos marginal, e os investimentos para a reprodução da força de trabalho tenderiam a cair muito em momentos de crise, as condições urbanas de vida para os trabalhadores quase sempre deixariam a desejar. Os conflitos causados por este baixo padrão de vida seriam insolúveis na sociedade capitalista, se constituindo em contradições do funcionamento do próprio sistema. Ao contrário da contradição principal, entretanto, essas contradições urbanas oporiam trabalhadores e Estado, ocultando o caráter de classe do conflito, mas politizando-o de maneira concomitante.

O rebatimento nacional dessa perspectiva, que encontrou em KOWARICK (1979) a sua versão mais bem construída em termos teóricos, integrou uma explicação para o surgimento do regime autoritário, assim como para a manutenção de patamares de pauperização muito elevados no país, mesmo em momentos de expansão econômica acelerada, como durante o milagre econômico. No Brasil, assim como em tantos outros países de capitalismo tardio, a acumulação seria possível apenas através da manutenção de um vasto exército industrial de reserva, que ao contrário de ser marginal, no sentido do debate sobre desenvolvimento e marginalidade dos anos 1960, representaria um elemento indispensável em nosso padrão de acumulação. Esse processo apresentaria contornos tão selvagens que, para usarmos a expressão de KOWARICK (1979, 59), apenas um regime político autoritário poderia sustentá-lo. O sistema só poderia funcionar submetendo o conjunto da força de trabalho a padrões constantes de superexploração e espoliação urbana, sendo esta última entendida como a sistemática exclusão das camadas populares do acesso aos serviços de consumo coletivo. As periferias seriam o território da espoliação, e seriam construídas e reconstruídas pelo Estado e pela própria dinâmica da acumulação.

Em um nível menos estrutural, outras pesquisas destacaram a luta concreta entre os consumidores do ambiente construído pelo acesso a seus benefícios (HARVEY, 1982), e as ações concretas de empreendedores privados e do mercado de terras (RIBEIRO, 1997). Mesmo para esta literatura, entretanto, a luta política acabava por ser determinada pelas estruturas, já que, em momentos de acirramento da luta política, o Estado seria acionado (pelas estruturas) para garantir a manutenção do sistema, agir no interesse do “capital em geral” ou mesmo de determinadas frações hegemônicas.

As raras abordagens amplas não estruturalistas também mobilizaram mecanismos econômicos. Para VETTER (1975), por exemplo, a lógica das políticas públicas urbanas estaria

ligada à associação entre poder econômico e político na sociedade, levando a uma circularidade das ações do Estado, que investiria mais nas áreas habitadas pela população de maior renda. A produção do ambiente construído, portanto, seria fortemente influenciada pela localização dos diversos grupos sociais na cidade, assim como pela sua capacidade diferencial de influenciar as ações do Estado, reforçando-se então a segregação sócio-espacial. Outros destacaram as estratégias (econômicas) dos próprios ocupantes de loteamentos que, antecipando processos de valorização da terra, atuavam como ocupantes da fronteira urbana, expandindo a cidade continuamente (SANTOS, 1982).

De uma forma ou de outra, portanto, todas as correntes desta literatura da sociologia e dos estudos urbanos dos anos 1970 e início dos 1980 mobilizaram mecanismos estruturais e/ou de natureza econômica para explicar a conformação da cidade e as políticas estatais, seja ligando-as ao modo de produção, em sua versão influenciada pelo marxismo estruturalista francês, seja associando-as ao comportamento econômico de agentes sociais.

Ao longo da década de 1980, essa literatura foi sucedida por um outro conjunto de trabalhos, que se tornaram crescentemente predominantes. Estes novos estudos escolheram combater a paralisia analítica advinda dos determinismos macro-estruturais, através da realização de um mergulho quase antropológico na direção do nível micro, à procura dos atores, destacando o cotidiano, a experiência e a construção de identidades como base de ações coletivas e mobilizações. Este deslocamento, apesar de ter produzido importantes avanços e estudos de excelente qualidade, especialmente sobre movimentos sociais (como SADER, 1988), acabou por conduzir a um novo impasse analítico, pela reprodução de estudos localizados e muito pouco generalizáveis. Nas palavras de KOWARICK (2000), em sua versão mais extrema, a estrutura sem sujeitos dos estudos dos anos 1970 foi substituída pelo estudo de sujeitos liberados de qualquer constrangimento estrutural ao longo da década de 1980.

Durante todo esse longo percurso, os pontos cegos da literatura sempre foram a política, entendida como campo onde se desenrolam lutas, estratégicas e conflitos reais de resultado contingente, assim como o Estado, quase nunca tratado na sua complexidade de conjunto heterogêneo de instituições dotadas de história, estrutura, identidade e interesses próprios.<sup>5</sup> Essa lacuna tem ficado cada vez mais evidente em período mais recente, quando vários estudos têm demonstrado empiricamente processos não previstos, e em alguns casos em flagrante desacordo com a literatura destacada acima. A partir do início dos anos 1990, uma primeira geração de estudos demonstrou a presença de intervenções públicas nada desprezíveis, não apenas nos anos 1990 (D'ALESSANDRO, 1999), mas já no final dos anos 1970 (JACOBI, 1989, WATSON, 1992; MARQUES, 2000; e BUENO, 2000). Esses investimentos não foram suficientes para inverter o perfil tradicional dos investimentos públicos na direção das periferias, mas indicaram

---

<sup>5</sup> Para uma discussão crítica detalhada dos olhares sobre as políticas estatais das literaturas marxista, neoinstitucionalista e da análise setorial, ver MARQUES (1997). A referência é importante pois vários dos elementos presentes (e ausentes) do debate urbano são derivados do enfoque das perspectivas sobre a natureza do Estado e suas ações.

que os espaços periféricos não foram totalmente desprovidos de intervenções públicas, como se considerava anteriormente.<sup>6</sup>

A primeira reação a essas evidências foi a defesa cega de pontos do paradigma anterior ou, principalmente, a colagem conceitualmente desarticulada de novos elementos e processos, tais como burocracia, hierarquias e quadro legal, a conceitos que derivam as condições de vida de dinâmicas sistêmicas. Não queremos dizer com isso que seja possível, ou desejável, abandonar os constrangimentos sistêmicos para a explicação da realidade urbana, mas destacar, ao contrário, a necessidade de integrar de forma analiticamente coerente a estrutura com a agência, tomando como base as características constituidoras do Estado e da sociedade brasileiros. Essa tarefa obviamente é de grande envergadura, e embora já tenha sido destacada anteriormente por autores como KOWARICK (2000), não foi ainda enfrentada pela literatura. Só pode ser encarada como uma agenda coletiva de pesquisa e, portanto, não é ambição do presente artigo esgotá-la. Acreditamos, entretanto, que a política e o Estado no nível urbano, compreendidos em sua complexidade, podem ser excelentes pontos de partida para tal tarefa, inclusive por terem sido escassamente explorados. É neste sentido que a apresentação e a problematização dos resultados da pesquisa que dá origem a este artigo podem contribuir para a constituição de tal debate.

## **2. Mecanismos na literatura: conflitos, eleições e políticas do Estado**

Se concordarmos com a existência de intervenções estatais anteriores ao previsto pela literatura, a principal questão analítica a responder diz respeito aos mecanismos que levaram o Estado a alterar o seu padrão histórico de investimento ou, em um sentido mais amplo, quais os mecanismos que estimularam o Estado a executar determinadas políticas, em detrimento de outras.

As literaturas de sociologia e estudos urbanos mobilizaram 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 teriam pressionado o Estado por investimentos e, obtendo sucesso, teriam alterado 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, assim como ressaltaram as mudanças no ambiente político mais amplo ocorridas no período, em

---

<sup>6</sup> Na verdade, essa questão se insere no debate mais amplo, e até certo ponto já superado, sobre a década perdida e seus indicadores sociais. Cf. FARIA (1992) e GUIMARÃES e TAVARES (1994). Em termos espaciais, entretanto, a questão ainda se coloca, pela significativa mudança no tecido periférico, que se tornou bastante heterogêneo. Aparentemente, a maior parte destes espaços vivenciou nos últimos 10 anos uma melhora generalizada dos indicadores sociais médios, com a manutenção de patamares muito ruins de condições de vida e acesso a serviços públicos em espaços muito localizados, mas bastante distribuídos no território. Embora a comparação seja difícil, as condições de vida nas periferias hoje parecem ser muito piores que as das "periferias da espoliação" dos anos 1970, talvez indicando a existência de "hiperperiferias" em nossas metrópoles - cf. TORRES e MARQUES (2001).

parte produzidas e em parte produtoras de mobilizações e movimentos. Entretanto, mesmo nessa versão mais elaborada, o Estado é movimentado basicamente pelas mobilizações populares.

O segundo mecanismo mobilizado pela literatura se relaciona com o vínculo eleitoral (FIZSON, 1990 e AMES, 1995). Segundo esse, os níveis dos investimentos, e mais ainda os investimentos 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 sustenta que o comportamento predominante dos políticos é a maximização de suas chances de reeleição, obtendo prestígio e recursos políticos, quando bem sucedidos. O segundo passo necessário para o argumento ter sentido identifica os interesses dos políticos e as ações do Estado. Caso essa identidade não exista, não há como garantir que os primeiros se transformem nas segundas. Nesse ponto, fica evidente a influência dos pluralistas, para os quais o Estado não existiria como construção histórica, representando apenas um espaço vazio a ser ocupado pelos grupos de interesse vitoriosos. No caso específico do Brasil, o retorno das eleições para os executivos locais (governadores, em 1982 e prefeitos de capitais, em 1985) teria levado a um aumento dos investimentos.

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

Assim, mesmo em nível teórico, a existência de vínculos mecânicos entre eleições e investimentos deve ser afastada. Isso é corroborado pelas informações empíricas descritas a seguir. Entretanto, como veremos, podemos tirar proveito analítico do cálculo político dos governantes, assim como da mudança de regime político, se o mediarmos e associarmos a outros processos. Em MARQUES (2000), mostramos a insuficiência desses mecanismos como elementos causais isolados das ações estatais locais. Aquele estudo demonstrou a existência de significativos investimentos em saneamento nas periferias cariocas no final dos anos 1970. Esses não podem ser creditados a conflitos, já que precederam a organização da população na região. O caso carioca ganha sentido se considerarmos a dinâmica institucional da então concessionária estatal da política: a Cedae. Essa empresa tinha sido criada em 1975 pela fusão de três empresas estatais de saneamento distintas. O grupo que exerceu a hegemonia na fusão (originário da empresa de águas da Guanabara - Cedag), encarou a fusão como a incorporação de uma periferia totalmente desassistida (a Baixada Fluminense) ao território da sua antiga concessão (o município do Rio de Janeiro). Nos primeiros anos da concessão, uma das diretrizes da política

disse respeito a elevar o patamar do seu atendimento ao das periferias já integradas aos sistemas da Cedag. Esses espaços eram servidos precariamente, com padrão tecnológico e operacional inferior, mas mesmo assim atendidos.

Na construção desse padrão inferior de atendimento merecem destaque duas dinâmicas. A primeira delas, desconsiderada pela literatura crítica, diz respeito à motivação que leva os técnicos estatais a expandir serviços públicos para as periferias. Como nos lembraram recentemente os neoinstitucionalistas, a reprodução simples ou ampliada dos burocratas depende do desdobramento das políticas implementadas por seus órgãos (AMENTA e SKOCPOL, 1986). Assim, a expansão das políticas de infra-estrutura para novas fronteiras interessa a burocracias e agências, se consideramos simplesmente suas motivações<sup>7</sup>.

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

Acreditamos que o referencial do setor e da sociedade predominante entre os engenheiros dos setores de infra-estrutura urbana considera que as prioridades estatais devem seguir a estrutura social, oferecendo os serviços primeiro (e com melhor qualidade) para os grupos sociais mais ricos e escolarizados. Essa visão é generalizada e está certamente presente há muito tempo nestes setores de política, mesmo no setor saneamento (caso estudado no Rio de Janeiro), que inclui as políticas de infra-estrutura de maior impacto social. A origem dessa visão talvez esteja, em primeiro lugar, na matriz positivista da engenharia nacional (FERREIRA, 1993), que a afastou de discussões sobre política ou a associou, no máximo, à promoção do “desenvolvimento” pensado de forma abstrata, acrítica, e certamente ideológica.<sup>8</sup> A isso se soma o fato da engenharia considerar tradicionalmente a sua atividade como a “transformação de sonhos em

---

<sup>7</sup> Um contra-argumento poderia ser a afirmação de que os prestadores não expandiam os serviços pelo baixo poder aquisitivo da população periférica, o que tornaria os sistemas na periferia não viáveis economicamente. Essa hipótese, bastante difundida na literatura (e baseada em parte na literatura estruturalista), não encontra fundamento empírico. A partir do final dos 1980, tanto as coberturas quanto as tarifas dos serviços urbanos foram sistematicamente aumentadas, e nem por isso os serviços enfrentaram problemas insolúveis de inadimplência nas áreas metropolitanas.

<sup>8</sup> É interessante observar que os engenheiros representaram um papel importante na montagem do Estado brasileiro, participando com destaque, inclusive, de inúmeros ministérios importantes na primeira metade do século XX (GOMES, 1994). Além disso, inúmeros políticos de expressão nacional se formaram em engenharia, embora não tenham exercido a profissão. Contudo, a visão predominante na comunidade é de que os engenheiros nunca, ou quase nunca, fizeram ou se envolveram com política.



realidade” quando age sobre “a matéria bruta e domina as forças da natureza”.<sup>9</sup> Trata-se de uma relação entre o gênio da técnica e a natureza indomada, sem a presença de nenhum elemento humano. Quando este é incluído, aparece da forma mais abstrata e desencarnada possível – como humanidade. A particular combinação do positivismo com a ausência do campo do social levou historicamente os engenheiros à construção de uma visão da sociedade e dos seus objetos de intervenção extremamente tecnocrática e a ingênua, terreno fértil para vários tipos de conservadorismo. As clivagens existentes na sociedade, por exemplo entre ricos e pobres, são encaradas tradicionalmente como elementos naturais e completamente externos ao objeto da sua prática profissional. Nessa visão, a intervenção em quaisquer dessas ordens “naturais” obviamente não deve fazer parte das atividades dos engenheiros.

Essas características foram todas reforçadas durante o regime militar, quando as políticas estatais tinham estas “ordens naturais” como ponto de partida. Neste sentido, talvez o mais importante efeito das mobilizações populares e dos movimentos sociais de período recente tenha sido alterar, através de suas lutas, os patamares de direitos reconhecidos socialmente. Esse deslocamento no conjunto mínimo de serviços e bens sancionado pela sociedade como justo certamente influenciou o referencial dos engenheiros, mesmo que indiretamente. Entretanto, a seletividade hierárquica ainda está presente hoje nas políticas, tanto por razões geracionais e pelo caráter conservador, relativamente, da comunidade dos engenheiros, quanto pela inércia das organizações estatais nas quais ela se inscreveu ao longo do tempo.

Com relação ao vínculo eleitoral, as políticas do Rio de Janeiro estudadas por MARQUES (2000) apontaram resultados similares aos apresentados em MARQUES e BICHIR (2001a). Aquela pesquisa não encontrou uma relação estatística significativa entre anos de eleições, em vários níveis (ou anteriores a pleitos), e volumes de investimentos em saneamento. A ausência de uma relação direta entre esses processos não significa que a existência de eleições livres e regulares não esteja correlacionada com níveis mais altos de gastos sociais, ou com maior responsabilização política dos governantes pelos governados, em um sentido mais geral. Como veremos, a questão do regime político, entendido como o conjunto de regras que estruturam a luta pelo poder, é extremamente importante, principalmente pela conformação do ambiente político no qual estão inseridos os atores.

A independência entre investimentos e eleições também não impede a existência de obras realizadas com objetivos eleitorais, especialmente em áreas de baixa renda.<sup>10</sup> A independência entre os processos indica apenas que as obras “eleitorais” não são predominantes nas ações de

---

<sup>9</sup> A primeira referência é originária de um poema de autoria do eng. Billings, principal executivo da Light and Power nos primeiras décadas do século, intitulado a “Profissão de fé do engenheiro”. Os versos começam com: “Tiro partido da visão que me traz o devaneio. Aplico num passe de mágica, ciência e matemática” e termina com “Eu sou o engenheiro. Eu sirvo à humanidade, transformando sonhos em realidade”. (BILLINGS, apud TELLES, 1984).  
A segunda referência é oriunda de um editorial da revista “O Engenheiro” de 1955. (TELLES, 1984, 724).

<sup>10</sup> Cf. MARQUES (2000) sobre segundo programa carioca de favelas, por exemplo.

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

Observemos agora de que forma os investimentos em São Paulo confirmam essas hipóteses.

### 3. Os investimentos de SVP

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.<sup>11</sup> Em MARQUES e BICHIR (2001a e b) descrevemos em detalhes os padrões gerais de investimentos. Entretanto, para uma melhor compreensão das características redistributivas dos investimentos, assim como das inversões nas periferias, é relevante resumir brevemente os principais resultados obtidos.

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. Confirmando os resultados de MARQUES (2000) para o Rio de Janeiro, os dados mostram uma completa independência dos investimentos com relação ao ciclo eleitoral, não havendo relação significativa estatisticamente, seja com eleições locais, nacionais ou anos pré-eleitorais. Não querendo negar a existência de obras realizadas com objetivos eleitorais, trata-se de afirmar que estas não são predominantes na cena urbana. Este resultado confirma a hipótese desenvolvida ao longo do artigo que mecanismos mais complexos que a simples consideração do interesse eleitoral dos políticos devem ser buscados para a explicação das políticas urbanas.

Diferentemente, encontramos associações positivas entre os investimentos da Secretaria e a inclinação ideológica do prefeito, e entre os investimentos e a proporção do orçamento gasto em SVP.<sup>12</sup> Esses resultados são importantes porque iluminam aspectos tradicionalmente 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 trabalho.<sup>13</sup> De qualquer forma, está comprovada a previsibilidade para o eleitor do conteúdo das políticas a partir dos

---

<sup>11</sup> Todos os valores financeiros referidos ao longo do artigo tomam dezembro de 1999 como data de referência.

<sup>12</sup> Foram consideradas de direita as administrações Olavo Setúbal, Reynaldo de Barros, Salim Curitati, 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 dois últimos governos, os denominamos de "não direita" (ver MARQUES e BICHIR, 2001a). Como veremos ao longo deste artigo, entretanto, os resultados foram gradativamente demonstrando a grande semelhança entre eles, o que nos levou a denominá-los de administrações de esquerda, no sentido da distinção entre direita e esquerda sustentada por Bobbio (2001) - a existência de preocupações com questões de justiça e ações concretas para reduzir as desigualdades sociais.

<sup>13</sup> 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.

posicionamentos políticos mais amplos dos candidatos na arena eleitoral. 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.<sup>14</sup> 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 pergunta.<sup>15</sup> A análise da rede nos indica, em cada ano, qual o tamanho da presença de empresas na comunidade, assim como qual 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. Mais do que isto, esta última variável desaparece quando incluímos as outras duas, relacionais, em uma explicação dos investimentos, indicando que a decisão de investir mais em SVP proporcionalmente 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, pela empresas contratistas, que se constituem em um dos principais “clientes” da política.

Como o perfil político-ideológico do prefeito é um dos condicionantes dos investimentos, analisamos com detalhes as características das administrações municipais. Os dados mostram que prefeitos de direita - Maluf, Reynaldo, Jânio, Pitta e Setúbal, se caracterizam por grandes volumes de investimentos concentrados em contratos de grande porte, que tenderam a ser aditados de maneira intensa, com valores elevados de aditamentos individuais, na sua maioria excedendo os limites legais e acompanhados de dispensas de licitação de valores muito elevados. 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 12 meses no cargo). No outro extremo temos os governos Covas e Erundina, ambos com gastos anuais inferiores, volumes significativos de obras pequenas e médias pouco aditadas, que foram vencidas predominantemente por empresas de menor porte. Pode-se afirmar, portanto, que prefeitos de direita e não direita diferenciam-se bastante quanto à forma de implementação de suas políticas, apesar das diferenças entre os administradores de cada grupo (MARQUES e BICHIR, 2001a). As caracterizações dos investimentos realizados na periferia, apresentadas nas próximas seções, irão ressaltar ainda mais esses padrões.

---

<sup>14</sup> Vale destacar que ambas as variáveis comprovam uma complexidade e uma heterogeneidade do Estado incompatíveis com a maior parte da literatura de estudos urbanos.

<sup>15</sup> 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 e a operacionalização descrita em MARQUES (2000).

## 4. Os investimentos no espaço

Para distribuímos os investimentos no espaço, de forma a investigar os aspectos redistributivos da política, assim como as inversões nas periferias, precisamos de uma base espacial que ordene a distribuição. Essa etapa metodológica é necessária pela de alguns milhares de contratos com abrangências espaciais distintas existência na pesquisa. Algumas dessas contratações incidem sobre espaços limitados, mas outras atingem regiões inteiras da cidade, em um processo de visualização virtualmente 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 das suas populações. Esse procedimento tem por objetivo escapar dos problemas metodológicos que adviriam da utilização de um modelo pré-concebido de distribuição dos grupos sociais no espaço, como um modelo radial-concêntrico, ao longo de eixos de transporte ou em setores circulares, induzindo o resultado final pela forma de agrupar as informações (MARQUES, 1998). Os espaços descritos a seguir apresentam alguma heterogeneidade social interna, o que traria graves problemas para a análise da distribuição da estrutura social no espaço. Entretanto, como a base é utilizada aqui como mero passo metodológico para o estudo dos investimentos, podemos considerar que nossos espaços delimitam áreas de características suficientemente similares.

### 4.1. A base espacial

Para a construção da base espacial, partimos de informações sócio-econômicas disponibilizadas pela pesquisa de Origem-Destino de 1997 da Companhia do Metrô. As informações foram agrupadas nos 96 distritos censitários utilizados pelo IBGE em 1991, usando para tanto ferramentas de Sistema de Informações Geográficas.<sup>16</sup> Na construção da base, foram utilizadas variáveis referentes a estrutura etária, migração, ocupação, escolaridade, renda, estabilidade do vínculo empregatício e setor de atividade.

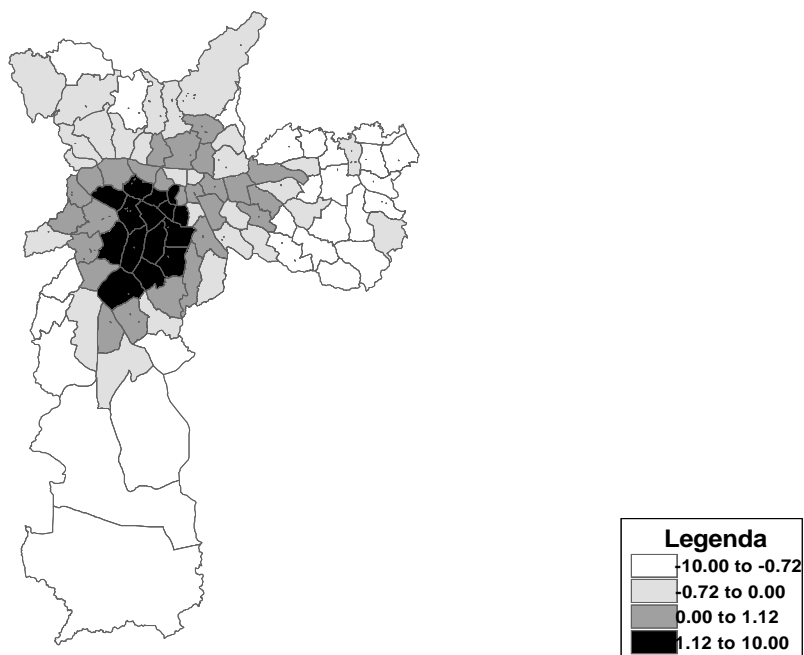
As informações por distrito foram submetidas à análise fatorial por componentes principais, sendo salvos os três primeiros fatores. Os fatores apresentam a seguinte descrição:

a) Fator 1: Elitização (separa unidades com populações nos extremos da estrutura social): é positivamente correlacionado com alta renda e escolaridade, idade média, presença de aposentados e pensionistas, emprego estável (ocupação constante e carteira assinada), especialmente no setor de serviços financeiros e de crédito; profissionais liberais e empregadores; alta proporção de domicílios alugados, e é negativamente correlacionado com mão de obra industrial e da construção civil. O Mapa 1 a seguir apresenta a distribuição do fator nos distritos. Como podemos ver, trata-se de uma distribuição aproximadamente radial-concêntrica, com o centro deslocado na direção sudoeste.

---

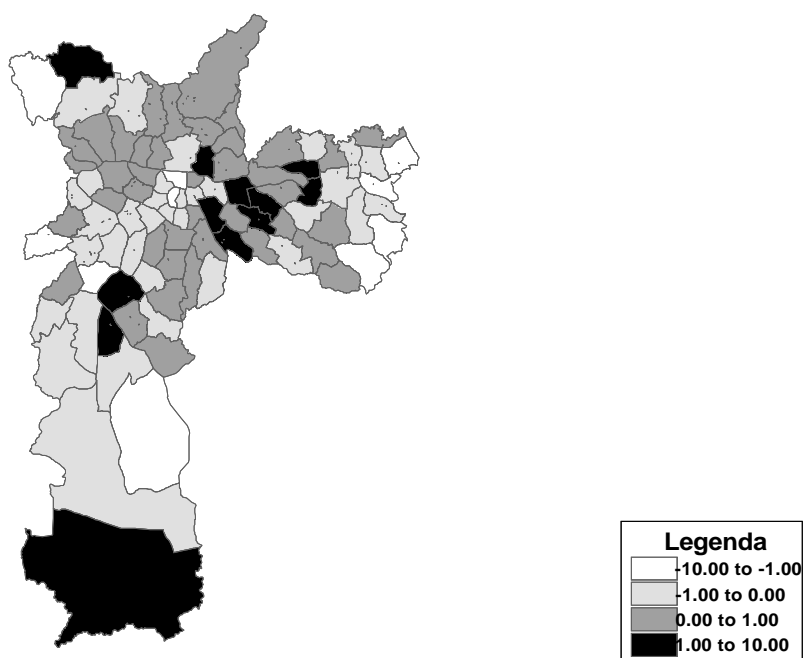
<sup>16</sup> Para maiores detalhes, ver o anexo metodológico ao final do artigo.

**Mapa 1: Distribuição do fator de elitização por distritos**



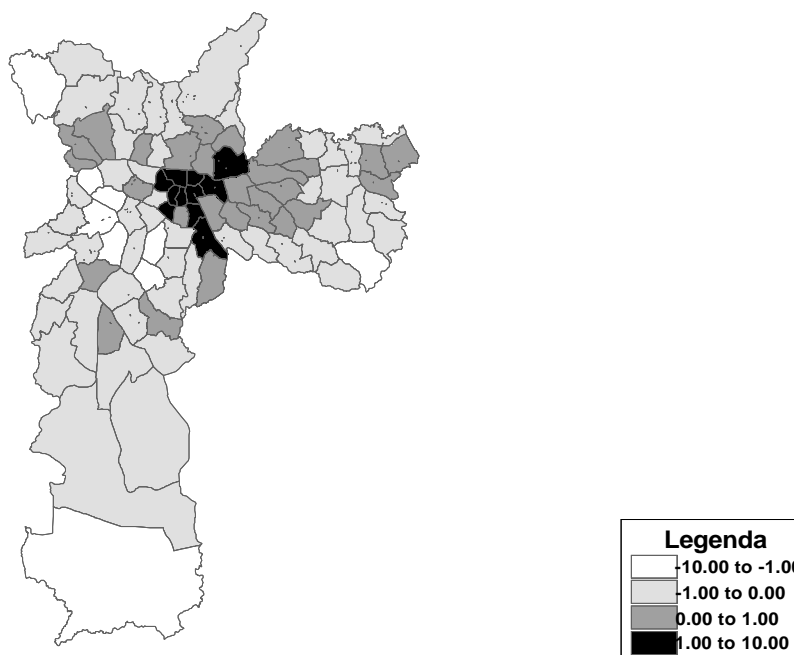
b) Fator 2: Consolidação do distrito (separa unidades consolidadas de unidades de ocupação mais recente e de população jovem e em crescimento): é positivamente correlacionado com idade média, aposentados e pensionistas, mão de obra no setor de serviços, particularmente no setor de serviços creditícios e financeiros e negativamente correlacionado com imigração recente. O Mapa 2 a seguir apresenta a distribuição do fator nos distritos.

**Mapa 2: Distribuição do fator de consolidação por distrito**



c) Fator 3: Ocupação central (separa unidades com população precariamente inserida no mercado de trabalho, onde a ocupação segundo o modelo periférico de produção do espaço não está presente). O fator separa basicamente as unidades do centro da cidade de todas as demais, sendo positivamente correlacionado com domicílios alugados, mão de obra no comércio, trabalhadores autônomos, primeiro grau completo e negativamente correlacionado com mão de obra na construção civil e na agricultura.<sup>17</sup> O Mapa 3 apresenta a distribuição do fator nos distritos.

**Mapa 3: Distribuição do fator de ocupação central**



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 de todas as demais, especialmente pela presença expressiva de ocupados no setor agrícola – Marsilac, a unidade mais ao sul do Município. Por ser 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:

a) Grupo 1 – Centro (4 distritos, cerca de 150 mil habitantes). Esse é o único grupo construído partindo não apenas dos conteúdos sociais das suas unidades (todas com o Fator de ocupação central muito alto), mas também das atividades que lá ocorrem. Três das quatro unidades (Sé, Brás e Bom Retiro) apresentam conteúdos muito similares, e a quarta unidade (República) apresenta conteúdos sociais um pouco diferentes, especialmente pela presença de maior escolaridade e renda que as demais (Fator de elitização elevado). Considerando que a importância desses espaços para a cidade está muito mais relacionada com as atividades

<sup>17</sup> É interessante observar que, embora nenhuma variável de entrada do modelo diga respeito ao espaço, os fatores apresentam uma lógica espacial clara. O fator 1 apresenta uma estrutura radial concêntrica, embora não perfeita. Os fatores 2 e 3 apontam para fenômenos mais diretamente urbanos, sendo que o segundo fator destaca basicamente os distritos de ocupação mais antiga e consolidada, e o terceiro separa as ocupações mais centrais do restante da cidade.

localizadas na região do que com a sua população, optamos por agregar as quatro unidades em um único grupo.

b) Grupo 2 – Ricos (13 unidades, cerca de 1 milhão de habitantes). Esse grupo é caracterizado por um alto grau de elitização, uma vez que apresenta alto valor médio no Fator de elitização e muito baixo no Fator de ocupação central.

c) Grupo 3 – Pobres em bairros consolidados (28 unidades, cerca de 3 milhões de habitantes). Esse cluster é caracterizado pela estabilidade da ocupação e pela precária inserção social da sua população, uma vez que apresenta valor elevado no Fator de consolidação e baixos valores médios dos Fatores de elitização e de ocupação central.

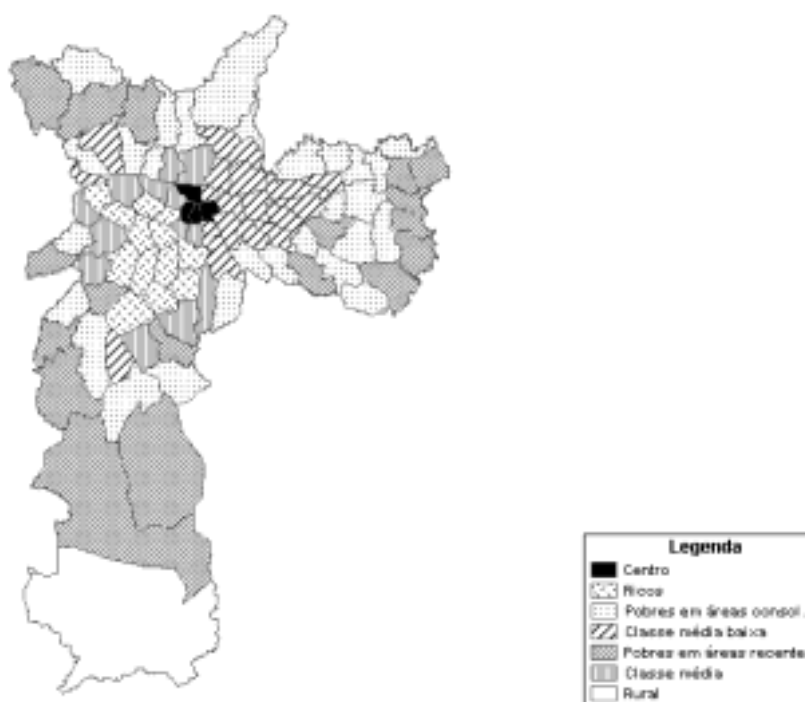
d) Grupo 4 – Classe média baixa (19 unidades, cerca de 1,5 milhão de habitantes). Valores altos no Fator de consolidação do distrito e médios no Fator de ocupação central.

e) Grupo 5 – Pobres em bairros recentes (18 unidades, cerca de 2 milhões de habitantes). Apresenta valores baixos em todos os fatores, em especial no de elitização.

f) Grupo 6 – Classe média (13 unidades, cerca de 1 milhão de habitantes). Apresenta valor médio alto no Fator de elitização e valores médios baixos nos outros dois fatores.

O Mapa 4 a seguir apresenta a distribuição dos distritos nos agrupamentos descritos acima. A sua distribuição tende ao radial concêntrico, seguindo os fatores. 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 imediatamente 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 4: Distribuição dos grupos**



## 4.2. O padrão espacial e distributivo dos investimentos

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 (primeira linha da tabela), sempre dividido pela área dos distritos beneficiados, de forma a reduzir o efeito das diferenças de escala entre distritos.<sup>18</sup> Podemos perceber que há grandes variações nos gastos em cada tipo de espaço, mas o maior volume geral de investimentos foi dado aos espaços de pobres em bairros consolidados (131 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 vem o centro e as áreas de população pobre em bairros recentes (aproximadamente 60 mil R\$/ha, 11 %).

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

	centro	%	classe alta	%	classe média	%	classe média 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	56848,0	11,1	531364,7	100
1978	1861,1	5,3	6391,1	18,2	2711,7	7,7	7734,5	22,0	12280,5	35,0	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	18,0	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	6182,0	23,9	11323,3	43,7	3765,7	14,5	25895,4	100
1983	10,6	0,1	482,6	4,5	509,0	4,7	5863,4	54,2	1061,7	9,8	2897,2	26,8	10824,5	100
1984	0,2	0,0	84,0	2,6	123,3	3,9	421,8	13,2	1440,5	45,0	1131,6	35,3	3201,3	100
1985	0,0	0,0	496,0	3,9	732,2	5,8	4176,7	32,9	4142,7	32,6	3154,8	24,8	12702,4	100
1986	0,0	0,0	730,1	3,2	3272,7	14,5	8667,8	38,4	7586,0	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	9,0	75902,0	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	3,0	24,2	2,3	9,9	0,9	119,1	11,4	3,8	0,4	1040,6	100
1990	981,3	11,0	1057,3	11,8	310,1	3,5	1183,8	13,3	4801,0	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	38,0	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	1898,0	4,3	11644,0	26,4	10552,3	24,0	9500,8	21,6	8398,5	19,1	2055,0	4,7	44048,7	100
1996	1969,2	3,7	7801,6	14,7	11431,3	21,5	3998,8	7,5	17007,4	32,0	10950,4	20,6	53158,6	100
1997	0,0	0,0	1788,6	13,8	6497,6	50,3	400,5	3,1	4020,5	31,1	214,9	1,7	12922,0	100
1998	120,3	1,1	2813,1	26,6	2125,1	20,1	1164,9	11,0	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 flagrante desacordo com a maior parte da literatura, assim como do senso comum sobre as políticas de infra-estrutura no Brasil, para os quais as áreas periféricas teriam recebido, em termos relativos, muito menos investimentos do que as áreas habitadas pela população de mais alta renda e melhor inserida no mercado de

<sup>18</sup> Mais adiante, na seção 4.4, analisamos os valores absolutos dos investimentos por governo em áreas de classe baixas.



trabalho. As informações referentes às obras e serviços de SVP indicam que áreas periféricas receberam parcelas muito significativas proporcionalmente, ao menos as ocupadas a mais tempo.<sup>19</sup>

Este volume de investimentos não é “óbvio”, como poderia parecer para aqueles que associam diretamente os ciclos de investimentos em infra-estrutura urbana aos padrões de crescimento da cidade. Como estamos tratando de um espaço construído socialmente, não há uma relação linear e necessária entre estes dois elementos: periferias podem continuar carentes de infra-estrutura urbana (e uma parte de nossas periferias metropolitanas permanece nesta condição), e áreas já assistidas podem ter seu padrão de infra-estrutura ainda mais 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”.

O perfil dos investimentos ao longo do tempo também apresenta interesse, especialmente pela descrição tradicional das periferias como espaços fora da ação estatal. Sob o ponto de vista temporal, poderia ocorrer que a elevada proporção e investimentos nas áreas consolidadas de pobre poderiam estar recebendo elevados volumes de recursos em período muito recente, o que seria compatível com as explicações correntes para a produção dos espaços periféricos metropolitanos. Como podemos ver na Tabela 1, não é este o caso: os investimentos em áreas periféricas ocorrem antes do que se considera usualmente.<sup>20</sup> Os investimentos em áreas pobres recentes são proporcionalmente elevados entre 1980 e 1985, assim como em 1996. As áreas de pobres em bairros consolidados receberam investimentos mais expressivos do que a categoria anterior, tanto proporcionalmente quanto em valores per área. Há investimentos proporcionais expressivos nessas áreas de 1978 e 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.

Com relação às áreas mais periféricas, portanto podemos sumarizar 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 mais cedo 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 já haviam surgido e se encontravam ativos, mas ainda não haviam se estruturado em associações mais amplas.<sup>21</sup> A segunda tendência atinge espaços pobres de ocupação mais consolidada e envolve investimentos mais altos, que se iniciam cedo e cobrem todo o período. Em

---

<sup>19</sup> Vale acrescentar que se calculássemos os investimentos por habitante, ao invés de por área, encontraríamos resultados muito similares – ver MARQUES e BICHR (2001b).

<sup>20</sup> Embora fiquem para registro os valores em R\$/ha, utilizamos para a comparação entre anos e tipos e espaço as proporções de cada espaço no total de cada ano, já que os investimentos sofrem forte influência da variação geral anual.

<sup>21</sup> Ver, por exemplo, Jacobi (1989) para os casos da saúde e do saneamento.

ambos os casos, as evidências se encontram em flagrante desacordo com a visão predominante dos investimentos públicos nas áreas periféricas brasileiras.

As áreas habitadas predominantemente por grupos sociais mais bem inseridos socialmente também acrescentam informações interessantes, como podemos ver na Tabela. As áreas de classe média baixa apresentam valores proporcionais elevados em 1978, 1982, 1983, 1985 e 1986, todos anos da primeira metade do período. 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. nestas áreas . 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, 1998 e principalmente entre 1993 e 1995, chegando a receber duas vezes e meia a mais sua média do período.

A observação dos investimentos de cada administração por cada tipo de espaço nos indica o seu perfil mais ou menos redistributivo, destacando 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)**

Grupos	Centro	Classe alta	Classe média	classe média baixa	pobre consolidado	pobre recente	Total
Setúbal	4671,5	7667,8	11365,8	10994,4	16361,7	4544,7	55605,8
%	8,4	13,8	20,4	19,8	29,4	8,2	100
Reynaldo	4565,7	2740,4	26316,8	16532,9	26311,5	11824	88291,3
%	5,2	3,1	29,8	18,7	29,8	13,4	100
Curiati	102,1	291,1	2617,5	5438,5	6937,1	3102	18488,3
%	0,6	1,6	14,2	29,4	37,5	16,8	100
Covas	6,4	861,5	1152,4	8018,8	6202,5	5976,4	22218
%	0	3,9	5,2	36,1	27,9	26,9	100
Jânio	43164	25001	27932,8	29185,8	32759	15560,9	173603,5
%	24,9	14,4	16,1	16,8	18,9	9	100
Erundina	3549,1	1299,9	609,1	1563	5364,4	614,2	12999,7
%	27,3	10	4,7	12	41,3	4,7	100
Maluf	5131,4	33559,1	33789,8	18934,8	29863,4	14246,3	135524,7
%	3,8	24,8	24,9	14	22	10,5	100
Pitta	120,3	6390,2	10427,8	2074,8	9536,4	4018,3	32567,7
%	0,4	19,6	32	6,4	29,3	12,3	100
Total	61310,5	77811,1	114211,8	92743,1	133335,9	59886,8	539299,1

Fonte: Diários Oficiais do Município.

Como podemos ver na Tabela, 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 destaca-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 situam-se seus investimentos nas áreas de classe média baixa (18,7%) e de pobres recentes (13,3%). Reynaldo apresenta ainda baixos investimentos em áreas da classe alta e no centro.

A maior proporção de investimentos per capita da administração de Salim Curiati ocorre nas áreas de pobres consolidados (37,5%), seguida pelas inversões nas áreas de classe média baixa (29,4%). Sua curta administração caracteriza-se também pelos investimentos em áreas de pobres recentes e de classe média (17 e 14% de seus investimentos, respectivamente). A administração Covas destaca-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, destacam-se os investimentos em áreas de pobres em bairros consolidados (cerca de 19%) e, em proporções muito próximas, os investimentos nas áreas das classes alta, média e média baixa (em torno de 15%).

A exemplo do governo Covas, a administração Erundina destaca-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, destacam-se seus investimentos nas áreas de pobres consolidados (22%) e nas áreas de classe média baixa e de pobres recentes (13,9 e 10,5%, respectivamente).

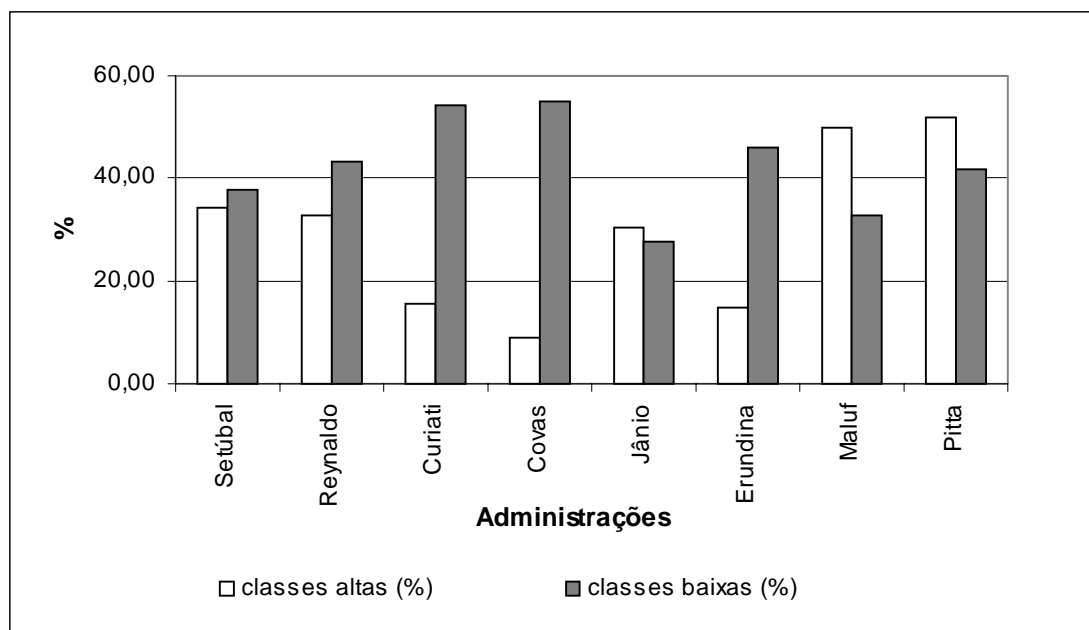
Por fim, a administração Pitta pode ser caracterizada pelos maiores investimentos relativos em áreas habitadas pela classe média: 32%. Em segundo lugar, nos investimentos de Pitta, se destacam os espaços de pobres em bairros consolidados, com cerca de 29% de seu total.

De forma a facilitar a visualização o caráter redistributivo das administrações, o Gráfico 1 a seguir apresenta as proporções de investimentos por espaço reagregada em dois espaços polares – das classe 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 destacam pela maior proporção de investimentos destinados às áreas das classes altas, que receberam, aproximadamente, 50% dos recursos destas administrações. A administração Jânio Quadros, embora com menor destaque, também tem 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 é muito pequenas. Já as administrações Covas, Curiati e Erundina apresentam perfis altamente distributivos, com as proporções dos investimentos destinados a áreas classificadas como das classes baixas superando muito as destinadas para áreas de classe 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 mais uma vez 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. As administrações Curiati, Setúbal e Reynaldo apresentam um saldo redistributivo, embora este seja realmente destacado apenas no primeiro governo. Como veremos na próxima seção, a análise mais detida de algumas características dos espaços periféricos privilegiados por investimentos por governo relativiza ainda mais o aspecto redistributivo dos governos Setúbal e Reynaldo, reafirmando a relevância da clivagem ideológica na explicação da política.

## 5. Investimentos na periferia

Observemos agora mais de perto as intervenções realizadas por cada governo em áreas das classes baixas. Iniciamos pelos investimentos agregados de cada administração nos espaços habitados por pobres recentes e pobres consolidados, apresentados na Tabela 3 a seguir.

**Tabela 3: Investimento nos espaços das classes baixas**

<b>Prefeitos</b>	Investimentos em espaços das classes baixas	Total investido na administração	% em espaços das classe baixas
Setúbal	268.338.064,82	616.791.614,61	43,51
Reynaldo	677.708.209,03	1.176.242.286,63	57,62
Curiati	95.434.142,81	223.549.677,54	42,69
Covas	169.071.840,36	239.722.839,34	70,53
Jânio	738.928.778,32	3.088.699.446,61	23,92
Erundina	111.568.631,13	195.359.903,33	57,11
Maluf	914.626.587,02	2.562.223.669,11	35,70
Pitta	118.079.732,89	489.162.038,63	24,14
Total Global	3.093.755.986,39	8.591.751.475,81	36,01

Fonte: Diários Oficiais do Município

Como os volumes absolutos de investimento são muito variados em cada administração, é mais ilustrativo observar os valores relativos, que indicam a importância atribuída por cada administrador às regiões periféricas da cidade. Pode-se observar que, assim como nos investimentos por área, Covas, Reynaldo e Erundina se destacam como redistributivos, com respectivamente 70, 58 e 57% de seus investimentos voltados para as áreas periféricas, seguidos por Curiati e Setúbal com cerca de 43%. No outro extremo, Maluf (35,7%), Pitta (24%) e Jânio (23,9%) destacam-se pelos menores investimentos relativos nas periferias.

Esses dados, assim como as elevadas proporções de investimento por área em espaços das classes baixas já citado anteriormente das administrações de Setúbal e Reynaldo poderiam depor contra as nossas constatações anteriores de que prefeitos de direita são menos distributivos do que prefeitos de esquerda. Contudo, o caráter distributivo desses prefeitos pode ser matizado se explorarmos a heterogeneidade das áreas periféricas. Podemos tomar como indicador desta heterogeneidade a proporção, em cada distrito, de áreas construídas de alto e baixo padrão, usando para tal a informação das áreas de alto e baixo padrão construtivo por quadra presente no mapa das quadras fiscais da Prefeitura Municipal de São Paulo. A soma das áreas em cada distrito nos indica a proporção da sua área construída que é de alto padrão, independente do distrito em questão ser ou não habitado por população de baixa renda.<sup>22</sup>

Se realizarmos esse exercício apenas para os distritos dos espaços das classes baixas (pobres recentes e consolidados) e cruzarmos esta informação com os investimentos por distrito em cada governo, descobriremos que para as administrações Reynaldo e Setúbal (e apenas para elas), os investimentos nos espaços das classes baixas estão estatisticamente correlacionados com a presença de áreas de alto padrão nos distritos. Isto é, se essas administrações investiram uma parcela significativa dos seus recursos em áreas periféricas, como vimos antes, o fizeram

<sup>22</sup> Obviamente as áreas de pobres recentes e consolidados tendem a apresentar proporções mais elevadas de áreas construídas de baixo padrão que o restante da cidade – 0,48 %, contra 0,37 % dos demais distritos. A diferença das médias é significativa a 99 % de confiança, já considerados os desvios.

quase sempre nos distritos periféricos com maior presença de áreas de alto padrão.<sup>23</sup> O único governo de direita que subsiste como redistributivo, portanto, é a administração Curiati.

Esta informação sobre as áreas construídas descreve apenas a parte legalizada da cidade. Haveria a possibilidade, portanto, de que os distritos com mais altas proporções de alto padrão construtivo tivesse maior presença de favelas e loteamentos clandestinos, o que tornaria os dois governos citados mais redistributivos. Com o objetivo de checar esta possibilidade, analisamos como a proporção da população que mora em favelas se relaciona com a presença de áreas construídas de alto padrão. Como era de se esperar, as duas proporções são correlacionadas, de forma estatisticamente significativa, mas são inversas – quanto maior a presença de áreas de alto padrão, menor a população favelada, mesmo apenas nos distritos de pobres.<sup>24</sup> Os governos Reynaldo e Setúbal, portanto, são realmente menos redistributivos do que suas proporções de investimentos nos espaços das classe baixas levam a crer.

Mas como se distribuíram os investimentos de cada administração pelo território da cidade, ou colocando de outra forma - que áreas de pobres foram beneficiadas em cada governo?

Os Mapas 5 a 13 apresentam a informação dos investimentos totais por governo em cada distrito, destacando apenas as áreas de pobres. Como o patamar de investimentos de cada governo é muito distinto e a sua descrição é feita com as informações das Tabelas anteriores, construímos 4 faixas de investimento para cada governo, expressando a distribuição dos investimentos de cada administração. As faixas dos mapas, portanto, permitem uma comparação entre distritos de um mesmo governo, e indicam as áreas, dentre os espaços de classes baixas, mais beneficiadas em cada governo, independentemente dos patamares mais baixos e mais altos de seus investimentos em áreas periféricas. A comparação entre governos destaca as ênfases de cada administração. Como veremos nos Mapas, as áreas beneficiadas de um governo para o outro mudam bastante, mas parece haver um certo padrão espacial de investimento.

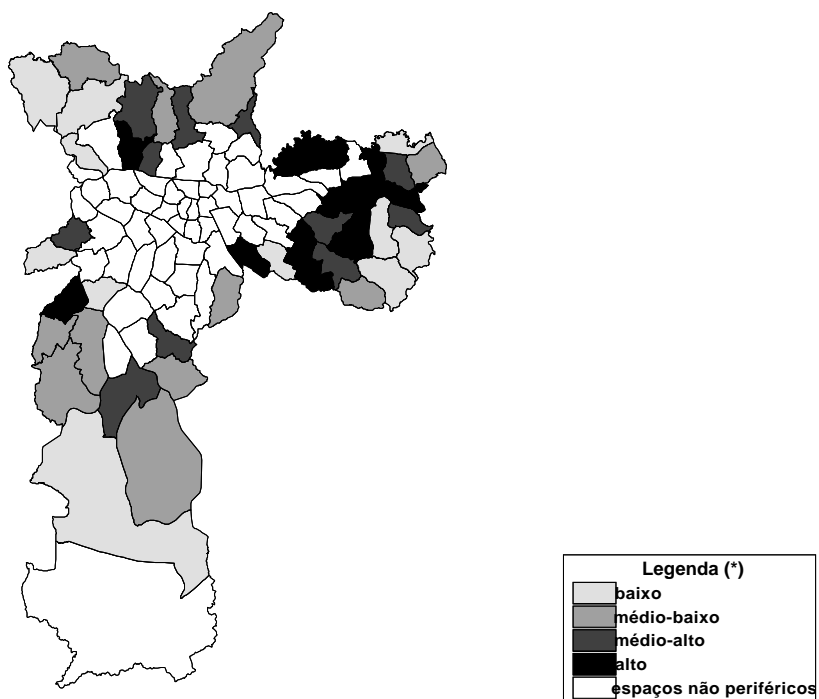
O Mapa 5 apresenta a distribuição dos investimentos da administração Setúbal por distrito, destacando apenas as áreas pertencentes aos espaços de população pobre em bairros recentes e consolidados. Os investimentos mais expressivos em periferias se concentram no centro e no norte da zona leste, assim como no centro da zona norte.

---

<sup>23</sup> As correlações são de 0,501 para o governo Setúbal e 0,696 para o governo Reynaldo, ambas significativas a 99 % e intervalo de confiança.

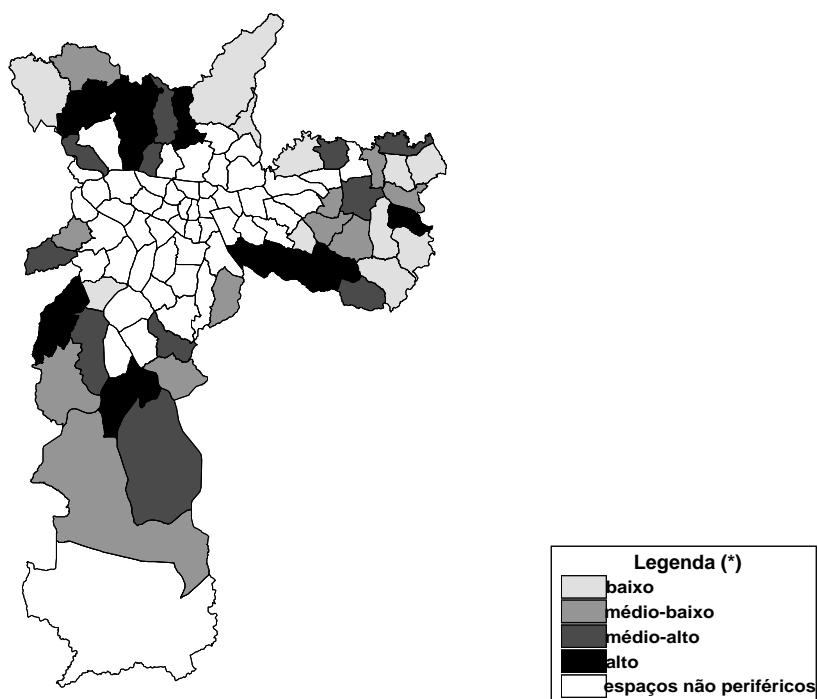
<sup>24</sup> A correlação entre presença de baixo padrão e proporção de população favelada, segundo a contagem de 1996, é de 0,32, significativa a 99 %.

Mapa 5 – Investimentos em áreas de pobres– Adm. Setúbal



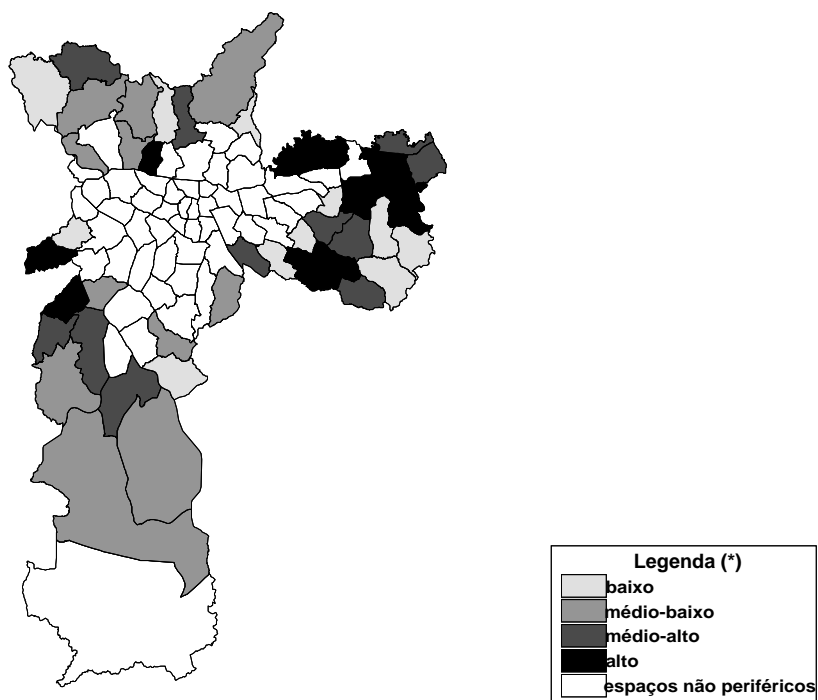
O Mapa 6 apresenta os investimentos do governo Reynaldo em áreas de classe baixas. Como vemos, a distribuição é bastante diferente da anterior, e as áreas mais beneficiadas foram o sul da zona leste, a parte leste da zona norte e alguns distritos da zona sul. As regiões mais extremas da zona leste se encontram entre as menos beneficiadas, dentre as áreas de pobres.

Mapa 6 – Investimentos em áreas de pobres– Adm. Reynaldo



O Mapa 7 apresenta a distribuição dos investimentos do governo Curiati em áreas de pobres. A distribuição dos investimentos guarda certa semelhança com a da administração Setúbal apresentada no Mapa 5.

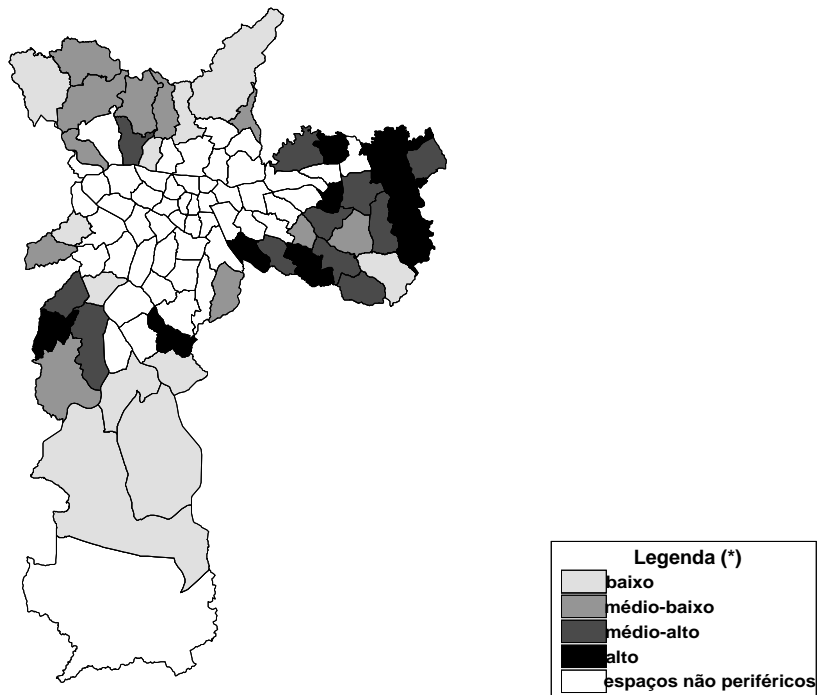
Mapa 7 – Investimentos em áreas de pobres– Adm. Curiati



O Mapa 8 apresenta a distribuição dos investimentos da administração Covas em áreas periféricas. Como podemos ver, esta administração centrou seus investimentos em áreas de pobres na zona leste, especialmente em sua porção mais extrema. As zonas norte e sul, mas principalmente a primeira, se apresentam como as regiões menos beneficiadas, dentre as áreas de pobres.

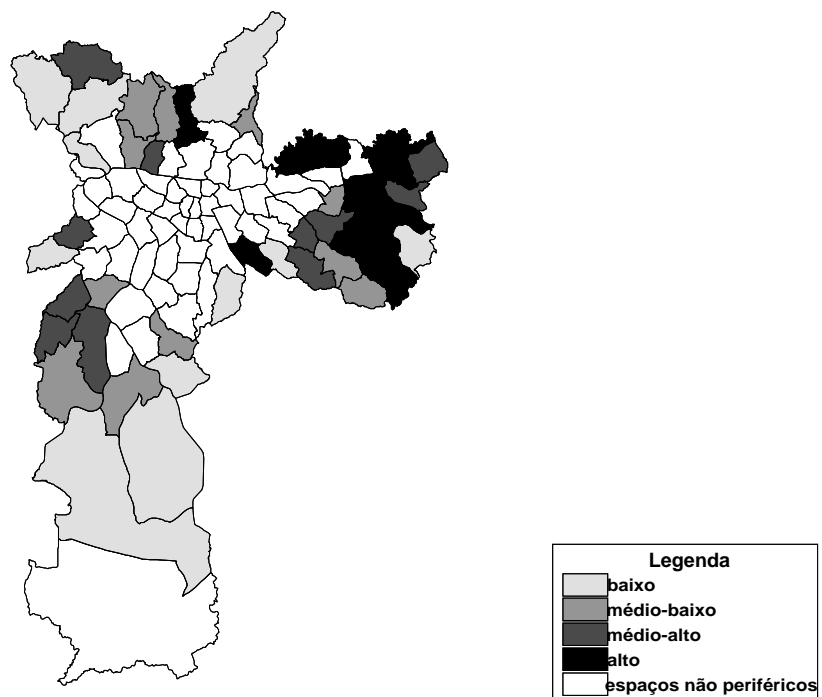


Mapa 8 – Investimentos em áreas de pobres– Adm. Covas



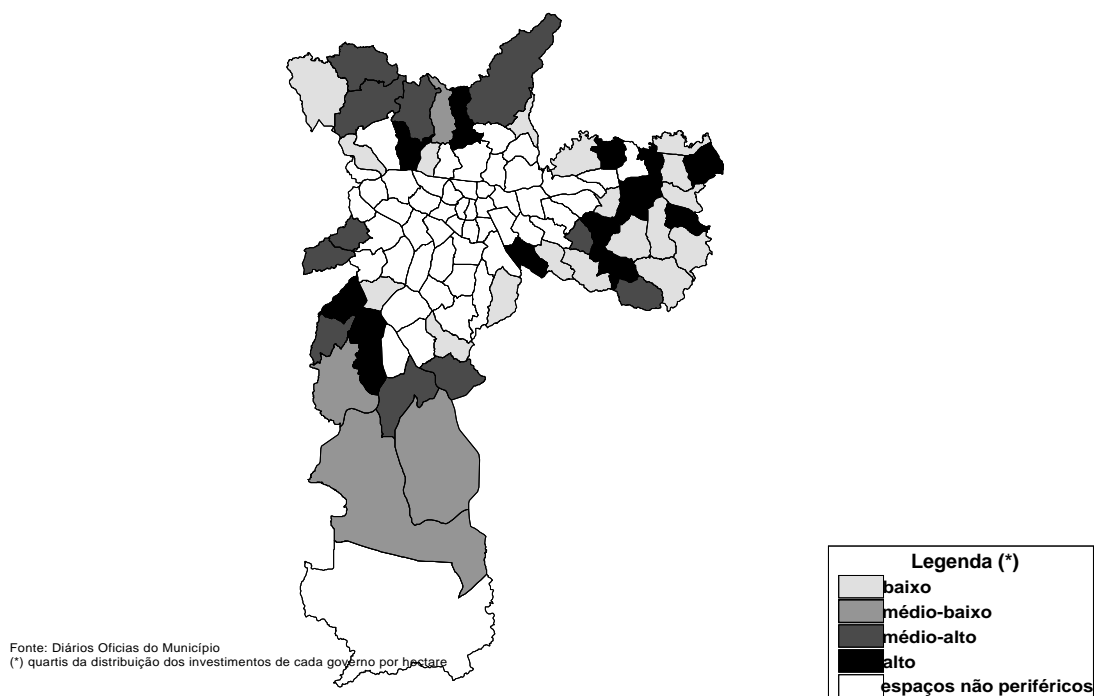
O Mapa 9 apresenta a distribuição dos investimentos em áreas periféricas do governo Jânio. O Mapa mostra uma distribuição bastante similar ao padrão geral das administrações Setúbal e Curiati.

Mapa 9 – Investimentos em áreas de pobres– Adm. Jânio



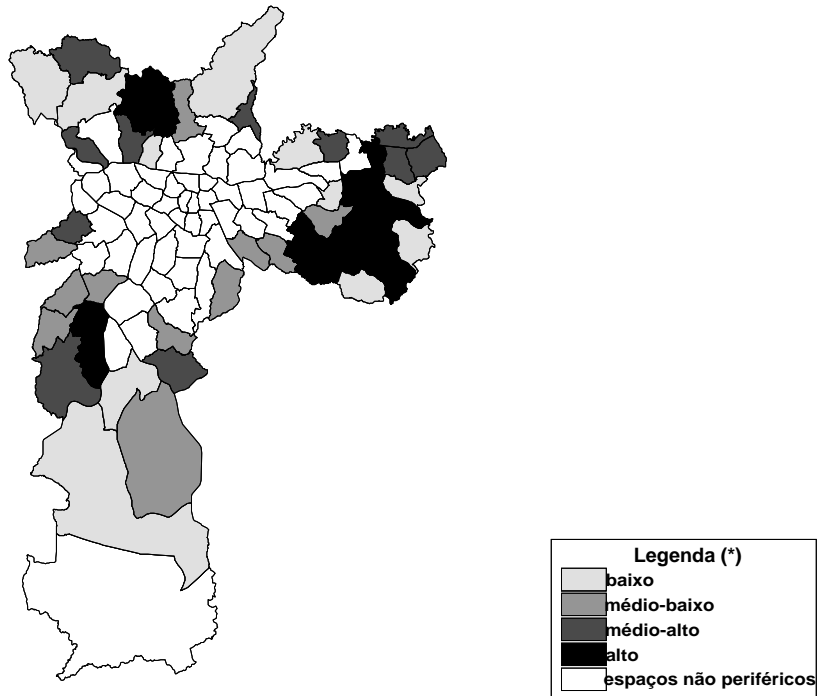
O Mapa 10 apresenta a distribuição dos investimentos do governo Erundina. Como podemos ver, esta administração apresenta a distribuição mais homogênea em termos espaciais, investindo com destaque em áreas de pobres de todas as regiões, em especial a parte central da zona leste, e quase a totalidade das zonas sul e norte. A região de menores investimentos relativos foi a do extremo da zona leste.

**Mapa 10 – Investimentos em áreas de pobres– Adm. Erundina**



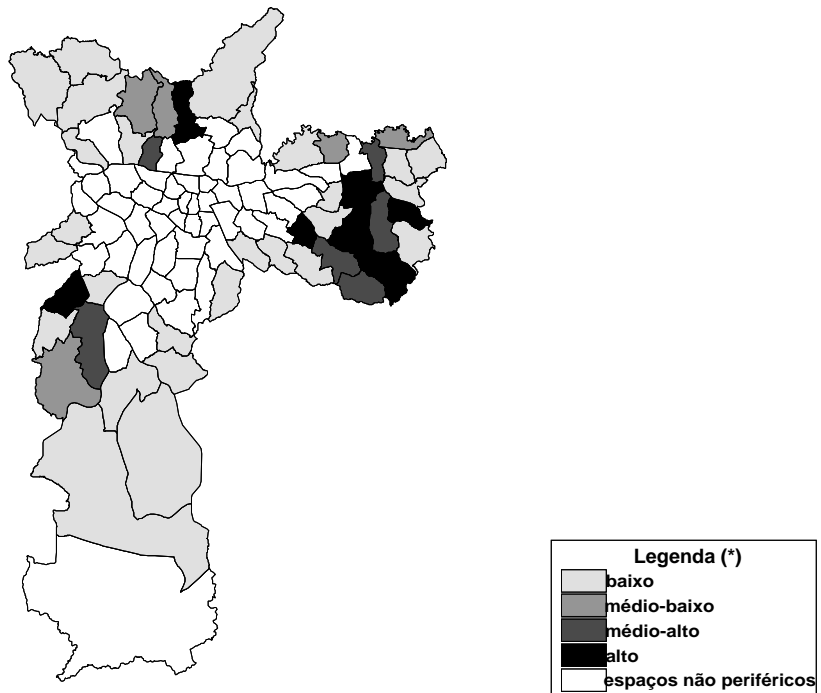
Os investimentos em periferias do governo Maluf tiveram a distribuição apresentada no Mapa 11. O padrão espacial volta a ser similar ao apresentado nos Mapas 5, 7 e 9, correspondentes aos governos Setúbal, Curiati e Jânio, com uma elevada concentração dos investimentos na zona leste e em alguns distritos do centro da zona norte e da zona sul.

Mapa 11 – Investimentos em áreas de pobres– Adm. Maluf



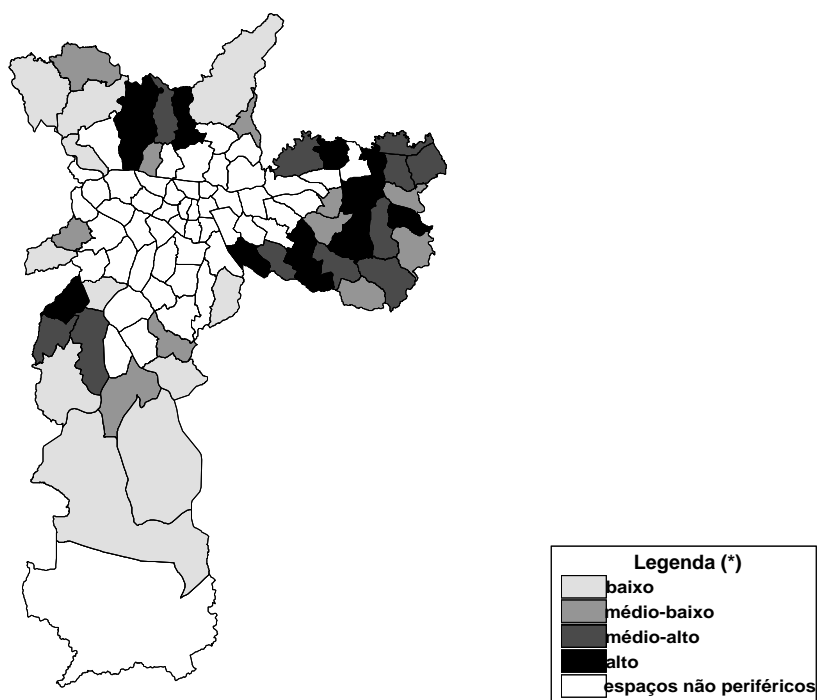
O Mapa 12 apresenta a distribuição dos investimentos em periferias no governo Pitta. O padrão é bastante similar ao do governo Maluf, assim como aos das administrações Setúbal, Curiati e Jânio, embora o patamar geral seja inferior.

Mapa 12 – Investimentos em áreas de pobres– Adm. Pitta



A comparação dos Mapas sugere que, excetuado o governo Reynaldo, todos os outros governos de direita distribuíram seus investimentos de forma bastante similar, com investimentos mais concentrados no centro da zona leste, no centro da zona norte e em alguns distritos da parte oeste da zona sul. Os dois governos de esquerda, entretanto, não investiram de forma similar entre si, com o governo Covas concentrando bastante seus investimentos periféricos na parte mais extrema da zona leste, e a administração Erundina investindo de forma bastante homogênea, mas não privilegiando a principal região beneficiada por Covas. O governo Reynaldo apresentou uma distribuição bastante particular, com forte concentração de investimentos no sul da zona leste e no oeste da zona norte. O Mapa 13 a seguir apresenta a distribuição dos investimentos em periferias para o total do período. Como o volume de recursos dos governos de direita é superior em termos absolutos (e como há mais governos de direita), o padrão de distribuição do período segue, em grande parte, a distribuição típica destes governos, destacada logo acima.

**Mapa 13 – Investimentos em áreas de pobres– Total do período**



Para fecharmos nossa caracterização geral dos investimentos em infra-estrutura, ainda necessitamos precisar os tipos de obras realizados nas periferias. Na Tabela 4 a seguir, podemos observar a distribuição dos tipos de escopo de obras em áreas de pobres por governo.

**Tabela 4: Investimentos em áreas de pobres por escopo (% do valor investido)**

<b>Prefeitos</b>	canalização	retenção	pavimentação	estudos e projetos	pontes e demais estruturas	sistema viário	Total na periferia
Setúbal	11,01	0,00	81,48	1,25	5,96	0,29	100,00
Reynaldo	15,30	0,00	59,34	1,10	2,99	21,27	100,00
Curiati	1,51	0,00	98,14	0,35	0,00	0,00	100,00
Covas	4,80	0,35	84,67	6,88	1,92	1,38	100,00
Jânio	22,49	0,10	46,11	2,25	9,13	19,92	100,00
Erundina	42,52	0,60	52,50	3,17	1,17	0,04	100,00
Maluf	40,56	1,59	14,96	2,51	0,32	40,06	100,00
Pitta	56,55	0,00	3,34	1,61	1,30	37,19	100,00
Total do período	25,67	0,54	45,18	2,19	3,64	22,78	100,00

Fonte: Diários Oficiais do Município

No geral, as obras de pavimentação foram as mais privilegiadas, representando 45% do total investido na periferia em todas as administrações. Em seguida surgem as obras de canalização (que incluem drenagens e construção de galerias de águas pluviais), com 25,7% dos investimentos, e a abertura de viário novo, com 22,8%. Obras de retenção, construção de pontes e viadutos e projetos receberam, relativamente, menores investimentos.

No interior de cada administração, as prioridades variaram significativamente. As pavimentações foram maciçamente privilegiadas nas administrações Curiati, Covas e Setúbal, representando mais de 80% de seus investimentos nas regiões periféricas. As canalizações receberam maiores investimentos relativos nas administrações Pitta (56,6%), Maluf (40,5%) e Erundina (42,52%). A abertura de viário novo foi privilegiada nas administrações Maluf (40%), Pitta (37%), Reynaldo (21%) e Jânio (19,9%). Ainda a partir da observação da Tabela 3, podem ser notadas as grandes semelhanças entre os governos Maluf e Pitta quanto ao tipo de escopo privilegiado (canalizações e construção de sistemas viários), o que reforça os argumentos de grande continuidade entre essas duas administrações.

#### Conclusão

De posse de todas essas informações, podemos discutir criticamente as explicações sobre a produção do espaço no Brasil apresentadas nas duas primeiras seções deste artigo.

Em primeiro lugar, devemos destacar as evidências encontradas com respeito aos condicionantes dos volumes anuais de investimento. Ao contrário do que gostaria a literatura que parte do nexos eleitoral, não encontramos ligação alguma entre os investimentos e o ciclo eleitoral. No que diz respeito ao volume geral de investimentos, o maior condicionante encontrado diz respeito ao perfil político-ideológico do administrador. Administrações de direita tendem a investir volumes totais mais altos, concentrados em contratos de elevado valor unitário mais elevado,

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 sólido estatisticamente, em alguns momentos governos de direita investem mais intensamente em periferias. Confirmando o padrão em um outro patamar, entretanto, quando o fazem, administrações de direita investem mais fortemente nas áreas periféricas menos homogêneas, onde podemos encontrar proporções significativas de construção de alto padrão.

Além disso, a exemplo do estudo de Marques (2000) sobre o Rio de Janeiro, encontramos investimentos precoces nas periferias. Como já tivemos oportunidade de afirmar, esta constatação não pode ser explicada por um mecanismo de “evolutivismo urbano” e, mais uma vez, 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 especialmente pela literatura marxista de corte estruturalista. 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. Os investimentos indicam 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 localizada no espaço 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.

A análise dos investimentos nas periferias deve considerar centralmente 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<sup>25</sup>, 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 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 (Skocpol, 1992).

## Bibliografia

- AMENTA, E. e SKOCPOL, T. 1986. States and social policies. *Annual Review Sociology*, Nº 12.
- AMES, B. 1995. Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, Vol. 39, No 2.
- BLOCK, F. 1981. The ruling class does not rule: notes on the marxist theory of the state. In: Ferguson, T. e Rogers, J. (org.). *Political Economy*. Nova York: M.E.Sharpe.
- BOBBIO, N. 2001. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. São Paulo: Ed. Unesp.
- 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: tese de doutorado, Fau/Usp.
- CASTELLS, M. 1983. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- D'ALESSANDRO, M. 1999. *Avaliação da política de urbanização de favelas em São Paulo – 1989/92*. São Paulo: FGV, dissertação de mestrado.
- FARIA, V. 1992. A Conjuntura Social Brasileira: Dilemas e Perspectivas. *Novos Estudos CEBRAP*, Nº 33.
- FERREIRA, L. 1993. Positivistas e antipositivistas: notas sobre a origem da Academia Brasileira de Ciências. *Ciência Hoje*, Vol(16), Nº 96.
- FIZSON, J. 1990. *A política nacional de saneamento de 1968 a 1984: o caso do Planasa*. Rio de Janeiro: dissertação de mestrado, Ensp/Fiocruz.
- GOHN, M. 1991. *Movimentos sociais e luta pela moradia*. São Paulo: Ed. Loyola.
- GOMES, A. (org.). 1994. *Engenheiros e Economistas: novas elites burocráticas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- GUIMARÃES, R. e TAVARES, R. 1994. *Saúde e Sociedade no Brasil dos anos 80*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- HARVEY, D. 1982. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. *Espaço e Debates*, Nº 6.
- JACOBI, P. 1989. *Movimentos Sociais e políticas públicas*. São Paulo: Cortez Ed.
- JOBERT, B. e MULLER, P. 1987. *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF.
- KOWARICK, L. 2000. *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34.
- KOWARICK, L. 1979. *A espoliação urbana*. São Paulo: Paz e Terra.
- KOWARICK, L. e CAMPANÁRIO, M. 1988. São Paulo: metrópole do subdesenvolvimento industrializado. In: KOWARICK, L. (org.). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo: passado e presente*. São Paulo: Paz e Terra.
- LEME, M. (org.). 1999. *Urbanismo no Brasil 1895/1965*. São Paulo: Nobel.
- LEME, M. 1991. A formação do pensamento urbanístico em São Paulo, no início do século XX. *Espaço e Debates*, Nº 34.
- LOJKINE, J. 1981. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes Ed.

---

<sup>25</sup> Embora, no Brasil, o vínculo eleitoral nunca tenha sido quebrado completamente, a sua importância no cálculo política das elites certamente se reduziu durante o regime militar.

- MARICATO, E. 1996. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec.
- MARQUES, E. 2000. *Estado e redes sociais – permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan/Fapesp.
- MARQUES, E. 1998. Os modelos espaciais como instrumento para o estudo de fenômenos urbanos. In: NAJAR, A e MARQUES, E. (org.). *Saúde e espaço: estudos metodológicos e técnicas de análise*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz.
- MARQUES, E. 1997. Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais*, Nº 43.
- MARQUES, E. e BICHIR, R. 2001a. Padrões de investimento estatal em infra-estrutura viária em São Paulo 1978-98. *Revista São Paulo em Perspectiva*, Vol. 15, Nº 1.
- MARQUES, E. e BICHIR, R. 2001b. Estado e espaço urbano - Revisitando criticamente as explicações correntes sobre as políticas estatais urbanas. *Revista de Sociologia e Política*, 15.
- OSTROWSKY, M. 1989. *Urbanização e controle de enchentes. O caso de São Paulo, seus conflitos e inter-relações*. São Paulo: dissertação de mestrado, Poli/Usp.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. 1992. *O poder em São Paulo: história da Administração Pública da Cidade*. São Paulo: Cortez/PMSP.
- RIBEIRO, L. 1997. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SADER, E. 1988. *Quando novos personagens entram em cena*. São Paulo: Paz e Terra.
- SANTOS, C. 1982. *Processo de crescimento e ocupação da periferia*. Rio de Janeiro: IBAM/CPU.
- SANTOS, C. e BRONSTEIN, O. 1978. Meta-urbanização – o caso do Rio de Janeiro. *Revista de Administração Municipal*, Vol. 25, Nº 149.
- SIMÕES JR, J. 1991. O setor de obras públicas e as origens do urbanismo moderno na cidade de São Paulo. *Espaço e Debates*, Nº 34.
- SKOCPOL, T. 1992 *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press.
- SOARES, G. 2000 Em busca da racionalidade perdida: alguns determinantes do voto no Distrito Federal. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Nº 43.
- TELLES, P. 1984. *História da engenharia no Brasil*. Rio de Janeiro: Clube de Engenharia.
- TORRES, H. e MARQUES, E. 2001. Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno metropolitano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Nº 4.
- 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: tese de doutorado, Universidade da Califórnia.
- WATSON, G. 1992. *Water and sanitation in São Paulo, Brazil: Successful strategies for service provision in low-income communities*. Cambridge: dissertação de mestrado, Massachusetts Institute of Technology.
- ZANCHETI, S. 1991. Formação e consolidação da Repartição de Obras Públicas de Pernambuco 1836-1844. *Espaço e Debates*, Nº 34.



## **Anexo Metodológico: Produção da base espacial**

Para proceder à distribuição dos investimentos, usamos uma base espacial que agrega espaços habitados por grupos populacionais similares, sob o ponto de vista sócio-econômico, seguindo as recomendações de MARQUES (1998). Esse procedimento tem por objetivo escapar dos problemas metodológicos que adviriam da utilização de um modelo pré-concebido de distribuição dos grupos sociais no espaço, como um modelo radial-concêntrico ou uma estruturação em setores circulares, induzindo o resultado pela forma de agrupar as informações.

Para a construção da base, usamos informações sócio-econômicas da pesquisa de Origem-Destino (OD), realizada pela Companhia do Metrô, em 1997. Essa pesquisa tem as informações agrupadas pelas chamadas “Zonas OD” que, no interior do município de São Paulo, totalizam 393. Considerando que os investimentos estudados não permitem uma localização de tão grande detalhe, essas zonas foram reagrupadas nos 96 distritos censitários utilizados pelo IBGE em 1991, utilizando para tanto um software de informações geográficas (Maptitude).

Foram utilizadas as seguintes variáveis, presentes na pesquisa OD ou obtidas por manipulações algébricas a partir das variáveis da pesquisa: proporção da população do distrito habitante em favelas; idade média da população; Informações sobre escolaridade - proporção da população sem escolaridade, com primeiro grau incompleto ou completo; com segundo grau completo ou curso superior completo; Informações sobre ocupação – proporção da população do distrito com ocupação constante; com ocupação eventual; aposentados e pensionistas; não ocupados; Informações sobre estabilidade do vínculo - assalariados sem carteira; assalariados com carteira; funcionários públicos; autônomos; empregadores; profissionais liberais; Informações da mão de obra ocupada por setor – agrícola, construção civil, indústria, comércio, serviços em geral, serviços creditícios e financeiros, e administração pública; renda média da população do distrito, proporção da população que habita domicílios próprios; proporção da população que ocupa domicílios alugados, proporção dos habitantes que chegou ao bairro a menos de 10 anos e que chegou ao município a menos de 10 anos.

As informações das zonas foram então submetidas a análise fatorial por componentes principais. Os sete primeiros fatores apresentaram autovalores superiores a 1, e os três primeiros superiores a 2,5, se verificando a partir daí uma queda nas diferenças entre os autovalores. Os coeficientes de correlação entre os fatores rotados e as variáveis originais indicam que os três primeiros fatores representam as características descritas no corpo do artigo.

Os três fatores foram submetidos a análise de cluster, que agrupou as unidades em seis grupos e uma unidade isolada. Essa unidade – Marsilac - foi retirada da análise por ser atípica e não importante para a análise.

Os seis grupos unidades foram caracterizados pelos seus fatores médios, apresentando os conteúdos já descritos no corpo do artigo.

---