

AUP 5919 - Seminário 29/08/2019

O PANORAMA DO FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA DE SANEAMENTO E DE HABITAÇÃO NO BRASIL: MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS PÓS 1988 – PARTE 2

MARQUES, Eduardo; BICHIR, Renata. Investimentos públicos, infra-estrutura urbana e produção da periferia em São Paulo. Espaço & Debates, v. 27, n. 42, p. 9-30, 2001.

Eduardo Marques

Na época: mestre em planejamento urbano (Ippur/Ufrj), doutor em ciências sociais (Ifch/Unicamp), pesquisador Fapesp no Cebrap e professor convidado do Departamento de Ciência Política da Usp.

E hoje: pós-doutorados do Cebrap (2002) e na University College London (2014) e na Universidade de Berkeley (2018). É pesquisador e vice diretor do Centro de Estudos da Metrópole (Cepid/Fapesp). Membro do Conselho Estratégico da École Urbaine da Sciences Po Paris, onde também participa como professor colaborador. Desde 2017, é coordenador de área de ciência política da FAPESP. É pesquisador principal da Fapesp e Bolsista do CNPq.

Renata Bichir

Na época: Graduada em ciências sociais (Usp) e pesquisadora da Fapesp no Cebrap.

E hoje: mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2006) e doutora em Ciência Política pelo IESP-UERJ (2011). Entre 2011 e 2013, foi coordenadora geral na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS). Desde agosto de 2013 é professora nos cursos de graduação e pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH/USP). Também é pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEPID-Fapesp) desde 2001.

Resumo

Objeto

- Analisar os investimentos em infraestrutura urbana nas áreas consideradas comumente pertencentes às periferias do município de São Paulo, entre 1978 e 1998

Objetivo

- Problematizar afirmações da literatura de sociologia e estudos urbanos, assim como impressões do senso comum sobre a política
- Discutir aspectos temporais e redistributivos da política e o seu impacto sobre os habitantes da cidade
- Levantar elementos para a constituição de debate sobre as condicionantes das políticas urbanas no Brasil

Hipóteses

- Os investimentos nas periferias foram mais significativos, assim como chegaram antes do que se considera comumente.
- As características gerais das políticas são importantes para o entendimento dos investimentos nas periferias

Método

- **Dados primários:** o estudo reconstrói os investimentos públicos e sua distribuição espacial, usando uma base construída a partir de indicadores sociais;
 - Secretaria de Vias Públicas da PMSP: Obras e serviços de engenharia em: micro-drenagem, canalização, contenção, pavimentação, estudos e projetos, pontes e demais estruturas e sistema viário (abertura).
 - Contratações entre secretaria e empresas privadas, publicadas no Diário Oficial do Município
- **Entrevistas com técnicos do setor:** para reconstruir as relações pessoais e institucionais da política pública
- **Continuação de** pesquisa similar sobre infraestrutura de saneamento no Rio de Janeiro (MARQUES, 2000)

Periferia, Estado e Produção do Espaço

Literatura sociológica e urbana dos anos 1970 e 1980 caracterizam as periferias metropolitanas brasileiras de forma precisa (e consensual)

- Territórios sem Estado, intocados pelas políticas públicas (exceto conjuntos habitacionais massificados)
- Condições de vida bastante precárias

Porém os processos produtores não geravam consenso

- **ESTRUTURALISTAS:** mecanismos estruturais ligados ao sistema econômico: características do espaço e as condições de vida nas periferias derivam das dinâmicas mais gerais da acumulação (CASTELLS, 1983 e LOJKINE, 1981)
 - Trabalhador x Estado (oculta o caráter de luta de classe)
- Nível menos estrutural: luta concreta entre os consumidores do ambiente construído pelo acesso a seus benefícios (HARVEY, 1982) e as ações de privados e mercado de terras (RIBEIRO, 1997)
 - Estado para garantir o sistema e a ordem

Padrão espacial de carências e segregação social

- Modelo metropolitano brasileiro (SANTOS e BRONSTEIN, 1978)
- Metrópole do subdesenvolvimento industrializado (KOWARICK e CAMPANÁRIO, 1988)
- Industrialização de baixos salários (MARICATO, 1996)

No Brasil, a acumulação seria possível apenas através da manutenção de um vasto exército industrial de reserva. Esse processo apresentaria contornos tão selvagens, que somente um regime político autoritário poderia sustenta-lo (KOWARICK, 1979).

Periferia, Estado e Produção do Espaço

Análise Macroestrutural

Todas as correntes desta literatura da sociologia e dos estudos urbanos (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 dos 80: combate a paralisia analítica advinda dos determinismos

macroestruturais leva a um mergulho antropológico em direção ao nível micro: destaque ao cotidiano, a experiência, construção de identidade das bases de ações coletivas; Movimentos Sociais (SADER, 1988)

- Crítica KOWARICK (2000): a estrutura sem sujeitos dos estudos dos anos 1970 foi substituída pelo estudo dos sujeitos liberados de qualquer constrangimento estrutural ao longo da década de 1980.

Hipótese: é preciso integrar de forma analiticamente coerente a estrutura da agência, tomando como base as características constituidoras do Estado e da sociedade brasileiros. A política e o Estado são ótimos pontos de partida para tal tarefa

Análise autores:

Os pontos cegos da literatura sempre foram

- **a política** - entendida como o campo onde se desenrolam lutas, estratégias e conflitos reais,
- **o Estado** - quase nunca tratado em sua complexidade, de instituições com história, estrutura, identidade e interesses próprios.

Primeira geração de estudos mostrando processos não previstos anteriormente (JACOBI, 1989; WATSON, 1992; MARQUES, 2000; e BUENO, 2000)

Mecanismos na literatura

Quais mecanismos levaram o Estado a alterar o seu padrão histórico de investimento?

- **Modelo de conflito:** Movimentos sociais surgidos nos anos 1970 e 1980 pressionam o Estado por investimentos (GOHN, 1991); Importância dos agentes pastorais e técnicos estatais de esquerda em tais mobilizações (JACOBI, 1989 e SADER, 1988)
 - Autores: Talvez o principal papel dos Movimentos Sociais tenha sido alterar, através de lutas, os patamares de direitos reconhecidos socialmente – não o padrão de investimento
- **Vínculo eleitoral:** os investimentos direcionados para os pobres tenderiam a ser mais elevados nos momentos anteriores às eleições (FIZSON, 1990 e AMES, 1995)
 - Autores: refutam a teoria - "políticas são implementadas por técnicos estatais"; "pode-se tirar proveito analítico do cálculo política se medirmos e associarmos a outros processos"

O “referencial” do setor importa

O conjunto de ideias, crenças e visões de sociedade dos membros da comunidade profissional das políticas urbanas – **seletividade hierárquica**

- **Engenheiros:** as prioridades estatais devem seguir a estrutura social, oferecendo os serviços primeiro (e de melhor qualidade) para os grupos sociais mais ricos e escolarizados!!!
- **Caso do RJ:** investimento em saneamento, anos 1970: a expansão das políticas de infraestrutura para novas fronteiras interessa a burocratas e agências, se considerarmos simplesmente suas motivações (reprodução)

Estudos de MARQUES (2000) e MARQUES e BICHIR (2001) não apontaram relação estatística significativa entre anos de eleições e volumes de investimento em saneamento.

Os investimentos de SVP

Dados analisados: 3.350 contratos; 358 empreiteiras; 8,5 bilhões de reais (dez/ 1999); de 1978 a 1998

- Associações positivas entre:
 - Os investimentos da SVP e a inclinação ideológica do Prefeito
 - A proporção dos investimentos na SVP x gasto total da PMSP
- Resultados:
 - **Eleitorado:** pode-se prever o conjunto da política que implementarão candidatos de direita ou esquerda
 - **Escolha do Executivo:** a decisão de investir mais na Secretaria ocorre associada a uma maior presença do "mundo das empreiteiras" junto ao núcleo
 - **Perfil eleitoral:** não é predominante na cena urbana a relação investimentos e ciclo eleitoral (inversões)

Hipótese: devem ser buscados para a explicação das políticas urbanas mecanismos mais complexos que a simples consideração do interesse eleitoral dos políticos

A característica dos Prefeitos importa

De direita - Maluf, Reynaldo, Jânio, Pitta, Setúbal e Curiati*

*se assemelha, mas é efêmero (somente 12 meses)



R\$

N. Aditivos

Porte das obras

Porte das empresas



N. Contratos

N. Empresas

N. Obras



De esquerda - Covas e Erundina

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

Os investimentos no espaço

Construção de uma base espacial para o estudo: agregação de espaços pelas características socioeconômicas das populações

- Escapar dos problemas metodológicos de modelos pré-concebidos (centro-periferia, por exemplo)

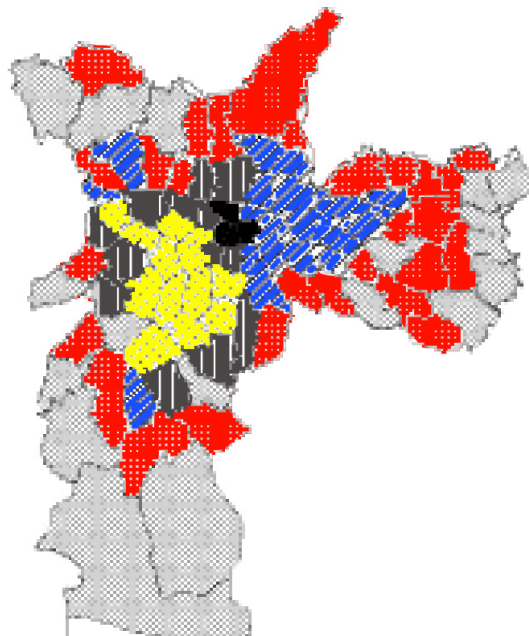
Fatores utilizados: Elitização, Consolidação e Ocupação central

- Análise Cluster: agregou-se os distritos em 6 grupos*
 1. Centro
 2. Ricos
 3. Pobres em bairros consolidados
 4. Classe média baixa
 5. Pobres em bairros recentes
 6. Classe média

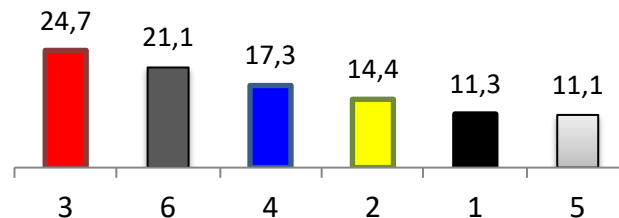
*Marsilac foi excluído por apresentar características rurais

Investimentos em áreas periféricas ocorrem antes do que se considera usualmente (diferente do que diz a literatura)

Distribuição dos grupos



Total de investimentos, por tipo de espaço (%)



Os investimentos no espaço

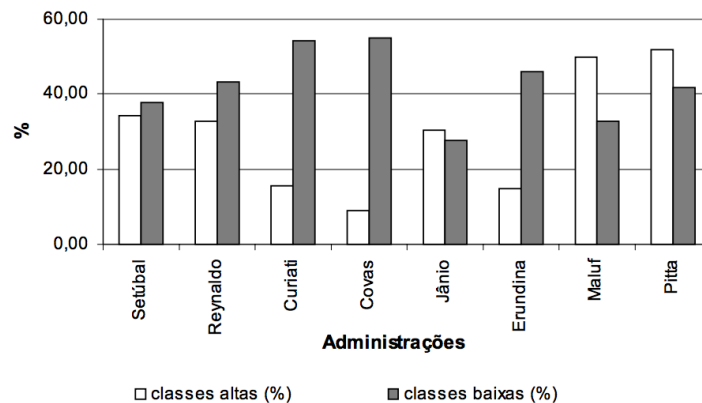
O perfil de investimento nas áreas periféricas apresenta duas tendências:

- Áreas periféricas de ocupação mais recente - Investimentos expressivos e antes do que se considera comumente (mesmo em governo militares 1980-1982)
- Espaços pobres de ocupação mais consolidada - investimentos mais altos, que se iniciam cedo e cobrem todo o período

As proporções de investimentos nos espaços demonstram mais uma vez a importância do perfil político-ideológico do prefeito

Governos de direita investem sistematicamente mais em áreas das classes altas e menos nas áreas das classe baixas que governos de esquerda

Proporção dos investimentos por administração nos espaços pobres



Investimentos na periferia

Foca nas intervenções nas áreas das classes baixas (pobres recentes e pobres consolidados)

- **Quais áreas de pobre foram beneficiadas por cada governo?**

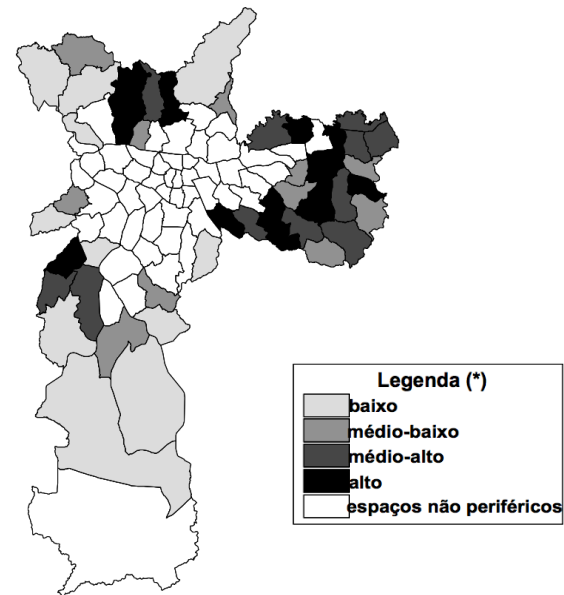
As áreas beneficiadas de um governo para o outro mudam bastante, mas parece haver um certo padrão

- Governos de direita: investimentos mais concentrados no centro da zona leste, no centro da zona norte e em alguns distritos da parte oeste da zona sul
- Governos de esquerda: Covas - extremo da zona leste; Erundina - relação mais homogênea de todas
- Governo Reynaldo – padrão bem distinto

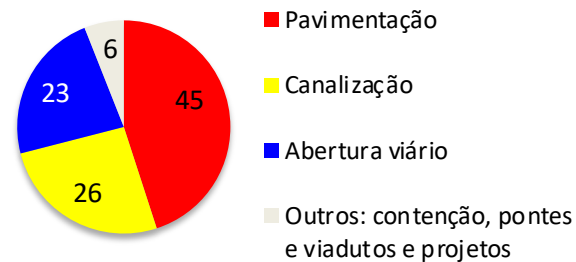
Governos de direita investem mais em distritos pobres com presença de áreas de alto padrão (e menor população favelada)

sobre o caráter distributivo dos prefeitos pela heterogeneidade das áreas periféricas

Investimentos em áreas de pobres (1978-1998)



Tipos de obras realizadas em áreas de pobres



Conclusões

- **Nexo eleitoral:** não encontraram ligação entre os investimentos e o ciclo eleitoral
- **Volume de recursos:** diz respeito ao perfil político-ideológico do prefeito
 - Direita: grandes volumes de investimentos, concentrados em contratos de grande porte, com aditivos intensos, empresas de capital médio maior
 - Esquerda: investir em espaços habitados por grupos sociais em piores condições sociais
- **Investimento precoce nas periferias:**
 - Problematiza a ação direta do modelo de conflito: existem investimentos em períodos que nem havia movimentos sociais.
- **Investimento estatais:** mais do que aos movimentos, os investimentos estatais estão relacionados à interação entre mobilizações e ação do Estado
- **Áreas de classe alta:** receberam, no conjunto, um volume muito expressivo de investimentos
- **Investimentos na periferia:** não significa uma reversão da segregação sócio-espacial
- **Cultura técnica:** o peso da seletividade hierárquica do setor
- **Mudança no cálculo política** (momento de abertura): traz importância ao vínculo eleitoral e carreira política, mas não reverte a lógica da produção estatal

A existência de investimentos nas periferias contraria a lógica do Estado capturado pelos interesses do capital, elemento destacado pela literatura marxista de corte estruturalista

Mobilizações incipientes tenham levado a ações estatais também incipientes, que potencializaram as mobilizações em ações coletivas mais amplas

Anos 1980 não assistiu a um cenário onde política (mobilizações) produziu políticas (ações do Estado)