

Investimentos viários de pequeno porte no Município de São Paulo – 1975/2000

Renata Mirandola Bichir

Introdução

Esse artigo pretende abordar alguns aspectos da ação estatal no espaço urbano paulistano por meio da análise dos padrões de investimento em uma política pública específica, a política de infra-estrutura viária, ao longo do período 1975-2000. Mais especificamente, serão analisados os padrões temporal e espacial dos investimentos de pequeno porte em infra-estrutura viária como ponto de partida para a análise dos resultados da ação estatal no espaço urbano, bem como para compreender alguns aspectos da segregação urbana.

Esses investimentos de pequeno porte em infra-estrutura são desenvolvidos pela Secretaria de Vias Públicas - SVP (atualmente, Secretaria de Infra-estrutura Urbana – SIURB), responsável pela realização de inúmeras obras e serviços de grande impacto sobre o espaço urbano paulistano, como pavimentação de ruas, drenagem, construção de galerias de águas pluviais, construção e reforma no sistema viário, e muitas outras obras.

A Secretaria de Vias Públicas (SVP) é um órgão da administração direta que depende de repasses orçamentários da Prefeitura Municipal. Essa Secretaria teve e tem, ainda hoje, um papel essencial na conformação do espaço urbano paulistano (Leme, 1991) e grande centralidade nos cenários políticos, sendo utilizada por inúmeros prefeitos para a realização de obras de grande visibilidade, por meio de contratos vultuosos com empreiteiras, que representam, muitas vezes, moeda de troca com financiadores de campanhas e esquemas de corrupção, como amplamente noticiado pela imprensa¹. Essa centralidade política também pode ser expressa pela proporção do orçamento municipal que é destinada a essa secretaria: 13%, em média, no período 1978-1998, chegando a

¹ Ver, por exemplo, Jornal O Estado de São Paulo, 28/02/2002, 15/03/2002 e 27/03/2002; Jornal A Folha de São Paulo, 03/02/2002, 01/02/2002, 31/01/2002, 10/06/2001 e 08/01/2002.

27% do orçamento em 1993, no governo Paulo Maluf (2,5 bilhões de reais, em valores de dezembro de 1999), conforme discutido em Marques e Bichir, 2001a. Na terceira seção desse artigo, são apresentadas com maiores detalhes as informações relativas aos orçamentos municipais, de modo a dimensionar melhor a importância atribuída por cada administrador municipal a essa secretaria.

Essa política pública foi escolhida devido a seu papel fundamental na conformação do espaço urbano e na distribuição heterogênea de benefícios públicos entre os diversos segmentos da população e entre as diferentes áreas do município. Além disso, o tipo de política pública desenvolvido pela Secretaria tem uma clara consolidação no espaço urbano, já que cada obra realizada adquire uma cristalização no território, o que é particularmente verdadeiro no caso de obras micro-localizadas, com recortes espaciais bem específicos, como as obras de pavimentação de ruas, pequenos serviços de drenagem e construção de pontes sobre pequenos córregos, que configuram o objeto de estudo desse artigo. Essas intervenções viárias de pequeno porte obedecem a uma lógica política muito diferente daquela que rege as grandes intervenções viárias, como procurarei demonstrar ao longo desse artigo.

Ao considerar apenas os investimentos de pequeno porte, são excluídas as intervenções viárias de maior impacto sobre a cidade, como a construção de grandes sistemas viários ou a canalização de grandes córregos. Essas grandes obras de infra-estrutura viária já foram analisadas em outro contexto: as análises empreendidas nesse artigo complementam os estudos dos padrões gerais de investimentos da Secretaria de Vias Públicas do Município de São Paulo, desenvolvidos em uma série de artigos citados na bibliografia e consolidados em Marques, 2003. Contudo, é importante esboçar aqui, em linhas gerais, os principais resultados encontrados no caso dos grandes investimentos, de modo a diferenciar esses padrões da lógica subjacente aos pequenos investimentos, o que será realizado nas primeiras seções desse artigo.

Após a comparação dos padrões de investimento em grandes e pequenas obras e do dimensionamento do universo compreendido pelos pequenos investimentos, estes serão analisados em seus padrões temporal e espacial. Além disso, esses investimentos serão cruzados com os grupos sociais descritos no Capítulo 2 desse livro, de modo a qualificar os efeitos desses investimentos sobre o território urbano e sobre os grupos sociais habitantes da cidade.

Desse modo, esse artigo é dividido em sete partes, incluindo essa introdução. Na segunda seção, é discutida a relevância de estudos como este, à luz da literatura. Na terceira seção, são apresentados de modo sucinto os principais resultados das análises dos padrões gerais de investimentos de SVP, para que estes possam ser comparados com os padrões de investimentos de pequeno porte. Na quarta seção, são apresentados os principais aspectos dos investimentos de pequeno porte. O cruzamento dos investimentos de pequeno porte com os grupos sociais é discutido na quinta seção. Na sexta seção, são apresentados os conteúdos sociais dos espaços que receberam investimentos. Na última seção, apresento as considerações finais.

Contextualização teórico-conceitual

Estudar políticas públicas que se configuram como cristalizações das ações estatais na cidade é algo extremamente importante no entendimento de diferentes padrões de conformação do território, pois, como afirma Préteceille (2003:10), referindo-se ao caso da metrópole parisiense: “(...) a qualidade dos espaços residenciais não é o resultado da distância em relação ao centro ou da evolução histórica da cidade, mas é também o efeito das políticas públicas, que podem transformar esta qualidade através da criação de infraestruturas de equipamentos e serviços”. Essa citação reforça a idéia de que a própria atuação do Estado no espaço urbano, por meio das políticas públicas, pode contribuir para reforçar ou reduzir mecanismos de segregação, de acordo com o que será abordado nesse artigo e com o que já foi afirmado em outros artigos que compõem esse livro.

Conforme destacam inúmeros autores, considerar o impacto das políticas públicas sobre a cidade também remete às discussões a respeito da segregação urbana, à separação dos grupos sociais no espaço e à distribuição desigual de bens e serviços a esses grupos, o que acaba por consolidar espaços com características similares internamente – em termos de infra-estrutura urbana e de condições sócio-econômicas – e heterogêneos entre si. Há uma vasta literatura brasileira que se debruçou sobre o tema nas décadas de 1970 e 1980, com forte influência marxista, discutindo a questão das áreas periféricas, excluídas dos investimentos públicos urbanos. É importante ressaltar o contexto da produção desses estudos: crítica às políticas desenvolvidas durante o período militar e ao próprio regime autoritário, que levou à descrição dos conteúdos específicos das áreas

periféricas – espaços marcados por grande pobreza – como denúncia da parcialidade do “milagre econômico”.

Conforme o que foi discutido no primeiro artigo desse livro, as periferias metropolitanas brasileiras foram, tradicionalmente, mais caracterizadas pela ausência de uma série de características do que pela descrição de seus conteúdos concretos: os autores que se debruçaram sobre o tema, como Kowarick (1979), e também Bonduki e Rolnik (1982), caracterizaram as periferias – de modo bastante genérico e generalizante – como locais desprovidos de infra-estrutura básica, com baixa renda diferencial, grandes dificuldades de inserção no mercado de trabalho e péssimas condições gerais de vida, sendo que estas condições se acirravam à medida que a distância em relação ao centro urbano aumentava². Enfim, as periferias eram caracterizadas por essa literatura pela quase total ausência do Estado.

Na década de 1990, com a divulgação dos dados do Censo Demográfico de 1991, começou a surgir como questão analítica a explicação dos investimentos públicos nas áreas periféricas que ocorreram no início da década de 1980, uma vez que análises que retomaram os indicadores da chamada “década perdida” (Faria, 1992) começaram a demonstrar um cenário em que o Estado já estava presente. Desse modo, essa precocidade dos investimentos é incompatível com as explicações presentes na literatura. Mas antes de entrar nessa discussão, é importante retomar de modo sintético os diferentes modelos explicativos para esses investimentos estatais ocorridos já na década de 1980.

Um dos modelos explicativos, que pode ser denominado genericamente de “modelo do conflito” (Marques, 2003), defendia a idéia de que a pressão dos movimentos sociais surgidos nos anos 1970 e início dos anos 1980 em torno de investimentos públicos teria influenciado as políticas estatais, que passaram a ser direcionadas também às áreas mais carentes. Historicamente, essa literatura é herdeira da idéia de contradições urbanas – geradas pela insuficiência das ações estatais na produção de meios de consumo coletivo – para explicar as mobilizações sociais que, quando bem sucedidas, teriam estimulado os investimentos estatais nas áreas periféricas. Sem essas mobilizações, o Estado tenderia

² Entretanto, Bonduki ressalva posteriormente – em 2001, em entrevista à Revista Espaço e Debates – que a idéia de diferentes periferias já estava presente, e não de uma periferia homogênea. Ainda assim, pode-se dizer que a idéia de heterogeneidade das periferias estava subordinada a uma descrição generalizante e muito vinculada à noção de diferentes “estágios” de

a realizar, prioritariamente, investimentos para os grupos dominantes, devido a diferentes mecanismos, estruturais ou não. Esse modelo, no qual a política (na forma de mobilizações populares) produz políticas (investimentos públicos), esteve presente em estudos como Moisés (1982), Moisés e Martinez-Aliez (1978) e Gohn (1991), e de modo mais complexo em Jacobi (1989) e Sader (1988). Este foi o modelo predominante de compreensão das políticas no espaço urbano na literatura brasileira de ciências sociais, especialmente nos anos 1980 e o início dos anos 1990. Os resultados obtidos na análise dos padrões gerais de investimentos estatais em infra-estrutura demonstraram que esses ocorreram nas áreas periféricas bem antes das mobilizações populares mais expressivas, já no final dos anos 1970 (Marques e Bichir, 2001c).

O segundo modelo encontrado na literatura, com difusa influência pluralista, afirma que os investimentos públicos, especialmente aqueles direcionados às áreas habitadas pela população de mais baixa renda, tenderiam a ser maiores nos momentos anteriores a eleições. Esse modelo do vínculo eleitoral, encontrado em autores como Fyson, 1990 e Ames, 1995, tem como pressupostos o comportamento maximizador dos políticos, que visariam a aumentar suas chances de reeleição, e a identificação entre os interesses dos políticos e as ações do Estado, uma vez que esse comportamento dos políticos influenciaria diretamente o direcionamento das políticas públicas para determinadas áreas, e não para outras. 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 nas áreas periféricas. Contudo, a proximidade de eleições não explica os padrões gerais de investimentos em infra-estrutura, como será demonstrado na próxima seção, o que aponta para a necessidade de explicações mais complexas.

Apesar das inúmeras contribuições, essas literaturas não analisaram profundamente o Estado – seus mecanismos de funcionamento interno, o papel das burocracias, os interesses dos agentes estatais –, as políticas públicas urbanas – suas lógicas próprias de funcionamento –, nem a relação dessas políticas públicas com a população, no sentido do entendimento de como essa população é afetada pelas políticas, que mecanismos mobiliza para demandá-las e outros aspectos. Desse modo, é importante a realização de estudos mais detalhados sobre os condicionantes das políticas urbanas no Brasil, que

periferias, que se diferenciariam de acordo com o grau de investimento estatal já presente. Ver Bonduki, 2001: 92.

incorporem elementos como constrangimentos estruturais, heranças institucionais, papel dos atores relevantes e de agentes sociais.

Outro elemento que precisa de detalhamento é a questão da segregação. No município de São Paulo, há áreas com um acúmulo histórico de condições de vida precárias, constituindo-se como espaços relativamente homogêneos (internamente) na vulnerabilidade. Essas áreas se distribuem por todo o município de forma bastante complexa, o que reforça a necessidade de relativização do consagrado modelo radial-concêntrico de distribuição dos grupos sociais, presente na literatura. Tal constatação, no entanto, só é possível à medida que olhamos os dados da maneira mais desagregada possível, uma vez que, de acordo com o nível de agregação dos dados, obtém-se um perfil diferenciado da distribuição da vulnerabilidade social no município.

O Estado tem forte influência na produção desses espaços segregados, uma vez que a sua atuação no ambiente construído, por meio de investimentos em infra-estrutura e/ou outros equipamentos públicos, gera valorizações de certas áreas e desvalorização de outras, fazendo com que a população menos favorecida não possa arcar com os custos das benfeitorias e seja obrigada a se deslocar para outras áreas, geralmente mais distantes e degradadas, desprovidas de infra-estrutura básica e equipamentos públicos, aumentando, desse modo, seus gastos com transporte e sua exposição a variados tipos de risco. As políticas públicas tradicionais também criam e transformam o espaço simplesmente por sua localização, gerando condições diferenciadas de acesso aos diferentes grupos sociais habitantes do município.

No âmbito desse artigo, serão analisadas as consequências da atuação estatal no espaço urbano, por meio de investimentos de pequeno porte em infra-estrutura, para a construção dos diferentes espaços do município de São Paulo, conforme exposto mais adiante. Além disso, pretende-se delinear a lógica subjacente aos investimentos estatais em pequenas obras de infra-estrutura, especialmente nas áreas periféricas, lógica esta que certamente difere daquela que rege os padrões gerais de investimentos, pautados por grandes intervenções viárias, como apontado na próxima seção. Essas pequenas intervenções viárias distribuem-se de modo bastante variado nos espaços do município de São Paulo, o que aponta para as diferentes prioridades políticas de cada administrador municipal no período 1975-2000, como será demonstrado.

Padrões gerais e pequenos investimentos

As análises empreendidas no âmbito desse artigo constituem, de certo modo, uma complementação da pesquisa mais ampla realizada em minha iniciação científica³ e consubstanciada em Marques, 2003, pesquisa esta que se debruçou sobre os padrões explicativos da política de infra-estrutura viária desenvolvida ao longo do período 1975-2000 no município de São Paulo. A principal base daquela pesquisa e dos dados aqui utilizados é um banco de dados constituído a partir dos resumos de contratos realizados entre a Secretaria de Vias Públicas e empreiteiras vencedoras de licitações para a realização dos mais variados serviços e obras, publicados no Diário Oficial do Município de São Paulo, que foi pesquisado dia a dia, compreendendo o período 1975-2000. Este banco, que totaliza cerca de cinco mil registros, entre resumos e aditamentos de contratos, contém informações sobre os valores contratados, seus aditamentos, a descrição dos tipos de obras e serviços, os locais de realização dos mesmos e as empresas realizadoras dessas obras. A conversão monetária dos contratos efetuou-se com a utilização do programa “Indexa”, e a atualização dos mesmos por meio dos índices de inflação foi realizada através do índice IGP-DI, publicado periodicamente pela Fundação Getúlio Vargas e também presente no programa. Desse modo, todos os valores foram atualizados para reais de dezembro de 1999, data de referência dos valores citados nesse artigo, salvo advertência contrária.

A análise dos padrões gerais de investimentos em infra-estrutura viária no município de São Paulo (incluindo pequenas e grandes intervenções urbanas) resultou em informações bastante intrigantes, que revelaram especialmente a importância da inclinação político-ideológica dos prefeitos para a explicação dos padrões de investimento. Ao longo do período 1975-2000, foram classificados como de direita os prefeitos filiados ao partido de apoio ao regime militar – a Arena – e aos partidos que se originaram dele – PDS e PPB, e a um partido com eles alinhado em nível municipal – PTB. Desse modo, foram considerados prefeitos “de direita” Olavo Setúbal (16/04/1975 a 12/07/1979), Reynaldo de Barros (12/07/1979 a 13/05/1982), Salim Curiati (13/05/1982 a 13/05/1983), Jânio Quadros (1986 a 1988), Paulo Maluf (1993 a 1996) e Celso Pitta (1997 a 1999). De modo similar, foram considerados “de esquerda” os prefeitos pertencentes ao partido de

oposição ao regime militar – o MDB - e a seus descendentes após a abertura política - Mário Covas (13/05/1983 a 31/12/1985) e Luiza Erundina (1989 a 1992), do PMDB e do PT, respectivamente, seguindo a classificação adotada por Figueiredo e Limongi, 1999.

Ao contrário do que afirma parte da literatura que aborda os investimentos públicos no espaço urbano, não foi verificada relação direta entre os ciclos eleitorais em seus diferentes níveis e os volumes de investimentos em infra-estrutura urbana⁴, assim como tampouco foi verificada relação consistente entre a disponibilidade de recursos no orçamento municipal e os gastos com infra-estrutura. Foi comprovada a relação entre a inclinação ideológica do ocupante do poder municipal e os padrões de investimentos em infra-estrutura: prefeitos de direita investem significativamente mais em infra-estrutura viária, por meio de contratos vultosos e fortemente aditados, além de apresentarem um padrão fortemente concentrado de vitórias nas mãos de poucas empreiteiras. Os prefeitos de direita, de modo geral, dão prioridade a esse tipo de política pública, o que pode ser expresso, por exemplo, pela proporção do orçamento municipal que é destinada a SVP, que é sempre maior nas administrações de direita.

Além de darem prioridade a grandes obras viárias, de forte impacto sobre a cidade, prefeitos de direita tendem a investir mais em espaços habitados pelas classes altas – com exceção da efêmera administração de Salim Curiati – enquanto prefeitos de esquerda tendem a ser mais redistributivos, investindo maiores volumes em espaços habitados pelas classes baixas, além de realizarem seus investimentos por meio de pequenas intervenções dispersas pelos vários espaços da cidade (Marques e Bichir, 2001c). Todos esses elementos, que reforçam a clara diferenciação entre governantes de direita e de esquerda, levaram à confirmação da possibilidade de previsão do conteúdo das políticas a serem implementadas, de acordo com a inclinação ideológica do prefeito escolhido.

Esses padrões gerais de investimentos foram fortemente influenciados pelas grandes obras viárias, realizadas especialmente por intermédio da EMURB (Empresa Municipal de Urbanização), responsável pelo gerenciamento das grandes obras viárias realizadas pela Secretaria, como a construção da Av. Jacu-Pêssego, a passagem subterrânea e a

3 Trata-se da pesquisa “Investimentos em infra-estrutura viária no município de São Paulo – 1975-2000”, desenvolvida entre 1999 e 2002, coordenada pelo Prof. Dr. Eduardo César Marques, com apoio financeiro da Fapesp.

esplanada do Anhangabaú, a construção da Av. Águas Espraiadas e outras obras. A EMURB teve forte atuação a partir de 1987 (administração Jânio Quadros), período em que entrou em atividade uma inovação institucional de grande impacto sobre os padrões gerais de investimentos, o Grupo Executivo do Programa de Canalização de Córregos e Implantação de Vias de Fundo de Vale (Geprocav), que se constituiu em um importante agente na implementação da política viária e de drenagem, assim como uma destacada fonte de poder institucional (Marques, 2003). Tanto a EMURB quanto o Geprocav, portanto, tiveram forte impacto sobre os investimentos realizados após 1987, especialmente nas administrações Jânio Quadros e Paulo Maluf e, em menor medida, nas administrações de Luiza Erundina e Celso Pitta.

É importante destacar também que essas grandes intervenções viárias que pautam os investimentos realizados pela Secretaria nas administrações de direita obedecem a um processo decisório muito específico: as grandes intervenções funcionam como o “carro-chefe” da política de infra-estrutura viária, sendo decididas pela alta burocracia da Secretaria em conjunto com os administradores municipais, mobilizando uma complexa rede de gestores da política, envolvendo grandes empreiteiras e gerenciadoras, além de muitos interesses, com impacto significativo sobre os espaços do município. Essa lógica é muito diversa daquela que rege as pequenas intervenções, como pavimentação de ruas, drenagem e canalização de pequenos córregos, que fazem parte do “cotidiano” da Secretaria, obras essas que têm impactos mais localizados e que muitas vezes se associam a interesses bem específicos. De modo geral, essas pequenas obras são decididas na interação entre funcionários da Secretaria, administradores regionais e certos vereadores com bases eleitorais locais, passando ao largo dos interesses políticos mais amplos⁵, sendo relevantes, porém, para o entendimento de dinâmicas políticas locais. Desse modo, os resultados apresentados no âmbito desse artigo referem-se a um tipo muito específico de política desenvolvida pela Secretaria, que não deve ser

⁴ O que não significa a negação da existência de obras com objetivos eleitorais; ressaltamos apenas que esse não é um elemento explicativo dos padrões gerais de investimentos da Secretaria (Marques e Bichir, 2001c).

⁵ Conforme relatado em entrevistas com funcionários de SVP, administradores regionais de diversos locais do município chegam à secretaria munidos de listas de ruas definidas como prioritárias nas intervenções de pavimentação. A decisão final sobre as prioridades de investimentos de pequeno porte é, portanto, um resultado das negociações com esses intermediários políticos, além da consideração de elementos técnicos, como a viabilidade das obras. Contudo, no âmbito desse artigo não serão analisados os processos políticos que promovem tais intervenções de pequeno porte, mas apenas seus impactos/resultados para os espaços e os grupos sociais do município.

confundido com a lógica mais geral das intervenções, analisadas em outro contexto (ver Marques, 2003).

Portanto, de modo a isolar o efeito das grandes obras, todas as obras realizadas por intermédio da EMURB e todas as obras de canalização realizadas no âmbito do Geprocav, além de grandes intervenções viárias realizadas pela própria Secretaria, foram excluídas para a composição do banco de investimentos de pequeno porte. A exclusão desses investimentos teve maior impacto sobre os volumes gerais dos administradores de direita, como pode ser observado na Tabela 1 a seguir, que apresenta os totais investidos por cada administrador e os valores investidos apenas em obras de pequeno porte.

Tabela 1. Investimentos totais e investimentos de pequeno porte (Reais de 12/1999).

Administração	Total investido	% do Total investido	Investimentos de pequeno porte	% pequeno porte, em relação ao total investido
Setúbal	2.521.209.196,81	23,78	670.011.935,61	26,58
Reynaldo	1.176.242.286,63	11,09	524.281.006,07	44,57
Curiati	223.549.677,54	2,11	146.541.158,67	65,55
Covas	239.722.839,34	2,26	199.394.883,40	83,18
Jânio	3.088.699.446,61	29,13	511.466.292,46	16,56
Erundina	195.359.903,33	1,84	21.619.019,43	11,07
Maluf	2.562.223.669,11	24,17	299.758.317,32	11,70
Pitta	595.853.041,48	5,62	75.373.840,48	12,65
Total	10.602.860.060,86	100,00	2.448.446.453,44	23,09

Fonte: Elaboração própria a partir dos Diários Oficiais do Município de São Paulo.

A partir da observação da Tabela 1, pode-se notar que os investimentos de pequeno porte representam apenas 23% do total investido no período 1975-2000, e que eles só caracterizam de forma satisfatória algumas administrações municipais – especialmente as

de Salim Curiati e Mário Covas, cujos investimentos em infra-estrutura foram marcados por intervenções pontuais – ao passo que representam uma pequena parcela dos investimentos totais da grande maioria dos administradores. Os administradores que mais investiram em infra-estrutura viária – Jânio Quadros, Paulo Maluf e Olavo Setúbal – investem pequenas parcelas em obras de pequeno porte, o que reforça o fato de privilegiarem grandes intervenções viárias. Já Erundina e Pitta são os administradores que menos investiram valores absolutos nesse tipo de intervenção, o que reforça a necessidade de analisar com cautela os resultados relativos a esses dois governos.

Isso significa que as análises realizadas no âmbito desse artigo referem-se apenas a uma pequena parcela dos totais investidos em infra-estrutura urbana – o que pode apontar para padrões de investimento bastante diversos daqueles observados nos totais investidos – e que somente no caso de Curiati, Covas e, em menor medida, de Reynaldo de Barros, podemos dizer que os investimentos de pequeno porte são característicos de suas administrações. No caso das demais administrações, pode-se dizer que a lógica dos investimentos é pautada pelos padrões de investimentos de grande porte, excluídos do atual estudo. Isso só não é totalmente válido no caso das administrações Erundina e Pitta, que investiram pequenos montantes em infra-estrutura viária, devido a importantes restrições orçamentárias ou a outras prioridades na destinação dos recursos. Os padrões gerais dos investimentos de pequeno porte são analisados na próxima seção.

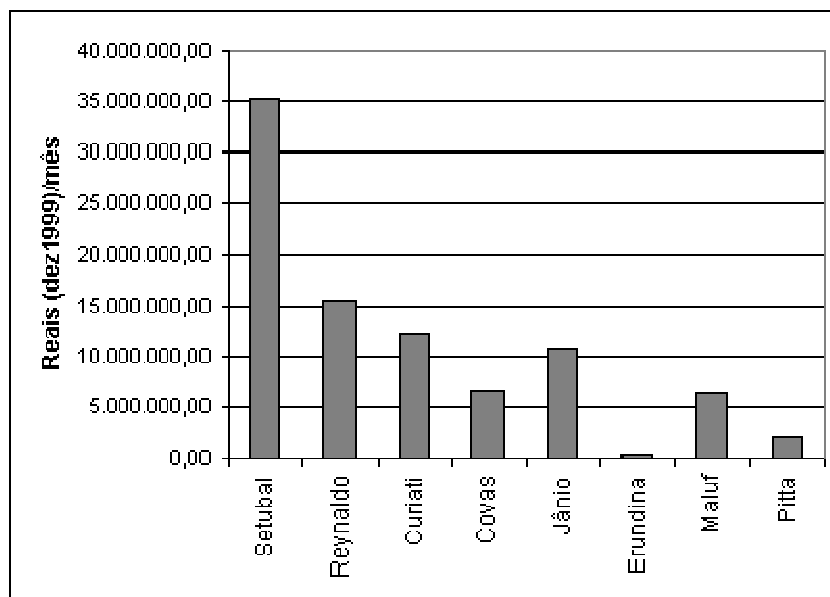
Os investimentos de pequeno porte

O ponto de partida para a análise dos padrões de investimento estatal em obras de pequeno porte foi a seleção de obras desse tipo no banco de dados disponível. Foram excluídas todas as obras realizadas por intermédio da EMURB que, conforme já ressaltado na seção anterior, são aquelas de maior vulto e impacto sobre o espaço paulistano, e também grandes obras realizadas pela própria Secretaria, como a canalização de grandes córregos (como o Aricanduva, o Jaguaré ou o Pirajussara) e a construção/duplicação de grandes vias, além das obras realizadas dentro do projeto Geprocav. Desse modo, restaram no banco, principalmente, investimentos referentes a pequenas obras de pavimentação e drenagem em pontos específicos da cidade, construção de pequenas pontes e passarelas, etc.

Esses investimentos de pequeno porte foram georreferenciados na escala das áreas de ponderação da Amostra do Censo, por considerarmos que essa escala é a mais adequada para a análise desses investimentos – não é nem tão restrita quanto a escala dos setores censitários, nem tão abrangente quanto a escala dos distritos administrativos. A disposição dos dados nessa escala permite ainda a utilização de importantes variáveis que só estão disponíveis por área de ponderação, além de permitir a análise dos investimentos que se destinaram aos diferentes grupos sociais descritos no Capítulo 2 desse livro, que também foram construídos tendo as áreas de ponderação como unidade de análise.

Conforme apontado na seção anterior, na Tabela 1, os investimentos de pequeno porte significam apenas 23% do total investido em infra-estrutura viária, o que representa aproximadamente 2,5 bilhões de reais, em valores de dezembro de 1999. O Gráfico 1, abaixo, apresenta a distribuição dos valores médios mensais investidos em obras de pequeno porte em cada uma das administrações do período, de modo a descontar o efeito das durações diferenciadas dos mandatos.

Gráfico 1. Investimento médio mensal.



Fonte: Elaboração própria a partir dos Diários Oficiais do Município de São Paulo.

É interessante notar que, apesar de os investimentos de pequeno porte serem relativamente menores nas administrações de direita (conforme demonstrado na Tabela 1), em valores absolutos são essas administrações as que mais investem valores mensais significativos nesse tipo de intervenção viária, com forte destaque para a administração de Setúbal, em um patamar bastante elevado, com os maiores valores investidos por mês. Em um patamar intermediário, situam-se as administrações de Reynaldo, Curiati e Jânio. Com os menores valores investidos por mês, surgem as administrações de Covas, Maluf, Pitta e Erundina, que praticamente não investiu nesse tipo de obra (o que reflete principalmente a priorização de outras políticas públicas que não a de infra-estrutura viária).

Também no caso dos valores médios investidos por contrato, surge com maior destaque a administração Setúbal (aproximadamente 1,47 milhão de reais por contrato, em valores de dezembro de 1999), seguida por Reynaldo (1,14 milhão por contrato) e Jânio (1,12 milhão), em um mesmo patamar, e Maluf (650 mil por contrato), em um patamar inferior. É interessante notar que esses administradores de direita também se destacavam como aqueles que apresentavam os maiores valores médios por contrato no caso dos padrões gerais de investimento, o que praticamente não se altera no caso dos investimentos de pequeno porte. Novamente, Covas, Curiati, Pitta e Erundina apresentam os menores valores médios contratados: 437, 321, 165 e 47 mil reais por contrato, respectivamente.

Na próxima seção, que apresenta os investimentos de pequeno porte realizados nos espaços habitados pelos grupos sociais descritos no Capítulo 2, esses resultados são mais detalhados e mediados pelas diferentes prioridades de investimentos.

Os investimentos e os grupos sociais

Analisar a distribuição dos investimentos de pequeno porte nos espaços habitados pelos diferentes grupos sociais ao longo das administrações municipais é extremamente interessante para observar as prioridades de cada administrador no momento de definição dos destinos dos recursos para infra-estrutura urbana. Desse modo, esse cruzamento permitirá analisar como cada administrador municipal, no período 1975-2000, contribuiu para a construção de espaços que atualmente apresentam os conteúdos sociais discutidos no Capít

ulo 2 desse livro e descritos sumariamente a seguir. Não é possível afirmar diretamente o caráter socialmente redistributivo ou regressivo de cada prefeito, pois teríamos que reconstituir os conteúdos sociais dos diferentes espaços em cada um desses momentos, atividade para a qual não dispomos de dados. Contudo, podemos afirmar que os investimentos em obras de pequeno porte em infra-estrutura viária realizados ao longo de todo esse período contribuíram para a constituição de espaços urbanos que atualmente apresentam tais conteúdos sociais. Nesse sentido, esses investimentos podem ser analisados tanto sob o ponto de vista das prioridades de cada governo municipal quanto podem ser observadas as tendências mais gerais de investimentos ao longo de todos esses anos – verificação de que tipo de espaço foi mais beneficiado ao longo do tempo.

Conforme apresentado no Capítulo 2 desse livro, a partir de duas variáveis principais, rendimento médio mensal e taxa de crescimento populacional entre 1991 e 2000, foram delimitados dez grupos sociais nas áreas de ponderação da mancha urbana da Região Metropolitana de São Paulo⁶. Esses grupos diferenciam-se de acordo com uma série de características, como rendimento, nível de escolaridade, maior ou menor presença de migrantes nordestinos, de pretos e pardos, de condições de saneamento, etc. De modo genérico, podemos dizer que as condições de vida pioram à medida que passamos dos primeiros grupos para os últimos, apesar destes não constituírem um gradiente, mas sim apresentarem características específicas que os expõem mais ou menos a situações de precariedade social. Sinteticamente, podemos reunir os grupos 1, 2 e 3 como “classes baixas” ou “pobres”, devido a seus conteúdos socioeconômicos e sua concentração espacial periférica, os grupos 4, 5, 6 e 7 como “classes médias” e os grupos “8, 9 e 10” como “classes altas”.

Podemos iniciar a análise pela observação dos valores absolutos e relativos investidos em cada um dos agrupamentos sociais, sem considerar as diferentes administrações, conforme observado na Tabela 2, a seguir.

⁶ Para maiores detalhes, consultar Capítulo 2. Esses indicadores são oriundos dos Microdados da Amostra do Censo Demográfico 2000, IBGE.

Tabela 2. Investimentos de pequeno porte nos diferentes grupos sociais (Reais de 12/1999).

Grupos	% da População	Total investido	% do total investido
1	19,11	205.167.949,52	8,38
2	15,38	343.833.271,08	14,04
3	9,25	265.373.464,63	10,84
4	6,22	118.074.585,27	4,82
5	10,59	267.254.223,89	10,92
6	20,27	667.071.665,53	27,24
7	8,97	235.253.956,64	9,61
8	5,05	155.724.262,89	6,36
10	4,17	166.069.030,61	6,78
11	0,99	24.624.043,38	1,01
Total	100,00	2.448.446.453,44	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos Diários Oficiais do Município de São Paulo.

Podemos notar que, de modo geral, os grupos sociais que concentram os maiores contingentes populacionais foram aqueles que mais receberam investimentos de pequeno porte ao longo do período 1975-2000 (ou seja, a distribuição relativa dos investimentos segue, aproximadamente, a distribuição relativa da população entre os grupos), o que denota a priorização de investimentos em áreas com concentração populacional significativa. Os espaços de classe média baixa sem crescimento demográfico significativo (grupo 6) foram aqueles que mais receberam investimentos ao longo do período – 27% do total investido em obras de pequeno porte. Este grupo é também aquele que concentra o maior contingente populacional (aproximadamente 20% da população da mancha urbana da RMSP). Os espaços habitados pelos grupos mais pobres também foram, relativamente, bastante beneficiados, especialmente aqueles que em 2000 eram habitados pelos grupos 2 e 3, que concentravam juntos 24,6% da população e receberam 14,04% e 10,84% do total investido, respectivamente.

Se considerarmos os grupos de forma agregada – grupos 1,2 e 3 como “classes baixas” ou “periferia”; grupos 4, 5,6 e 7 como “classes médias”; grupos 8, 10 e 11 como “classes altas” – verificamos que os espaços habitados hoje pelas classes médias foram aqueles mais beneficiados ao longo do tempo, com mais da metade do total de investimentos de pequeno porte (52,59%), sendo que esses grupos agregam a maior concentração populacional da mancha urbana da RMSP (46,05% da população total). A seguir, destacam-se os investimentos nos espaços das classes baixas (33,26% do total investido

e 43,74% da população), seguidos pelos investimentos nas áreas de classes altas (14,15% do total investido, 10,21% da população).

Dessa forma, podemos dizer que, de modo geral, os investimentos estatais em obras de pequeno porte foram destinados para áreas que hoje são habitadas pela população de classe média e pelas camadas mais pobres da população, sendo revertidas pequenas parcelas para áreas que hoje são ocupadas pela população melhor inserida sócio-economicamente. Contudo, não pode ser ignorado o fato desses espaços já contarem com estoques prévios de investimentos públicos, o que é válido especialmente para os grupos localizados nas áreas mais centrais dos municípios da RMSP – que são os grupos melhor inseridos sócio-economicamente.

Podemos agora iniciar a análise dos investimentos em cada grupo social diferenciando as administrações municipais. Nesse caso, é importante levar em consideração o efeito dos volumes totais investidos por cada prefeito, já apresentados na seção anterior. Como os prefeitos de direita, especialmente Setúbal, Reynaldo, Jânio e Maluf, foram aqueles que investiram os maiores valores absolutos em obras de pequeno porte, certamente são aqueles que mais contribuíram para a construção dos diferentes espaços que hoje possuem as características sociais cristalizadas nos grupos já apresentados.

A Tabela 3, que traz as contribuições de cada administrador para a consolidação dos espaços habitados pelos diferentes grupos sociais, confirma o que foi dito: prefeitos de direita, especialmente Setúbal, Reynaldo e Jânio, são aqueles que mais contribuem para a consolidação dos diferentes grupos, pois são exatamente aqueles que mais investem nessas obras de pequeno porte. Entre esses administradores de direita, podemos destacar que Jânio foi aquele que mais investiu em áreas hoje ocupadas pelas classes baixas (24,65% do total investido nesses espaços ocorreu nessa administração), e também aquele que mais investiu em áreas hoje habitadas pelas classes altas – 27% do total investido nesse tipo de espaço. Setúbal, por sua vez, foi o que mais contribuiu com investimentos de pequeno porte para áreas hoje habitadas pela classe média (57,7% do total destinado a esses espaços).

Tabela 3. Proporção de investimentos de pequeno porte nos grupos sociais agregados, segundo administrações.

Grupos	Setúbal	Reynaldo	Curiati	Covas	Jânio	Erundina	Maluf	Pitta	Total
Classes Baixas	17,55	19,57	6,92	11,88	24,65	0,79	16,25	2,40	100,00
Classes médias	57,70	20,67	8,61	9,85	26,09	0,89	12,79	3,24	100,00
Classes Altas	16,51	21,18	8,73	9,37	27,04	1,03	8,77	2,93	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos Diários Oficiais do Município de São Paulo.

Porém, quando analisamos cada administração internamente, ou seja, quando observamos os valores que cada prefeito destinou aos diferentes grupos em sua própria administração, um cenário bastante diferente surge. A tabela 4, apresentada a seguir, traz essas informações.

Tabela 4. Proporção de investimentos nos diferentes grupos sociais, segundo administrações.

Grupos	% da População	Setúbal	Reynaldo	Curiati	Covas	Jânio	Erundina	Maluf	Pitta
1	19,11	5,48	5,85	6,06	17,83	8,81	7,50	15,47	0,35
2	15,38	8,81	15,28	17,21	19,04	14,61	5,31	17,52	17,41
3	9,25	7,04	9,26	15,19	11,63	15,83	17,04	11,15	8,13
4	6,22	3,53	4,14	10,34	5,26	6,66	7,59	2,36	5,74
5	10,59	9,78	12,89	13,24	13,69	11,91	6,33	5,52	11,43
6	20,27	38,60	28,65	16,51	23,44	23,04	25,28	15,38	23,75
7	8,97	10,73	11,98	14,01	3,61	8,42	4,64	9,06	2,16
8	5,05	7,97	4,58	6,05	2,32	3,89	10,16	11,36	11,53
9	4,17	7,31	6,63	1,17	2,25	5,14	14,93	10,98	18,13
10	0,99	0,75	0,74	0,22	0,93	1,69	1,21	1,19	1,37
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos Diários Oficiais do Município de São Paulo.

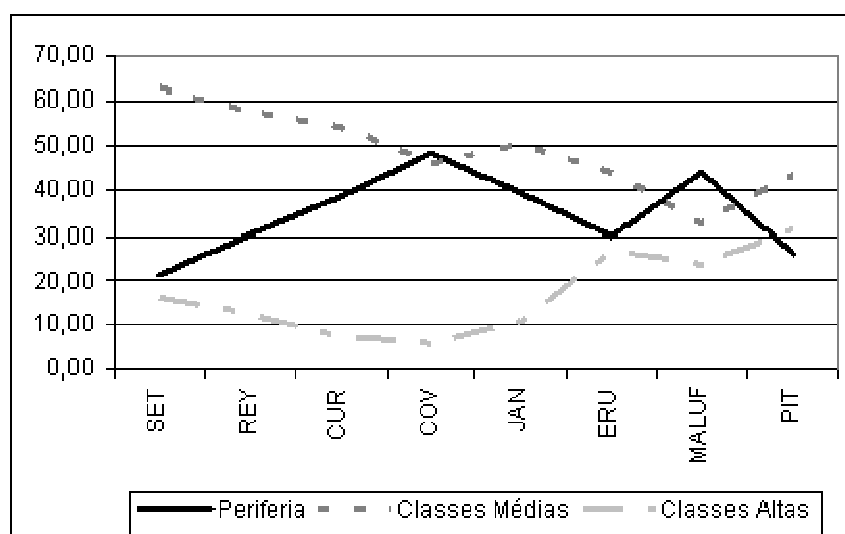
Pode-se notar que as administrações de Covas e de Maluf são as que se destacam por investirem mais, relativamente, nas áreas ocupadas pelos grupos sociais de mais baixa renda – considerando os grupos de maneira agregada, Covas destinou 48,51% de seus investimentos a áreas ocupadas pelas classes baixas, enquanto Maluf reverteu 44,14% de seus investimentos para essas áreas, sendo que esses dois administradores privilegiaram as áreas do grupo 2 entre esses espaços de classes baixas. Apesar dessas

similaridades entre os padrões de investimentos das administrações de Covas, de esquerda, e de Maluf, de direita, veremos na próxima seção que há grandes diferenças nos conteúdos sociais dos espaços que receberam esses investimentos.

Continuando a observação da Tabela 4, notamos que a administração Setúbal foi aquela que mais investiu em espaços hoje habitados por grupos de classes médias (62,63% do total de seus investimentos), especialmente em espaços do grupo 6. Outra administração que investiu, relativamente, bastante em espaços das classes médias foi a de Curiati (42,74% de seus investimentos), mas de modo mais equilibrado entre os diversos grupos. Curiati destaca-se ainda pelos investimentos relativos nos espaços de classes baixas – 38,77% do total de seus investimentos.

Podemos observar também como cada administrador investiu nos grupos sociais de modo agregado, conforme apresentado no Gráfico 2, a seguir.

Gráfico 2. Tendências de investimentos de pequeno porte em cada tipo de grupo social, por administração.



Fonte: Elaboração própria a partir dos Diários Oficiais do Município de São Paulo.

Esse gráfico é extremamente interessante, pois além de demonstrar as prioridades de investimentos de cada administrador também exibe as tendências de investimentos em cada tipo de grupo social, considerados de maneira agregada, ao longo do período 1975-

2000. Em primeiro lugar, pode-se destacar que os investimentos nos espaços que hoje são habitados pelas classes baixas apresentaram dois importantes momentos de pico, um na administração Covas e outro na administração Maluf, quando atingiram aproximadamente metade de todos os recursos destinados a pequenas obras de infraestrutura. É importante destacar ainda que apenas nessas duas administrações os investimentos destinados para classes baixas superaram aqueles destinados para as áreas hoje habitadas pelas classes médias. Conforme já ressaltado, a diferença entre os padrões de investimento dessas duas administrações ficará mais clara na próxima seção, que trata dos conteúdos sociais dos espaços que receberam esses investimentos.

Observando a tendência de investimentos em espaços atualmente das classes médias, notamos que essa é a curva mais elevada em todas as administrações, com exceção das de Covas e Maluf, como já apontado. Contudo, apesar de receberem os maiores investimentos em quase todas as administrações, os espaços de classes médias apresentaram uma significativa queda de investimentos ao longo do tempo, com alguma recuperação apenas a partir da administração Jânio.

Outra tendência que merece ser destacada é a elevação dos investimentos de pequeno porte em infraestrutura nos espaços hoje habitados pelas classes altas ao longo do tempo, marcadamente a partir da administração Jânio, apesar de serem os espaços que menos receberam investimentos. É interessante notar ainda que na administração Pitta essa curva eleva-se acima dos investimentos destinados aos espaços mais periféricos, sendo o único momento em que isso ocorre.

Após a caracterização geral dos padrões de investimentos de pequeno porte em infraestrutura viária nos diferentes agrupamentos sociais, a próxima seção explora os conteúdos sociais dos espaços que receberam esses investimentos e auxilia na diferenciação dos padrões de investimentos observados em cada administração.

Características gerais dos espaços investidos

Analisar algumas características sócio-econômicas dos espaços que receberam investimentos ao longo do período 1975-2000 é importante no sentido de qualificar que tipos de espaços foram mais beneficiados e, dessa maneira, especificar melhor os padrões de investimento em pequenas obras de infraestrutura realizados por cada

administrador. Como os investimentos analisados abrangem um vasto período de tempo e não dispomos de dados demográficos para todo o período, optamos por utilizar como indicadores algumas variáveis presentes no Censo Demográfico 1991, IBGE, pois esse ano representa, aproximadamente, a metade do período em questão. Desse modo, acreditamos que, ainda que de forma aproximada, essas variáveis permitem uma boa caracterização de cada uma das administrações de acordo com diferentes indicadores. Assim, os indicadores aqui apresentados têm como data de referência 1991.

Podemos iniciar a caracterização dos espaços analisando a concentração populacional das áreas que receberam investimentos ao longo do tempo, de modo a observar se há relação entre a maior densidade populacional e a maior presença de investimentos de pequeno porte em infra-estrutura, seguindo a lógica do vínculo eleitoral – quanto maior o investimento público em áreas de alta concentração populacional, maior a possibilidade de “retorno” dos investimentos na forma de votos. A Tabela 6, apresentada a seguir, traz a proporção de investimentos destinados em cada administração para cada um dos tipos de áreas de ponderação, classificadas de acordo com o seguinte critério: áreas de ponderação com densidade entre zero e 2 mil habitantes por m² foram consideradas “rurais”; entre 2 mil e 7 mil hab/m², “abaixo da média”; entre 7 mil e 14mil hab/m², “acima da média”; e entre 14 mil hab/m² e mais, áreas “muito acima da média”.

Tabela 6. Proporção de investimentos destinados a espaços com diferentes densidades populacionais, segundo administrações.

Tipo de densidade	Setúbal	Reynaldo	Curiati	Covas	Jânio	Erundina	Maluf	Pitta	Total
Rural	3,80	3,37	0,60	3,64	3,45	1,66	11,18	0,00	4,20
Abaixo da média	20,35	19,65	14,87	20,06	19,94	25,49	23,74	31,51	20,57
Acima da média	43,09	40,78	54,18	45,64	43,49	36,45	38,12	37,69	42,72
Muito acima da média	32,76	36,20	30,35	30,66	33,13	36,41	26,97	30,81	32,52
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos Diários Oficiais do Município de São Paulo.

Observando a Tabela 6 notamos que todas as administrações privilegiaram as áreas com densidade populacional acima da média e muito acima da média, que receberam, respectivamente, 42,72% e 32,52% de todos os investimentos do período. Isso parece

indicar que todos os administradores foram bastante racionais na destinação dos recursos para pequenas obras de infra-estrutura, empregando-os em áreas com forte concentração populacional. Contudo, a existência de investimentos em áreas de baixa densidade populacional poderia apontar a tentativa de antecipar a expansão populacional no município, dotando de infra-estrutura viária básica áreas ainda pouco ocupadas. Observando a Tabela 6 podemos dizer que isso em parte ocorreu, uma vez que 20,57% do total investido foram destinados a áreas com densidade populacional abaixo da média, com destaque para a administração Pitta, que reverteu 31,51% de seus investimentos para tais áreas. Somente as áreas classificadas como “rurais” (que correspondem a algumas áreas nos extremos Sul, Norte e Leste do município) receberam ínfimas parcelas de investimentos ao longo do período (4,2% do total investido), destacando-se na administração Maluf, com 11,18% do total investido.

De modo a qualificar a hipótese da antecipação dos investimentos estatais em certas áreas do município, podemos observar as taxas anuais de crescimento populacional das áreas de ponderação do município de São Paulo entre 1991 e 2000, conforme apresentado na Tabela 7, a seguir.

Tabela 7. Proporção de investimentos de acordo com diferentes taxas de crescimento populacional, segundo administrações.

Taxa de Crescimento Populacional - 1991/2000	Setúbal	Reynaldo	Curiati	Covas	Jânio	Erundina	Maluf	Pitta	Total
Menor que 0	54,21	40,39	33,61	26,34	30,24	48,62	41,69	52,90	41,12
Entre 0 e 3%	35,64	49,72	55,13	50,09	55,29	33,98	37,57	40,85	45,49
Acima de 3%	10,15	9,89	11,27	23,56	14,47	17,39	20,73	6,25	13,40
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos Diários Oficiais do Município de São Paulo.

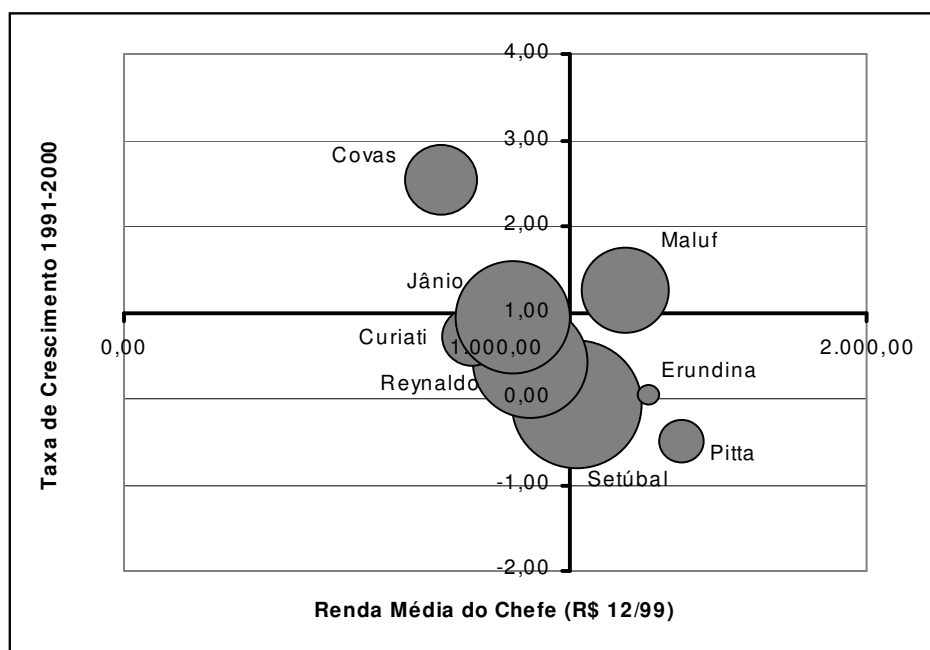
Levando em consideração que a taxa de crescimento médio das áreas de ponderação do município de São Paulo foi de aproximadamente 1% no período 1991-2000, podemos analisar as informações contidas na tabela. É bastante interessante notar que ao longo de todo o período analisado os investimentos dividiram-se de modo bastante equilibrado entre as áreas que tiveram baixo crescimento e até decréscimo populacional – 41,12% do total investido foi revertido para áreas com crescimento menor que zero – e entre as áreas que cresceram significativamente – 45,49% do total dos investimentos foram destinados a

áreas com crescimento populacional entre 0 e 3%. Isso parece indicar que a lógica da antecipação dos investimentos estatais de modo a prever futuras ocupações populacionais realmente esteve presente ao longo do período 1975-2000, tanto em áreas com expressivo crescimento populacional quanto em áreas com baixo crescimento, mas que poderiam vir a ser futuras áreas de expansão urbana. É curioso notar, ainda, que as áreas com crescimento populacional “explosivo”, acima de 3% ao ano no período 1991-2000, foram aquelas que menos receberam investimentos ao longo do tempo, relativamente. Isso é particularmente problemático se considerarmos que essas áreas com forte crescimento populacional são áreas bastante precárias do ponto de vista sócio-econômico, que demandariam mais investimentos estatais.

Após a apresentação desses dados, podemos sintetizar essas informações e caracterizar cada administração de acordo com alguns indicadores importantes, como o rendimento dos chefes de domicílio e a taxa de crescimento das áreas de ponderação que receberam investimentos. Esses indicadores, considerados como duas dimensões relevantes na caracterização das áreas, permitem localizar cada administração esquematicamente no plano cartesiano, de modo a observar os conteúdos sociais típicos das áreas que mais receberam investimentos⁷. O Gráfico 3, abaixo, traz essas informações, controlando inclusive os diferentes volumes investidos em cada administração – quanto maior o tamanho das bolhas, maiores os volumes investidos em pequenas obras de infraestrutura viária.

⁷ Para determinar as características típicas das áreas de ponderação que receberam os investimentos realizamos uma espécie de média ponderada tanto dos rendimentos dos chefes de domicílio quanto das taxas de crescimento em cada administração. Esse procedimento consistiu na somatória da multiplicação dos dados de cada área de ponderação pelos investimentos realizados em cada administração, dividida pela somatória dos investimentos em uma dada administração.

Gráfico 3. Características típicas das áreas que receberam investimentos em cada administração, segundo taxa de crescimento e renda do chefe de domicílio. Em Reais de 12/1999.



Fonte: Elaboração própria a partir dos Diários Oficiais do Município de São Paulo.

Inicialmente, é importante caracterizar cada quadrante do gráfico. O quadrante superior direito abrange as áreas de ponderação que reúnem os chefes de domicílio com rendimentos mensais acima da média do município (R\$1.190 por mês, aproximadamente, em valores de dezembro de 1999) e com crescimento populacional acima da média (em torno de 1% ao ano, no período 1991-2000). O quadrante superior esquerdo reúne os espaços com rendimento dos chefes de domicílio abaixo da média e crescimento populacional acima da média. Já o quadrante inferior esquerdo reúne áreas com rendimento do chefe abaixo da média e crescimento populacional abaixo da média. Por fim, o quadrante inferior direito reúne os espaços com rendimento do chefe acima da média e crescimento populacional abaixo da média.

A primeira informação que se destaca a partir da observação do Gráfico é que a grande maioria das administrações está relativamente bem próxima uma da outra, e todas elas próximas das características médias do município. Contudo, algumas administrações

específicas destoam desse padrão, investindo em locais que fogem às características médias do município.

É bastante interessante notar que as administrações Setúbal, Pitta e Erundina localizam-se no mesmo quadrante, aquele que corresponde às áreas que tipicamente apresentam baixo crescimento populacional e renda do chefe de domicílio acima da média – sendo que Pitta é o prefeito que mais se destaca por destinar seus investimentos às áreas com os maiores rendimentos do chefe de domicílio, seguido por Erundina. Poderíamos dizer que esse tipo de investimento é socialmente regressivo, pois se destina a áreas sócio-economicamente mais favorecidas e já consolidadas, sem crescimento populacional significativo, áreas que teoricamente não demandariam tantos investimentos estatais em infra-estrutura. Porém, como os volumes investidos por Pitta e Erundina nesse tipo de obras são muito ínfimos – como comprovam o tamanho de suas bolhas de investimentos – devemos tomar cuidado na caracterização dessas administrações, uma vez que os conteúdos sociais de algumas áreas de ponderação específicas podem influenciar bastante esses resultados. Desse modo, podemos afirmar com mais segurança que esses resultados caracterizam mais a administração Setúbal – apesar dessa administração localizar-se bem mais próxima à média do município em termos de rendimento do chefe.

As administrações de Curiati, Reynaldo e Jânio estão bem próximas e também se localizam em um mesmo quadrante, aquele que reúne os espaços com rendimentos do chefe abaixo da média e crescimento populacional também abaixo da média. Podemos dizer que esses espaços correspondem, provavelmente, a áreas de baixa renda já consolidadas, áreas periféricas de ocupação mais antiga, com baixo crescimento populacional atualmente. Esse tipo de investimento pode ser considerado socialmente redistributivo, pois se destina a áreas com características sócio-econômicas precárias, apesar de consolidadas atualmente.

Já as administrações de Covas e Maluf destacam-se das demais por ocuparem isoladamente quadrantes bem específicos, o que diferencia os padrões de investimentos desses prefeitos em relação a todos os demais e também os diferencia entre si. A administração Covas privilegiou as áreas com rendimentos dos chefes bem abaixo da média do município (aproximadamente R\$ 851,00, enquanto a média do município, em 1999, era de aproximadamente R\$ 1.200,00) e com crescimento populacional bastante significativo – áreas com crescimento típico de 2,55% ao ano, um percentual bastante

elevado. Essas áreas, muito provavelmente, correspondem a espaços periféricos, com características sócio-econômicas ruins e forte crescimento demográfico (periferia em crescimento). Por tudo isso, pode-se dizer que os investimentos em infra-estrutura viária de pequeno porte realizados na administração Covas foram os mais socialmente redistributivos, o que diferencia essa administração de todas as demais.

A administração Maluf, por sua vez, apesar de também privilegiar áreas com crescimento populacional significativo (1,25% ao ano, em média, no período 1991-2000), reverteu os investimentos em pequenas obras de infra-estrutura viária para espaços com renda do chefe acima da média do município (aproximadamente R\$ 1.350,00). Esses investimentos da administração Maluf, portanto, podem ser caracterizados como socialmente regressivos, pois foram destinados especialmente para áreas sócio-economicamente favorecidas, ainda em crescimento populacional.

Com base nessa caracterização sintética de cada uma das administrações, pudemos notar que cada um dos prefeitos de São Paulo apresentou padrões de investimento em pequenas obras de infra-estrutura viária bastante peculiares, ao longo do período 1975-2000. Os padrões mais gerais encontrados ao longo desse artigo são sintetizados na próxima seção.

Considerações Finais

A análise dos investimentos de pequeno porte em infra-estrutura viária nas diferentes administrações municipais ao longo do período 1975-2000 revelou muitas diferenças em relação aos padrões observados no caso dos totais investidos em infra-estrutura nesse mesmo período, apesar de algumas similaridades. Os investimentos de pequeno porte representam apenas uma pequena parcela dos totais investidos em infra-estrutura, sendo mais significativos, relativamente, nas administrações de Covas e Curiati. Em termos de valores absolutos, destacam-se as administrações de direita, especialmente as de Setúbal, Reynaldo e Jânio, que também apareciam com destaque no caso dos totais investidos, ao lado de Maluf. Essas administrações de direita são aquelas que apresentam também os maiores valores médios por contrato, repetindo o padrão de concentração de vitórias observado no caso dos totais investidos. Contudo, a análise mais pormenorizada dos conteúdos sociais dos espaços que receberam esses investimentos

indicou um cenário mais complexo do que aquele observado anteriormente, indicando que a clivagem político-ideológica entre a esquerda e a direita não explica mais tão claramente os padrões de investimento, apontando para outras lógicas explicativas no caso dos pequenos investimentos.

Isso foi confirmado na análise dos investimentos destinados aos diferentes grupos sociais. Observamos que, de modo geral, os espaços habitados atualmente pelas classes médias foram os mais beneficiados ao longo do tempo, apesar de uma tendência de queda. Os espaços habitados pelos mais ricos foram os que menos receberam investimentos, apesar de uma significativa tendência de elevação. Os espaços habitados hoje pelas classes mais pobres também receberam investimentos significativos, especialmente nas administrações de Covas – que já apresentava um perfil socialmente redistributivo quando da análise dos totais investidos em infra-estrutura – e na administração Maluf, o que representou uma surpresa, uma vez que as análises anteriores destacavam seus investimentos em espaços das classes mais favorecidas. Isso parece apontar para o fato de que os pequenos investimentos em infra-estrutura viária obedecem a uma lógica bastante diversa daquela que rege os grandes investimentos viários. Esses pequenos investimentos, com impactos bastante localizados, muito provavelmente são explicados por dinâmicas políticas locais – articulação entre administradores regionais, vereadores com bases eleitorais locais e técnicos da secretaria – padrões estes que não puderam ser explorados no âmbito desse artigo.

Outro elemento destacado na análise dos padrões de investimentos de pequeno porte foi a grande proporção de recursos revertidos para áreas de grande concentração populacional e com crescimento populacional significativo. Também se verificou que mesmo áreas pouco ocupadas e com baixo crescimento demográfico receberam investimentos significativos, o que pode apontar para uma antecipação de investimentos estatais em infra-estrutura básica em áreas de ocupação futura.

Por fim, a caracterização sintética de cada uma das administrações permitiu diferenciar as administrações de Covas e Maluf, que apareciam como socialmente redistributivas: enquanto Covas priorizou os investimentos para espaços com forte crescimento demográfico e baixa renda dos chefes de domicílio (áreas de periferia em expansão), Maluf priorizou as áreas com rendimento do chefe acima da média do município, também em crescimento (provavelmente áreas de classe média já consolidadas). As administrações Curiati, Jânio e Reynaldo privilegiaram os espaços de baixa renda já

consolidados, com baixo crescimento populacional, e as administrações Setúbal, Erundina e Pitta investiram mais em áreas consolidadas com população melhor inserida sócio-economicamente.

Todos esses resultados apontaram para a importância da análise detalhada dos padrões de investimentos encontrados em cada administração e destacaram a importância da atuação do Estado, por meio de políticas públicas como essa, para a construção dos diferentes espaços do município de São Paulo e para o beneficiamento dos diversos grupos sociais habitantes da cidade.

Bibliografia

AMES, B. "Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation". *American Journal of Political Science*, vol. 39, nº 2, 1995.

BOBBIO, N. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. São Paulo, Ed. Unesp, 2001.

BONDUKI, N. "Depoimento". *Espaço e Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, Ano XVII, 2001, (nº 42).

BONDUKI, N. & ROLNIK, R. "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, 1982.

FARIA, V. "A Conjuntura Social Brasileira: Dilemas e Perspectivas". *Novos Estudos CEBRAP*, nº 33, 1992.

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FIZSON, J. *A política nacional de saneamento de 1968 a 1984: o caso do Planasa*. Rio de Janeiro, Ensp/Fiocruz, 1990 (dissertação de mestrado).

GOHN, M. *Movimentos sociais e luta pela moradia*. São Paulo, Ed. Loyola, 1991.

JACOBI, P. *Movimentos Sociais e políticas públicas*. São Paulo, Cortez Ed, 1989.

- KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
- LEME, M. "A formação do pensamento urbanístico em São Paulo, no início do século XX". *Espaço e Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, nº 34, 1991.
- MARQUES, E. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Revan/Fapesp, 2000.
- MARQUES, E. *Redes Sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo, Ed. Annablume, 2003.
- MARQUES, E. & BICHIR, R. "Padrões de investimento estatal em infra-estrutura viária em São Paulo 1978-98". *Revista São Paulo em Perspectiva*, vol. 14, nº 4, 2001a.
- MARQUES, E. & BICHIR, R. "Estado e espaço urbano - Revisitando criticamente as explicações correntes sobre as políticas estatais urbanas". *Revista de Sociologia e Política*, nº 16, 2001b. (Revista do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná).
- MARQUES, E. & BICHIR, R. "Investimentos públicos, infra-estrutura urbana e produção da periferia em São Paulo". *Espaço e Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, Ano XVII, 2001, nº 42, 2001c.
- MARQUES, E. & BICHIR, R. "Clivagens ideológicas e empresas privadas nos investimentos públicos urbanos – São Paulo, 1978-1998". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 50, outubro de 2002.
- MARQUES, E. & BICHIR. "Estado e empreiteiras II – permeabilidade e políticas urbanas em São Paulo (1978-1998)". *Revista Dados*, Vol.46, nº 1, 2003.
- MOISÉS, J. 1982. "O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais". In: Moisés, J. et alli. *Cidade, Povo e Poder*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- MOISÉS, J. & MARTINEZ-ALIER, V. 1978. "A revolta dos trens suburbanos ou patrão, o trem atrasou". In: Moisés, J.; Martinez-Alier, V. Oliveira, F. e Souza, S. *Contradições urbana e movimentos sociais*. São Paulo: Paz e Terra/Cedec.
- PRÉTECEILLE, E. (2003). "A evolução da segregação social e das desigualdades urbanas: o caso da metrópole parisiense nas últimas décadas". *Caderno CRH*, nº 38, jan/jun 2003. Salvador – Bahia: EDUFBA/CNPq.
- SADER, E. *Quando novos personagens entram em cena*. São Paulo, Paz e Terra, 1988.