

Eduardo Cesar Marques

**REDES SOCIAIS E PERMEABILIDADE DO
ESTADO: INSTITUIÇÕES E ATORES POLÍTICOS
NA PRODUÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA URBANA
NO RIO DE JANEIRO**

Tese de doutorado apresentada ao
Departamento de Ciência Política do
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da
Universidade Estadual de Campinas,
sob orientação da
Profª Drª Argelina Maria Cheibub Figueiredo

Este exemplar corresponde à
redação final da tese defendida e aprovada
pela Comissão julgadora em 08/10/1998

Profª Drª Argelina Maria Cheibub Figueiredo
Profª Drª Maria Hermínia Tavares de Almeida
Prof. Dr. Sebastião de Velasco e Cruz
Prof. Dr. Bruno Wilhelm Speck
Prof. Dr. Renato R. Boschi

Resumo

Esta tese analisa detalhadamente a política pública de saneamento básico no Rio de Janeiro entre 1975 e 1996. Partindo de uma extensa pesquisa empírica dos investimentos realizados pela empresa concessionária – a Cedae – são analisados os aspectos temporais e espaciais da política de investimentos, assim como a distribuição dos contratos da companhia com empreiteiras e projetistas. Esses resultados e processos são cotejados com as explicações correntes encontradas na literatura de estudos urbanos e políticas públicas, com o objetivo de mostrar a incapacidade desses quadros analíticos de dar conta dos fenômenos observados.

Uma explicação alternativa é então construída, por meio de uma análise detalhada dos padrões de relações interpessoais presentes na comunidade profissional da área de saneamento. Para tal, submetemos os resultados de inúmeras entrevistas com profissionais do setor a técnicas de análise de redes sociais, que nos permitem acompanhar a constituição e transformação do campo profissional do setor. Nossa abordagem mostra como os padrões de relacionamento da comunidade e sua dinâmica explicam o desenrolar da política pública e a consolidação da Cedae como organização. Os padrões de relação entre Estado e sociedade também são explicados por essa rede, sugerindo que a associação de políticos e empreiteiras com partes da burocracia técnica da empresa é originária dos mesmos padrões que explicam a coesão da organização estatal.

Esta tese foi realizada com apoio financeiro do CNPq e da FAPESP, a primeira para minha manutenção e um período de estadia na Columbia University em Nova Iorque (Bolsa Sanduíche) e a segunda para minha manutenção e financiamento de parte da pesquisa empírica (Reserva Técnica). A investigação contou ainda com recursos da Fundação Ford e da Anpocs, que financiaram uma outra parte da pesquisa. Agradeço a essas entidades pelo apoio recebido, sem o qual a realização do presente trabalho não teria sido possível.

Agradecimentos

Foram tantas as pessoas que me auxiliaram na elaboração e desenvolvimento desta tese, que é quase impossível não cometer injustiças. Fica aqui o meu agradecimento geral àqueles não incluídos explicitamente por falta de espaço.

Tentando obedecer à cronologia, em primeiro lugar agradeço aos que me incentivaram a entrar para o doutorado e aos que me acolheram na Unicamp, em especial aos professores Philip Gunn da FAU/USP e Sebastião Velasco e Cruz do IFCH/Unicamp.

Aos amigos e colegas Edmilson Lopes e Haroldo Torres, com os quais mantive um grupo de estudos muito fértil e agradável, assim como a Marta Arretche, minha principal interlocutora na área da ciência política. Aos três, agradeço as inúmeras oportunidades de discutir uma grande variedade de assuntos, de grande e nenhuma importância, pois o diletantismo das idéias é sem dúvida um pressuposto da boa atividade intelectual.

A inúmeros colegas da ENSP, agradeço o apoio durante minha passagem pela instituição, destacando todo o apoio que recebi de Alberto Najar, amigo e companheiro fraterno de discussões e batalhas. Sua ajuda nesta tese e sua influência intelectual sobre mim são enormes, e acho que maiores do que ele imagina.

Agradeço do coração a todos que viabilizaram minha estada na Columbia University, sem o que esta tese seria outra. O rumo da pesquisa foi alterado por influência de professores como Mustafa Emirbayer, Charles Tilly e, especialmente, Ira Katznelson, que me acolheu generosamente e me acompanhou com rigor e competência.

Fica também um especial agradecimento a Ann Mische, amiga querida, que me ajudou em inúmeros momentos. Impossível não registrar o mais carinhoso agradecimento aos que me acolheram em Nova Iorque, especialmente a Pedro Camargo, que me recebeu fraterna e calorosamente. Sem sua ajuda, embora indireta, esta tese talvez tivesse tomado outros rumos.

Na realização da pesquisa, agradeço às inúmeras pessoas que se envolveram com a coleta e o processamento dos dados, assim como com o tratamento do texto: Carolina Moretti, Lizete Rubano, Mônica Magalhães, Júlio, Márcio e Clara Cescato. Agradeço também a Fátima Pina pela ajuda com as bases cartográficas, assim como a Cristina Fonseca por me ajudar nas entrevistas (mais do que ela imagina).

A Pedro, que ajudou muito com as ilustrações.

Por fim, três agradecimentos mais amplos do que a tese, dizendo também respeito a mim:

A Marlina e Amadeu, por toda a ajuda durante o doutorado e especialmente, mas muito especialmente mesmo, por terem me apresentado à perseverança, à curiosidade e ao prazer de descobrir e conhecer.

A Argelina Figueiredo por ter deixado a sua marca no trabalho como orientadora atenciosa e precisa mas, mais do que isto, por ter deixado a sua marca em mim como exemplo de pluralismo, de respeito e o testemunho de que é possível desenvolver uma postura acadêmica sofisticada e de alta qualidade sem perder a humildade.

A Renata. Pela vida e por toda a enorme ajuda, mas principalmente por seus olhos, seu corpo e sua alma.

Índice

Resumo	I
Agradecimentos	II
Índice	IV
Ilustrações	VI
Abreviaturas e Siglas Utilizadas	VII

Introdução	I
-------------------	----------

Parte I - Quadro Conceitual e Histórico

Capítulo 1: Estado, atores e relações, ou como as relações individuais e as organizações se constroem e reconstroem	II
1.1. Os estudos urbanos e de política e a presente pesquisa	11
1.2. Redes, elites e comunidades profissionais	15
1.3. Comunidade, setor e <i>Policy domain</i> : ator ou ambiente?	23
1.4. Relações Pessoais, Organizações e permeabilidade do Estado no Brasil	25

Capítulo 2: A cidade do Rio de Janeiro e as infra-estruturas de saneamento	33
2.1. O espaço urbano e o saneamento básico no Rio de Janeiro	34
2.1.1 Os saberes sobre a saúde	35
2.1.2. As intervenções urbanas e de saneamento no Rio de Janeiro	37
2.1.3. As transformações na cidade e a Reforma Passos	40
2.2. Décadas de 1920 e 1930: o setor se transforma	42
2.2.1. O Rio de Janeiro nas décadas de 1930 a 1960	45
2.2.2. O saneamento no Rio de Janeiro das décadas de 1930 a 1960	47
2.3. Década de 1960: o setor se transforma novamente	52
2.3.1. A Implantação da política nacional	54
2.3.2. O Rio de Janeiro dos anos 60 à fusão	58

Parte II - A política de saneamento no Rio de Janeiro

Capítulo 3: A política de saneamento e os investimentos da Cedae	64
3.1. A dinâmica das políticas nacionais	64
3.2. Os investimentos e seus possíveis nexos causais	71
3.2.1 A política nacional e os recursos para o setor	73
3.2.2. Eleições e governos	79
3.2.3. As políticas de água e esgotos	87
Capítulo 4: Os espaços da cidade e os investimentos	89
4.1. Algumas questões metodológicas sobre as bases espaciais	89
4.2. O Rio de Janeiro e seus espaços	91
4.3. A distribuição dos investimentos nos espaços da cidade	99
4.4. As políticas nos diversos espaços	107
4.4.1. Periferias	107
4.4.2. Favelas e subúrbios	112
4.4.3. Zona Sul/Niterói, Barra/Jacarepaguá e Centro ampliado/Ilha do Governador	117
4.5. Resumindo tendências e buscando um padrão na ação do Estado	120

Capítulo 5: Os capitais do setor e suas vitórias	122
5.1. Licitações e contratos: Evolução do Arcabouço Institucional	123
5.2. Corrupção, Licitações e Contratos	127
5.2.1. Definições	128
5.2.2. Os "vícios" das licitações e da execução dos contratos	129
5.2.3. Licitações e redes	131
5.3. O setor de construção pesada no Brasil	133
5.4. As empresas do Rio de Janeiro	139
5.5. As licitações da Cedae	140
5.5.1. Os maiores vencedores	144
5.5.2 A localização e o escopo das obras das maiores vencedoras	148
5.6. Empreiteiras e política pública no Rio de Janeiro	150
Parte III - O setor saneamento e sua rede	
Capítulo 6: O setor saneamento no Rio de Janeiro e a Cedae	153
6.1. A comunidade dos engenheiros: as associações representativas e as escolas	154
6.2. O setor em 1975: As redes das três empresas e a constituição da Cedae	161
6.2.1. A Sanerj	162
6.2.2. A Esag	165
6.2.3. A Cedag	167
6.3. A rede da Cedae em sua formação	169
Capítulo 7: A Cedae e suas redes	175
7.1. Relações pessoais e Estado no Brasil	176
7.2. A Rede da Cedae e sua Dinâmica	178
7.2.1. Algumas escolhas metodológicas do estudo	178
7.2.2. Gerações e carreiras na rede do setor	179
7.2.3. A rede entre 1975 e 1982 - T1	182
7.2.4. A rede entre 1983 e 1986 - T2	186
7.2.5. A rede entre 1987 e 1990 - T3	189
7.2.6. A rede entre 1991 e 1994 - T4	192
7.2.7. A rede entre 1995 e 1996 - T5	196
7.3. Organização, política e redes	199
7.3.1. Caracterização geral da evolução da rede	199
7.3.2. Resumindo as tendências	202
Capítulo 8: O setor, a política e seus vitoriosos	207
8.1. A rede de grupos e empresas do setor e sua evolução	207
8.2. Posições na rede, capitais e vitórias	209
8.3. A permeabilidade explica as vitórias	211
Conclusão	214
Anexos	
Anexo 1: Metodologia da produção da base espacial	222
Anexo 2: Metodologia de análise dos investimentos e Mapas	226
Anexo 3: Metodologia para a construção e a análise das redes	230
Bibliografia	238
Periódicos Consultados	257

Ilustrações:

Gráfico 1 -	Total dos investimentos aplicados na Região Metropolitana (R\$ 31/12/96)	72
Gráfico 2 -	Origem dos recursos aplicados	74
Gráfico 3 -	Informações Contábeis Escolhidas	75
Gráfico 4 -	Índice de comprometimento financeiro e saldo anual (R\$ dez. 1996)	78
Gráfico 5 -	Ocorrência de Eleições e Política de Saneamento	80
Tabela 1 -	Composição do Conselho de Administração da Cedae	84
Gráfico 6 -	Distribuição dos recursos por administração estadual	85
Gráfico 7 -	Evolução do investimento médio por administração estadual	86
Mapa 1 -	Distribuição espacial dos grupos de unidades na Região Metropolitana	93
Gráfico 8 -	Distribuição dos investimentos por grupo espacial	99
Mapa 2 -	Investimento total das médias por período 1975 – 1996	100
Gráfico 9 -	Comparação entre as políticas por tipo de espaço	102
Tabela 2 -	Investimentos por administração estadual	103
Gráfico 10 -	Participação dos espaços no total anual investido	105
Gráfico 11 -	Participação dos espaços no total anual investido (sem a Barra e Jacarepaguá)	106
Tabela 3 -	Investimentos por grupo espacial (R\$ per capita dez 1996)	108
Gráfico 12 -	Investimentos nas periferias e na zona oeste	109
Gráfico 13 -	Investimentos nas favelas e na área suburbana	113
Gráfico 14 -	Investimentos nos espaços das classes altas	117
Tabela 4 -	Participação das empreiteiras nas 500 maiores empresas privadas nacionais	138
Gráfico 15 -	Participação das empresas no total licitado	141
Gráfico 16 -	Valores por tipo de empresa	142
Gráfico 17 -	Concentração dos contratos	143
Tabela 5 -	Valores totais de contratos por empreiteira	145
Figura 1 -	Tipos de empreiteiras segundo o padrão de vitórias	146
Gráfico 18 -	Participação das empresas de fora nos contratos	147
Tabela 6 -	Técnicos da Cedae com participação em diretorias de entidades	159
Figura 2 -	Posição relativa das entidades da comunidade	160
Figura 3 -	Rede da Sanerj em 1975 (Sociograma)	162
Figura 4 -	Rede da Esag em 1975 (sociograma)	166
Figura 5 -	Rede da Cedag em 1975 (sociograma)	168
Figura 6 -	Rede da Cedae em 1975 (sociograma)	170
Figura 7 -	Rede da Cedae em 1975 (MDS)	173
Figura 8 -	Rede da comunidade com origem dos funcionários da Cedae (MDS)	183
Figura 9 -	Rede da comunidade com grupos e diretorias 1975-82 (MDS)	184
Figura 10 -	Rede da comunidade com grupos e diretorias 1983-86 (MDS)	187
Figura 11 -	Rede da comunidade com grupos e diretorias 1987-90 (MDS)	190
Figura 12 -	Rede da comunidade com grupos e diretorias 1991-94 (MDS)	194
Figura 13 -	Rede da comunidade com grupos e diretorias 1995-96 (MDS)	197
Tabela 7 -	Evolução dos vínculos segundo a origem	199
Gráfico 19 -	Total de Vínculos por tipo de relação	201
Figura 14 -	Redes de Negócios (sociogramas)	205
Tabela 8 -	Resultados da análise de regressão dos modelos (coeficientes)	210
Mapa 3 -	Investimentos Médios Anuais Governo Faria Lima – 1975 a 1978 (R\$ de dez 96)	228
Mapa 4 -	Investimentos Médios Anuais Governo Chagas Freitas – 1979 a 1982 (R\$ de dez 96)	228
Mapa 5 -	Investimentos Médios Anuais Governo Leonel Brizola – 1983 a 1986 (R\$ de dez 96)	228
Mapa 6 -	Investimentos Médios Anuais Governo Moreira Franco – 1987 a 1990 (R\$ de dez 96)	229
Mapa 7 -	Investimentos Médios Anuais Governo Leonel Brizola – 1991 a 1994 (R\$ de dez 96)	229
Mapa 8 -	Investimentos Médios Anuais Governo Marcelo Alencar – 1995 a 1996 (R\$ de dez 96)	229

Abreviaturas e Siglas Utilizadas

ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (depois Sanitária e Ambiental)
AESBE – Associação das empresas de saneamento básico
ASEAC – Associação dos Empregados de Nível Superior da Cedae
ASSEMAE – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
BID – Bando Inter-Americano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Mundial
BNH – Banco Nacional da Habitação
CAES – Comissão de Águas e Engenharia Sanitária
CEF – Caixa Econômica Federal
Cedag – Companhia Estadual de Águas da Guanabara
Cedae – Companhia Estadual de Águas e Esgotos
DAE – Departamento de Água e Esgotos
DAG – Departamento de Águas (depois também usada para Distrito de Água)
DER – Departamento de Estradas de Rodagem
DNOS – Departamento Nacional de Obras de Saneamento
ENSP – Escola Nacional de Saúde Pública
Esag – Empresa de Saneamento da Guanabara
FAE – Fundo Estadual de Águas e Esgotos
FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz (antes Instituto Oswaldo Cruz)
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNU – Federação Nacional dos Urbanitários
IAP – Instituto de Aposentadorias e Pensões
IES – Instituto de Engenharia Sanitária
IAE – Instituto de Águas e Esgotos
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
PDS – Partido Democrático Social
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PLANASA – Plano Nacional de Saneamento
PSD – Partido Social Democrático
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
Sanerj – Empresa de Saneamento do Estado do Rio de Janeiro
SEAERJ – Sociedade dos Engenheiros e Arquitetos do Estado do Rio de Janeiro
SFAE – Serviço Federal de Águas e Esgotos
SESP – Serviços Especiais de Saúde Pública
SUCESA – Superintendência Central de Engenharia Sanitária
SURSAN – Superintendência de Urbanização e Saneamento
UDN – União Democrática Nacional

Introdução

Esta tese apresenta uma investigação detalhada de uma política pública urbana - a política de saneamento básico na cidade do Rio de Janeiro, englobando os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário entre 1975 e 1996, período em que o serviço esteve a cargo de uma concessionária estadual de águas e esgotos - a Cedae.

A pesquisa teve como base dois eixos analíticos articulados. No primeiro, a política de investimentos da empresa estatal foi examinada, dando-se especial atenção a suas dinâmicas espaciais e temporais. Em um segundo eixo de análise, estudou-se detalhadamente a constituição e transformação do setor saneamento no Rio de Janeiro, incluindo membros de associações profissionais, empreiteiros e técnicos do Estado. A integração dos dois eixos de investigação permitiu explicar um grande número de dinâmicas das políticas públicas a partir dos padrões de relação entre esses atores no interior da comunidade profissional na área de saneamento.

Acreditamos que a literatura que tem analisado as políticas públicas urbanas realizou um considerável avanço na compreensão da ação dos múltiplos atores presentes na cena urbana bem como das consequências de sua ação sobre o espaço e sobre os diversos grupos sociais. Entretanto, o núcleo central de fenômenos importantíssimos das políticas públicas urbanas não foi ainda atingido, especialmente no que diz respeito à dinâmica da luta política e à relação entre os atores. Entre essas questões, citamos como exemplo o modo como os diversos interesses e estratégias dos atores se associam, entram em luta e se hierarquizam, assim como os mecanismos que os transformam em pressões sobre o aparelho de Estado. Também permanece praticamente inexplorada a forma pela qual essas pressões se integram aos interesses dos grupos no interior da burocracia e resultam em linhas de política efetivamente implementadas. Foram questões como essas que motivaram esta tese.

A marca da análise é a, sua busca ativa em descobrir fenômenos e processos novos, em inovar metodológica e analiticamente, e em contribuir, através disso, tanto para as discussões intelectuais sobre o tema, quanto para as práticas de intervenção sobre a realidade concreta das políticas estatais e das cidades brasileiras. Nesse sentido, uma série de características do estudo merece ser destacada, para melhor situar o leitor.

Primeiramente, optamos por uma abordagem detalhada quanto aos diversos fenômenos envolvidos na política estudada, em vez de realizarmos um estudo menos detalhado mas que permitisse comparações com outras políticas ou com o mesmo tipo de política em espaços distintos.

Em segundo lugar, o trabalho aborda uma política desenvolvida por um nível sub-nacional de governo. Embora levando em conta de forma destacada as dinâmicas sociais e políticas nacionais, assim como as

ações do governo federal, o objeto é uma política a cargo de um governo estadual, envolvendo a totalidade da política na região metropolitana durante o período. Discutimos então, as relações entre a política local e a política nacional, sem subordinar a primeira à segunda.

Além disso, a análise se aproxima muito da escala dos atores atuantes na política, embora evite posturas de individualismo metodológico. Focalizamos com destaque os padrões de relações que se estabelecem entre os atores presentes no interior da comunidade profissional da área de saneamento no Rio de Janeiro. A reconstituição analítica desta última, possibilitada pela intensa utilização de técnicas e métodos de análise de redes sociais, permitiu-nos construir um estruturalismo *a posteriori*. Nesse tipo de abordagem, as estruturas que constroem os atores e influenciam as suas estratégias, preferências e percepções nos são indicadas pela própria distribuição de vínculos presente empiricamente na situação estudada, e não por qualquer esquema ou conjunto de papéis pré-definidos.

Essa aproximação com relação aos atores e seus interesses foi também possível, em parte, pelo fato de a política estudada ter rebatimento espacial direto. Com isso, pudemos estudar o impacto da política sobre os diversos grupos sociais ao longo do tempo, nos vários espaços do Rio de Janeiro, assim como analisar a influência dos interesses dos produtores da cidade na política de saneamento.

Um outro aspecto importante do estudo está no fato de seu objeto ser uma política relativamente periférica no aparelho de Estado. Embora outras análises também se concentrem no estudo da burocracia responsável por políticas específicas, como Schneider (1991), Gouvêa (1994) e Martins (1985), elas trabalham com políticas de regulação econômica ou de promoção da industrialização. A presente pesquisa, ao contrário, analisa uma iniciativa estatal distante do núcleo duro da ação do Estado. Com relação a isso, vale acrescentar que foi estudada a totalidade da política de uma certa agência em uma região metropolitana específica, e não programas ou projetos isolados, que permitem apenas uma apreciação parcial da iniciativa estatal no setor.

Esses aspectos analíticos e metodológicos permitem a determinação de fenômenos e processos novos, ainda não descritos pela literatura, seja a de estudos urbanos, seja a que enfoca o Estado e as políticas públicas. Da mesma forma, conseguimos obter evidências que contradizem conceitos e versões presentes nessas literaturas para fenômenos já descritos e conhecidos. A pesquisa possibilitou ainda, a partir de suas descobertas empíricas e metodológicas, avançar na construção de um novo arcabouço analítico para o estudo das relações entre Estado e setor privado nas políticas públicas.

No que se segue, apresentamos a estrutura do trabalho e o conteúdo de cada capítulo. ao mesmo tempo, adiantamos sucintamente alguns dos avanços e descobertas alcançados pelo estudo.

No capítulo I, da Parte I, apresentamos o quadro conceitual e analítico utilizado. O capítulo apresenta inicialmente uma rápida revisão dos grandes deslocamentos por que passaram as literaturas urbana e a

relativa a políticas públicas nos últimos anos, de forma a situar a postura analítica adotada na investigação. Em seguida, discutimos os mais importantes argumentos apresentados pela literatura de análise de redes sociais sobre a idéia geral da chamada sociologia relacional bem como os argumentos relativos a elites políticas e econômicas, poder e corporações. A seguir, discutimos o recorte utilizado na tese elaborado a partir dos conceitos de comunidade, setor e domínio de política pública. Por fim, construímos analiticamente o instrumental a ser utilizado nos capítulos subseqüentes. Esse instrumental será novamente discutido na Conclusão, à luz das evidências empíricas obtidas no decorrer do trabalho.

As formas de constituição das políticas, do espaço urbano no Rio de Janeiro, e mesmo da comunidade profissional da área de saneamento são históricas e "*path dependent*". Isso quer dizer que são constrangidas e direcionadas pelos caminhos históricos percorridos pelos aparelhos estatais, pela configuração do espaço metropolitano carioca e pelos vínculos que ligam indivíduos e grupos na comunidade. Por essa razão, iniciamos o trabalho por um amplo relato histórico do setor saneamento e da cidade do Rio de Janeiro, de forma integrada. Esse é o conteúdo do Capítulo 2. Nesse capítulo, acompanhamos a formação e a transformação do setor estatal responsável pelo saneamento básico desde o período em que se iniciaram as preocupações com a higiene na segunda metade do século XIX, até a consolidação da primeira política nacional de grande abrangência no setor na década de 1970. Esta última emoldurou os processos observados na esfera local no início do nosso período de estudo (1975), quando os serviços eram realizados por três empresas estatais distintas. De forma paralela, acompanhamos resumidamente a construção histórica da cidade do Rio de Janeiro, dando especial ênfase às infra-estruturas urbanas. Foi a partir dos sistemas e equipamentos existentes em 1975 que se deram os investimentos em obras e serviços a serem analisados nos capítulos subseqüentes.

O Capítulo 3 abre a Parte II desta tese, onde analisamos a política de investimentos para a região metropolitana como um todo. Essa política é confrontada com a política nacional no período para uma discussão das relações entre ambas, e para o estabelecimento de um quadro geral a partir do qual os capítulos seguintes deverão trabalhar.

Esse esforço permite ressaltar dimensões novas na relação entre as políticas federal e local. O setor saneamento foi objeto, assim como diversos outros, de políticas federais específicas por parte dos governos militares. A literatura sobre o assunto é fortemente centrada na análise da política nacional e toma como princípio a idéia de que as políticas locais se caracterizariam por serem meros rebatimentos da primeira. Nossa análise demonstra o contrário. Podemos observar uma relativa independência da política da Cedae com relação às dinâmicas de política e de investimento federais, não somente no final da década de 1980, quando a política nacional estava em colapso e enfrentava crise profunda, mas já em meados dos anos 1970.

Entre as diversas características que podemos observar comprovando tal independência, vale adiantar aqui a política tarifária e as fontes financeiras para as políticas cariocas, menos originadas, menos do que se

considera, do sistema nacional de financiamento e independentes das diretrizes de realidade tarifária prescritas pelo BNH. Como veremos detalhadamente, tudo indica que as políticas do período militar no setor se caracterizaram, ao menos no Rio de Janeiro, por uma "irrealidade" tarifária. Ao contrário do que sustenta a literatura, a realidade tarifária foi implantada no final da década de 1980, já em pleno regime democrático e fora do controle do modelo do BNH sobre a concessionária. A relação entre as duas políticas é fortemente mediada pelos jogos políticos federal e local, e pela forma como os inúmeros atores deles participam.

Essa e outras dimensões demonstram a importância da dinâmica política local e do funcionamento da própria política pública na esfera estadual, duas dimensões amplamente negligenciadas pela maior parte da literatura sobre o tema. Isso ocorreu mesmo durante o regime militar, pois, evidentemente, as lideranças e elites políticas locais não pararam de fazer política. Embora não estivessem ocorrendo as discussões das grandes linhas de política e não estivessem presentes condições para um mínimo de "accountability" por parte das autoridades públicas, o jogo do poder continuou a influenciar as políticas estatais.

Quando nos referimos à importância da política local, no entanto, não temos em vista uma possível ligação entre eleições e ciclo de investimentos. É óbvio o efeito da ocorrência de eleições periódicas e competitivas sobre o conteúdo e o ritmo das políticas do Estado, justamente por introduzirem "accountability" no jogo da política e por influenciarem o cálculo dos mais diversos atores. Entretanto - e essa é uma outra contribuição importante do estudo - sustentamos que não há relação direta entre os ciclos eleitorais e os ciclos de investimento público em infra-estrutura. Esse fato fica comprovado pela análise dos investimentos da Cedae, tanto de forma agregada, quanto para espaços e políticas específicas. Na maior parte das vezes, a influência das eleições se faz sentir no ritmo das obras (e das inaugurações), em alguns programas especiais que têm existência curta (e que no cômputo geral dos recursos apresentam pequena representatividade) e nas obras realizadas diretamente pelo órgão estatal, com pessoal e material próprios, e cuja utilização não está submetida às inúmeras restrições legais e administrativas sobre as obras contratadas (que representam o maior volume de recursos aplicados).

Explicada a dinâmica global da política, no Capítulo 4 analisamos seus aspectos espaciais. A partir de um modelo espacial desenvolvido para a distribuição dos investimentos,¹ são apresentados e discutidos os perfis de investimento em cada um dos espaços da região metropolitana. A análise dos perfis nos permite a discussão dos aspectos distributivos e das diretrizes das políticas em cada momento e em cada administração estadual, ao longo do tempo.

¹ Para o desenvolvimento do modelo, voltamos a utilizar a metodologia inovadora desenvolvida anteriormente em Marques (1993), Marques e Najjar (1995) e Marques (1998).

Essa análise espacial também permitiu detectar dinâmicas novas e não estudadas pela literatura especializada. Em primeiro lugar, demonstra-se que os espaços periféricos receberam investimentos consideráveis já na década de 1970, muito antes do que se considera corriqueiramente. Embora tenha sido aproximadamente paralelo ao II PND em nível nacional, esse investimento não pode ser explicado por ele, pela independência entre as políticas local e federal já mencionada. O período desse investimento demonstra a insuficiência das explicações sobre os investimentos públicos em infra-estrutura baseadas única ou principalmente na ação dos movimentos sociais urbanos atuantes a partir de meados da década de 1980. Paralelamente, observamos um patamar de investimentos elevado e crescente nas áreas habitadas pela população de alta renda e objeto de intensa produção do grande capital imobiliário de incorporação. Apesar da importância dos investimentos, seu patamar é inferior ao estabelecido na literatura relevante, que dá aos capitais imobiliários e de incorporação o estatuto de principais atores na produção do espaço urbano brasileiro.

O perfil geral dos investimentos em regiões habitadas majoritariamente por populações de renda, escolaridade e inserção profissional altas e baixas também contradiz o que estabelece em geral a literatura sobre o tema especializada com relação aos espaços urbanos brasileiros (e mesmo o senso comum do discurso político). Obtivemos perfis que demonstram que os investimentos nos espaços de menor renda foram mais altos durante o final da década de 1970 e assim permaneceram até a segunda metade da década de 1980. Foi a partir daí, sob governos democráticos e eleitos e com movimentos sociais organizados e atuantes, que os investimentos nas áreas de maior renda superaram os realizados em favelas e periferias. Essa dinâmica, porém, voltou a se inverter durante a década de 1990.

Como veremos, a análise dos investimentos governo a governo também permite caracterizá-los, da mesma forma que o estudo detalhado dos perfis de investimento em cada espaço permitem discutir políticas e programas específicos. Nesse particular, discutimos por exemplo, o caráter episódico e a precariedade operacional das políticas para as favelas cariocas, descrevendo, inclusive de forma detalhada, o desenrolar de um programa que exemplifica com clareza a importância de uma dimensão ainda não estudada das políticas de saneamento que se revela cada vez mais importante caracterizar: o preconceito e a concepção de hierarquia social que impregnam profundamente as ações da maior parte dos engenheiros do setor. Graças aos investimentos nas periferias e favelas, "impulsionados" por burocracias técnicas e políticos ou "arrancados" por movimentos sociais, a segregação dos serviços se dá hoje, cada vez menos, pelas taxas de cobertura e, cada vez mais, pelas diferenças na qualidade do atendimento, na operação e manutenção, na frequência dos serviços, etc. É cada vez mais fundamental, para a explicação da segregação na prestação dos serviços de infra-estrutura urbana, a diferença entre políticas integradas aos fluxos administrativos e técnicos da empresa e iniciativas episódicas e sempre "experimentais". Igualmente importante para se determinar os efeitos redistributivos das políticas de infra-estrutura é o comportamento da burocracia técnica, para a maior parte da qual, é legítimo que,

havendo escassez (de água, recursos, materiais), os “pobres recebem depois” dos ricos, em um curioso paralelo da famosa frase de Berlinguer (1982): “os pobres morrem antes”.

Após a análise geral da política e de seus aspectos espaciais, passamos ao estudo dos vencedores das licitações, analisando no Capítulo 5 as empresas privadas que atuam no setor de obras públicas. Em primeiro lugar, apresentamos informações sobre os três conjuntos de regras jurídicas que disciplinaram as contratações do poder público no período estudado. Em seguida, estabelecemos alguns pontos de partida conceituais com relação a questões como licitações, corrupção e relações pessoais. Na terceira parte do capítulo, discutimos o setor de obras públicas no país e acrescentamos algumas particularidades conceituais, para dar conta da ação de empresas que atuam em âmbito de escala local. Por fim, apresentamos e discutimos detalhadamente as estatísticas relativas aos vencedores das licitações da Cedae, destacando a dinâmica geral das vitórias ao longo do tempo e seus maiores vencedores.

A análise empírica das vitórias em licitações é, pelo que sabemos, totalmente inexplorada no Brasil, sendo consequentemente inovadoras quase todas as descobertas e conclusões a esse respeito estabelecidas por essa pesquisa. O estudo revelou uma enorme concentração das vitórias nas mãos de um pequeno número de empresas. Essas empresas se caracterizam por ser de porte médio e de atuação local, embora possamos verificar no decorrer do período, a “invasão” do mercado por empresas de porte bastante grande, o que é uma característica de obras federais. Esse “transbordamento”, assim como a análise da literatura de sociologia econômica do setor de obras públicas, permite caracterizar o mercado de obras públicas por meio de níveis hierárquicos, onde a competição é regulada por redes de relacionamentos entre pessoas e firmas, que podem ser invadidas a partir de cima por empresas de maior capital. No interior de cada nível, no entanto, a competição é regulada pela posição de cada empresa na rede de contatos e relações entre pessoas, grupos e organizações. A pesquisa ainda demonstra empiricamente a importância dos arcabouços jurídicos na estruturação da competição no setor, indicando os efeitos de longo e curto prazo das mudanças legais referentes a licitações de obras públicas.

O Capítulo 6 abre a Parte III da tese, destinada especialmente ao estudo da comunidade do setor saneamento no Rio de Janeiro e sua rede de relações. Esse capítulo apresenta a comunidade profissional do setor saneamento e suas entidades. Utilizando a análise de redes sociais, metodologia já discutida conceitualmente no Capítulo 1, apresentamos as entidades representativas atuantes na comunidade, assim como o relacionamento entre elas. Na seqüência, descrevemos as três empresas que deram origem à Cedae em 1975 e suas redes de relações respectivas. O final do capítulo apresenta a rede do setor no momento de criação da Cedae.

Como é freqüente nas políticas estatais, a dimensão institucional apresenta enorme importância na política de saneamento no Rio de Janeiro. Essa importância se deve, entre outras razões, ao fato de que a política foi elaborada e implementada por uma organização (a Cedae) que foi criada após a fusão dos

estados da Guanabara e do Rio de Janeiro com a incorporação de duas empresas estatais (a Esag e a Sanerj) a uma terceira (a Cedag). Esse processo marcou profundamente o setor no que diz respeito à identidade e ao comportamento dos técnicos. Mais importante ainda, foi a influência da origem dos funcionários sobre o padrão de relações interpessoais que estruturou a comunidade profissional na área de saneamento, já que a rede da Cedae se construiu ao longo do tempo, a partir da paulatina integração das redes correspondentes às empresas anteriores. A análise da comunidade, inclusive de suas entidades representativas e dos grupos e indivíduos do setor estatal, apresenta caráter inédito, desvendando uma importantíssima dimensão das organizações estatais ainda não explorado na literatura brasileira relevante.

No Capítulo 7 apresentamos e discutimos de maneira detalhada a rede de relações do setor durante o período de existência da Cedae. A análise permite descrever a rede do setor e suas transformações, assim como os padrões de relacionamento entre os indivíduos e grupos da empresa estatal e os elementos externos ao Estado, sejam políticos, empreiteiros e técnicos em geral.

O capítulo estuda a dinâmica da configuração da rede de relações nas comunidades no decurso das diversas administrações estaduais. A análise de redes permite estudar as posições, polarizações e proximidades de diretorias, presidentes e outros elementos importantes na administração da política. A partir desse estudo, discutimos a associação entre o que denominamos "poder posicional", associado a determinadas posições e padrões de relação no interior da rede, e o "poder institucional" oriundo do controle sobre cargos de comando na empresa e no executivo estadual.

O Capítulo 8, último da Parte III, completa a análise da política, apresentando o contexto relacional que explica o padrão de vitórias das empresas privadas do setor já estudado no Capítulo 5. Nele discutimos o quadro conceitual que permite caracterizar a permeabilidade do Estado. Em seguida, analisamos a relação entre os padrões de vitórias em licitações e diversas variáveis, tais como o capital da empresa, a proximidade do núcleo do executivo estadual e as diversas medidas de centralidade na rede associadas ao poder, à informação e ao prestígio.

Demonstramos que o padrão de vitórias das empreiteiras em licitações também é explicado pela rede de relações pessoais do setor e seus contatos. Ao contrário do que estabelece corriqueiramente a literatura especializada sobre o tema, o porte do capital e a proximidade com o núcleo do executivo (governador, secretários etc.) não explicam o padrão de vitórias, mas sim a ocupação de determinadas posições especiais na rede da comunidade, que garantem a certas empresas acesso privilegiado a informações. Apesar da pequena importância do tamanho do capital para a obtenção de vitórias, empresas de portes diferentes desenvolvem estratégias diferentes. Seja pelo desigual acesso a informações seja pelos diferentes tamanhos de seu capital. No entanto, a igualdade jurídica entre licitantes é uma ficção abstrata que quase não tem relação alguma com a forma pela qual opera o mercado de obras públicas.

O último capítulo apresenta as conclusões do estudo. Resumimos as principais dinâmicas observadas e de forma concomitante apresentamos os principais avanços da pesquisa em um nível mais analítico. Vale adiantar que a pesquisa representa um significativo avanço na discussão das políticas públicas urbanas no Brasil, assim como contribui para a área de estudos de políticas públicas, em especial no que diz respeito à permeabilidade do Estado e ao papel dos diversos atores na formulação das políticas.

Nessa perspectiva, vale salientar que a adoção de uma perspectiva analítica que privilegiasse a observação da "porosidade" das organizações estatais brasileiras não acrescentaria muito à literatura, além de deixar sem explicação a grande capacidade de realização de inúmeros setores e órgãos estatais do país nos últimos sessenta anos. A principal tarefa analítica, mais do que demonstrar o que o Estado brasileiro não tem quando comparado com os Estados dos países centrais (especialmente da Europa), é a descoberta do que ele é, e como se relaciona com a sua sociedade de forma única.² Esta tese parte da premissa básica de que mais necessário do que demonstrar a existência da privatização do público, verdadeira e visível a qualquer observador, é a tarefa de determinar as condições e processos que estão por trás não apenas dessa característica, mas também do seu oposto: a força estatal.

Assim, o tratamento conjunto da relação poder posicional/poder institucional e a explicação do padrão de vitórias das empresas privadas, para além das descobertas empíricas, leva à obtenção de um avanço analítico significativo, que talvez represente a mais importante contribuição de todo o trabalho. O estudo dessas duas dimensões permite problematizar a complexa relação entre indivíduos e organizações no Brasil, superando a simples consideração da baixa institucionalização ou da privatização do Estado brasileiro (graças à importância das relações pessoais), fenômeno já bastante explorado pela literatura relevante, no sentido de uma discussão de como a força (e a especificidade) da primeira é construída a partir da segunda. O poder institucional, ao contrário de fraco ou inexistente, opera conjugado e articulado com o poder posicional oriundo de determinados padrões de relação pessoal, e expressa a sua presença não apenas na rede da comunidade, mas também por meio da presença inegável de uma lógica institucional no cálculo dos funcionários do Estado. Da mesma forma, ao contrário de uma não existência ou de uma natureza frágil da organização ela tira sua força exatamente da construção e transformação

² Essa postura encontra paralelo na adotada por Katznelson com relação ao Estado norte-americano. Para ele, a afirmação de que o Estado norte-americano é fraco se origina de uma postura que tenta encontrar nele as características dos Estados europeus, em vez de buscar as condições e processos específicos a seu desenvolvimento que o fizeram único, como cada situação histórica é também única. Em suas próprias palavras (transcritas por mim): "como se pode caracterizar como fraco um Estado que se constituiu por meio de uma guerra de independência contra a mais importante potência mundial da época (a Inglaterra), expandiu, ocupou e consolidou um território quase cinco vezes maior que o original por meio de guerras contra a Espanha, o México e populações indígenas, vivenciou e recuperou-se de um guerra civil sangrenta, e desde então implementou uma política imperialista coerente através de diplomacia, comércio e ação militar direta, além de se envolver diretamente (e vencer) em duas guerras mundiais". Tanto a idéia do "excepcionalismo americano", quanto o comparativismo estático direto tentam procurar o que não existe e ficam impressionados com a sua falta. O paralelo com a situação brasileira é claro: enfatizar apenas a "porosidade" do Estado aos (e o seu uso pelos) interesses privados é perder de vista o fato de que a própria coesão do primeiro, por razões da construção histórica das instituições políticas brasileiras, se fez (e continua se fazendo) a partir de redes de relações da mesma natureza das que possibilitam a "porosidade".

paulatina da rede de relações da comunidade do setor, inclusive através das relações de natureza institucional que cresceram muito durante o período. As relações entre público e privado nas políticas públicas, por sua vez, são mais bem descritas a partir da categoria "permeabilidade", que deixa a delimitação entre os dois campos contingente da análise empírica, além de deixar aberta a possibilidade da existência de uma "zona de sombra" entre os dois campos. Essa permeabilidade, ao contrário de ocorrer por padrões de representação de interesses estáveis e transparentes como os que caracterizam o *lobby* ou de formas dispersas mais orientadas a fins, como a dos anéis burocráticos de poder, é produto da própria trajetória de vida dos indivíduos e das organizações na comunidade.

Parte I: Quadro Conceitual e Histórico

Capítulo I: Estado, atores e relações, ou como as relações individuais e as organizações se constroem e reconstroem

Este capítulo apresenta o quadro conceitual utilizado neste trabalho. Além de destacar os pontos de vista teóricos e analíticos adotados, a discussão que ele enceta ajuda a especificar o objeto e a perspectiva de análise adotada nos capítulos seguintes. O capítulo está dividido em quatro seções.

Em primeiro lugar, apresentamos como este trabalho se posiciona com relação aos campos da ciência política e dos estudos urbanos de forma a melhor situar o leitor. Na seção seguinte, discutimos a idéia conceitual geral que dá sustentação à chamada sociologia relacional, inclusive o que entendemos por análise de redes sociais, assim como as principais linhas presentes na literatura relevante, especialmente no que diz respeito a elites políticas e econômicas, poder e corporações. Na terceira parte, são discutidas as categorias comunidade profissional, campo, setor e domínio de política pública, detalhando conceitualmente os recortes analíticos adotados pela pesquisa.

Na quarta e última parte, apresentamos e discutimos a permeabilidade das políticas estatais, analisando a forma pela qual setor privado e público se entrelaçam e interpenetram. A presença dessa região de “sombra”, originada nas relações entre pessoas, grupos e organizações, também está presente em outros países, como veremos ao longo do capítulo. Entretanto, a sua natureza, no caso empírico estudado nesta tese, especifica as políticas de Estado no Brasil, explicando não apenas a sua fraqueza e falta de insulamento (já muitas vezes destacadas pela literatura), mas também a consolidação e transformação institucionais que explicam inclusive parte da própria força do Estado brasileiro.

1.1. Os estudos urbanos e de política e a presente pesquisa

O presente estudo se inscreve em uma interseção entre os estudos urbanos e as investigações sobre políticas estatais. Isso se deve em parte ao fato de seu objeto empírico ser uma política pública urbana. A posição entre os dois campos, no entanto, está menos relacionada com seu objeto do que com a abordagem escolhida. São inúmeros os estudos que analisam políticas do Estado situadas na cidade, mas nem todos apresentam caráter espacial. Da mesma forma, diversos estudos analisam políticas urbanas, mas se atêm apenas aos aspectos espaciais e por isso não se inscrevem no campo da ciência política. Para que um estudo pertença ao mesmo tempo aos campos dos estudos urbanos e da ciência política, seu enfoque deve estar igualmente no espaço e no poder. Esta tese se inscreve entre os dois campos, posição que lhe traz dificuldades mas que também lhe permite avanços empíricos e analíticos significativos.

Os problemas sociais em área urbanas (ou mesmo com origem no padrão de urbanização brasileiro) apresentam uma dimensão conhecida e assustadora. Sua presença e intensidade foram se acumulando e se tornando mais complexas no decorrer pelo menos das últimas cinco décadas. O início do seu estudo, entretanto, data já da década de 1930, quando as áreas urbanas brasileiras se tornaram objeto de investigação, especialmente pela forte influência da geografia tradicional européia, com a chegada da missão francesa ao Rio de Janeiro e a São Paulo. Nas décadas que se seguiram, os estudos urbanos brasileiros se desenvolveram e amadureceram, inclusive com o estabelecimento de linhas distintas pela geografia humana da Universidade de São Paulo e pela ecologia humana da Escola Livre de Sociologia e Política. Durante as décadas de 1960 e 1970, o campo dos estudos urbanos explodiu em inúmeras vertentes analíticas desenvolvidas por geógrafos, cientistas sociais e urbanistas de diferentes matizes teóricos e envolvimento políticos. (Abreu, 1994a).

De forma paralela, o Estado brasileiro cumpria desde a década de 1930 um importantíssimo papel, tanto na promoção da industrialização e da modernização de nossa sociedade, quanto no estabelecimento de políticas de regulação econômicas e sociais. Seu papel na promoção e regulação de inúmeros aspectos sociais se intensificou e transformou ao longo do tempo e, embora políticas públicas de importância específica sobre o espaço urbano já datassem ao menos de meados do século XIX³, apenas a partir das décadas de 1930 e 1940 se fizeram sentir as primeiras políticas de impacto urbano em nível nacional, com a criação do primeiro IAP em 1933 e da Fundação da Casa Popular em 1946. (Azevedo e Andrade, 1981 e Bonduki, 1998) A partir das décadas de 1950 e 1960, tanto o universo e a abrangência das políticas foram significativamente aumentados, quanto as formas de gestão se tornaram mais complexas e variadas. Apesar da maior presença do Estado na promoção de políticas urbanas, os problemas das cidades brasileiras superaram em muito as ações estatais em ritmo e volume, especialmente para os grupos populacionais de baixa renda. Nesse momento, as políticas públicas urbanas se tornaram mais do que nunca objeto de um intenso escrutínio das ciências humanas brasileiras.

As análises das ações do Estado no urbano ocuparam um amplo espaço, não apenas na literatura brasileira mas também na internacional, durante as décadas de 1960, 1970 e 1980. Estudos como Vetter (1975), Abreu (1981), Azevedo e Andrade (1981), Schmidt e Farret (1986), Schmidt (1983), Brasileiro (1976) e Coelho (1985), na literatura nacional, e Castells (1983), Friedland (1982), Pinçon Charlot *et al.* (1986), Gurr e King (1987) e Mollenkopf (1983), na literatura internacional, por exemplo, partiram de diferentes perspectivas teóricas, mas estiveram todos envolvidos na análise das políticas públicas urbanas e de seus impactos sobre a sociedade e os grupos sociais habitantes das cidades.

³ A rigor, as condições para o estabelecimento das primeiras políticas regulatórias da cidade já estavam dadas a partir do início da implantação de vilas pela Coroa Portuguesa no século XVI, mas o papel das Câmaras Municipais na realização de intervenções (e não apenas regulamentação e cessão de "datas" urbanas) se manteve muito pequeno até o início do século XIX. (Marx, 1991 e Rólnik, 1997).

Durante a segunda metade da década de 1980, no entanto, o estudo direto da temática entrou em declínio, sendo sucedido por outros temas. Ao menos no caso brasileiro, o afastamento da literatura se fez em primeiro lugar devido ao esgotamento do arcabouço teórico que dava sustentação às análises, em grande parte sugerido por trabalhos de inspiração marxista estruturalista. Essa tradição produziu análises ricas como as de Ribeiro (1981 e 1997) e Oliveira (1982) sobre a promoção habitacional e a urbanização periférica, por exemplo, mas se esgotou pela perda da capacidade de interpretação.

À crise do formalismo interpretativo dessa tradição se seguiu um longo período de estudos detalhados que buscavam se manter muito próximos dos atores sociais. Esse movimento levou a literatura brasileira à produção de trabalhos extremamente relevantes, que descreveram com ineditismo (ao menos na literatura nacional) importantes dimensões dos processos políticos, como por exemplo o papel dos movimentos sociais, a construção de identidades coletivas e a sua relação com as formas de organização social. (Jacobi, 1989; Nunes, 1986; Ribeiro, 1987 e Santos, 1981). Vale destacar a enorme importância do deslocamento provocado por essa literatura, no campo das ciências sociais de um enfoque centrado na dicotomia clássica capital-trabalho e em considerações sistêmicas, para uma visão mais pluralista do campo da luta política. Essa nova perspectiva mostrou de forma cabal a presença de “novos personagens” na cena política, levando-os a sério sob o ponto de vista analítico e dissociando as suas “carências” de posições sistêmicas. Entretanto, a concentração excessiva num enfoque no particular e micro levou por vezes à perda da visão (ou mesmo da ambição analítica) dos macro-processos e estruturas sociais e políticas, resultando em uma literatura altamente fragmentada e dispersa. (Machado da Silva e Ribeiro, 1985; Kowarick, 1995).

A essa dinâmica interna ao debate acadêmico, associou-se um fator histórico que terminou por provocar o afastamento da temática das políticas públicas urbanas: a transformação da própria realidade social urbana brasileira a estudar. A ausência e a precariedade daquelas políticas públicas continuavam a se fazer presentes. (Cf. Rolnik *et al.*, 1990; Veras e Taschner, 1990; Jacobi, 1993; Tavares e Ribeiro, 1994; Werna, 1995; Taschner, 1995 e s.d.; Sposati, 1996 e Najjar, 1998b). Entretanto, outros fenômenos de grande importância política e social concreta a elas associados, entraram para a agenda de pesquisas. Especialmente nos grandes centros, a precariedade das condições ambientais e de vida da década de 1970 se transformou e se espalhou por todo o tecido urbano, atingindo regiões da cidade antes bem servidas por equipamentos e serviços. Como contrapartida, uma parcela das áreas periféricas foi efetivamente atingida mesmo que de forma incompleta e precária, por políticas antes existentes apenas em áreas nobres. (Ribeiro e Lago, 1993; Marques e Najjar, 1995). Esse novo padrão de desigualdade introduziu novos desafios com relação à caracterização e ao tratamento teórico das políticas urbanas e do novo padrão de segregação sócio-espacial baseado não mais apenas na presença ou ausência dos serviços, mas também na sua qualidade.

Assim, nas cidades brasileiras, as favelas da "marginalidade", os loteamentos da "moda metropolitana brasileira" e a pobreza da "espoliação urbana", todos caracterizados por migração recente e acelerada, pela total ausência de serviços públicos e pela explosão periférica metropolitana⁴ desapareceram da literatura porque também desapareceram na própria realidade urbana, impulsionados pela queda da fecundidade e das taxas de urbanização, e especialmente da metropolização, pela ação dos movimentos sociais, por deslocamentos na ação do Estado e pelo aumento das coberturas dos serviços urbanos. Estes foram substituídos por novos padrões de exclusão social urbana associados a transformações originadas na continuada crise econômica nacional e na crise fiscal do Estado durante a década de 1980, assim como por transformações no mundo da produção, pela disseminação da violência por todo o tecido urbano e pela prestação de serviços incompletos e de péssima qualidade. (Fiori e Kornis, 1994; Rocha, 1991 e 1994; Sabóia, 1994; Maricato, 1996).

Como consequência, temas como o da segregação sócio-espacial nas políticas urbanas, direcionada pela "causação circular" (Vetter, 1975; Vetter e Massena, 1981), foram substituídos nos debates por questões como os da gestão participativa e da reforma urbana impulsionadas pela ação dos movimentos sociais, pelos governos municipais e estaduais eleitos na década de 1980 e pelos dispositivos legais incluídos na Constituição Federal em 1988, obtidos em grande parte pela ação desses movimentos. (Ribeiro, L.C., 1993; Silva, 1991).

Ao mesmo tempo, as formas de organização dos serviços presentes no período entre 1950 e 1980 - todas baseadas na gestão estatal centralizada e financiada por meio de fundos públicos e empréstimos com contratação privada da execução dos equipamentos - alcançaram o auge de sua crise. Essas formas de organização começaram a ser gradativamente substituídas nos últimos anos por outras de configuração e conseqüências ainda incertos para os usuários. Com a falta de uma política federal que padronize a gestão (ou talvez a falta de diretrizes e princípios seja em si um padrão de política decidido de forma deliberada), aparentemente os próximos anos serão marcados pela coexistência de serviços estaduais, municipais e privatizados financiados por meio de tarifas, em uma conjuntura polarizada pelos discursos da eficiência gestonária e do meio ambiente. (Montenegro, 1996; Cordeiro, 1995 e 1997).

Esses processos de transformação da realidade urbana brasileira reforçaram a dinâmica intelectual já descrita e, como consequência, houve um excessivo afastamento das análises com relação a temas urbanos de maior abrangência. Entre as estruturas focalizadas de forma muito marginal e indireta pela literatura nos últimos anos estiveram o Estado, as suas organizações e as suas políticas de intervenção. A ausência de um arcabouço conceitual mais amplo que permitisse pelo menos descrever as conseqüências das transformações introduzidas recentemente nessas políticas deixou tanto a produção acadêmica quanto a ação política prisioneiras dos modelos e instrumentais desenvolvidos anteriormente.

⁴ Respectivamente, Perlman (1981), Santos e Bronstein (1978) e Kowarick (1979).

A presente abordagem desenvolve um arcabouço para a análise dos equipamentos urbanos nessas novas condições, que ajuda a completar tal lacuna e, embora não tenha a pretensão de preencher totalmente o espaço entre as análises macro-estruturais e os estudos micro, próximos aos atores, avança na construção de um quadro metodológico e analítico mais amplo para o estudo das políticas do Estado no espaço urbano.

1.2. Redes, elites e comunidades profissionais

Antes de apresentarmos os aspectos gerais da análise de redes e a literatura especializada sobre o tema das elites e poder que utiliza tal metodologia, é importante estabelecer algumas distinções preliminares, para melhor situar o leitor. São três os usos possíveis do conceito de redes no campo das ciências sociais. Em primeiro lugar, e de caráter mais geral, está a utilização do conceito de rede como *metáfora*.⁵ Esse uso é certamente o mais antigo e disseminado, estando presente em inúmeros estudos que trabalham, às vezes de forma periférica, com a idéia de que entidades, indivíduos ou mesmo idéias estão de alguma forma conectados entre si.⁶

Uma segunda maneira de utilização do conceito de redes tem função normativa, determinando certas formas de estruturação de um dado conjunto de entidades de maneira a alcançar certos objetivos, como por exemplo a estruturação dos fluxos e tarefas no interior de uma indústria, de forma a se alcançar economia de tempo/recursos ou aumento da produtividade, ou a localização de atividades, insumos e equipamentos em uma região geográfica, de forma a otimizá-los. Embora essa utilização esteja presente em alguns estudos da literatura de análise de redes sociais, ela diz respeito na maioria dos casos a outros campos temáticos, como a análise de fluxos da economia regional ou as técnicas da área de administração de empresas. A presente análise não utiliza o conceito de redes no sentido dessa tradição normativa.

A terceira forma de utilização do conceito de redes é a que diz respeito especificamente à análise de redes sociais. Trata-se de considerar as redes não apenas como metáfora da estruturação das entidades na sociedade, mas também como método para a descrição e a análise dos padrões de relação nela presentes.⁷ Essa utilização metodológica se baseia na sociologia relacional (que será descrita mais adiante neste texto). É nessa perspectiva que utilizamos neste trabalho o conceito de rede. Toda a

⁵ Sobre a utilização das metáforas nas ciências sociais, ver os artigos incluídos em Mack (1995). É interessante observar que o artigo de maior interesse para essa tese, aí presente (Siber, 1995), analisa a utilização de metáforas espaciais e se apoia em Harison White, principal formulador da análise de redes.

⁶ Quando a presente pesquisa foi iniciada, as redes eram consideradas apenas como metáfora da forma de relacionamento no interior da comunidade dos engenheiros e do setor saneamento. Apenas a partir do desenvolvimento da pesquisa empírica e do contato com a literatura sobre análise de redes, passei a considerar a rede como método.

⁷ Para uma discussão comparativa entre a utilização normativa e o uso das redes como método (e uma defesa do último), ver Lazega (1996).

discussão sobre a literatura, desenvolvida no restante do capítulo, detalha a produção relativa apenas a essa tradição.⁸

A literatura internacional sobre análise de redes sociais é ampla e diversificada. São estudados desde os padrões de citação de notícias dos jornais em todo o mundo (Kim e Barnett, 1996) até as ações coletivas de alto risco (McAdam, 1986) e a importância das relações sexuais na sua motivação (Goodwin, 1997), passando pela ação coletiva (Gould, 1989, 1991 e 1993; Rosenthal et al., 1985), os estudos sobre o mercado de trabalho (Granovetter, 1973 e Forsé, 1997), as políticas públicas (Lauman e Knoke, 1987), o fluxo de passageiros entre as principais cidades globais ou o comércio entre os países (Smith e Timberlake, 1995 e Smith e White, 1992), as transferências de propriedade e as reformas em economias pós-socialistas (Stark, 1996 e 1997) e os discursos sobre a pobreza (Mohr, 1994), entre muitos outros. Assim, não pretendemos realizar aqui uma resenha sobre os estudos de redes, nem mesmo na esfera da ciência política, visto que isso demandaria um esforço considerável e desnecessário para este trabalho, mas apenas mapear os principais argumentos presentes nessa literatura e indicar como esses argumentos podem nos auxiliar na tarefa de analisar as políticas públicas e a comunidade dos profissionais de engenharia no Rio de Janeiro.

O traço comum a todos os trabalhos que utilizam análises de redes sociais é o enfoque central nas relações sociais, preocupação bastante antiga nas ciências sociais. Embora tenham sido as preocupações empíricas que motivaram as duas primeiras décadas de pesquisa sobre o assunto, os primeiros esforços analíticos recentes de teoria social utilizando redes reforçam a preocupação com a fundação de uma "sociologia relacional", ou com a recuperação em outras bases técnicas das preocupações originais presentes em clássicos da sociologia como George Simmel (Emirbayer, 1997; Emirbayer e Goodwin, 1994 e White, 1992). Da mesma forma, a análise de redes tem possibilitado integrar economia e sociedade de uma maneira que recupera a melhor tradição de Max Weber e Karl Polanyi, como é o caso dos trabalhos de Granovetter (1973), White (1981) e Burt (1992).

Esta "sociologia relacional", portanto, não pretende ser nova, embora a utilização dos métodos e das técnicas recentes permita focalizar em um novo patamar analítico as relações sociais ao em vez dos atributos de grupos e indivíduos. As análises criticam implícita ou explicitamente a elaboração de estudos que tentam explicar ou compreender os fenômenos da sociedade através da observação de dados de categorias sociais ou atributos, em vez das informações referentes a relações (Smith e Timberlake, 1995 e Torres e Marques, 1998). Dados de atributo dizem respeito a características ou qualidades de indivíduos ou grupos, enquanto dados relacionais envolvem contatos, vínculos e conexões que

⁸ Essa compreensão do conceito de redes remete a uma discussão abstrata da natureza das redes na estruturação da sociedade e da existência ou não de uma (ou mais de uma) estrutura real no mundo. Essa discussão não é desenvolvida aqui por ser extensa, complexa e estranha ao objeto do trabalho, mas vale o registro de que a utilização do conceito de rede

relacionam os agentes entre si, e não podem ser reduzidos às propriedades dos agentes individuais (Scott, 1991; Emirbayer, 1997; Emirbayer e Goodwin, 1994). Apesar de importantes para a descrição de fenômenos, realidades e conjunturas, as características ou atributos não dizem respeito propriamente às ações sociais, mas, na melhor das hipóteses, a seus agentes. Nesse sentido, elas explicam uma parte dos fenômenos, mas deixam de lado importantes processos e dinâmicas passíveis de estudo por meio da consideração direta de vínculos e relações.

Para essa literatura, as instituições, a estrutura social e as características de indivíduos e grupos são cristalizações dos movimentos, trocas e “encontros” entre as entidades, nas múltiplas e intercambiantes redes de relações ligadas e superpostas. A matéria prima das ciências sociais seria, portanto, o conjunto das relações, vínculos e trocas entre entidades e não suas características (White, 1992; Tilly, 1992b).

São basicamente duas as grandes linhas em que a análise de rede se desenvolveu.⁹ A primeira linha, pioneira das análises realizadas até o início da década de 1970, enfocava os vínculos entre as entidades e sua distribuição em redes.¹⁰ Essas análises exploravam apenas a conectividade em redes de menores proporções, utilizando em sua maioria sociogramas (representações gráficas das entidades e suas ligações em uma rede). O foco dessas análises eram relações “egocentradas”, com apenas algumas tentativas tímidas de estudos das posições e do conjunto de redes maiores.

A partir do início da década de 1970, inovações técnicas e desenvolvimentos metodológicos permitiram a realização de análises centradas também nas posições e na estrutura das redes.¹¹ A abertura dessa linha de análise levou à constituição do campo teórico e analítico no qual a análise de redes sociais se encontra no momento. Para autores como Tilly (1992b), já estaria em constituição uma “sociologia estrutural”, que difere fundamentalmente das posturas estruturalistas anteriores na sociologia por não partir de postulações de larga escala sobre as estruturas sociais, nem tampouco tentar derivar delas os fenômenos sociais.¹² Essa linha de análise parte do estudo de uma série de situações concretas para investigar a interação entre as estruturas presentes e as ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores. Segundo essa visão, as redes constroem as ações e as estratégias, mas estas também as constroem e

como método de análise do real não pressupõe a consideração de sua existência como substância do real, na mesma linha da polêmica de Thompson (1981) com Althusser, embora essa possibilidade seja deixada em aberto.

⁹ Uma terceira perspectiva, originalmente associada à psicologia da Gestalt nos anos 1920, desenvolveu uma análise sociométrica e uma teoria gráfica. Esta linha, no entanto, não é citada aqui por não exercer maiores influências na ciência política hoje. Para uma excelente análise histórica da literatura de redes ver Scott (1991).

¹⁰ Citamos por exemplo os trabalhos fundadores da análise de redes na antropologia da Escola de Manchester na linha de Radcliffe-Brown. Cf. os artigos incluídos no livro clássico de Mitchell (1969).

¹¹ Incluem-se entre essas inovações, o desenvolvimento do “block modelling” pelo grupo de Harrison White em Harvard e das técnicas de “multidimensional scaling” (MDS) usadas intensamente nos capítulos que se seguem. Cf. White *et al.* (1976), Levine (1972), Knoke e Pappi (1991) e Lauman e Knoke (1987). Para uma referência geral das técnicas de análise de redes, ver Wasserman e Faust (1994) e, sobre Escala, cf. Weller e Romney (1990), Spector (1992) e especialmente Johnson e Winchurn (1992).

¹² Cf. Ferrand (1997), White (1992), Tilly (1992), Knoke (1990) e Forsé e Langlois (1997).

reconstróem continuamente. Da mesma forma, redes e identidades se constituem mutuamente em um processo complexo que apenas começa a ser explorado.¹³

Uma outra questão fundamental na perspectiva das redes está em sua compreensão da racionalidade dos indivíduos e grupos. As análises estruturalistas em geral pecam (entre outras coisas) por constranger de forma radical os movimentos dos atores a suas posições sistêmicas. As perspectivas radicais da escolha racional, por outro lado, adotam um conceito de racionalidade que pode destacar excessivamente os agentes dos contextos mais amplos que caracterizam especificamente cada situação, tornando-se de difícil aplicação para a análise de processos sociais mais complexos e de longo prazo.¹⁴

Para a análise de redes sociais, as posições na rede não definem as ações e estratégias dos agentes: as redes constroem os movimentos, alteram preferências, restringem e moldam a racionalidade e ajudam na construção de identidades, mas são ao mesmo tempo transformadas continuamente pelos atores e pelos fenômenos sociais (Emirbayer e Goodwin, 1994). O lançamento dos elos por cada entidade individual, além disso, segue uma racionalidade restrita, que é pautada apenas esporadicamente por um cálculo maximizador,¹⁵ e até tenta alcançar determinados objetivos "locais", mas que não consegue antecipar inteiramente os movimentos dos demais jogadores (que no caso da rede são realmente muitos) e, especialmente, o efeito complexo da superposição de suas ações (Padgett e Ansell, 1993 e Leifer, 1988). Como consequência, efeitos não antecipados de várias ordens surgem com frequência como resultados e, embora retrospectivamente a racionalidade possa parecer cristalina, onipotente e direcionada a fins, os resultados se devem a uma combinação de acaso e efeitos não intencionados, como demonstrado de forma primorosa por Padgett e Ansell (1993).

A força da análise de redes sociais está na possibilidade de se construir estudos muito precisos em termos de aspectos descritivos, sem impor uma estrutura *a priori* à realidade e aos atores, criando um tipo muito particular de "individualismo relacional". Essas análises permitem a realização de investigações

¹³ O campo de estudos da interação entre cultura política e redes é um dos mais instigantes nesse debate, embora seja bastante recente. Cf. Somers (1993), Somers e Gibson (1994), Gibson e Mische (1995) e Mische (1997). É também um dos únicos que conta com estudos sobre o Brasil, com os trabalhos de Mische.

¹⁴ A escolha racional desenvolveu excelentes estudos e quadros conceituais como Elster (1994), Tsebelis (1990), Przeworski (1988, 1989 e 1990) e Riker (1991), mas o seu conjunto de instrumentos é especialmente apropriado para a análise de fenômenos pontuais e situações específicas, perdendo a força à medida que aumentam a escala, a duração e a diversidade dos fenômenos focalizados. Dentre as análises da escolha racional, a perspectiva mais útil para o estudo de fenômenos e processos mais gerais dialoga intensamente com o neoinstitucionalismo, como o de Cook e Levy (1990), Levy (1988) e North (1990). Uma saída "interna" à escolha racional está na consideração de "redes de jogos" e de "jogos em múltiplas arenas" conforme apresentados no excelente Tsebelis (1990), mas o próprio autor concorda com os limites da operacionalização de tais categorias no caso de contextos mais amplos e duradouros. Para uma resenha crítica sobre as potencialidades de parte dessa literatura (o marxismo analítico) comparada com outras perspectivas para o estudo das políticas do Estado, ver Marques (1997a).

¹⁵ Ou minimizador dos danos ou qualquer outro que faça previsão de um cálculo pré-estabelecido. Esses cálculos, tão caros aos autores da escolha racional mais próximos da economia, como Becker (1986), ou adeptos da teoria dos jogos, não são aceitos como explicação universal dos fenômenos sociais nem mesmo por defensores da escolha racional com posturas teóricas mais sofisticadas como Elster (1990 e 1994), Tsebelis (1990) e Harsanyi (1986).

sofisticadas e diretas, de nível intermediário, dos padrões de relação entre indivíduos e grupos, de forma a chegar aos tão decantados micro-fundamentos sem a perda de visão da estrutura social. A potencialidade aberta por tal metodologia não substitui de forma alguma a utilização de atributos - o estudo de instituições, a análise de decisões e a investigação do espaço, entre outras dimensões - para o quê inúmeras outras perspectivas como o neoinstitucionalismo, a escolha racional e a análise espacial e urbana continuam tendo muito a contribuir, e são utilizadas ao longo desta tese, quando relevantes. No entanto, como toda nova ferramenta analítica, a nova perspectiva que ela propicia abre um amplo campo de aspectos da realidade social que pode ser "iluminado" pela primeira vez, já que estes eram mantidos na "penumbra" pelas perspectivas anteriores, abrindo-se a possibilidade de novos olhares sobre fenômenos pouco compreendidos.

Uma dessas áreas é justamente a região de interação entre Estado e sociedade, que, com isso, pode ser analisada pela primeira vez sem que se recorra a um padrão de relações *a priori* e dando espaço para que os dois campos se interpenetrem de forma complexa, reproduzindo de maneira mais precisa a realidade social. Como ficará demonstrado neste e nos capítulos que se seguem, o uso do conceito de redes nos permite chegar a um grande detalhamento das relações individuais sem perder de vista a estrutura do campo inteiro e os padrões observáveis mais gerais, o que nos permitirá introduzir dimensões novas e inusitadas na compreensão das políticas públicas.

São basicamente três os conjuntos de análises presentes na literatura de redes, e que nos interessam: os estudos sobre elites, poder e corporações; os estudos sobre políticas públicas; e as análises de organizações.¹⁶ Grande parte dos trabalhos das três vertentes mantêm intenso diálogo entre si, e certamente a presente divisão é artificial e tem por objetivo apenas apresentar a literatura de forma mais didática.

O primeiro conjunto de trabalhos é o mais antigo e o mais desenvolvido dos três. Suas análises focalizam a estrutura da economia e as elites políticas, enquanto um número menor de trabalhos analisa a interação entre elas. A partir do estudo pioneiro de Levine (1972) sobre a interpenetração de firmas nos EUA, um grande número de estudos tem analisado a interpenetração de diretorias de empresas privadas e a "estrutura do mundo dos negócios". Esses estudos têm focado uma série de países como o Canadá (Berkowitz e Fitzgerald, 1995), o Japão (Taira e Wada, 1987) e especialmente os Estados Unidos (Mintz e Schwartz, 1981; Mizruchi, 1996 e 1992; Burt, 1992; Mizruchi e Galaskiewicz, 1992; Galaskiewicz e Burt, 1991; e Schwartz, 1987). Em um estudo pioneiro, Friedland e Palmer (1994) realizaram a primeira

¹⁶ Para discussões comparativas e abrangentes sobre todo o campo das análises de rede, cf. Scott (1991) e Wasserman e Faust (1994) (este último para as técnicas). Para uma ótima resenha dos vários usos de redes na ciência política, ver Knoke (1990). Nós nos referimos aqui às literaturas citadas nesse livro, nos capítulos 4 e 6 - "Organizational power" e "Elites in the nation State".

tentativa de integração entre essas análises e os estudos espaciais que analisam comparativamente como as características destacadas pela literatura das redes de corporações variam entre regiões e países.

As análises indicam que as entidades privadas estão intensamente conectadas, sendo os padrões de concorrência entre as firmas mediados por suas redes respectivas (como mostrou brilhantemente Burt, 1992, até mesmo as taxas de lucros dependem da posição das firmas na rede). Mais importante ainda, essa literatura colocou por terra a tese do “*managerialism*” (a idéia de que a gestão privada envolve apenas questões internas à empresa) e acrescentou importantes evidências empíricas em favor de teses instrumentalistas como as de Miliband (1972 e 1973) e Domhoff (1979 e 1983). Suas evidências demonstraram a enorme capacidade de articulação e comando do “mundo dos negócios” sobre os rumos da economia e das políticas do Estado.

Uma segunda linha de investigação também bastante desenvolvida, se concentra na análise da produção das políticas públicas. Para esses estudos, o desenvolvimento das políticas do Estado em um certo setor envolve a interação em uma “*policy network*” que envolve entidades públicas, privadas, indivíduos e grupos, em um ambiente marcado pelas características institucionais, pelos padrões de relação pré-existentes e suas posições relativas, e pelos recursos dos diversos atores. Essas análises privilegiam os “*policy domains*”. Estes representam campos de política pública delimitados pelas organizações formais identificadas por reconhecimento mútuo de relevância e orientação comum no que diz respeito a formular, defender e selecionar ações no domínio, excluindo as organizações que não são levadas em conta pelos participantes principais (Knoke, 1992). São exemplos desse tipo de análise: Knoke (1990), Knoke e Pappi (1991), Laumann e Knoke (1987), Laumann *et al.* (1992), Van Buris (1992), John e Cole (1995), e Stokman e Van den Bos (1992).

Essa corrente da literatura trava intenso diálogo com os estudiosos de elites citados anteriormente, embora os dois debates sejam na maior parte das vezes separados e a maior parte dos trabalhos diga respeito a apenas uma das dimensões. Alguns estudos, no entanto, trabalham na interseção entre as duas dimensões, enfatizando tanto a estrutura do mundo dos negócios e seu poder de influência quanto a produção das políticas e os padrões de interpenetração das redes da “*business elite*” e da “*policy-planning elite*”. Esses estudos unificam os dois campos da literatura, sendo considerados por Knoke (1990) como um único conjunto de análises. Ao contrário das investigações citadas acima, é possível encontrar aqui estudos que enfatizam a autonomia do Estado e a importância dos atores estatais e de suas organizações para a definição das políticas. No entanto, como a maior parte dessa literatura analisa o caso norte-americano, e como nesse país organizações privadas têm assento nos conselhos que definem muitas das políticas do Estado, a questão da autonomia não fica muito facilmente elucidada. São exemplos desse tipo de análise os trabalhos de Stockman e Van den Bos (1992), Van Buris (1992), Anker *et al.* (1987) e Lauman *et al.* (1992).

Em anos recentes desenvolveu-se um conjunto autônomo de estudos sobre elites no México. Essas análises não entram em diálogo com a literatura citada acima, e investigam com grande detalhe a dinâmica das elites políticas desse país. As análises, apesar da precisão, enfocam apenas o contexto mais próximo à presidência da república, o que é bastante compreensível considerando-se o processo político mexicano. Por esse motivo, silenciam sobre as conexões dos atores estudados com o restante da sociedade, assim como apresentam escassas conclusões mais amplas, mesmo sobre os processos que cercam a escolha do presidente – o “*destape*” (Cf. Gil-Mendieta e Schmidt, 1996 e Gil-Mendieta e Schmidt *et al.*, 1997).

O terceiro conjunto de estudos é o mais novo e o menos desenvolvido. Essa literatura está mais próxima da psicologia (que escassamente incorporou a análise de redes) e da sociologia, sendo pequeno o seu diálogo com os estudos acima e com a ciência política. Seu principal campo de análise é a sociologia das organizações.¹⁷ A utilização das redes como metáfora obviamente faz parte da literatura de análise das organizações já há bastante tempo, como pode ser observado na discussão crítica realizada por Stinchcombe (1990).

Em uma perspectiva micro, essa literatura analisa questões como motivação, liderança, absenteísmo e comportamentos no trabalho. Além desses fenômenos mais localizados, os pesquisadores analisam o poder e o prestígio dentro de organizações, tentando determinar a relação entre as posições na rede e a capacidade de influência e controle. (Krackhardt e Brass, 1992; e Brass, 1992). É interessante notar que na vertente “sociologia das organizações” da análise de redes, observamos a presença de autores franceses, como Lazega (1994) e Lazega e Ebeaux (1995), que mais recentemente têm entrado de forma intensa no debate. Uma das razões que possivelmente explicam a entrada dos franceses na literatura de redes é a proximidade potencial entre conceitos caros à sociologia francesa, como o de capital social de Pierre Bourdieu ou o de estrutura de Raymond Boudon, e a idéia de contatos e posições, assim como a possibilidade da metodologia de operacionalizar tais conceitos em estudos empíricos.¹⁸ (Cf. Bourdieu, 1984 e 1989).

Aplicamos a metodologia de análise de redes de forma intensa nesta tese. No decorrer da investigação,

¹⁷ Aparentemente, a literatura norte-americana sobre redes apresenta vários “*clusters*”, um deles mais de natureza sociológica e centrado na equipe original de Harrison White e seus contatos posteriores (basicamente Harvard, Columbia e a New School for Social Research) incluindo Breiger, Boorman, Granovetter, Wellman, Leifer, Tilly e Gibson e, na nova geração Emirbayer, Mische e Sheler; e outra, mais ligada à ciência política e com interfaces com a economia e a administração envolvendo Knoke, Lauman, Mizuchi, Schwartz, Wasserman, Galaskiewicz e outros. A vertente da sociologia das organizações usando redes estaria entre os dois “*clusters*”, mas seria mais influenciada pelo primeiro grupo. Essa estrutura é confirmada pelas citações e agradecimentos em livros e artigos, embora como toda divisão arbitrária de um campo de relações, deixe alguns autores numa posição intermediária, como é o caso de Burt.

dialogamos com a literatura apresentada acima, utilizando idéias, conceitos e métodos desenvolvidos pelos autores da análise de redes. No entanto, é importante que observemos já aqui algumas das diferenças entre o caso estudado e a maior parte das investigações citadas.

Nosso estudo se concentra em grande parte na organização estatal. Isto se deve ao fato de que, no caso brasileiro, os demais atores organizacionais apresentam caráter bastante frágil. Esta característica ficará especialmente clara no Capítulo 6, quando observamos as associações da "sociedade civil" no setor. A hegemonia da organização estatal é completa nos poucos debates públicos realizados sobre política. A importância da concessionária é enorme, inclusive para a existência e manutenção das associações não sindicais participantes do setor. Este fator é especialmente importante por trabalharmos em um nível sub-nacional do setor, onde a precariedade das organizações é ainda maior.

Essa fragilidade, no caso estudado, é também explicada pela enorme importância das relações pessoais no Brasil, seja pela "distinção entre indivíduo e pessoa" (Mata, 1978), seja pela permanência de "hierarquias" mesmo depois da disseminação dos "mecanismos de mercado" (Lanna, 1995), seja ainda pela permanência das "gramáticas políticas do clientelismo e do corporativismo", mesmo após o desenvolvimento do "insulamento burocrático" e do "universalismo de procedimentos" (Nunes, 1997). Por essa razão, nos concentraremos nas relações pessoais e nos indivíduos muito mais do que a literatura internacional, que focaliza basicamente as relações institucionais e as organizações.

Apesar disso, como veremos ao longo do estudo, as relações pessoais de natureza institucional são as que mais cresceram no período estudado, e elas se mostram como fonte importante de construção e coesão interna da organização estatal. Como ficará claro nos Capítulos 6 e 7, o que normalmente é apresentado pela literatura como fonte de fragilidade estatal é também responsável por cimentar suas organizações. Esse mesmo padrão de organização leva, entretanto, a que a permeabilidade do Estado seja também muito maior, ou pelo menos muito mais dispersa e disseminada, como detalharemos nos Capítulos 7 e 8.

Ao contrário do padrão característico norte-americano de *lobbies* (Lauman e Knoke, 1987 e Laumann et al., 1992), ou do típico corporatismo social-democrata europeu (Schmitter, 1979 e 1989; Cawson, 1985), a intermediação de interesses ocorre aqui de forma disseminada por inúmeros e dispersos contatos pessoais entre os integrantes do Estado e dos interesses privados. Não se trata de afirmar que não ocorrem *lobbies* implícitos ou explícitos no país (ver Dreifuss (1989), por exemplo),¹⁹ ou que o sistema político brasileiro não tenha características comparáveis às dos sistemas corporativistas europeus

¹⁹ Vale destacar que a revista "L'Année Sociologique" dedicou um número inteiro ao tema das "réseaux sociaux" em 1997 (Vol 47, No 1), com características claramente introdutórias, apresentando a literatura e suas potencialidades para a sociologia francesa.

(Almeida, 1994; Araújo e Tápia, 1991; e Tápia e Araújo, 1994 e Tápia, 1994). Trata-se de mostrar que o padrão das relações entre Estado e sociedade no Brasil faz com que a estrutura do campo de relações seja mais centrada na agência estatal, e que esta seja “cimentada” por padrões sempre cambiantes de relações pessoais, ao mesmo tempo que as fronteiras entre o órgão estatal e os interesses privados são muito menos definidas.²⁰ Voltaremos a discutir detalhadamente esses pontos nos capítulos seguintes.

1.3. Comunidade, setor e *Policy domain*: ator ou ambiente ?

Entende-se aqui por comunidade profissional um campo associado a práticas profissionais e de saber, constituído pela adesão a associações e organizações concretas, mas também e principalmente pela comunhão de uma determinada visão da sociedade e do seu objeto de intervenção. Assim, quando assumimos que a comunidade dos engenheiros é uma das mais importantes dimensões a ser estudada para a compreensão das políticas públicas, não estamos considerando que ela se estabeleça como um ator, mas que ela representa o principal ambiente ou campo no qual os atores concretos atuam (coletivos ou não). É necessário que se aprofunde esse ponto, para se estabelecer algumas distinções conceituais importantes.

Como ambiente, a comunidade engloba os profissionais do setor, suas organizações representativas e todas as empresas e entidades que militam na área da engenharia, na circunscrição territorial escolhida para a pesquisa (o Rio de Janeiro), assim como as relações e vínculos entre elas (inclusive de poder).²¹ Assim, por exemplo, a comunidade dos engenheiros sanitaristas no Rio de Janeiro inclui a Cedae, a ABES, as Escolas de engenharia (UFRJ, Uerj, Ensp/Fiocruz, entre outras), as empresas privadas de construção, as empresas privadas de consultoria e projetos, e outras entidades que possam ter relevância para o tema. Esse conceito, apesar de dialogar com as idéias de “*policy domain*” e “setor”, se distingue delas por ser mais inclusivo e por centrar menos a sua atenção na produção direta das políticas. Observemos as duas outras categorias.

A categoria “*policy domain*” é bastante útil para a descrição dos campos de política englobando em uma rede tanto as entidades privadas quanto as públicas. No caso brasileiro, entretanto, a política, como veremos ao longo do trabalho, se caracteriza por um padrão muito centrado na empresa estatal, e mesmo os órgãos representativos da comunidade dos engenheiros estão intimamente associados a ela.

¹⁹ A presença e importância dos *lobbies* fica incontestável quando se toma conhecimento de que há um projeto de regulamentação do *lobby* no país tramitando no congresso nacional, de autoria de ninguém menos do que o Vice-presidente da República. Ver Rodrigues (1996).

²⁰ É interessante observar que os poucos estudos da literatura internacional que consideram explicitamente a existência de fronteiras tênues entre público e privado analisam as sociedades pós-socialistas e seus processos de transferência de propriedade. Ver Stark (1996).

²¹ Ver Gouvêa (1994), pg. 25, especialmente a nota 5.

Isso ocorre porque as discussões substantivas de política são travadas quase que totalmente dentro da empresa estatal. Em apenas alguns casos, os conflitos internos entre grupos da burocracia podem ser exportados para outras entidades da comunidade. Nesses casos, tem-se a impressão de que órgãos do setor se posicionam e debatem, mas uma análise mais acurada apontará, na maior parte das vezes, funcionários da própria empresa estatal nos vários lados da polêmica.²² Assim, a categoria "*policy domain*" não é apropriada para a situação estudada aqui, já que representa o campo da política de uma forma mais pluralista do que a presente em nossa realidade.

A categoria "setor", amplamente utilizada pela análise setorial francesa, destaca de forma mais explícita a ação do Estado e por isso se mostra mais adequada à situação aqui estudada.²³ Para os autores que trabalham nessa perspectiva, como Muller (1985) e Jobert e Muller (1987), por exemplo, a ação do Estado se organiza segundo duas lógicas – territorial e setorial. No primeiro caso, o Estado age sobre uma determinada circunscrição espacial e, no segundo, o Estado tenta regular domínios de atividade divididos verticalmente, como por exemplo, a saúde, a indústria etc. As duas lógicas são estruturadas por polarizações do tipo centro-periferia (na primeira) e global-setorial (no caso da segunda). Para os autores, o setor é definido como o conjunto de papéis sociais estruturados em torno de um lógica vertical e autônoma de reprodução. A estruturação dos setores segue frequentemente, portanto, uma lógica profissional (dos papéis sociais), agrupando os atores de um dado campo de atividade, suas idéias e suas práticas. No interior dos setores, lutas por hegemonia estariam em jogo, baseadas tanto no exercício do poder propriamente dito, quanto no estabelecimento do "referencial": conjunto de idéias e representações sobre o setor, seus objetos de intervenção e seu lugar na sociedade. O quadro conceitual associado à análise setorial, portanto, não se restringe ao estudo das políticas e seus atores, mas também leva em conta detalhadamente os projetos e as estratégias, integrando políticas públicas, projetos e cultura.²⁴

Apesar de excelente para a descrição e o estudo de políticas, além de mais apropriado para o caso brasileiro do que a categoria *policy domain*, já que mais centrado no Estado, o quadro conceitual acima apresenta alguns problemas. Em primeiro lugar, ele assume um insulamento do Estado com relação aos interesses privados inexistente no caso brasileiro que, como discutiremos ao longo do trabalho,

²² Esse é o caso das posições da comunidade no episódio do Emissário Submarino da Barra da Tijuca. Durante a segunda metade da década de 1980, a Cedae pretendia construir um Emissário na Barra da Tijuca como solução para o destino final dos esgotos que estavam sendo coletados por suas obras de esgotamento (ver capítulo 4). As associações de moradores locais se opuseram e conseguiram obter o apoio de um grupo de técnicos do Departamento de Engenharia Sanitária da Uerj, que elaboraram uma solução alternativa (considerada inviável pela Cedae). Uma análise mais criteriosa mostra no entanto, que os técnicos mais importantes eram funcionários de carreira da Cedae que também tinham atuação universitária.

²³ É preciso distinguir esse conceito do uso da categoria setor no campo da economia, que designa um "segmento econômico controlado pelo setor privado". Cf. Camargos (1993).

²⁴ Para uma aplicação do quadro da análise setorial em uma política brasileira, ver Arretche (1995a). Para uma discussão crítica comparativa dessa literatura com outras formas de explicar as políticas do Estado, ver Marques (1997a).

apresenta o Estado e o setor privado imbricados de forma complexa e disseminada.²⁵ O Estado brasileiro tem mais importância e centralidade do que permite prever a categoria *policy domain*, mas apresenta uma superposição maior com interesses e organizações privados do que a descrita pela categoria setor. Além disso, o quadro da análise setorial se concentra no conjunto agregado de indivíduos, entidades etc., não destacando de forma central as relações entre eles. Como os vínculos e seus padrões têm destaque na presente análise, necessitamos de um quadro conceitual que, sem abandonar inteiramente a idéia de setor, descreva com maior detalhe o campo de relações do setor saneamento no Rio de Janeiro (que incluía tanto atores estatais quanto privados). A categoria comunidade permite isso: ela deixa contingente a fronteira entre os campos público e privado, permitindo inclusive sua interpenetração dinâmica, além de ressaltar as relações entre grupos, indivíduos e organizações. Embora os limites das comunidades coincidam com os dos setores, e no seu interior também sejam produzidos e reproduzidos referenciais e lutas pela hegemonia, as comunidades, à semelhança dos *policy domains*, se estruturam a partir de relações entre indivíduos e entidades e sem ter em vista os campos de ação do Estado. Nas comunidades, ao contrário dos setores, os atores estatais são extremamente importantes, mas não são os únicos nem necessariamente os principais agentes. Além disso, as fronteiras que distinguem os inúmeros atores da sociedade e do Estado podem ser tênues e fluidas, e devem ser objeto de estudo empírico direto, e não de pressupostos *a priori*.

1.4. Relações Pessoais, Organizações e Permeabilidade do Estado no Brasil

O presente estudo analisa sob diversos aspectos a organização, o funcionamento e o poder da burocracia de uma empresa pública de importância relativamente periférica localizada em um nível sub-nacional de governo. No entanto, o estudo não objetiva pesquisar a burocracia em si (como fez Gouvêa (1994), por exemplo), mas estudar detalhadamente uma política pública setorial, utilizando como importante parte da explicação a estruturação do campo de poder do setor saneamento no Rio de Janeiro, englobando tanto burocratas e políticos quanto técnicos de fora do Estado e empreiteiros. Assim, antes de localizar o quadro conceitual discutido e utilizado no trabalho, vale estabelecer algumas distinções com relação aos objetivos e à abrangência da pesquisa.

Em primeiro lugar, o estudo não pretende avaliar e analisar a ocorrência ou a disseminação de corrupção na administração pública. Esse ponto será discutido detalhadamente no Capítulo 5, mas vale adiantar desde já que, apesar de acreditarmos na presença e importância de tal fenômeno (e da existência de uma

²⁵ Segundo alguns autores, esse padrão não seria privilégio do caso brasileiro, aparecendo mesmo em algumas políticas do Estado francês, considerado como paradigma de insulamento. Cf. o estudo sobre a indústria petrolífera desenvolvido por Feigenbaum (1985).

rede de relações baseada em vínculos dessa natureza, como veremos no Capítulo 7), consideramos que a política não é estruturada sobre ou por ações e relações de corrupção e, como consequência, consideraremos a corrupção como um dos tipos de elo entre indivíduos, grupos e organizações presentes no setor. A pesquisa, portanto, não objetiva construir ou analisar uma “economia política da corrupção”, apesar da relevância do tema. Nosso foco central não está nas empresas privadas do setor ou na explicação de seu padrão de acumulação, o que exigiria certamente a construção da pesquisa nessa direção. Nossa ênfase é na análise e explicação da política pública e, para a qual, consideramos centralmente os inúmeros tipos de relações (inclusive de corrupção) entre agentes do Estado e da sociedade (inclusive empreiteiras).

Em segundo lugar, não se pretende analisar a localização da burocracia na estrutura social, como acontece na discussão sobre sua possível natureza de classe associada a um “modo de produção tecnoburocrático ou estatal de produção”, na linha de análise de Bresser Pereira (1980). Tampouco nos interessa analisar as relações entre a burocracia estatal e a estrutura de classes, ou a conformação concreta que o Estado assume em uma sociedade como a brasileira, como fez Martins (1985).

Da mesma forma, não nos move a tentativa de investigar ou sustentar a existência de insulamento burocrático ou privatização em uma burocracia estatal brasileira específica. A primeira categoria foi introduzida por Skocpol (1985) para descrever a capacidade de determinadas burocracias em momentos específicos de se isolarem de interesses da sociedade, e representou uma importante contribuição para a recuperação da relevância do Estado como ator, nas análises políticas. A partir de então, a utilização da categoria se tornou corrente na literatura relevante, inclusive a brasileira, como por exemplo em Nunes (1997) e Gouvêa (1994). A idéia da privatização, como utilizada em Grau e Belluzzo (1995), por exemplo, diz respeito à completa subordinação de uma determinada política estatal aos interesses de determinado grupo da sociedade, criando-se um feudo de interesse privado dentro do Estado. A categoria foi utilizada por inúmeros autores para descrever políticas ou aspectos de políticas no país, como Melo (1993) e Draibe (1989a e b).

Como já sustentado por inúmeros autores como Gouvêa (1994), parece claro que tanto interesses públicos quanto privados estão presentes na condução das políticas estatais, não apenas nos países de industrialização tardia como o Brasil, mas também nos países centrais. Consequentemente, o isolamento da burocracia e a influência de interesses privados em órgãos estatais estão sempre presentes, embora em diferentes graus e combinações, em diversas conjunturas através do tempo e entre agências. Mais do que estudar um dos fenômenos de forma isolada, portanto, interessa analisar como a combinação de ambos ocorre e como se transforma ao longo do tempo.

Esse é o principal objetivo analítico do estudo. A pesquisa visa analisar empiricamente de forma detalhada uma política pública específica, retirando da investigação sobre seu desenvolvimento lições analíticas sobre a relação Estado-sociedade no Brasil. Para que a combinação entre insulamento e privatização

presente na política possa ser estudada, é imprescindível considerar como contingentes o grau e a combinação entre os dois fenômenos, assim como a sua alteração ao longo do tempo. Por isso, evitamos a utilização das duas categorias acima como eixos da análise e, embora concordando com a existência dos fenômenos e com a capacidade descritiva de ambos os conceitos para situações específicas, utilizamos o conceito de permeabilidade do Estado.

Essa categoria indica que o Estado e a sociedade não são entidades ou campos estanques e isolados, sendo muitas vezes difícil delimitar seus contornos precisos. O conceito também destaca o fato de que apesar de muitas vezes interpenetradas, as duas esferas são distintas. A determinação da combinação dinâmica entre insulamento e privatização presentes na produção e gestão da política fica portanto para a análise empírica. O enquadramento analítico da categoria permeabilidade depende da construção de um outro modelo analítico, discutido a partir de agora.

O Estado está ligado de inúmeras formas a grupos e interesses presentes na sociedade. O insulamento de suas estruturas burocráticas varia no tempo, e também de uma agência para outra. Sobre isso põem-se de acordo autores tão diversos quanto Cardoso (1993), Fiori (1995), Offe (1989) e Migdal *et al.* (1994). A forma (ou as formas) como ocorre essa penetração dos interesses privados ou a interpenetração entre público e privado, no entanto, é objeto de controvérsia.

Uma primeira perspectiva clássica sobre o assunto se origina na tradição pluralista norte-americana e se inspira principalmente na forma de intermediação de interesses considerada típica desse país. Esse olhar, representado por autores pluralistas como Almond e Powell (1988) e McKenna (1976), por exemplo, enfatiza a representação pluralista sob a forma da organização de grupos de interesse. A agregação desses interesses aconteceria nos partidos políticos, ou, para autores críticos dessa perspectiva mas ainda assim pluralistas, ocorreria através de *lobbies* e grupos de pressão sobre o Congresso ou sobre agências governamentais. Para estes últimos, o que explicaria a influência, além ou talvez acima dos partidos, seria o poder econômico. (Clawson *et al.*, 1992)

Em período recente, sem negar a importância da dinâmica acima, outros autores têm demonstrado que esses grupos de interesse agem de forma menos atomizada, sendo a sua interrelação e associação com o poder político um elemento chave. Para autores como Laumann *et al.* (1992), Anker *et al.* (1987), Taira e Wada (1987), Mizuchi e Schwartz (1987) e Mizuchi (1992), as fronteiras entre os próprios grupos e empresas, e entre público e privado, não seriam tão delimitadas como acredita a visão pluralista de estruturação da política. Elas seriam constantes e consistentes o bastante para configurar redes, cuja análise seria imprescindível para a compreensão da dinâmica política, e principalmente da influência diferenciada de grupos, organizações e/ou indivíduos.

Inúmeros autores da tradição marxista também se debruçaram sobre a problemática. Em um nível mais elevado de abstração, a questão da permeabilidade não se coloca de forma central para a tradição

marxista, visto que a influência das empresas sobre o Estado é considerada como garantida pela estrutura da sociedade e da economia capitalistas. Isso ocorre mesmo quando os autores consideram o caráter de classe do Estado capitalista de forma mediada e indireta como no debate sobre a autonomia relativa.²⁶

Apesar disso, são diversos os autores marxistas que se interrogaram sobre as formas e mecanismos de influência das empresas privadas sobre o Estado. A maioria deles buscou explicar como ocorre o controle do conjunto da classe capitalista sobre o Estado, sem focar as formas específicas de interpenetração entre público e privado. Essas explicações recorrem a uma série de mecanismos estruturais, como o maior poder do capital pela maior proximidade entre elites estatais e capitalistas (Domnhoff, 1979; Miliband, 1972), como as questões relacionadas à ação coletiva (Offe, 1984; Useem, 1983), como suas estratégias e a busca de hegemonia (Jessop, 1983), como a dependência estrutural do Estado ao capital (Offe e Volker, 1984; Block, 1981; Przeworski, 1994) e como a seletividade estrutural das políticas (Offe, 1975). A maioria desses processos tem natureza e importância inquestionáveis, independentemente da perspectiva teórica adotada, e em sua maior parte, foram muito bem demonstrados pelos autores.

A maior ênfase marxista tem se concentrado, portanto, nas questões estruturais, embora autores alinhados a essa perspectiva, como Roemer (1989b), Elster (1985 e 1987) e Przeworski (1988), tenham chamado a atenção para a necessidade de descrever concretamente os processos históricos que levam a tais macro mecanismos. Apesar disso, ainda são escassas as referências da tradição marxista nessa direção, e importantes trabalhos que discutem extensamente essa literatura não a utilizam diretamente na operacionalização da pesquisa empírica, como são os casos de Martins (1985) e Ribeiro (1997).

A mais importante contribuição da perspectiva marxista para análises como a realizada aqui, diz menos respeito aos mecanismos concretos pelos quais ocorre a permeabilidade entre público e privado, e mais ao destaque para os capitais como atores fundamentais e aos interesses como motivações imprescindíveis para a compreensão das políticas de Estado. No campo específico dos estudos urbanos, essas variáveis foram introduzidas por meio de uma crítica à naturalização dos fenômenos sociais urbanos e do Estado, característica das tradições disciplinares do urbanismo, da sociologia urbana de corte ecológico e da economia e geografia urbanas tradicionais. Essa crítica, realizada principalmente pela sociologia urbana francesa e pela geografia crítica de língua inglesa, trouxe questões de enorme relevância, destacando a natureza social dos processos que cercam o Estado e o espaço, e chamando a atenção para a ação de determinados capitais como importantes produtores do espaço (Castells, 1983; Lojkine, 1981; Preteceille, 1981, 1983 e 1986a; Jaramillo, 1986; Lipietz, 1974; Harvey, 1980 e 1985; Topalov, 1974 e 1979).

²⁶ Para uma discussão detalhada dessas questões, uma resenha crítica ampla dessa literatura e a avaliação da utilização desse quadro conceitual na análise das políticas públicas no Brasil, ver Marques (1997).

Em uma outra perspectiva, autores próximos do recente debate neoinstitucionalista têm destacado a importância das articulações entre interesses privados e organizações estatais, sem defender uma forma *a priori* de associação entre ambos, mas desenvolvendo um quadro conceitual de fundo para o campo da política. A primeira geração dos estudos neoinstitucionalistas, representado por exemplo por Skocpol (1979), Skocpol (1985), Amenta e Skocpol (1986) e Skowronek (1982), focalizava muito centralmente dinâmicas do Estado, e as idéias fortes eram justamente as ênfases no Estado como ator, no insulamento da burocracia e no papel das instituições como moldadoras do campo da política.

Em período mais recente, essa literatura tem reintroduzido as organizações estatais no ambiente mais amplo da sociedade, como em Skocpol (1992 e 1993), enfocando de maneira privilegiada as relações entre Estado e elementos da sociedade como partidos e grupos. Nessa nova fase dessa perspectiva, o insulamento das burocracias e a importância das instituições no enquadramento da política continuam presentes, mas os demais atores, assim como a articulação entre instituições e estratégias dos agentes são trazidos para o centro da cena.²⁷

Essa nova perspectiva está em convergência com a abordagem de autores próximos do neoinstitucionalismo, mas críticos da sua ênfase inicial nas estruturas estatais como Migdal *et al.* (1994). Para eles, as fronteiras entre Estados e sociedades em muitas situações e períodos históricos não seriam muito claras ou sólidas. A própria efetividade das ações do Estado dependeria de seus laços com a sociedade, com o que concordam os próprios neoinstitucionalistas (Evans, 1993). As relações entre Estado e sociedade seriam diferenciadas dependendo de agência, nível hierárquico e período histórico. Para compreender detalhadamente o insulamento, a autonomia e a permeabilidade, seria necessário desagregar o Estado e analisar os inúmeros atores nas múltiplas arenas da sociedade, deixando como contingentes os resultados da política.

Uma outra perspectiva, também já consolidada, sobre a representação de interesses é a da literatura corporativista. Essa linha de análise, baseada especialmente na experiência européia dos grandes acordos de concertação de interesses, enfatizou a formação de pactos tripartite entre Estado, capitais privados (representados por associações patronais) e trabalhadores (representados por sindicatos e federações) em nível nacional, como formas de articulação de interesses. Esses acordos deram sustentação política ao estabelecimento dos Estados do Bem Estar na Europa e ao longo período de crescimento econômico do pós-guerra. Esse fenômeno foi estudado por inúmeros autores provenientes de diversas tradições, como Schmitter (1979 e 1989) e Offe (1989), que acabaram por construir um debate bastante profícuo.

²⁷ O único estudo adotando essa perspectiva dedicado a políticas urbanas de que temos conhecimento é o desenvolvido por Gurr e King (1987) e King (1987). Entretanto, os autores não operacionalizam o seu modelo analítico ao realizar o seu estudo empírico.

Em período mais recente, outros estudos analisaram a criação e desenvolvimento de acordos do mesmo gênero, mas de natureza sub-nacional ou setorial, denominados por eles de "meso-corporativismo" (Cf. Cawson, 1985; Coleman, 1985 e Grant e Streeck, 1985). Essa literatura constituiu-se como uma segunda geração dos estudos sobre o corporativismo citados acima, passando a enfocar não mais os grandes pactos sociais nacionais, mas acordos realizados por setor. Assim como os estudos do corporativismo, os autores que trabalham nessa linha descrevem e analisam fenômenos bastante estruturados e em muitos casos formalizados, com o estabelecimento de organismos públicos com a representação de diversos interesses.

O debate corporativista exerceu forte influência sobre a literatura brasileira, sendo inúmeros os autores que utilizaram o quadro conceitual desenvolvido nesse contexto. Esse quadro conceitual forneceu uma descrição bastante precisa de longos e importantes períodos da realidade brasileira, como a implantação das primeiras políticas sociais e a construção de um aparelho de estado complexo no Brasil da era Vargas, por exemplo. Ao mesmo tempo, a entrada da literatura corporativista no país esteve datada e associada ao momento de consolidação da democracia no país. Durante a segunda metade da década de 1980, propostas de pacto social estavam na ordem do dia no campo da política, sendo as câmaras setoriais o exemplo brasileiro mais claro de "meso-corporativismo" (Cf. Araújo e Tápia, 1991; Tápia e Araújo, 1994). Com o passar do tempo, essa perspectiva acabou entrando em declínio, já que estava associada à análise de uma prática que começou a desaparecer em todo o mundo, tanto por razões políticas, como relacionadas às dinâmicas de reestruturação econômica (Almeida, 1994 e Tápia, 1994).

Observemos agora algumas importantes contribuições de autores nacionais. A mais importante contribuição teórica e analítica da literatura brasileira para a compreensão da interpenetração entre Estado e interesses privados diz respeito à construção, por Cardoso (1970), do quadro conceitual em torno da categoria "anéis burocráticos". O autor, analisando o planejamento durante o período nacional-populista, afirmou que as atividades de planejamento e a inércia burocrática do período eram mecanismos políticos destinados a fazer com que a administração suplementasse os interesses privados, fluindo os últimos através de "teias de cumplicidades pessoais". Essas teias não representariam *lobbies*, formas de pressão características de sociedades desenvolvidas, com Estados também organizados em burocracias modernas. A teia de cumplicidades seria mais difusa e mais orientada por relações e lealdades pessoais. Na falta de sistemas mais amplos de partidos de classe, sindicatos e associações de classe, portanto, a organização dos interesses se daria através de anéis burocráticos: múltiplos círculos baseados em relações pessoais que ligariam de forma perpendicular inúmeros interesses em subsistemas englobando partes do governo, da burocracia, de empresas privadas, de sindicatos etc. (pg. 179-80) Analisando o golpe de 1964, Cardoso sustentou que naquele momento começou a dar-se a quebra, com a implantação do regime, do sistema de anéis burocráticos típicos do populismo.

Em artigo posterior (Cardoso, 1974), o autor voltou a utilizar a idéia dos anéis burocráticos, agora já no contexto do regime militar. Para ele, a especificidade do relacionamento das empresas privadas com o Estado continuaria associada aos anéis descritos anteriormente. Esses anéis seriam mais adequados para a descrição da política brasileira que os *lobbies*, sendo mais abrangentes (não apenas econômicos), mais heterogêneos (incluindo funcionários, empresários etc), e estando associados especialmente ao controle de algum cargo público. O corporativismo também não seria adequado para a leitura da dinâmica brasileira, já que ele pressuporia a organização e a representação das classes, enquanto, no caso brasileiro, o que poderíamos observar seria a presença de interesses políticos e econômicos específicos e individualizados. Ao olhar de Cardoso, portanto, a representação se dá de forma individualizada, além disso depende de relações pessoais e envolve a participação de diversos agentes de maneira descentralizada, dinâmica e instável.

Analisando o período imediatamente posterior, iniciado na segunda metade da década de 1970, Melo (1990) concorda com a descrição da forma de intermediação de interesses através dos anéis burocráticos, mas afirma que as mudanças introduzidas pelo "reformismo conservador" do governo Geisel provocaram o "solapamento dos mecanismos de relacionamento não institucionalizado . adequadamente descritos como anéis burocráticos" (pg. 449). Isso teria ocorrido devido à mudança no padrão de acumulação, assim como devido à centralização decisória, que teria retirado a autonomia de burocracias centrais para a sua "gestão".

Sem negar a importância das dinâmicas apontadas acima, seja a da ação dos *lobbies*, seja a da constituição de acordos amplos em toda a sociedade ou em setores específicos, seja ainda a constituição de anéis burocráticos e, especialmente, a da importância dos capitais na política, gostaria de chamar a atenção para uma outra importante dinâmica, apenas parcialmente considerada na categoria anel burocrático (e não considerada nem mesmo em parte pelas demais). Trata-se da existência de um padrão de vínculos pessoais que estrutura as relações dentro do Estado e o Estado e os interesses privados. Damos o nome a esse fenômeno de permeabilidade.

Entende-se a permeabilidade de maneira análoga à descrita para os anéis burocráticos. Embora a idéia geral dos dois conceitos seja semelhante, sua especificação deixa claras inúmeras diferenças. A permeabilidade seria produzida a partir de uma teia de relações e cumplicidades construída ao longo da vida dos indivíduos, incorporando diferentes tipos de elos. Ao contrário do que seria de se prever no caso da utilização direta de uma perspectiva baseada no *lobby*, por exemplo, o dinheiro seria apenas um dos tipos de vínculos lançados entre indivíduos e grupos. Relações pessoais e de amizade construídas ao longo de anos, algumas familiares, outras oriundas da formação profissional, e outras ainda constituídas por vínculos de trabalho e militância política prévia, constituiriam essa rede.

Essa forma de estruturação dos campos da ação estatal, no entanto, ao contrário da descrição por meio dos anéis burocráticos, estaria presente em todas as esferas da ação humana, na medida em que baseadas nos relacionamentos pessoais. Não seria privilégio da ação estatal a estruturação em redes, como demonstra a já longa literatura internacional sobre o fenômeno nos mais variados campos da ação social. Apesar disso, é na ação do Estado, ou nas atividades em torno dela, que essa rede conforma o que denominamos de permeabilidade, tornando difusas as fronteiras entre Estado e interesses privados.

A estruturação em redes não seria também privilégio da estruturação estatal no Brasil ou em países de industrialização tardia, ou da prevalência de traços tradicionais de relacionamento baseados na hierarquia e nas relações pessoais. Como também amplamente demonstrado na literatura de redes, a estruturação em redes de relações também está presente nos países centrais. Apesar disso, pelas características da sociedade e da construção histórica das estruturas estatais no Brasil, a institucionalização dos procedimentos e organizações é muito menor, deixando mais livres de constrangimentos os vínculos estabelecidos na "zona de sombra" entre Estado e setor privado onde ocorre a permeabilidade. O grau desta última em países como o Brasil é, portanto, muito superior, e se baseia mais em relações entre pessoas do que em relações entre organizações ou grupos.

Assim, a permeabilidade é muito mais constante do que o sugerem os anéis burocráticos, já que se baseia no padrão de relações estabelecido ao longo da vida dos indivíduos presentes nas redes. Sua limitação através da constituição de normas, procedimentos, regras e organizações, é portanto mais difícil e demorada. A permeabilidade é também muito mais disseminada do que revelam os anéis burocráticos, envolvendo uma miríade de ligações e contatos de pequena, média e grande importância, e em constante transformação. Ao contrário de um *lobby* de natureza pessoal orientado para fins e canalizado em elementos específicos no aparelho de Estado, a permeabilidade acontece de uma forma disseminada e dispersa, e é canalizada por relações que na maior parte do tempo não veiculam esse tipo de relação e não são necessariamente orientadas a fins. Na maior parte das vezes, o elo foi estabelecido com outras intenções, ou mesmo criado sem finalidade alguma. Essa característica novamente aumenta a dificuldade e o tempo necessário para a institucionalização dos procedimentos e para uma maior estruturação das organizações no país.

Por outro lado, como veremos ao longo do trabalho, esse padrão de relações é também construtor das próprias organizações estatais. É a partir das redes de relações entre técnicos e organizações que o setor saneamento se constitui. É também tomando como base essa rede que a organização estatal que ocupa a posição institucional central se estabelece, se transforma e se consolida. A característica de rede intrínseca à política e ao relacionamento humano explica tanto a permeabilidade entre os campos público e privado, quanto a estruturação e a consolidação de cada uma dessas esferas separadamente.

Capítulo 2: A cidade do Rio de Janeiro e as infra-estruturas de saneamento

Este capítulo tem por objetivo apresentar de forma sucinta dois eixos históricos interrelacionados: a evolução da estruturação espacial da cidade do Rio de Janeiro e a estruturação institucional do setor saneamento nessa cidade ao longo do tempo.

Essa apresentação tem por objetivo a contextualização das políticas urbanas e de saneamento em dois eixos distintos. Primeiramente, a análise histórica objetiva familiarizar o leitor com o ambiente construído sobre o qual foram realizados os investimentos estudados nesta tese, o que permitirá uma melhor compreensão da base espacial apresentada no Capítulo 4, assim como das conseqüências sociais e urbanas da dimensão espacial da política.

A compreensão da estruturação da cidade é fundamental para o entendimento das ações do Estado na esfera urbana, pois a produção do espaço é aqui compreendida não apenas como simples cristalização de ações passadas na estruturação da cidade e em suas construções, mas também como constante recriação dos espaços e reinterpretação de seus conteúdos e significados por parte dos atores sociais atuantes na cena urbana. Os processos de produção do espaço apresentam, portanto, um caráter intrinsecamente "*path dependent*": o conjunto de alternativas de intervenção, assim como a própria compreensão do espaço, são estrangidos fortemente por momentos históricos anteriores e, para se compreender os investimentos realizados em um dado momento, é necessário ter em mente a conformação da metrópole e de seus espaços particulares (Di Méo, 1991; Massey, 1992 e Thomas, 1994).

Da mesma maneira, a análise histórica permite que acompanhem a constituição do setor e de sua correspondente comunidade de políticos.²⁸ Da mesma forma que a produção do espaço, a criação e a transformação das instituições carrega em si em grande parte as marcas dos acontecimentos, ações e escolhas passadas, definindo o leque possível de alternativas para os atores presentes em um dado momento, ao mesmo tempo em que influencia a própria formulação das preferências e das visões sobre o Estado e suas atividades. Assim, pelo caráter altamente histórico da constituição da comunidade dos engenheiros, da estruturação do Estado no setor e da formulação das políticas, encontraremos na história do setor grande parte dos fenômenos estudados detidamente no restante da tese (Skocpol, 1985 e 1992 e Tilly, 1992b).

²⁸ Entendemos por comunidade um campo associado a práticas profissionais e de saber com um mesmo objeto, constituído através da adesão e participação em associações e organizações concretas, mas também da comunhão de uma determinada visão da sociedade e do seu objeto de intervenção.

2.1. O espaço urbano e o saneamento básico no Rio de Janeiro

As primeiras intervenções sanitárias no espaço do Rio de Janeiro datam da metade do século XIX. Na verdade, a ocupação da cidade foi em grande parte produto da realização de inúmeras obras hidráulicas de drenagem de pântanos, aterramento de manguezais e lagoas. Junto com o desmonte dos morros que cercavam o núcleo original localizado junto à atual praça XV de Novembro, as obras hidráulicas abriram espaço para a expansão ao longo da orla marítima, ao sul, e para o interior paralelamente às margens da Baía da Guanabara, a noroeste. Até então, a cidade se comprimia entre os Morros do Castelo, de Santo Antônio, de São Bento, da Conceição e Pedro Dias e o enorme Mangual de São Diogo, que ocupava toda a área desde o Campo de Santana até a várzea do atual Canal do Mangue, onde desaguavam os Rios Maracanã, Comprido e Joana. Ao longo da orla da Baía da Guanabara, a partir da Ilha das Cobras, podia ser encontrada uma enorme quantidade de pequenas enseadas ligadas ao resto da cidade por mar e por trilhas (Abreu, 1987; Telles, 1994 e Caldeira, 1995).

No início do século XIX, o abastecimento de água se fazia por meio do trabalho de carregadores escravos e/ou bicas públicas associadas a captações isoladas em fontes de encosta ou em rios como o Carioca e o Comprido. A localização da cidade em uma estreita faixa entre a montanha e o mar ao mesmo tempo em que induziu ao desmonte dos morros, permitiu a utilização da montanha e suas matas como fonte de abastecimento.²⁹ Da mesma forma, os esgotos não eram reconhecidos como problema, e o afastamento dos dejetos era feito pelos tigres (escravos que os conduziam até o mar em barris).

Cerca de cinquenta anos mais tarde, a situação havia mudado significativamente. A população da cidade mais do que duplicou entre 1821 e 1870, passando do patamar de 110 mil para o de 235 mil habitantes. Durante a primeira metade do século, a cidade tinha assistido à chegada da família real e com a Independência, havia ganho o *status* de Capital do Império, o que a tinha transformado, do o ponto de vista simbólico, e criado necessidades materiais completamente novas. Economicamente, a cidade tinha aprimorado seu papel de centros mercantil de ligação entre a economia brasileira e os centro econômicos mundiais, especialmente a partir da década de 1830, quando o café começou a substituir o açúcar como principal item da pauta de exportação do país. O café era plantado no Vale do Paraíba, inicialmente na região de Vassouras e, a partir de 1860, mais a jusante, em Cantagalo e Paraíba do Sul (Cano, 1977), sendo escoado pelos trapiches da Prainha no Rio de Janeiro (atual Praça Mauá).

Embora a industrialização em escala significativa fosse se iniciar apenas na última década do século, a cidade já apresentava algumas unidades precursoras como a implantação da fábrica de Ponta da Areia, do futuro Visconde de Mauá, em 1846 e a da Fundação Myers Irmãos e Maylor, que construía máquinas a

²⁹ Os arcos da Lapa faziam parte de um desses sistemas, tendo sido construídos em 1723, e reconstruídos após um desabamento em 1750 (Azevedo Neto, 1984). Sobre a relação da cidade com a montanha e com a água de abastecimento, ver Abreu (1992).

vapor desde 1860. Em 1854, o Barão de Mauá (posteriormente intitulado Visconde) inaugurava a primeira ferrovia brasileira que ligava o Porto de Estrela, em Magé, a Petrópolis (Caldeira, 1995).

2.1.1. Os saberes sobre a saúde

Paralelamente a essas transformações econômicas e sociais na cidade, aconteciam mundialmente grandes deslocamentos nos saberes e nas técnicas de intervenção sobre o espaço urbano. No caso específico da saúde pública, os séculos XVII e XVIII haviam assistido à consolidação da teoria miasmática, baseada na teoria pútrida (Corbin, 1987). Segundo esta, toda a matéria seria composta de gases que estariam presos a ela por forças de coesão. Enquanto estas superassem as forças de decomposição (que tenderiam a liberar os gases), a matéria se manteria unida. As doenças seriam oriundas de desequilíbrios por meio dos quais as forças de decomposição superariam as de coesão, provocando a decomposição da matéria e a liberação dos gases componentes dos corpos. Essas forças estariam presentes nos elementos naturais como a água e o solo nu e seriam potencializadas pelo calor e pela falta de circulação. Para combater tais forças seria necessário fazer circular o ar e deixar penetrar a luz do sol.

Durante o século XIX, ocorreu um deslocamento na compreensão dessas forças, do mundo natural para o mundo social, passando os miasmas a ser vistos como produzidos pelos corpos dos pobres, pelas habitações operárias e pela pobreza. A teoria miasmática penetrou de forma tão profunda na concepção dos homens de então sobre o bem estar e o adoecimento, que apesar dos grandes avanços técnicos e científicos do século, concepções dela derivadas continuaram presentes de forma implícita em trabalhos e intervenções muito posteriores no tempo (Corbin, 1987).

O século XIX, entretanto, também se caracterizou por grandes avanços nas ciências biológicas e médicas rumo à construção do que hoje denominamos de bacteriologia moderna. A partir da formulação da teoria da infecção de Henle, em 1840, e das descobertas de Louis Pasteur, a idéia da transmissão de doenças por agentes etiológicos específicos se consolidaria nos meios médicos europeus. De forma paralela, inúmeras descobertas foram realizadas, determinando as diversas formas de transmissão de doenças, seja através do isolamento dos agentes etiológicos, seja por métodos dedutivos, como nos casos do cólera em Londres, com John Snow, em 1854, e da febre tifóide em Hamburgo e Altona, com Robert Koch, em 1882. Neste último ano, Koch enunciou sua teoria microbiana da doença, o que completou o sistema de causalidade das doenças.³⁰

³⁰ Rosen (1979), Costa (1986) e Scliar (1987). O mais eloquente documento sobre o período, que carrega ao mesmo tempo a dramaticidade da luta contra as epidemias com poucos e frágeis recursos teóricos e práticos e a enorme inventividade que caracteriza o período "heróico" de nascimento do novo saber, encontra-se no livro de Snow (1990), que funda o método epidemiológico.

Paralelamente, a medicina social se constituiu como campo de intervenção, primeiro com as iniciativas de polícia médica, quarentena e controle de portos, hospitais e cemitérios, e posteriormente com a constituição de um campo de saber autônomo com relação à medicina clínica. Na constituição desse novo saber, ocorreram dois grandes deslocamentos, o primeiro, do corpo dos indivíduos para o corpo social (para o coletivo), e o segundo da idéia de cura para a de prevenção. A partir de então, caberia à medicina social prevenir em vez de curar e agir sobre a sociedade em vez de atuar sobre o corpo do indivíduo, ao contrário da forma de proceder da medicina clínica (Rosen, 1979; Machado *et al.*, 1979 e Foucault, 1978).

Esses deslocamentos ocorreram em paralelo a uma escalada dos problemas urbanos nunca antes presenciadas, assim como à constituição de uma "questão urbana", compreendida de forma autônoma com relação à questão social, na qual se enquadravam temas como o alcoolismo, a prostituição, o suicídio e a pobreza. Esse deslocamento levaria, no início do século XX, a uma autonomização das técnicas de intervenção, conduzindo à unificação e racionalização de inúmeras práticas, processo que acabou por desembocar no urbanismo e no planejamento modernos (Topalov, 1988a e 1988c, Magri e Topalov, 1987 e Gaudin, 1988).

No caso europeu, a autonomização da questão urbana se deu diante do pano de fundo do aparecimento de uma série de novos fenômenos sociais que causaram profundo impacto sobre as elites européias, como o aparecimento de cidades de proporção metropolitanas, assim como multidões e pobreza em grande escala. Se, como já indicado por diversos analistas, como Bresciani (1982), a multidão e a pobreza mobilizaram não apenas reformadores sociais mas também intelectuais e escritores, as novas percepções da cidade e de seus problemas, associadas à lenta consolidação de um novo saber médico, acabaram por dar base a um conjunto de intervenções que reformaram radicalmente as grandes cidades européias, como nos casos de Paris, Barcelona, Viena e Berlim.³¹

Da mesma forma, o aparecimento de uma série de inovações técnicas e equipamentos para edificações permitiram a implantação de novos cuidados com o corpo, em perfeito acordo com o novo saber higienista em construção e com os novos equipamentos urbanos, como a introdução dos banheiros com bacias sanitárias e outras instalações domiciliares.³²

A introdução dessas idéias no cenário brasileiro aconteceu de forma seletiva. Se as técnicas e princípios da saúde pública e a idéia de reforma urbana tiveram aceitação bastante boa, a introdução dos princípios

³¹ A exceção fica por conta da Inglaterra. A estrutura da propriedade da terra em Londres, ligada a relações extra-econômicas internas à nobreza inglesa, impediu durante um longo período a realização de intervenções racionalizadoras do espaço urbano centralizadas na mão do Estado, sendo a promoção das transformações urbanas dos séculos XVII e XVIII trabalho de particulares. Ver Benevolo (1993b) e (1984).

³² Cf. Beguin (1991). Para que se tenha idéia do ineditismo deste tipo de equipamento, vale observar que o primeiro banheiro com bacia sanitária da Casa Branca, residência oficial do presidente dos Estados Unidos foi instalado em 1851, 51 anos após a sua inauguração. Azevedo Neto (1984).

da bacteriologia conseguiriam penetrar bem em apenas parte da classe médica, especialmente por meio dos vetores iniciados por Oswaldo Cruz e seguidos por Carlos Chagas, no Rio de Janeiro, e por Emílio Ribas, em São Paulo. Uma parcela significativa da classe médica, assim como a maioria absoluta dos engenheiros, campo profissional responsável tanto pela construção civil, quanto pelo saneamento e pelo urbanismo, permaneceriam durante muito tempo ainda fortemente embebidos nas teorias miasmática e mesológica do século XIX. Na maioria dos casos, essa influência era indireta e implícita e talvez até inconsciente, mas em alguns casos era explícita, como no caso dos positivistas.³³

O positivismo teve enorme importância na formação dos engenheiros brasileiros, sendo a Escola Politécnica um importante introdutor e veiculador das idéias de Augusto Comte. Segundo estas, o objetivo da ciência não era descobrir as causas de um determinado fenômeno, mas determinar suas leis gerais de funcionamento. A classificação do saber produzida por Comte desprezava, além disso, todo o conhecimento produzido a partir do final do século XVIII, não apenas esgotando toda possibilidade de atividade científica para seus sucessores, mas tornando letra morta todas as descobertas do século XIX, inclusive a teoria bacteriana. Foi assim que engenheiros ilustres, como Saturnino de Brito, considerado o patrono da engenharia sanitária nacional, além de pioneiro do urbanismo no país (Andrade, 1992a e b), que era positivista, negou até quase o momento de sua morte, em 1929, a existência de bactérias e sua importância na veiculação de doenças.³⁴

2.1.2 As intervenções urbanas e de saneamento no Rio de Janeiro

Os deslocamentos nos saberes e nas técnicas de intervenção sobre a cidade chegaram com a introdução de uma série de iniciativas de normatização e planejamento da cidade de uma forma mais ampla. Embora a idéia de “planejamento racional moderno”, no sentido dado hoje à expressão, somente tenha sido implantada a partir da década de 1920, com o Plano Agache, o primeiro plano de conjunto (Rezende, 1982), uma série de intervenções mais amplas que as obras pontuais utilizadas até então começou a ser aplicada nas últimas décadas do século XIX. Na maior parte das vezes, essas iniciativas eram estudadas e decididas por Comissões indicadas pelo Estado para o estudo de questões e intervenções específicas (Del Brena, 1985).

Nessa linha, surgiram as primeiras intervenções globais com o objetivo de revolver o problema de abastecimento de água da cidade. Em 1861, o governo Imperial indicou uma Comissão para estudar a questão do abastecimento e solucionar a crônica falta d'água, agravada pela longa estiagem. Essa comissão analisou duas alternativas, a primeira, de aumentar a proteção às captações dos mananciais do

³³ Para um documento da visão dos positivistas sobre os “micróbios”, ver Sémérie (1967).

maciço da Tijuca e a segunda, de construir novas captações localizadas nas vertentes da Serra dos Órgãos (na qual se localiza Petrópolis). Decidiu-se pela continuação do abastecimento por meio dos mananciais existentes, o que significou a continuação da falta d'água, mas resultou no reflorestamento da mata da Floresta da Tijuca.³⁵

Com a persistência das estiagens, o governo Imperial nomeou outra comissão, em 1870, que optou pela construção de captações na Serra de Petrópolis, acompanhadas por adutoras de longo percurso até a capital. Após uma acirrada disputa, a construção ficou a cargo de um empreiteiro europeu, Antônio Gabrielle, construtor do sistema de abastecimento de Viena (Coelho, 1985). O desenvolvimento do projeto apresentou história conflituosa, com o empreiteiro apenas reapresentando projetos desenvolvidos anteriormente pelo Visconde de Mauá como parte de uma proposta apresentada ao governo imperial em 1865 (e não paga) (Caldeira, 1995). A partir de então foram construídas as represas de São Pedro (1877), Rio D'Ouro (1880), Tinguá (1893) e Mantiquira (1908), assim como cinco adutoras cruzando a Baixada Fluminense, uma região pouco ocupada e pantanosa, cortada apenas alguns anos antes pelas primeiras linhas de trem.

Na mesma época, uma série de serviços públicos foi sendo implantada, transformando completamente o funcionamento da cidade e da vida urbana. Na década de 1860, as ruas do centro da cidade passaram a ser iluminadas por gás, sendo o serviço de iluminação a luz elétrica iniciado nos primeiros anos do século XX. O trem começou a circular em 1861, ligando os subúrbios, com a inauguração do primeiro trecho da Estrada de Ferro Dom Pedro II (atual Central do Brasil). A partir de 1868 passaram a circular os bondes a tração animal, posteriormente eletrificados.

O início dos serviços de esgotamento sanitário também ocorreu dessa forma. Após as diversas epidemias ocorridas na década de 1850, especialmente a de febre amarela de 1849-51, o governo imperial adotou inúmeras iniciativas de saúde pública. Merece destaque a organização de serviços de polícia médica sob o comando da Junta Central de Higiene Pública, responsável pelo controle dos portos e navios, pelo controle do exercício da medicina e do funcionamento dos hospitais. Essas iniciativas foram implantadas não apenas no Rio de Janeiro, mas também em Recife e Salvador (Machado *et al.*, 1979 e Andrade, 1986).

Em 1853, o governo Imperial abriu concorrência para a construção e operação de um sistema de esgotos na cidade. O processo foi mais uma vez cercado de transações obscuras e, a partir de 1867, uma empresa com capitais ingleses: a City - The Rio de Janeiro City Improvements Company, começava a

³⁵ Até meados deste século, como observado por Bueno (1993) para o caso de São Paulo, a concepção de proteção aos mananciais incluía a desapropriação e a manutenção da cobertura vegetal em toda a bacia contribuinte do manancial. Em São Paulo, inúmeros parques hoje existentes são oriundos dessa prática, como o da Aclimação, Cantareira e toda a área dos Jardins Zoológico e Botânico. Pela mesma razão, a Floresta da Tijuca, desmatada e ocupada com cafezais, foi inteiramente replantada na década de 1870.

implantação de um sistema separador misto na capital.³⁶ Da mesma forma, a cidade seria dotada de redes de drenagem, inicialmente previstas para serem construídas pela mesma concessionária, mas posteriormente contratadas com outra empresa.³⁷

Uma questão fundamental que vale ser frisada é a remuneração pelos serviços. Embora a concessionária fosse uma empresa privada, ela não recebia dos consumidores diretamente, mas do governo Imperial, por prédio esgotado. Os recursos para os pagamentos da concessão eram oriundos das "décimas" e de outros impostos urbanos. Essa forma de cobrança permitiu que a concessão, mesmo privada, funcionasse fora da lógica exclusiva da capacidade de pagamento dos moradores de cada área da cidade.³⁸ Ao que parece, os subsídios foram constantes, o que permitiu a expansão das redes a vários bairros da zona suburbana (Marques, 1995 e Ribeiro, 1997).

A presença de capitais privados não apenas na construção, mas também na gestão dos serviços é um traço histórico do período. Esse fenômeno, presente não apenas no Rio de Janeiro, mas em diversas cidades brasileiras na segunda metade do século XIX e início do XX,³⁹ tem origem em três fatores. Em primeiro lugar, os capitais internacionais avançavam sobre as economias da então periferia do sistema mundial à busca de valorização em serviços públicos, primeiro nas ferrovias, e posteriormente em serviços urbanos e de infra-estrutura em geral.⁴⁰ Em segundo lugar, o setor de obras públicas brasileiro praticamente não existia, com a maior parte dos materiais e equipamentos sendo importados. As empresas brasileiras de construção eram de porte muito pequeno, além de extremamente instáveis. Além disto, a comunidade dos engenheiros também estava apenas se delineando, com a Escola Politécnica tendo sido fundada apenas em 1874 (primeira formação nacional para engenheiros separada da carreira militar) e o Clube de Engenharia tendo sido criado em 1880 (Telles, 1994 e Turazzi, 1989).

Assim, o caminho comum da implantação dos serviços parece ter sido a concessão a empresas privadas brasileiras, que mais cedo ou mais tarde acabaram por entregar os contratos a capitais externos.⁴¹ A

³⁶ A concessão teve como vencedores um brasileiro e um inglês, que posteriormente passaram o contrato para a City (1863). O pitoresco é o fato de que os projetos da licitação vencida pelos dois (em 1857) levavam a assinatura do engenheiro que viria a ser o presidente da City, sugerindo que os primeiros operavam apenas como "testas de ferro" dos interesses dos capitais ingleses que deram origem à empresa (Cf. Coelho, 1985).

³⁷ Sobre a história da implantação dos primeiros serviços e principalmente da constituição do setor estatal responsável pelo saneamento no Rio de Janeiro, ver Marques (1995).

³⁸ Como veremos mais à frente, a idéia do retorno financeiro dos serviços estava completamente ausente até meados do século XX. Cf. Novaes (1930).

³⁹ Por exemplo Recife (1865), Santos (1880) e Florianópolis (1910), todas com capitais ingleses investidos em infra-estrutura.

⁴⁰ Hobsbawm (1982). Para um relato do caráter altamente internacionalizado da economia mundial no período ver Nogueira Batista (1997).

⁴¹ Rangel (1987) associa a prestação dos serviços por empresas estrangeiras a características dos ciclos da economia brasileira. O autor divide a implantação dos serviços em três momentos, sendo esse o primeiro. Sua periodização foi utilizada por mim em Marques (1993), mas não leva em consideração a implantação inicial dos serviços pelas empresas brasileiras, e principalmente não considera com o devido cuidado a constituição dos primeiras instituições estatais do setor a partir da década de 1920.

construção dos serviços também ficava dividida entre empresas privadas nacionais e estrangeiras. Foram inúmeros os serviços no Rio de Janeiro a cargo de empresas com capital estrangeiro, incluindo: esgotos (inglês), gás (belga), barcas (inglês), iluminação pública (canadense) e bondes (americano). Todos eles começaram com empresas privadas brasileiras. O mesmo fenômeno pode ser observado em São Paulo, especialmente na construção do "império" da Light, que em um período extremamente curto e após intensa batalha judicial contra empresas nacionais, se tornou monopolista dos serviços de iluminação pública, bonde a tração elétrica e eletrificação (Segatto, 1989 e Carone e Dér, 1989). No caso dos serviços de saneamento, esta transferência aconteceu pelo menos também em Recife e Florianópolis. Em São Paulo, os serviços passaram de empresa nacional diretamente para o Estado em 1893 (Marques, 1995; Bueno, 1993 e Ramos, 1986).

2.1.3. As transformações na cidade e a Reforma Passos

A virada do século chega ao Rio de Janeiro com uma série de transformações. A produção de café no Vale do Paraíba havia entrado em declínio e desaparecido, embora o papel exportador da cidade continuasse a merecer destaque. A industrialização avançava a partir das duas últimas décadas do século XIX, para ser superada por São Paulo apenas na década de 1920. Em 1890 a cidade tinha cerca de 48 mil operários, número que chegaria a 155 mil, em 1906. Esse contingente cairia a seguir - em 1920 eram 56 mil e, em 1940 o operariado carioca alcançaria quase o mesmo número absoluto de 1906. Dentre as atividades industriais merecia destaque a indústria têxtil: em 1908, 30 % dos trabalhadores industriais da cidade estavam empregados nessa indústria (Turazzi, 1986).

Nessa época a cidade já se expandia para a zona sul, com a ocupação de Copacabana se iniciando e Ipanema e Leblon ainda mantidas como um longo areal entre a lagoa e o mar, mas já incorporadas aos limites da cidade.⁴² A Lagoa Rodrigo de Freitas seria integrada apenas a partir de 1922, com a construção de uma avenida no seu entorno. As regiões da Tijuca e Vila Isabel haviam sido integradas da mesma forma, com a chegada dos bondes até as imediações do Méier já em 1906.

O trem interligava os subúrbios, principalmente a partir das duas linhas que saíam do centro da cidade na virada do século - a Central do Brasil e a Leopoldina Railway (inicialmente Rio de Janeiro Northern Railway Company). Outras linhas menores também se consolidavam, como a Rio D'Ouro, implantada a partir da ferrovia construída para as obras de captação de mesmo nome, e a linha auxiliar da Central do Brasil, inaugurada em 1893 como Estrada de Ferro Melhoramentos do Brasil de propriedade de André Paulo de Frontin. Ao longo desse eixo se expandiriam os bairros operários, acompanhando as indústrias que, graças às inúmeras inovações técnicas desde a metade do século XIX, já podiam se localizar longe

⁴² O bonde eletrificado chegou ao Arpoador em 1906, alcançando toda a extensão de Copacabana e do Leme. (Abreu, 1987).

dos cursos d'água, usados antes para consumo e força motriz. As localizações industriais anteriores ainda persistiriam, até que a valorização fundiária ou o zoneamento industrial da década de 1930 as expulsassem, como no caso da Companhia de Fiação e Tecidos Corcovado (Jardim Botânico), fechada em 1940, e da Fiação e Tecelagem Aliança (Laranjeiras), que na mesma época deu lugar à Rua General Glicério e imediações.

Até o início da industrialização e da ocupação dos subúrbios, as alternativas de moradia habitação da população de baixa renda estavam restritas às habitações operárias, associadas às fabricas, aos cortiços e às favelas. Em 1868, as três freguesias que circundavam o núcleo central apresentavam, todas, mais de 15 % da população que residia em cortiços, sendo de 11 % a proporção da população total neste tipo de moradia (21.929 pessoas em um total de 191.002 habitantes). Entre essa data e 1888, o número de cortiços cresceu de 642 para 1.331 e a população encortiçada aumentou em 130 %, passando para 46.680 pessoas em uma população urbana de 336.839 habitantes (14 % do total) (Abreu, 1987 e Ribeiro e Pechman, 1985). As cifras são ainda mais expressivas, se consideramos que a partir de meados da década de 1880 foi implementada uma política de destruição desse tipo de habitação, sendo o exemplo mais significativo o da demolição do Cabeça de Porco em 1893 (Vaz, 1986).

Paralelamente, as favelas se expandiam. O início desse tipo de ocupação esteve relacionado ao alojamento de militares nos Morros de Santo Antônio e da Providência, primeiro, após a Revolta da Armada (1893-94) e posteriormente, depois da última campanha em Canudos (1896-97). Segundo Vaz (1986), a ocupação da Providência teve início após a destruição do Cabeça de Porco, localizado no sopé do morro, quando um dos proprietários do cortiço teria permitido que as cerca de 2 mil pessoas desalojadas subissem o Morro (número usado pela imprensa da época). Em meados da década de 1920, mais de 100 mil pessoas moravam em tais núcleos, demonstrando que a reversão do processo de favelização já tinha se tornado impossível (Abreu, 1994b).

Apesar disso, as políticas para a erradicação das favelas são quase tão antigas quanto os próprios núcleos. Data de 1910 a primeira iniciativa de remoção de uma favela, a localizada no Morro de Santo Antônio. A população voltou à área por três vezes e por três vezes foi expulsa entre essa data e 1919, uma das vezes, por um incêndio criminoso. Apesar dos alegados interesses de "higiene e salubridade" junto à opinião pública, a questão já era de "higiene espacial" e se tratava de retirar as favelas mais visíveis e localizadas nas regiões em processo de valorização.⁴³ Apesar de pressões até de parte da elite da época, como demonstra uma campanha do Rotary Club a partir de 1926, os sucessivos governos não

⁴³ O caso mais emblemático é sem dúvida o da remoção da favela localizada na encosta do Morro Dois Irmãos, em 1920, como parte dos preparativos para a visita do Rei da Bélgica (Abreu, 1994, pg 41).

implementaram nenhuma política habitacional, nem mesmo para a população removida das favelas, que simplesmente se movia para ocupar outras áreas após a remoção.⁴⁴

Foi nesse contexto que a cidade sofreu o impacto de uma série de intervenções realizadas no governo do presidente Rodrigues Alves, sendo prefeito indicado, o engenheiro, ex-inspetor de obras e empreiteiro Pereira Passos. Enquanto o governo federal construía o porto do Rio de Janeiro, retificando a orla onde antes se localizavam os inúmeros trapiches e unificando os diversos pequenos bairros ao longo da Saúde, Gamboa, Santo Cristo,⁴⁵ a prefeitura mudava o sistema viário em todo o centro da cidade, removendo contingentes significativos de moradores de cortiços, derrubando quadras inteiras de casario colonial e alargando quase todas as ruas do centro. Embora a intervenção mais emblemática tenha sido a da criação da Avenida Central (atual Rio Branco) no sentido perpendicular às quadras existentes, a verdade é que o centro inteiro foi completamente reestruturado, em uma operação urbana que deixaria orgulhosos os mais exigentes reformadores europeus. Junto com uma série de outras intervenções, toda a orla marítima, da Lapa ao final da Praia de Botafogo, foram transformadas e “embellezadas” (Del Brena, 1985; Rocha, 1983 e Abreu, 1986).

As iniciativas de Passos não se restringiram ao ambiente construído, pois tinham por objetivo “europeizar” o próprio comportamento dos cariocas. Foram destruídos os quiosques tão típicos da cidade na época (que eram locais de encontro e sociabilidade), normalizando o cotidiano de uma forma até então inédita. As iniciativas chegaram aos extremos, por exemplo, da proibição de que se cuspsse no chão e da promoção de uma caçada implacável aos cachorros vadios.⁴⁶

2.2. Décadas de 1920 e 1930: o setor se transforma

A partir da virada do século, os serviços da concessionária de esgotos – a City, passaram a ser objeto de intensa oposição por parte da imprensa e da comunidade dos engenheiros. Como relata Coelho (1985), a concessão dos ingleses foi criticada duramente com relação à qualidade dos serviços, à sua recusa em realizar novos investimentos⁴⁷ e à sua resistência em utilizar materiais e engenheiros nacionais,

⁴⁴ Maricato (1996) sustenta que a relação entre legislação e exclusão social, que sempre caracterizou a ação do poder público no urbano brasileiro, tem origem nas noções altamente enraizadas de hierarquia e de favor, características das relações sociais no país. Essa idéia me parece interessante e, como se verá nos próximos capítulos, combina com nossa explicação das diferenças na operação dos sistemas de água e esgotos.

⁴⁵ Na realização das obras do porto novamente se verificou a concessão inicial a uma empresa nacional (do engº Paulo de Frontin) e a posterior passagem da mesma a uma empresa inglesa. Rocha (1983).

⁴⁶ É interessante observar que várias das propostas de intervenção física já existiam, tendo sido apresentadas à prefeitura anteriormente por empreiteiros (alguns deles alicados aos cargos chave do Estado). A bibliografia sobre a reforma é muito extensa, mas uma análise interessante, assim como o registro de documentos originais e do impacto na imprensa, pode ser encontrada em Del Brena (1985).

⁴⁷ Um exemplo desse problema era o lançamento do lodo das estações no mar. Apenas em 1933 a City começou a usar um barco para tal – a chata “Carioca”. Até então os lodos eram lançados nas praias, o que provocava muitas reclamações. Até

importando quase tudo. Aparentemente, o problema estava relacionado com a aproximação do fim da concessão (em 1943). A empresa provavelmente tentava não realizar novos investimentos, já que não conseguiria depreciá-los no tempo restante do contrato. As redes implantadas no início da concessão também deviam começar a apresentar problemas, especialmente pelos transtornos causados pelas águas das chuvas. A cobertura do sistema de drenagem era reduzida e somente a partir de 1906, as redes de esgoto passaram a separar totalmente as águas pluviais dos esgotos sanitários.⁴⁸

A City aparentemente também não se articulou com outros capitais presentes na produção da cidade naquele momento ou mesmo com fabricantes locais de materiais e equipamentos, o que talvez tivesse criado incentivos para a realização de investimentos nos bairros em expansão em ritmo mais acelerado. A companhia americana concessionária dos bondes - a The Botanical Garden Railway Company -, parece ter seguido um caminho diverso, como mostra o episódio de incorporação de Copacabana à malha urbana, quando a empresa se associou aos capitais fundiários e após pressionar o Estado para a construção do primeiro túnel para o bairro (o atual Túnel Velho), estendeu as linhas de bonde até o Arpoador, permitindo o loteamento e a ocupação (Cardoso e Vaz, 1989).

Em 1922, o Ministério da Educação e Saúde quebrou o monopólio da City, ao transformar a Inspetoria de Águas em Inspetoria de Águas e Esgotos - IAE, que passaria a partir de então a receber todos os novos sistemas, não só de água, mas também de esgotos. O contrato com a empresa inglesa não foi rompido, e esta continuou prestando os serviços em suas áreas até o final da concessão, mas a importância dos sistemas por ela controlados caiu progressivamente. A mudança institucional provocada com as novas concessões para a IAE inaugurou um segundo período na gestão dos serviços, onde os sistemas passaram a ser prestados pelo Estado através da administração direta. Nesse novo arranjo institucional, ainda não se visava ao retorno econômico financeiro dos investimentos implantados, não havendo sequer ainda a instituição de tarifa, cobrando-se o serviço como taxa.

A passagem do primeiro modelo para o segundo aparentemente se deve à conjugação entre fatores econômicos de natureza estrutural e pressões de novos atores surgidos durante o primeiro período. Por questões estruturais quero indicar a formação, durante o período do pacto constitutivo, da divisão de trabalho na economia brasileira, denominado por Lessa e Dain (1982) de "sagrada aliança" - os capitais estrangeiros se localizariam na indústria de transformação; os capitais nacionais, em atividades como finanças e construção civil, além de atividades industriais subordinadas nas cadeias produtivas, controladas por empresas estrangeiras; e o Estado, por fim, promoveria a infra-estrutura e a produção de bens intermediários de alto investimento e longa maturação.

1915, mesmo o transporte dos lodos até as praias causava transtornos, pois era realizado através de carroças abertas (Telles, 1994).

Na construção do espaço urbano, esse “pacto” rebateu-se, na especialização dos capitais privados nacionais, em atividades de promoção e incorporação imobiliárias, construção civil e posteriormente engenharia pesada. O Estado se concentrou na dotação dos serviços públicos de forma direta, inclusive garantindo condições privilegiadas de lucratividade para os capitais privados presentes no setor e a prestação subsidiada de serviços para uma parte da população (escolhida seletivamente).⁴⁸ Tanto as primeiras, quanto a segunda, foram possíveis pela transferência de receitas para a promoção dos serviços de outros setores via conjunto dos tributos. Os capitais estrangeiros se retirariam da produção concreta do quadro construído e de sua gestão, restringindo-se ao papel de fornecedores de insumos, materiais e equipamentos.⁵⁰

A estes fatores estruturais se somou a entrada em cena de inúmeros novos atores na produção da cidade. Em primeiro lugar, a indústria de equipamentos e materiais, praticamente inexistente em meados do século XIX, já apresentava, nas primeiras décadas do século XX condições de receber encomendas. Além disto, tanto o setor de obras públicas tinha se desenvolvido de forma significativa entre 1870 e as primeiras décadas do século XX, quanto a comunidade dos engenheiros já apresentava certo porte e alguma organicidade. Isso se deveu ao aumento do número de profissionais formados pela Escola Politécnica ao longo dos anos,⁵¹ à abertura de um grande número de novos postos de trabalho para engenheiros nas instituições estatais no período, assim como ao aumento da complexidade da organização do Estado, que indiretamente elevou a demanda por engenheiros no setor privado.⁵²

A concessão da City, nos moldes pelos quais a empresa gerenciava os serviços, certamente desagradavam tanto os fabricantes de materiais, quanto a maioria dos engenheiros brasileiros, especialmente os donos de empresas de construção e loteamentos. Sobre isso vale ainda ressaltar que se a permeabilidade do Estado brasileiro é bastante alta nos dias de hoje, como discutiremos nos capítulos seguintes, sendo difícil traçar com precisão os limites do público e do privado, especialmente pela constituição da rede de relações pessoais que por vezes tem maior força e poder que as regras

⁴⁸ É pouco provável que as redes apresentassem problemas por aumento de carga, pois segundo o Cadastro atual da Cedae, uma parte do centro da cidade ainda é esgotado nos dias de hoje por redes da City. As juntas realizadas com tabatinga (argila) e óleo de baleia mantiveram as redes estanques e funcionando até hoje.

⁴⁹ Sobre a constituição dos primeiros capitais do setor e suas articulações com a elite e as empresas de infra-estrutura, ver Ribeiro (1997).

⁵⁰ A presença estrangeira no setor de equipamentos para infra-estrutura se manteve até meados da década de 1980, inclusive com uma ampla hegemonia de empresas como a francesa Degrémont sobre associações empresariais como a Abimaq – Associação Brasileira de Fabricantes de Máquinas e Equipamentos.

⁵¹ Entre a primeira turma formada, em 1875 e a 50ª, em 1924, a Politécnica diplomou 1565 engenheiros civis, 1267 engenheiros geógrafos, 41 engenheiros industriais, 21 engenheiros eletricitistas, 8 engenheiros de minas e 3 engenheiros agrônomos. Vale ressaltar que do total de 2905 diplomados, apenas um era mulher. Telles (1995) e Turazzi (1989).

⁵² Além disso, o prestígio e o poder da comunidade se elevaram de forma significativa: entre 1910 e 1930, cargos de ministro foram ocupados por engenheiros por mais tempo do que por quaisquer outros profissionais – foram 4 engenheiros, com 9 anos e 2 meses de permanência, seguidos de 3 bacharéis com 4 anos e 7 meses e um médico com 4 anos de permanência. (Dias, 1994).

institucionais e os limites organizacionais, estes limites eram muito mais tênues nas primeiras décadas do século XX. Praticamente todos os grandes nomes da engenharia nacional que tiveram papéis de destaque na arena pública no período também eram empreiteiros, ou tiveram empresas construtoras em algum momento, como mostram os exemplos de Francisco Pereira Passos, Paulo de Frontin, André e Antônio Rebouças, Carlos Sampaio, Vieira Souto e Cândido Gafreé.

2.2.1. O Rio de Janeiro nas décadas de 1930 a 1960

Sob o ponto de vista urbano, o período entre 1930 e 1960 marca na cidade do Rio de Janeiro a constituição da região metropolitana. A população carioca cresceu muito no período. Embora não existam dados precisos sobre a população de 1930, estima-se que esta deveria andar em torno de 1.400 mil habitantes, tendo alcançado 2.400 mil habitantes, em 1950, e 3.300 mil, em 1960. Esse crescimento foi motivado principalmente pela migração interna, embora de 1920 a 1940 as correntes de imigração ainda fossem importantes.⁵³ A mancha urbana absorveu esse novo contingente populacional, avançando em direção aos subúrbios, às margens do Rio Pavuna (Pavuna e Anchieta), à zona oeste (Bangu e Campo Grande) e à Baixada Fluminense.

A industrialização avançou para os subúrbios.⁵⁴ Os bairros ao longo das linhas de trens a partir de São Cristóvão se consolidaram como bairros industriais, local de moradia do operariado carioca⁵⁵ e de um estrato sócio-econômico médio-baixo. Foi também nesse período que o Estado começou a regulamentar a localização industrial, estabelecendo em 1930 o primeiro zoneamento. Nesse zoneamento, as atividades industriais na zona sul foram totalmente descartadas, e as novas áreas industriais foram situadas em sua maior parte nos subúrbios, ao longo das linhas dos trens. Outro fator importante na localização de indústrias no período dizia respeito à realização de diversas obras viárias, com destaque especial para as Avenidas Presidente Vargas e Brasil, inauguradas em 1944 e 1946, respectivamente.

As favelas também se deslocaram prioritariamente para esse eixo. No final da década de 1940, 43 % da população favelada se localizava na área suburbana. Essa população estava empregada principalmente na indústria de transformação, na construção civil e nos serviços domésticos (respectivamente 30, 20 e 20

⁵³ Entre 1920-1940, cerca de 18% da taxa de crescimento era explicada pela imigração, proporção que passou para menos de 5 % entre 40 e 50. A proporção explicada pela migração interna pulou de cerca de 60 para próximo de 70 %. O crescimento vegetativo respondeu por cerca de 25 % da taxa de crescimento entre 1940 e 1950 (Abreu, 1987, pg. 99).

⁵⁴ São considerados correntemente como pertencendo aos subúrbios as regiões administrativas localizadas ao longo das linhas de trens: São Cristóvão, Engenho Novo, Méier, Ramos, Inhaúma, Irajá, Penha e Madureira.

⁵⁵ O Rio de Janeiro foi superado por São Paulo como principal força industrial durante a década de 1910, mas isso não significou que as atividades industriais fossem pouco importantes para a cidade ou seus habitantes. O que ocorreu foi um processo de desconcentração pelo maior crescimento da indústria paulista e não um processo de desindustrialização. O crescimento da indústria carioca foi positivo, embora inferior à média nacional: o crescimento nominal da produção no Rio de Janeiro foi de 120 % entre 1907 e 1919, muito menor que o brasileiro (de 332 %), mas bem superior ao crescimento demográfico da cidade de 40 %. Cano (1977).

% do total de ocupados residentes na região) (Abreu, 1987). Esse também foi o principal eixo de localização dos conjuntos habitacionais dos Institutos de Aposentadoria e Pensão construídos pelo governo Vargas na década de 1940.

O outro eixo importante de localização da população de baixa renda passou a ser a Baixada Fluminense. A região é cortada por inúmeros rios e cursos d'água, era em sua maior parte alagadiça e apresentava declividades muito baixas. As únicas áreas mais altas eram a parte central da atual Nova Iguaçu e a parte oeste da atual Magé, junto à Serra do Órgãos. Os rios da região eram navegáveis e a região de Nova Iguaçu chegou a ter o seu surto de prosperidade entre 1920 e a Segunda Guerra, produzindo laranjas que eram transportadas por via fluvial até o Rio de Janeiro. Exceto por esse curto período, e pela localização anterior da Fábrica Imperial de Pólvora em Estrela (atual Magé), em 1827, a região se constituía em um terreno pantanoso cortado pelas rotas de quem saía ou chegava à capital via Porto de Iguaçu (principalmente tropeiros de minérios de Minas Gerais e, depois, de café do Vale do Paraíba).

A história da Baixada começou lentamente a mudar a partir das intervenções efetuadas por Visconde de Mauá e pela chegada da ferrovia, primeiro de Estrela a Fragoso (1854) e depois até Petrópolis, São Paulo e Minas Gerais. Em 1886, a linha da The Rio de Janeiro Northern Railway, (atual Leopoldina) chegava à antiga vila de Meriti, atual Duque de Caxias. Em 1891, a sede do município foi transferida do porto de Iguaçu para a vila de Maxambomba (atual Nova Iguaçu), já que o porto declinava pela competição com as ferrovias.

Enquanto as linhas de trem se expandiam, as obras contra as inundações (agravadas pelas ferrovias) e para drenar as regiões permanentemente alagadas eram realizadas sem sucesso. Depois de inúmeras tentativas mal sucedidas (e cercadas de acusações de malversação de recursos), o Ministério da Viação e Obras Públicas criou em 1933 a Comissão de Saneamento da Baixada Fluminense, chefiada por Hildebrando Góes.⁵⁶ Depois de um detalhado levantamento da área, a comissão (rebatizada em 1936 de Diretoria de Saneamento da Baixada Fluminense e dotada de certa autonomia gerencial) iniciou em 1938 os trabalhos de desobstrução, aterro e drenagem. Em 1941, 30 % da região já havia sido dessecada e 3.800 km de rios desobstruídos. Naquele ano, a Diretoria foi transformada em Departamento de Obras de Saneamento – DNOS, com âmbito nacional de atuação a partir de então (Beloch, 1986 e Ingeniería Internacional, 1944).

Durante todo o período desde a implantação das primeiras linhas de trem, a Baixada vinha sendo ocupada. Em 1929, o atual município de Nilópolis⁵⁷, já contava com 11 mil lotes, quase 80 % do número total de lotes, vinte anos depois. O município, o primeiro a ser ocupado, tinha já em 1950, 97 % de seus

⁵⁶ A comissão foi chefiada por curto período por Conrado Niemeyer e Cândido Gafreé, mas foi Hildebrando de Araújo Góes quem realmente realizou o trabalho e se notabilizou pelas obras, chegando mais tarde a Prefeito do Distrito Federal.

lotes lançados (Santos, C., 1985 e Beloch, 1986), fenômeno explicável pelo seu pequeno tamanho e pela proximidade com a capital, em especial com a região da Pavuna. O Município de Duque de Caxias já havia sido cortado em 1928 pela estrada Rio-Petrópolis, mas era o mais atingido pelas enchentes e o mais coberto por manguezais. A associação das obras de saneamento da Comissão com a construção da Rodovia Rio-São Paulo permitiriam a aceleração da ocupação da região nas décadas de 1940 e principalmente 50. A partir de então, essa seria cada vez mais a localização preferencial dos contingentes populacionais de baixa renda, superando inclusive as favelas (Santos, 1975; 1980; 1982; Chineli, 1980).

No outro extremo geográfico da cidade, crescia e se elitizava a zona sul do Rio de Janeiro. Se a mais importante intervenção do período no centro da cidade foi promovida pelo Estado – a abertura da Avenida Presidente Vargas, o panorama da zona sul foi sendo paulatinamente transformado pela ação do capital imobiliário, especialmente em Copacabana. A verticalização de Copacabana, já visível no início da década de 1940, mobilizou o capital imobiliário de tal forma que por diversos anos a Avenida Presidente Vargas ficaria com lotes vazios, mantendo prédios baixos e antigos. Entre os censos de 1940 e 1950, a população de Copacabana cresceu 74 %. Os bairros de Ipanema e Leblon também já estavam ocupados nessa época, embora não com a mesma intensidade, sendo de 59 % o crescimento da população da circunscrição censitária que englobava os bairros na década de 1940. Entre 1950 e 60, as taxas de crescimento desses espaços alcançariam 86 e 46 % respectivamente (Abreu, 1987).

A produção desses espaços representou a introdução de uma concepção totalmente nova de vida, tornando-se possível apenas após a construção de uma idéia de modernidade associada à individualidade. Essa idéia foi concretizada através da ocupação de apartamentos e da disseminação dos imóveis próprios, com a conseqüente queda proporcional da locação habitacional como forma de moradia (Ribeiro, 1997). Segundo Ribeiro (1997), a aparição da “nova mulher” no espaço público: elegante e liberada da família patriarcal, é um dos principais elementos da produção e difusão dessa simbologia. O surto de expansão imobiliária do bairro de Copacabana e a disseminação da compra dos imóveis não conseguiram ser sustentados pelo frágil sistema de crédito existente e, frente à elevação dos juros para financiamentos habitacionais e ao encarecimento dos terrenos e unidades, o setor imobiliário entrou em acelerada crise entre 1955 e 1965.⁵⁸

2.2.2. O saneamento no Rio de Janeiro das décadas de 1930 a 1960

A partir da criação da IAE em 1922, os novos bairros das classes médias e altas em processo de produção passaram a ser atendidos por sistemas de água e esgotos. Quando a ocupação da cidade é colocada em uma perspectiva histórica, fica clara a rapidez em que foi implantado o atendimento aos novos bairros

⁵⁷ Até 1931 havia apenas o município de Nova Iguaçu, desmembrado nesse ano, para dar lugar a Duque de Caxias. Em 1947, Nilópolis e São João de Meriti seriam criados a partir do primeiro e do segundo municípios, respectivamente.

habitados pelas classes média e alta. Após o fim do monopólio da City, a Inspetoria inaugurou os sistemas do Leblon, Ipanema e Lagoa, em 1935, do Grajaú, Morro da Viúva e do Castelo (na área do Morro que havia sido arrasado), em 1937, e da Urca, em 1938.

É importante lembrar que a City havia inaugurado em 1906 o sistema de Copacabana, quando toda a freguesia da Lagoa tinha 12.750 moradores. Isso correspondia a apenas 7 % da população de todas as freguesias rurais somadas (que na época incluíam todos os subúrbios), sendo que algumas delas viriam a receber os primeiros investimentos apenas na década de 1960. Seguindo a mesma prática, em 1935 a IAE inaugurou os sistemas de Ipanema e Leblon, quando os bairros tinham pouco menos de 50 mil habitantes. Nesse mesmo censo, os municípios de Nilópolis e São João de Meriti alcançaram 62 mil habitantes. Suas primeiras redes de esgoto foram construídas em 1987, 52 anos depois (Marques, 1995 e Abreu, 1987).

Além dos investimentos nas áreas habitadas pela população de alta renda, a IAE realizou também inversões importantes em alguns bairros do subúrbio. No caso dos esgotos, a IAE construiu na Penha, em 1941, a primeira estação de tratamento de esgotos que utilizava processos "modernos". Os esgotos da região passaram a contribuir para a estação, que foi projetada para atender 40 mil pessoas. Essa intervenção dotou de esgotos uma área considerada como prioritária para a localização da população de baixa renda na cidade, cujo acesso seria facilitado com a abertura da Avenida Brasil. Como já descrito, essa área representava o principal eixo de implantação de atividades industriais a partir do zoneamento industrial de 1930, além de receber conjuntos habitacionais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, especialmente do IAPI.

Para Abreu (1987), a dualidade das linhas de investimento presentes na política a partir da década de 1930 ressalta o caráter seletivamente distributivo que caracterizou o período populista, já que os poucos recursos disponíveis para as áreas pobres e operárias eram distribuídos de forma clientelista e particularista. No entanto, estudos recentes que realizaram levantamentos das obras públicas em perspectiva histórica, como Kleiman (1994), indicam que o período parece ter sido marcado por uma distribuição relativamente equitativa entre as diversas regiões da cidade. Do total dos recursos investidos em infra-estrutura, as regiões suburbana, sul e central da cidade receberam respectivamente: entre 1938 e 1945 - 29, 30 e 19 %; entre 1945 e 1951 - 38 e 27 % (centro sem inform.); e entre 1951 e 1954 - 36, 23 e 20 %. Apenas depois de 1954 a zona sul recebeu um volume de recursos significativamente maior que os subúrbios: entre esse ano e 1960 as três regiões receberam, respectivamente, 21, 38 e 26 %.

No caso do saneamento, a estação da Penha representou a implantação do primeiro equipamento de grande porte na região. Esse investimento ocorreu de forma casada com a concessão de incentivos para a

⁵⁸ Entre 1954 e 1964, 44 empresas imobiliárias e 82 firmas de construção civil tiveram falência decretada e concordatas deferidas. Ribeiro (1997, pg. 288.)

instalação de atividades econômicas e com a produção de moradias para a população de menor renda. Ao que parece, os recursos para a habitação foram bastante reduzidos e, portanto, a lógica particularista e seletiva indicada por Abreu (1987) esteve muito mais presente. No caso da infra-estrutura urbana, entretanto, os investimentos ao longo da Avenida Brasil, incluindo-se aí o sistema da Penha, representaram a primeira intervenção distributiva de grande porte na cidade. Embora nem todos os bairros suburbanos tenham sido atendidos, os índices de cobertura aumentaram muito no período.

Assim como no período anterior, as questões tarifária e de financiamento da política merecem destaque. A origem dos recursos no caso das ações do IAE estava relacionada diretamente com o orçamento e os recursos do governo federal. Como demonstra um estudo do engenheiro Henrique de Novaes sobre taxas e desperdício, de 1924, a idéia de retorno através de cobrança não estava ausente, mas era entendida como uma questão de fluxo de caixa. Visava-se apenas a que a operação e manutenção do serviço não apresentassem déficit operacional, isto é, que os gastos com pessoal somados às despesas com material e outras não fossem maiores que o arrecadado (Cf. Novaes, 1930). A definição dos investimentos era basicamente política, como ilustra o caso da Penha. Nesse tipo de arranjo, o subsídio é possível, ou mesmo provável, mas o concessionário não tem controle da sua extensão ou mesmo de sua direção.

Logo nos primeiros anos do IAE também ocorreram importantes alterações no abastecimento da cidade. Essas mudanças ilustram bem a importância do momento de modernização institucional pelo qual passou o setor. Até a criação da Inspetoria, o planejamento das ações de abastecimento e as grandes tomadas de decisão eram feitos a partir da opinião de técnicos renomados indicados pelo governo para compor as Comissões. A última delas foi criada em 1919 por Epitácio Pessoa, e dissolvida em 1924 pelo Inspetor Monteiro de Barros. A criação da IAE permitiu pela primeira vez a existência de uma esfera de análise e deliberação inteiramente interna ao Estado (pelo menos formalmente): em 1935 o IAE já contava com 35 engenheiros em seus quadros.

Esse procedimento, além de separar as "autoridades" técnicas presentes na sociedade dos técnicos responsáveis pelas políticas alocativas do Estado, deu autonomia administrativa e inércia às políticas. A partir de então as políticas passaram a ser desenvolvidas e implementadas por uma burocracia minimamente sólida, portadora de interesses e projetos próprios, e que seria responsável pela política independente das diretrizes do núcleo do poder executivo (federal e depois estadual). Não é por outra razão que a já citada Comissão de Saneamento da Baixada Fluminense foi transformada em uma Diretoria em 1936. Esse momento marca portanto o início da constituição de um aparato estatal responsável por essas políticas. Esse arranjo deu institucionalidade e estabilidade às políticas a partir de então, apesar de sua fragilidade – os engenheiros em todos os órgãos federais somavam apenas 518 (cerca de 1 % do funcionalismo) (Dias, 1994).

Logo nos primeiros anos da Inspetoria, o problema de falta d'água se agravou, pressionando o Inspetor Augusto Belford Roxo a solicitar ao chefe da seção técnica - Henrique de Novaes, estudos para o reforço do abastecimento. Novaes inicialmente realizou estudos para a melhora de sistemas existentes e discutiu questões ligadas a custos e taxas, mas logo a seguir lançou as bases da produção de água utilizadas que seria utilizada nos últimos 60 anos. Em seu estudo o engenheiro propôs duas soluções – a captação no Rio das Lajes (já objeto de estudos em 1914) e a produção de um desvio no Rio Paraíba. O primeiro previa a captação junto à usina hidrelétrica de Lajes e a adução por três canalizações de 25 quilômetros de comprimento até a capital. A segunda propunha a captação no Município de Pirai, a transposição da Serra do Mar através de oito túneis e a adução até a capital em um total de 80 quilômetros (Novaes, 1930). As duas soluções seriam executadas mais tarde. A primeira foi construída em 1940 e 1948 (primeira e segunda adutoras de Ribeirão das Lajes, depois batizadas de “Henrique de Novaes”), e a segunda, bastante alterada, deu início em 1958 à captação do Rio Guandu. Após muitas ampliações, as duas soluções continuam a ser as principais soluções de manancial utilizadas ainda no dias de hoje.

Além das inovações de natureza institucional, esse período foi marcado por uma importante mudança na formação técnica e profissional dos engenheiros responsáveis pelo setor. No nível nacional, duas grandes mudanças ocorreram. Em primeiro lugar, unificou-se o ensino de engenharia, sendo consolidada a regulamentação da profissão de engenheiro, além de ser criado o Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura, órgão controlador das novas condições da profissão. Em um outro campo, ainda mais amplo, a estrutura do Estado como um todo se transformou, com o surgimento e a regulamentação das carreiras, a criação de órgãos e a implantação de rotinas administrativas que viriam a transformar totalmente a ação do Estado nas mais variadas áreas, fundando um novo padrão de intervenção estatal (Gouvêa, 1994; Santos, W, 1979; Azevedo e Andrade, 1981 e Oliveira e Teixeira, 1985).

Também no nível nacional, o período marcou a constituição de um importante setor na economia brasileira, com conseqüências sobre as ações do Estado em todas as décadas que se seguiram: o da construção pesada. A partir de meados da década de 1940, o Estado operou uma significativa transferência de poupança pública para os setores de infra-estrutura. As empreiteiras foram extremamente privilegiadas por esta política, que as fortaleceu economicamente e permitiu o aumento de sua escala, sua profissionalização e especialização. O fortalecimento do setor foi tal que no final da década de 1970, as empresas líderes se lançaram ao mercado internacional, novamente com auxílio do Estado (Camargos, 1993). De forma paralela, as empreiteiras se integraram aos circuitos do poder, não apenas se relacionando intimamente com a classe política, mas também fazendo política e influenciando a elaboração de políticas públicas, como será discutido mais adiante.

Embora o padrão de relacionamento descrito por Camargos (1993) diga respeito à construção pesada e a uma esfera nacional de políticas públicas, tudo leva a crer que o setor de obras públicas é constituído por escalas diferenciadas mas com regras de funcionamento análogas, correspondendo cada escala a um nível

de poder, a uma circunscrição geográfica, a um grupo de empresas construtoras e a uma parte da classe política. Embora essas questões sejam discutidas em capítulos posteriores, vale adiantar que o setor privado construtor é construído de forma hierárquica, permitindo processos de “invasão” das políticas locais por empresas de âmbito nacional, quando as políticas do governo federal se retraem, desalojando parcialmente as empresas locais de seus nichos. O que orienta a hierarquia, ao contrário do que considera o senso comum, no entanto, não é apenas o capital das empresas, mas suas posições nas redes de relações que caracterizam o setor em cada espaço geográfico e nível de poder.

Em um nível menos sistêmico, restrito ao setor saneamento, observamos nesse período o início da implantação de um padrão técnico mais especializado. O setor saneamento era até então campo de atuação dos engenheiros civis que embora dominassem as leis da hidráulica⁵⁹ e as técnicas construtivas, não tinham qualquer formação na área de saúde pública ou bacteriologia. Os projetos de estações de tratamento de água eram elaborados pelas empresas fornecedoras de equipamentos e os de esgotos simplesmente não existiam. Nessa época, os primeiros brasileiros foram estudar no exterior, entre eles Mário Leal Ferreira, Ataúlfo Coutinho, Azevedo Neto (de São Paulo) e Fausto Guimarães, o primeiro na John Hopkins e os outros três em Harvard. Em seguida, surgiram os primeiros cursos de engenharia sanitária no país, o da Faculdade de Higiene da USP em 1948 e o da Escola Nacional de Saúde Pública, que começou a funcionar no final da década de 1940 mas foi oficializado apenas em 1953.

Foi desse modo que foram introduzidas inúmeras inovações técnicas próprias do campo da engenharia sanitária, como a cloração da água de abastecimento em 1934 (já aplicada em São Paulo desde 1923), o tratamento químico da água em Recife, em 1919 (com Saturnino de Brito), e os filtros rápidos por gravidade para tratamento de água em Porto Alegre, em 1924⁶⁰ (Azevedo Neto, 1984). Outra inovação foi a adoção da padronização aceita internacionalmente para as análises de laboratório (“Standard Methods”), introduzida no Rio de Janeiro por Fausto Guimarães a partir do final da década de 1940.

A partir de 1940, o setor entrou em um período de grande instabilidade institucional. Nesse ano foi realizada uma tentativa de conceder os serviços de abastecimento a uma empresa privada por meio do decreto-lei no. 2.869, de 13 de dezembro de 1940. Foi realizada licitação para os serviços, vencida por uma sociedade anônima de capital nacional constituída por Frederico Dahne, Laury Antunes Conceição e Américo Giannetti, mas o contrato não chegou a ser assinado (Bogocian, 1997).

Em 1942, a IAE foi transformada em Serviço Federal de Águas e Esgotos – SFAE, ainda do Ministério da Educação e Saúde, que em 1945 encampou as redes da City. Nesse ano, os serviços passaram para a

⁵⁹ Em 1903 foi publicado o 1º livro brasileiro sobre o assunto, de autoria de J. Euláio Oliveira. Cf. Azevedo Neto (1984).

⁶⁰ A resistência à cloração nos meios técnicos cariocas parece ter sido enorme. Em entrevista concedida a mim e à pesquisadora Cristina Fonseca, da Casa de Oswaldo Cruz, o Dr. Fausto Guimarães contou que era chamado pelos assustados engenheiros do IAE para verificar se os níveis de cloro em suas próprias casas não estariam excessivos, “envenenado” suas famílias.

Prefeitura do Distrito Federal, sendo criado o Departamento de Águas e Esgotos – DAE, vinculado à Secretaria de Viação sob a chefia de Enaldo Cravo Peixoto.⁶¹ Em 1953 os serviços foram desmembrados em Departamento de Abastecimento de Água – DAA e Departamento de Esgotos Sanitários – DES.

Três anos mais tarde, em dezembro de 1956, o prefeito Negrão de Lima criou um “Plano de Realizações” que seria administrado por uma superintendência subordinada ao seu gabinete. Em novembro de 1957, criou a Superintendência de Urbanização e Saneamento – SURSAN, solicitando à Câmara crédito para a execução do Plano e incorporando o DES e seus serviços. Embora formalmente subordinada à Secretaria de Viação, a SURSAN tinha grande autonomia, mas não dispunha de recursos expressivos, já que recebia tributos, especialmente o de “Vendas e Consignações. O Departamento de Águas continuava independente e, em 1959, chefiado por Ataulfo Coutinho, iniciou os estudos para a ampliação do Guandu, coordenados por Rosauo Mariano da Silva⁶². A obra seria inaugurada somente em 1966. O prefeito não veria realizadas as obras do Plano em sua gestão, já que se tornou ministro do exterior, sendo substituído até o final do mandato por Sá Freire Alvim (Reis, 1977 e Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1977).

Nesse momento teve início um novo período na prestação dos serviços na cidade do Rio de Janeiro. Esse período foi marcado por um novo padrão gerencial, que pela primeira vez imprimiu uma visão empresarial dos serviços e por um curto período integrou em um único organismo todas as intervenções de infra-estrutura da cidade. A cidade do Rio de Janeiro também entrou em uma nova fase, marcada não apenas por uma série de obras, especialmente viárias, que transformaram sua fisionomia, mas também por ter perdido a centralidade política para Brasília em 1960, depois de já ter perdido sua centralidade econômica (e talvez também cultural) para São Paulo a partir da década de 1920.

2.3. Década de 1960: o setor se transforma novamente

Em dezembro de 1960, Carlos Lacerda tomou posse como primeiro governador eleito do novo Estado da Guanabara. No início de seu governo, o Departamento de Águas foi transferido para a SURSAN. A taxa de água foi reformulada (primeira reformulação desde 1947) e transformada em tarifa, o que garantiria a partir de então a primeira fonte direta de recursos para os investimentos em saneamento. Foi obtido um empréstimo internacional do BID no valor de 35 milhões de US\$, em 1961, que complementados por recursos próprios, permitiram a execução das obras de grande porte de adução e distribuição do Guandu, assim como a ampliação da antiga estação de tratamento. Esse foi o primeiro empréstimo internacional para uma obra de saneamento no país. A necessidade de fornecimento de

⁶¹ Cujá prima seria mais tarde esposa de Fausto Guimarães.

⁶² Rosauo, além de técnico da SURSAN, era ex-sócio de Henrique de Novaes em um escritório privado de engenharia.

garantias, assim como de pagamento do empréstimo, imprimiram uma nova concepção nos serviços. Pela primeira vez na história do setor, a instituição concessionária teve que pagar a implantação dos serviços, os custos de operação e manutenção, além de provisionar os investimentos futuros, tudo com a receita das tarifas.

Mas as ações da SURSAN não se restringiam ao saneamento, e inúmeras obras viárias, da Superintendência, foram inauguradas no início do governo Lacerda, mudando o panorama da cidade, especialmente da zona sul. Foram inaugurados os túneis da Barata Ribeiro à Raul Pompéia em Copacabana, do Catumbi a Laranjeiras e da Toneleros à Pompeu Loureiro, o aterro do Flamengo e suas vias expressas (realizado com o desmonte do Morro de Santo Antônio e com a remoção da favela ali localizada), além do saneamento e a construção das avenidas ao longo de vários rios como o Jacaré, o Ramos e o Acari (Reis, 1977).

Em 1961 foi criado o Instituto de Engenharia Sanitária, tendo como diretor Ataúlfo Coutinho, e como vice-diretor, Fausto Guimarães. Com os contatos internacionais de ambos, realizou-se um convênio com a ONU, o que permitiu o envio de técnicos aos EUA (pela Aliança para o Progresso) e o acesso à literatura atualizada, inclusive com a montagem de uma extensa biblioteca e o oferecimento de cursos de formação para técnicos do estado. Coube ao IES realizar pesquisas e análises e organizar cursos de formação para o setor. Esse órgão foi o pioneiro do modelo disseminado posteriormente através dos órgãos estaduais de meio ambiente nos moldes da Feema (Fundação Estadual do Meio Ambiente) e da Cetesb (Companhia Estadual de Tecnologia e Saneamento Básico).

Esse período assistiu a um desenvolvimento técnico e institucional muito grande no setor. A intensa profissionalização ocorrida formou a geração de engenheiros que estaria no poder no setor saneamento até a década de 1980. Foi criado o regime de dedicação exclusiva para os servidores da SURSAN e concedido um aumento de 100 % no salário dos técnicos. Ao mesmo tempo, os cursos promovidos, assim como as viagens e estágios no exterior, permitiram um maior aperfeiçoamento profissional.

As redes de esgotos sanitários foram estendidas a grande parte dos subúrbios (crescimento de 60 % da rede implantada), mas a obra mais importante se localizou na zona sul: ainda durante o governo Lacerda foi iniciada a obra do Emissário Submarino, com a construção do interceptor oceânico da Glória a Botafogo.

Em 1965, os serviços de água foram retirados da SURSAN, sendo criada a Cedag, empresa pública com autonomia gerencial vinculada à Secretaria de Obras. Foi escolhido como presidente, Luís Roberto Veiga Brito, o homem forte do governador nos assuntos de saneamento e negociador do empréstimo internacional do BID. Mais tarde, Veiga Brito se tornaria deputado federal pela Arena (1967-71). (Lacombe, 1973).

Com relação à habitação de baixa renda, a década de 1960 representou um momento de aceleração nos processos de expulsão da população favelada. Com a construção de inúmeras obras públicas de grande porte do período, a cidade estabelecia e consolidava uma nova estrutura. O poder público agiu então de forma direta na promoção da segregação sócio-espacial, removendo diversas favelas localizadas em áreas nobres e valorizadas da cidade e deslocando sua população para regiões distantes e segregadas. Foram removidos cerca de 140 mil habitantes de favelas, sendo 42 mil no governo Lacerda, 70 mil no governo Negrão de Lima e 28 mil no governo Chagas Freitas. O contingente mais importante foi removido de núcleos localizados no centro e na zona sul, totalizando 41 % do total. Pequenas cidades foram criadas na periferia com os conjuntos construídos para receber essa população, como a Cidade de Deus e a Vila Kennedy, com 6,5 mil e 5 mil moradores, respectivamente (Valladares, 1978). A maior parte dos conjuntos habitacionais construídos no período esteve associada à política de remoção. O processo também gerou formas de organização e resistência por parte dos moradores que, em alguns poucos casos, conseguiram substituir a remoção pela urbanização (Santos, 1981).

2.3.1. A implantação da política nacional

Durante a década de 1960, o setor saneamento sofreu grandes alterações em repercussão às mudanças políticas provocadas pelo golpe de 1964. Nesse mesmo ano foi criado o Banco Nacional da Habitação – BNH, mas apenas com a Reforma Tributária de outubro de 1966, e principalmente, a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço um mês mais tarde, as bases para a nova forma de gestão das políticas de habitação, saneamento e demais intervenções urbanas estariam estabelecidas. Dentre as políticas do banco, as políticas de desenvolvimento urbano (inclusive a do saneamento) aumentaram paulatinamente de importância ao longo dos anos, passando de 4,1 % das aplicações em 1969 para 29,1 % em 1980. (Maricato, 1987 e Azevedo e Andrade, 1982).

No caso específico do saneamento, vale citar a criação do Fundo de Financiamento para o Saneamento constituído em agosto de 1967 e repassado para o BNH em setembro, além do estabelecimento da Política Nacional de Saneamento nesse mesmo mês. As ações de impacto do banco, no entanto, começaram de fato apenas com a autorização para a utilização dos recursos do FGTS para o financiamento do setor em outubro de 1969. Entre 1969 e 1974, os desembolsos do FGTS representaram 94,5 % dos recursos aplicados pelo BNH (Almeida e Chautard, 1976). Em 1971 foi estabelecido o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, primeira política nacional de porte significativo, com princípios de ação, metas e instrumentos definidos. Essa iniciativa integrou todo o sistema criado anteriormente e mudou a face do setor em todo o país de uma maneira definitiva.⁶³

⁶³ A única política nacional de saneamento anterior havia sido a da Fundação SESP que, patrocinando os Serviços Autônomos de Água e Esgotos – SAAEs, provocou impactos significativos em cidades médias e pequenas, mas não chegou

Embora o princípio geral da política do BNH tenha sido a centralização financeira e administrativa, os agentes da política federal, tanto no setor saneamento, quanto no setor habitação, eram órgãos dos governos estaduais. Em cada estado da federação foi criada uma empresa estadual (Companhia Estadual de Saneamento Básico – CESB) e um fundo (Fundo Estadual de Água e Esgotos – FAE), com recursos provenientes da receita tributária estadual (limitados a 5 % desta) ou de transferências. A empresa receberia empréstimos do BNH e do FAE para a realização de investimentos, onde cada agente financiador contrubuiria com 50 %. Segundo o modelo, tanto os FAEs quanto as companhias seriam auto-suficientes a médio prazo, não sendo mais necessárias as transferências ou os empréstimos do BNH. O banco canalizou seus recursos apenas para as companhias estaduais criadas segundo os moldes estabelecidos nacionalmente. Essas companhias se organizaram em moldes empresariais, tendo o retorno dos investimentos como meta e a realidade tarifária como instrumento (Cf. BNH, 1975).

Com esse sistema, os municípios tinham um incentivo fortíssimo para conceder seus sistemas à companhia estadual, de forma a se tornarem elegíveis para o grande volume de recursos disponibilizado a partir da canalização do FGTS para o setor. Caso o fizessem, no entanto, perderiam o controle sobre aspectos fundamentais, como a política tarifária de seus serviços e principalmente a política de investimentos, questão chave no estabelecimento do planejamento e na gestão urbana, especialmente da sua expansão. Em muitos casos, nem mesmo leis de concessão foram elaboradas, como é o caso do município de São Paulo, onde a SABESP é concessionária “por tradição”, visto que os serviços já vinham sendo prestados pelo governo estadual desde o final do século XIX. (Bueno, 1993 e Prefeitura Municipal de São Paulo, 1992). Do ponto de vista político, o PLANASA serviu de instrumento de controle do governo federal sobre os governos estaduais e municipais e sobre as comunidades locais.

Os princípios que embasavam a política tarifária preconizada pelo banco apresentavam características altamente segregadoras das populações de menor renda, visto que na maior parte dos casos essas populações não apresentavam demanda solvável para os serviços. Essa dimensão da política, no entanto, teve impacto apenas parcial sobre a prestação dos serviços, visto que os governadores utilizaram os sistemas como forma de barganha e cooptação política⁶⁴ e, ao que tudo indica, a idéia de retorno dos

a se configurar como uma política de âmbito nacional. Sobre a origem da SESP, cf. Marques (1991). Além do SESP, devemos destacar algumas iniciativas isoladas como o Fundo Rotativo para o Abastecimento de Água da década, de 1950, e o Fundo Nacional de Obras de Saneamento do DNOS de 1962. Este último obteve o primeiro empréstimo estrangeiro para o setor a nível nacional (da Usaid). O fundo e seu órgão gestor, o GEF – Grupo Executivo do Fundo, foram mais tarde incorporados ao BNH. Sobre o BNH e a política de saneamento há uma extensa bibliografia, mas nela merecem destaque Najar (1991), Fizon (1990), Najar *et al.* (1986), Najar e Melamed (1988), Jorge (1987), Melo (1989) Bier *et al.* (1988), Coelho (1985) e Maricato (1987).

⁶⁴ Esse processo repetiu o fenômeno descrito por Hagopian (1994) para o conjunto das políticas estatais do período militar. Para a autora, a modernização conservadora implementada pelos governos militares ocorreu apenas em parte, já que as elites tradicionais que representavam seus interesses e deveriam aplicar seu projeto localmente continuaram a fazer o jogo clientelista de antes. Uma parte significativa da literatura sobre o Planasa confundiu os interesses e estratégias dos militares com os dos políticos locais a eles alinhados, não conseguindo então abranger os investimentos das empresas estaduais nas periferias. Cf. Fizon (1985), Coelho (1985) e (1993).

investimentos e auto-suficiência do setor a médio prazo só começaram a ser implantadas na íntegra em meados da década de 1980, a partir da crise financeira do setor no nível federal (Prefeitura Municipal de São Paulo, 1992).

Como resultado da obediência apenas parcial às diretrizes da política nacional, os níveis de cobertura aumentaram significativamente desde o início da operação das companhias, mesmo nos lugares menos favorecidos das metrópoles. A entrada dos serviços nessas regiões causou impactos positivos nas condições de vida, como mostraram estudos sobre a dinâmica da mortalidade na década de 1980 (cf. Marques e Najjar, 1995). Isso não significou a inversão dos perfis de investimento, nem tampouco a solução dos graves problemas de atendimento das periferias, como veremos quando analisarmos os investimentos da Cedae, já que os déficits de atendimento, assim como a extensão das áreas não atendidas eram enormes. Na sua maior parte, além disso, foram construídos sistemas caros e incompletos tanto nas periferias quanto nos bairros mais ricos, reduzindo os impactos da política. A operação, por fim, sempre foi discriminatória com relação aos bairros mais pobres, pela maior pressão política dos grupos sociais mais ricos, mas principalmente pela compreensão hierárquica da sociedade que têm os engenheiros. Para eles, quando há escassez de água, as áreas mais valorizadas e habitadas pela população de maior renda recebem primeiro, e o que restar é redistribuído para o restante da cidade.

A política do BNH para o setor incentivou também o desenvolvimento das comunidades técnicas do setor mesmo nos estados mais periféricos, incentivando o crescimento do número de técnicos e de empresas especializadas. Esse processo promoveu a formação de uma cultura técnica (dentro e fora do Estado) e organizacional (dentro do Estado) inexistentes até então. Também nessa época, foi fundada a primeira associação nacional de engenheiros do setor, a ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária.

As origens da entidade remontam ao envolvimento dos engenheiros brasileiros em entidades internacionais nas décadas de 1940 e 1950. Os engenheiros do setor se articulavam desde 1948 em uma seção da Associação Inter-Americana de Engenharia Sanitária e Ambiental – AIDIS.⁶⁵ Em 1963, dois grupos independentes de engenheiros brasileiros, o primeiro no Rio Grande do Sul e o segundo no Rio de Janeiro (ligado aos órgãos federais do setor), fundaram duas entidades: a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e a Associação Brasileira de Engenharia de Saneamento, todas as duas com a mesma sigla: ABES. Em 1965, engenheiros das duas entidades iniciaram os procedimentos para a sua fusão, que incluiria ainda a seção brasileira da AIDIS. Em junho de 1966, durante reunião conjunta das três entidades, foi fundada a nova associação com o nome de Associação Brasileira de Engenharia Sanitária, sob a presidência de Enaldo Cravo Peixoto (1966/67) (Magalhães, 1996).

⁶⁵ Mesmo antes da AIDIS, os brasileiros já eram ativos internacionalmente na comunidade profissional, inclusive sediando a 1ª Reunião Interamericana de Engenheiros Sanitaristas no Rio de Janeiro, em 1942 (Ingenieria Sanitaria, 1988).

A história da ABES estaria a partir de então associada de maneira muito próxima à do BNH e do PLANASA. A associação rapidamente se transformou em “braço” de capacitação técnica da política oficial na formação e modernização das comunidades profissionais nos Estados. Em 1972 foi estabelecido um convênio pelo qual o BNH começou a repassar para a entidade recursos de seu Programa de Treinamento. A ABES a partir de então organizou cursos e publicou livros, formando algo em torno de 140 mil engenheiros entre 1972 e 1982 em cursos por todo o país. A superposição entre o banco oficial e a associação era tão grande que a partir de 1975, sendo presidente da entidade José do Rego Monteiro, então Diretor de Habitação do BNH, a associação passou a ocupar salas cedidas pelo banco. Essa forma de relacionamento obviamente fez desaparecer qualquer capacidade crítica ou de formulação de alternativas de políticas. A ABES começaria a adquirir independência apenas em meados da década de 1980, quando a influência do banco se reduziu de forma proporcional à redução de seus recursos.⁶⁶

A maior autonomia da comunidade profissional do setor na década de 1980, entretanto, não se deve apenas à crescente falta de recursos, mas advém principalmente do surgimento de novos atores institucionais, assim como de mudanças na postura da própria ABES. A importância desses novos atores aumentou com a redução da capacidade reguladora do BNH sobre o setor. Dentre as novas entidades, merece destaque a Associação dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), criada em 1984. Até o final da década, essa entidade assumiu a linha de frente na adoção de uma postura crítica em oposição à Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (AESBe) que, congregando as empresas criadas com o PLANASA, defendia posições conservadoras. A partir de 1990, o movimento sindical também passou a se fazer presente nas discussões sobre política pública de saneamento com o Comando Nacional dos Trabalhadores em Saneamento e Meio Ambiente (Cordeiro, 1995).

A postura da ABES também sofreu um grande deslocamento ao longo da década de 1980, com o estabelecimento das primeiras eleições diretas para a sua diretoria em 1985, além da compra de uma sede própria, permitindo a desocupação dos imóveis do BNH que ela até então utilizava (Magalhães, 1996). Em 1987, a entidade elaborou uma proposta de ordenamento institucional para o setor, entregue ao Ministério do Desenvolvimento Urbano. Dois anos mais tarde, ela iniciou uma campanha nacional para a discussão dos problemas do setor denominada Programa de Valorização do Setor (PVS). Essa campanha desembocou na apresentação de um projeto de lei à Câmara dos Deputados, propondo a institucionalização da Política Nacional de Saneamento. Esse projeto de lei seria mais tarde fundido com outros no PL 199 e aprovado em plenário, em 1994.⁶⁷

⁶⁶ Mesmo na política interna, a primeira disputa nas eleições da entidade ocorreu apenas em 1979, quando José Carlos Vieira (presidente da Esag, até a fusão, e depois presidente da Cedae no Gov. Chagas Freitas) disputou e venceu Hugo de Matos, candidato à reeleição (Matos havia sido presidente da Cedag antes da fusão e Secretário de obras no governo Faria Lima). Como veremos nos Capítulos 6 e 7, esses engenheiros se encontravam em dois extremos da polarização do setor.

⁶⁷ Para uma discussão dos principais atores e referenciais presentes no setor no início da década de 1990, ver Arretche (1995a).

Apesar de contar com o apoio de todas as entidades do setor, desde os empreiteiros e os fabricantes de equipamentos até os sindicalistas, o projeto foi vetado na íntegra pelo presidente Fernando Henrique Cardoso no início de 1995. Aparentemente, esse veto se deveu mais ao desenho institucional da política proposta do que aos interesses envolvidos. No modelo pensado para a política, o governo federal conservaria um papel muito ativo e seria criado um Fundo Nacional de Saneamento, para o qual seriam direcionados os recursos federais. O governo Fernando Henrique tem aderido a um referencial geral de política urbana que é incompatível com essas duas características. Sua postura é próxima da defendida por órgãos da área econômica para as políticas urbanas desde o final da década de 1980, para os quais as políticas urbanas devem ser atribuição exclusiva dos níveis inferiores da federação e para os quais todas as formas de vinculação orçamentária devem ser evitadas.

O desenvolvimento do PLANASA e a consolidação das empresas de saneamento contribuíram muito para o crescimento e o aumento da complexidade do setor saneamento no Brasil. Estima-se que as companhias gerem nos dias de hoje 110 mil empregos diretos, movimentando um faturamento anual de 3,7 bilhões de dólares e uma arrecadação de 2,7 bilhões (Cordeiro, 1997). Como a maior parte dos projetos e obras de grande porte era (e ainda é) contratado com empresas privadas, o setor privado se desenvolveu de forma proporcional ao setor público.⁶⁸ Esse setor de infra-estrutura tem a particularidade de contar com demanda exclusiva do setor público, o que, como destacado por Camargos (1993), lhe dá uma dimensão eminentemente política. Essa discussão será desenvolvida em capítulos posteriores, mas vale ressaltar aqui que o porte e a complexidade das empresas de construção civil aumentou muito durante o período estudado. No setor saneamento no Rio de Janeiro, o padrão de empresa familiar de pequeno porte dos primeiros anos da Cedae foi substituído por grandes empresas, seja pela transformação das existentes, seja pelo aparecimento de outras.

2.3.2. O Rio de Janeiro da década de 1960 à fusão

Em dezembro de 1965, Negrão de Lima voltou ao poder de forma direta, no governo da Guanabara. Sua administração foi marcada por obras que alteraram a estrutura da cidade, além de mudanças no campo institucional.⁶⁹ A intervenção de maior impacto, ao menos na imagem da cidade, esteve relacionada ao alargamento da praia de Copacabana. Para a construção do interceptor oceânico seria necessário alargar

⁶⁸ Não contamos com dados específicos para a área de infra-estrutura urbana, mas podemos ter idéia do impulso da política do Planasa no setor privado por meio de uma analogia com a área da produção habitacional (objeto de uma política "irmã" por parte do BNH), onde cerca de 60 % de todas as construtoras e incorporadoras existentes em 1984 foram criadas entre 1970 e 1979. (Ribeiro, 1997).

⁶⁹ Nesse governo foram criados três órgãos que viriam a exercer grande influência sobre a política urbana nos anos seguintes: a CEG - Companhia Estadual de Gás, a CEE - Comissão Estadual de Energia e a Companhia do Metropolitano. Esta última iniciou as obras do metrô na Glória, em 1969. Sobre o impacto do metrô nos investimentos públicos nos anos seguintes, ver Massena (1983).

a praia, o que foi feito junto com a construção de seis pistas de rolamento. A construção do sistema interceptor-emissário recebeu grande impulso em seu governo.

Sob o ponto de vista da estrutura metropolitana, importantes alterações foram introduzidas. Em primeiro lugar abriu-se uma ligação direta da zona sul com a zona norte, através do Túnel Rebouças. A mais importante intervenção, no entanto, foi a preparação da incorporação da Baixada de Jacarepaguá à cidade, sob a denominação de Barra da Tijuca. Na sua gestão, foi elaborado o Plano Piloto de Urbanização da Baixada de Jacarepaguá, de Lúcio Costa. Inúmeras vias foram abertas no bairro, entre elas, a Via II, ligando diretamente a orla marítima à região suburbana. Outras obras que também auxiliavam na incorporação da Barra da Tijuca foram propostas em um conjunto de intervenções incluídas no Anel Viário, entre elas, os túneis Dois Irmãos e do Joá, a auto-estrada Lagoa-Barra e a ponte sobre o canal da Barra da Tijuca. Essas obras, juntamente com o ordenamento territorial produzido a partir do Plano Lúcio Costa, prepararam o surto de expansão imobiliária que teria lugar na região durante a década de 1980 (Cardoso, 1988). A Baixada de Jacarepaguá, em 1960 ainda um conjunto de lagoas e areais, alcançaria uma população de cerca de 25 mil habitantes no censo de 1980, já como Barra da Tijuca (primeiro recenseamento do distrito censitário) e em 1995 exibiria uma população de cerca de 125 mil habitantes.

Em 1971, Chagas Freitas foi eleito indiretamente governador da Guanabara. Seria o último governador do estado, e o único governador do MDB em todo o país nesse período administrativo. Tratava-se de um político muito experiente, mas até esse momento com uma atuação modesta: havia sido deputado e líder do PSP (Partido Social Progressista) em 1955-59, 1959-62, 1963-67 e pelo MDB em 1967-70, sendo o mais votado do país nessa última legislatura.⁷⁰ Como Secretário de Obras escolheu Emílio Ibrahim, e como presidente da Cedag Hugo de Matos. Mais tarde seria o primeiro governador eleito (indiretamente) do Estado do Rio de Janeiro entre 1979-82 (novamente o único da oposição) (Rodrigues, 1982).

Nessa época, foi finalizada a construção da nova adutora do Guandu, com o conserto de uma linha adutora, desabada em 1967. Paralelamente, foram iniciadas as obras para a duplicação da estação de tratamento, inaugurada em 1975.⁷¹

O antigo Departamento de Saneamento (DES) da SURSAN foi transformado em 1972 em Empresa de Saneamento da Guanabara - Esag, tendo José Carlos Vieira como presidente. A empresa obteve recursos externos e do BNH, para sua estruturação, e teve como principal intervenção a retomada das

⁷⁰ Por uma interessante vinculação de *network*, Chagas Freitas (Antônio de Pádua Chagas Freitas) era sobrinho do médico sanitarista Carlos Chagas (ver seção 2.1 deste Capítulo) e pai de um dos nomes envolvidos com a empreiteira baiana OAS na década de 1990 (ver Capítulo 5).

obras do emissário de Ipanema em 1973, paralisadas havia alguns anos. Nesse ano, foi concluído o interceptor oceânico, assim como parte das obras de complementação do sistema de coleta.⁷² Com esse sistema, toda a área da zona sul do Rio de Janeiro (com exceção de suas favelas) estava coberta de sistemas de esgotos sanitários, inclusive o destino final.

Enquanto isso, no Estado do Rio de Janeiro, assumiu o governo do estado em 1967 Jeremias Fontes, eleito indiretamente pela Arena, permanecendo no cargo até 1971. O novo governador era um político local, ex-pastor protestante de São Gonçalo, tendo sido antes vereador e secretário desse município pelo PSD (Camargo et al., 1986).

Até o final de 1968, os serviços de saneamento no estado tinham estado a cargo da Comissão de Águas e Engenharia Sanitária - CAES, subordinada ao Departamento de Obras Públicas. Nesse ano foi criada a Superintendência Central de Engenharia Sanitária - SUCESA, pessoa jurídica de direito público com autonomia gerencial, ligada ao recém-criado Departamento de Águas e Engenharia Sanitária. A superintendência funcionava como uma *holding* de superintendências regionais que geriam diretamente os serviços - Saedc - Superintendência de águas e esgotos de Duque de Caxias, Saet - Teresópolis, Saen - Niterói, Saec - Cabo Frio etc. (Conjuntura Econômica, 1970). Os funcionários eram contratados pela CLT e, ao contrário de seus congêneres cariocas, não tinham estabilidade.⁷³ É importante observar que a gestão dos serviços no antigo estado do Rio de Janeiro era profundamente influenciada pelas negociações políticas com os chefes locais no interior. O governador utilizava os sistemas como instrumento de barganha política, mas por outro lado tinha acesso às demandas locais, sendo submetido à pressão de prefeitos e vereadores.

Em 1971, tomou posse o último governador do estado do Rio de Janeiro - Raimundo Padilha, eleito indiretamente para o cargo. O governador havia sido deputado da Arena entre 1967 e 1971 e tinha fortes ligações com o então presidente, o general Medici.

Durante o governo de Padilha, a SUCESA foi transformada em empresa pública, passando a se chamar Sanerj. Foi indicado como presidente Edgar Matoso Facher e, como vice, Valcir Mariosa. A gestão dos serviços pela Sanerj foi marcada por forte influência política, não apenas de chefes políticos do interior,

⁷¹ Depois da estação (VETA) e da primeira linha de adução em 1958, foram construídas: 1966 - Segunda adutora; 1975 - Aumento na antiga estação. Depois ainda seriam realizadas: 1983 - Construção de uma nova estação, a NETA; 1993 - Ampliação da NETA.

⁷² Sobre a iniquidade distributiva representada por essa obra e a sua discrepância com a estrutura fiscal urbana, ver Vetter et al. (1979).

⁷³ É interessante observar que em 1997, durante as discussões que antecederam a decisão do governador Marcelo Alencar de privatizar a Cedae, a associação dos engenheiros da empresa - a ASEAC - propôs a transformação da companhia em uma *holding* com características similares à da SUCESA. Voltarei a esse ponto mais tarde, mas vale ressaltar que o vice-superintendente da SUCESA no final da década de 1960 - Valcir Mariosa, era vice-presidente da ASEAC em 1997.

mas também do filho do governador e seu chefe de gabinete. Este, também de nome Padilha, se constituiu no homem forte na política de saneamento no estado.

Em 1975, os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro foram fundidos sob o comando do almirante Faria Lima. Durante o processo, suas máquinas administrativas também foram fundidas, o que em muitos casos gerou grandes conflitos intra-burocráticos. No caso do setor saneamento, a fusão foi realizada sob o comando forte da Cedag, chefiada por João do Nascimento. Este havia sido assessor destacado do ex-presidente da Cedag, Hugo de Matos, nessa época Secretário Estadual de Obras. Na verdade, não se tratou de uma fusão, mas de uma incorporação dos funcionários e dos ativos e passivos das duas outras empresas à Cedag.⁷⁴ A escolha desse formato, segundo informações obtidas em entrevista, deveu-se ao estatuto jurídico das três empresas: enquanto a Cedag era uma sociedade anônima (como a Cedae seria), a Esag e a Sanerj eram empresas públicas, e não podiam ser utilizadas como base para a incorporação.

No entanto, um outro fator importante de natureza política esteve muito presente. O grupo que detinha mais poder durante o governo Faria Lima, tendo realizado a fusão e mantido o poder na secretaria de obras (e que mais tarde seria hegemônico na nova empresa durante muitos anos), era originário da Cedag. Além disso, a Cedag aparentemente apresentava melhor situação financeira e era reconhecida na comunidade como a mais capaz, técnica e organizacionalmente. Como produto desta fusão, surgiu a Cedae.

Como consequência desse processo, a fusão das empresas foi realizada “a frio”, com perda de poder do pessoal da Esag, rebaixamento de salários e retirada de infra-estrutura do pessoal da Sanerj, assim como a abertura de inúmeros processos administrativos, especialmente contra os últimos.⁷⁵ Os ressentimentos e conflitos foram tão grandes que até os dias de hoje geram consequências de duas ordens altamente interligadas. Em primeiro lugar, a identidade dos engenheiros e dos grupos no interior da empresa foi em grande parte construída a partir de suas origens numa das três empresas iniciais. Ao mesmo tempo, até a fusão, a rede de relações do setor saneamento no Rio de Janeiro era apenas frouxamente conectada, e quase completamente segmentada em três componentes diferentes, associados às empresas às quais pertenciam os engenheiros, como se verá no capítulo 6. A rede da Cedae, portanto, constituiu-se a partir da interpenetração das três redes ao longo dos anos, com o lançamento de vínculos institucionais, políticos, de amizade e de negócios. Dessa forma, em um processo ao mesmo tempo altamente dinâmico e fortemente *path dependent*, as três redes se misturaram. Esse processo, assim como o lançamento e o

⁷⁴ Em 4 de junho de 1975, a Cedag assinou contrato com peritos para a avaliação dos patrimônios líquidos das duas outras empresas, o que comprova que formalmente as três continuaram existindo no período imediatamente posterior à fusão, sendo realizada a incorporação da Esag e da Sanerj à Cedag. Infelizmente, não foi possível obter o balanço referente a 1975, o que permitiria acompanhar o processo sob o aspecto contábil.

⁷⁵ Para ter-se uma idéia do nível do conflito surgido entre os funcionários das empresas, vale transcrever a interpretação de um entrevistado sobre as injustiças cometidas e a persistência das três identidades depois da fusão: “éramos três grupos

recebimento de vínculos de pessoas e entidades externas à empresa, criou novos grupos, mas também novas identidades, já que redes de relações e identidades se constroem mutuamente.

Como veremos no Capítulo 6, é possível entrever ainda hoje, na rede atual da Cedae, traços das redes das empresas originais, o que indica que redes de relações e organizações também se controem e reconstroem de forma dinâmica. Portanto, embora a forte presença de relações pessoais seja uma marca do setor, isso não deve ser considerado necessariamente como sinônimo de fraqueza organizacional, já que a rede pode, ao contrário, se constituir na base da própria força da organização estatal.

– os “brancos” (da Cedag), os “porto-riquenhos” (da Esag) e os “negros” (da Sanerj)”. O entrevistado em questão era “porto-riquenho”.

Parte II: A política de saneamento no Rio de Janeiro

Capítulo 3: A política de saneamento e os investimentos da Cedae

Este capítulo inicia a apresentação da política de saneamento desde a fundação da Cedae, em 1975, até 1996. O estudo partiu de um levantamento exaustivo de todos os contratos de obra e serviço de engenharia assinados pela Cedae com empresas privadas, desde a sua fundação até 1996. As informações referentes a essas contratações foram obtidas nos extratos de contrato publicados no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.⁷⁶ Observando os investimentos, caracterizamos a política em seus aspectos gerais e discutimos alguns dos principais argumentos da literatura sobre políticas públicas urbanas.

O período estudado foi marcado por grandes transformações na política nacional para o setor. Como grande parte da literatura sobre as políticas de saneamento se baseia na política nacional e tenta, a partir dela, concluir as características das políticas locais, a primeira parte do capítulo descreve a dinâmica da política nacional que emoldura as políticas estaduais no período analisado.

Em seguida, apresento o padrão temporal de distribuição dos investimentos e suas principais características. De forma concomitante com a análise das inversões, discuto alguns dos principais argumentos presentes na literatura sobre a produção da cidade e políticas públicas urbanas. A discussão de tais argumentos, realizada neste capítulo e no que se segue, permite demonstrar que as dinâmicas observadas não podem ser explicadas pelos argumentos correntes, em especial por aqueles que tentam transportar explicações nacionais e sistêmicas para o nível local. As informações referentes aos investimentos são complementadas por dados sobre a situação financeira e contábil da concessionária ao longo do período, de forma a estabelecer as bases de uma análise da política que tenha como ponto de partida a dinâmica local. No decorrer da discussão, inicio a construção de uma explicação alternativa, que será desenvolvida nos capítulos seguintes. Nessa, os atores presentes no setor e seu padrão de relações ocupam um papel central, assim como a dinâmica dos vínculos desses atores com outros, localizados fora da comunidade das políticas de saneamento propriamente dita.

3.1. A dinâmica das políticas nacionais

O período estudado encerra o momento de principal expansão dos investimentos para o setor, orquestrados pelo BNH, assim como o seu declínio. Entre 1968 e 1993, o sistema nacional de saneamento investiu cerca de 14 bilhões de dólares, em valores de 1995 (Cordeiro, 1997). Entre 1968 e

1984 foram aplicados 5,7 bilhões, em valores de 1985, sendo 76 % de origem do BNH, e 24 % originários dos Fundos Estaduais de Água e Esgotos - FAE (Najar, 1991). O período foi marcado por três fases distintas: a implantação e expansão da política nacional entre 1968 e 1981; o seu declínio entre 1982 e 1986, e a partir de então, o desenvolvimento das políticas com as empresas estaduais ocupando o papel de proponentes e gestoras com pequeno destaque para os órgãos federais. Do início da política até o ano de 1981 os investimentos sofreram um elevado e contínuo crescimento, pulando de cerca de 15 milhões para 110 milhões de UPCs. A partir de 1982, no entanto, o volume de recursos entrou em declínio, caindo para 54 milhões de UPCs em 1984. O declínio dos recursos e da influência nacional na política seriam coroados pelo fechamento do BNH em novembro de 1986.⁷⁶

A partir de então se seguiu um período de grande instabilidade institucional no nível nacional, com inúmeros órgãos assumindo a política de saneamento. Em 1985 o Ministério do Interior (ao qual estava vinculado o BNH) foi extinto e substituído pelo MDU (Ministério do Desenvolvimento Urbano). Dois anos mais tarde, em 1987, o MDU foi transformado em MHU, ao qual se vinculou a CEF (herdeira dos programas do BNH), mas apenas um ano mais tarde o MHU foi transformado em Mbes (ministério da Habitação e Bem Estar Social). Este último foi extinto em 1988 e as políticas de habitação e saneamento foram passadas para o Ministério do Interior (que havia sido recriado) e a CEF para o Ministério da Fazenda. Em 1990, foi criado o MAS (Ministério da Ação Social), transformado dois anos mais tarde em Ministério do Bem-Estar Social ao qual ficaram vinculadas as Secretarias de Habitação e de Saneamento. No início do governo Fernando Henrique Cardoso o Ministério do Bem-Estar foi extinto e as duas políticas passaram para a recém-criada Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento. As alterações institucionais pelas quais o setor passou em nível federal a partir de meados da década de 1980 podem, de resto, ser creditadas a disputas intra-burocráticas entre as áreas financeira e da habitação no governo federal, existentes havia décadas, mas utilizadas para a desmontagem das políticas sociais durante a inflexão conservadora ocorrida na metade do governo Sarney (Arretche, 1995a e 1995b; Melo, 1993). A conjuntura era de recomposição das forças conservadoras incluídas na transição "por cima" que caracterizou a eleição de Tancredo Neves no colégio eleitoral, e marcou o início do período de "contra-reforma conservadora" ocorrido nacionalmente a partir de 1988, como descrito por Fagnani (1997).

Para alguns autores, como Bier et al. (1988), a queda nos investimentos nacionais dos sistemas financeiros da habitação e do saneamento foi causada pelos impactos da crise econômica sobre os mecanismos de

⁷⁶ A metodologia para a obtenção e a análise dos dados é descrita detalhadamente no Anexo 2.

⁷⁷ Essa divisão encontra paralelo na periodização das políticas sociais no Brasil realizada por Fagnani (1997), para quem o período 1968/1973 seria de "institucionalização", 1974/80 seriam de "crise e reforma", 1981/85 de "esgotamento", 1985/88 de "estratégia reformista" e de 1987/92 de "contra-reforma conservadora". Em Draibe (1989a e b), diferentemente, o período 1967/1977 é caracterizado como de "expansão massiva" e 1977/84 como de "crise e reajustamento conservador". A crise no saneamento ocorreu depois do período de crise defendido por este último trabalho.

captação de recursos para a política, notadamente o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (especialmente da recessão de 1981/83). Outros autores, como Najar (1991) e Braga (1995), discordam que a crise do setor tenha sido simplesmente decorrente da crise econômica. Braga *et al.* (1995) ressaltam a importância das questões relativas à má gestão do fundo em nível federal e à instabilidade institucional que marcou o setor na década. Najar, por outro lado, afirma que o volume de saques do FGTS já ultrapassava a arrecadação líquida desde 1976 (com maior intensidade a partir de 1979), justamente no momento de maior aceleração do volume de recursos do sistema. Além disto, a arrecadação líquida voltou a subir em 1985 e 1986 (Souza *et al.*, 1993, tab. 14), e em 1990 e 1991 (Braga *et al.*, 1995), mas essas elevações não se fizeram sentir nas aplicações do sistema.

Para Najar, a origem da crise está no próprio desenho do sistema e na idéia de auto-sustentação dos FAEs e das empresas estaduais, já que aparentemente a integralização das contrapartidas de 50 % dos empréstimos parece ter sido uma exceção. O BNH através de programas de refinanciamento, injetou sistematicamente recursos nos fundos, utilizando verbas do FGTS e de empréstimos externos. Esses empréstimos teriam sido ainda complementados por investimentos considerados "a fundo perdido", nos quais o fundo e a companhia estavam isentos de contrapartida. Ao menos no caso do Rio de Janeiro, no entanto, a utilização destes últimos parece não ter sido muito elevada: em Marques (1993), analisando os empréstimos do BNH e da CEF à Cedae, foram encontrados apenas 14 contratos a fundo perdido (em um universo de 110), totalizando somente 13,3 % do valor total. Esse valor se aproxima da média apresentada por Braga *et al.* (1995) para a participação de organismos internacionais no financiamento do setor nacionalmente: 9 %, durante todo o período. Além disso, como ficará claro pela análise da situação contábil da Cedae realizada na próxima seção, o volume dos empréstimos externos sempre foi muito pequeno se comparado aos financiamentos internos e principalmente com os capitais próprios da empresa (oriundos principalmente da receita tarifária).

O colapso do modelo nacional parece ter sido causado por um conjunto de fatores, sendo a questão do desenho financeiro apenas sua faceta mais visível. Na verdade, a própria queda dos valores investidos pelo governo federal também representa apenas a característica mais explícita (e quantitativa) do desmoronamento do modelo concebido nos anos 60 para a política de saneamento. Essa política partia de pressupostos de centralização administrativa, racionalização da gestão e auto-sustentação financeira. Esses princípios estavam presentes em quase todas as políticas públicas montadas e desenvolvidas durante os governos militares. Da mesma forma, em quase todos os setores esses pressupostos entraram em rápido declínio durante os anos 1980, como consequência tanto da própria crise do referencial geral implantado pela ditadura militar, quando da crescente incapacidade das políticas do regime de dar conta das pressões e demandas dos novos atores construídos no bojo do processo de abertura política.

Vale destacar ainda que o modelo nacional da política de saneamento era muito fechado e teve grandes dificuldades de se adaptar às novas condições da economia e da sociedade brasileiras. Essas condições

estavam associadas, em primeiro lugar, a uma crescente crise nacional de crédito (impulsionada pela crise internacional da dívida externa) a partir do final da década de 1970. Somou-se a isso uma completa mudança das condições políticas entre meados dos anos 1970 e meados dos 80. Já na década de 1970, mas com maior intensidade no início da década seguinte, novos atores sociais se fizeram presentes na cena urbana, como os movimentos sociais urbanos e as classes políticas locais. Essas novas forças pressionaram as empresas estaduais a realizar investimentos com uma lógica diferente da preconizada pelo modelo nacional: expansão das coberturas, mesmo sem a adoção de políticas de recuperação dos investimentos. Como consequência, o princípio da realidade tarifária parece não ter sido seguido pela maior parte das companhias estaduais.

Teria ocorrido em consequência disso uma elevação na participação dos recursos de origem estadual no financiamento das políticas de saneamento do período. Essa elevação seria a principal responsável pela manutenção de altos níveis de investimentos, mesmo após o colapso do modelo nacional, dinâmica não considerada pelos analistas que têm observado apenas a política nacional, ou que tentam extrapolar para a política de saneamento dinâmicas estudadas em outras políticas, especialmente a de habitação. Essa hipótese é defendida por Arretche (1995b) para as políticas nacionais de saneamento e habitação para o conjunto da federação. A autora mostra que, entre 1980 e 1992, o gasto federal, caiu no caso da habitação, mas na política de saneamento os níveis de investimento federal se mantiveram apesar das grandes oscilações anuais. Além disso, no caso do saneamento, os gastos estaduais já eram equivalentes aos do governo federal no início do período. Os gastos estaduais aumentaram a partir de 1986 e tenderam a ultrapassar os federais em volume. No caso da habitação, a queda federal parece ter sido parcialmente compensada por uma elevação dos gastos municipais a partir de 1984, comprovando a existência de “esforços substitutivos” nos dois casos. As informações da Cedae, que apresentamos na próxima seção, corroboram essa hipótese, mostrando a enorme e crescente importância dos recursos próprios e de origem estadual na política (do tesouro estadual e do caixa da empresa estadual).

Essas facetas da política de saneamento parecem ter escapado à literatura desenvolvida durante os anos 80 e o início dos 90. Essa literatura estava inscrita em um conjunto de estudos que objetivavam analisar criticamente as características das políticas setoriais da ditadura militar, determinando a origem de sua ineficiência e de sua iniquidade.⁷⁸ A partir daquele esforço, algumas importantes simplificações parecem ter ocorrido. Em primeiro lugar, características e conclusões da política nacional (ou de outras políticas setoriais, como a de habitação) passaram a ser usadas para descrever e explicar processos locais sem a

⁷⁸ São inúmeros os estudos, mas podemos citar, a título de exemplo, Azevedo e Andrade (1981), Maricato (1982 e 1987), Piquet (1993), Oliveira (1981) e Oliveira e Teixeira (1985). Sobre o setor saneamento, ver Jorge (1987), Fizon (1990) e Najar (1991), Najar e Melamed (1988) e Najar *et al.* (1986). Para uma caracterização dos problemas gerais presentes nas diversas políticas do período ver Draibe (1989a e b). Para uma caracterização do modelo brasileiro de promoção da habitação, ver Arretche (1990a) e para uma discussão da política à luz do debate mais geral sobre o Estado do Bem-Estar, ver Arretche (1990b).

necessária pesquisa empírica sobre os fenômenos concretos sob estudo. Em segundo lugar, ao menos no caso do saneamento, parece ter ocorrido uma ênfase excessiva no desenho institucional, no planejamento e nos pressupostos das políticas, sem que essas importantes dimensões fossem acompanhadas das necessárias análises empíricas sobre as próprias políticas. Como consequência combinada desses dois problemas, ocorreu uma certa mistificação de determinadas dimensões do desenho nacional do setor. Como se verá a seguir, uma série dessas questões se explicita quando os perfis de investimento na região metropolitana do Rio de Janeiro e os balanços da Cedae são analisados.

Como veremos nos próximos capítulos, as evidências indicam que em muitos casos as demandas surgidas em bairros de baixa renda a partir do final dos anos 1970 foram atendidas (não sem lutas e conflitos) em flagrante desrespeito às diretrizes básicas da política nacional.⁷⁹ Isso ocorreu mesmo quando não havia condições técnicas para se fornecer o serviço (o que significou a prestação de um serviço incompleto e de péssima qualidade) nem de recuperá-lo via cobrança, considerando-se as condições econômicas dos moradores.⁸⁰ Em geral, esses sistemas foram decididos e implementados por escalões inferiores da burocracia técnica, mas no caso do Rio de Janeiro parecem ter sido decididos a partir de cima, como discutiremos mais adiante.

Paralelamente a isso, como já frisado por autores como Bier *et al.* (1988), Fizon (1990) e Najar (1991), grandes somas de recursos foram aplicadas em sistemas muito caros e também de retorno duvidoso (não pelo perfil dos consumidores, mas pelo seu custo relativo). Esses sistemas foram implantados principalmente nas áreas das cidades habitadas pela população de maior renda. Nesse particular, vale ainda ressaltar a total prioridade para a construção de obras novas, sendo muito raras as melhoras operacionais, o controle das perdas (sempre altíssimas) ou as reformas dos sistemas existentes, em padrão do “quanto mais caro melhor”. A literatura sobre o tema tem absoluta razão quando afirma que o modelo nacional foi dirigido a esse tipo de intervenção, fato explicado provavelmente pelo padrão denso das redes de relações que ligavam desde o início do período os técnicos do Estado com os das empresas privadas do setor. Aparentemente, os diversos níveis das empresas estatais eram permeáveis ao setor privado construtor e à classe política, enquanto os níveis mais baixos eram permeáveis a esses, mas também aos grupos organizados de menor renda.⁸¹

Quando a literatura crítica sustentava, portanto, a existência de um padrão característico de obras caras e grandiosas, estava descrevendo apenas uma das linhas da política. Como veremos na análise dos

⁷⁹ Esse fato escapou a quase toda a literatura urbana, com a exceção de autores como Watson (1992) e Bueno (1993).

⁸⁰ Arretche (1995) afirma que o mesmo aconteceu com os índices de reajustes das prestações da casa própria, fixadas pelas prefeituras em níveis inferiores aos preconizados pelo BNH. Essa seria uma das origens das dívidas das companhias estaduais. Também na área de habitação, portanto, parece ter havido uma mediação política na aplicação das regras e preceitos do modelo do SFH.

investimentos no Rio de Janeiro, o padrão se caracterizou também pela presença de uma outra linha de ação, com a construção inúmeros sistemas locais de menor porte nas periferias metropolitanas. Esses sistemas estavam por vezes até mesmo desconectados dos grandes sistemas, e em geral apresentavam um funcionamento pior que o dos implantados no restante da cidade.⁸² Ambas as políticas foram financiadas por uma mescla de recursos oriundos do sistema federal e de empréstimos internacionais, mas também crescentemente de recursos próprios da empresa e de origem estadual.

Sem dúvida alguma, a execução de investimentos em duas frentes da política, ambas com baixíssimo retorno, é uma importante dimensão da crise do setor, especialmente a financeira. Como veremos para o caso do Rio de Janeiro, esse fenômeno esteve presente não apenas até 1986, mas até o final da década de 1980. Há fortes indícios de que, como resposta à crise de recursos federais, ao fim do BNH em 1986 e ao baixo retorno dos sistemas implantados, as empresas iniciaram uma elevação paulatina de tarifas na tentativa de recuperar suas finanças a partir de meados dos anos 1980.⁸³ No caso da política da Cedae, apesar de não dispormos de informações sobre os níveis tarifários, é possível deduzir tal dinâmica tomando como base a substancial elevação das receitas operacionais a partir de 1989.

É importante que se explicita, no entanto, que os investimentos nas periferias, mesmo que incompletos, contribuíram para uma sensível melhora das condições de vida nas regiões metropolitanas durante a década de 1980. Esse fato representa apenas uma pequena parcela do fenômeno estudado pela literatura de indicadores sociais, que passou a ser conhecido como o da “década perdida”, nos anos 1980: o aparente paradoxo da melhora de inúmeros indicadores sociais durante uma década marcada pela recessão e pela crise econômica, apesar dos grandes avanços políticos.⁸⁴

⁸¹ Sobre a maior permeabilidade da “street level bureaucracy” do setor saneamento brasileiro às demandas populares, ver Watson (1992).

⁸² O caso paulistano é talvez o que apresenta essa situação de modo mais visível. No início dos 1990, a região metropolitana vivia uma situação dicotomizada, sendo dotada de elevatórias, estações de tratamento, coletores tronco e interceptores (do sistema Sanegram, talvez o maior exemplo de escolha técnica grandiosa) e de sistemas dispersos, com redes locais de água de abastecimento precário ou desligadas dos sistemas de transporte e destino final de esgotos. O componente de esgotos do Projeto Tietê, implementado a partir de 1992 pelo governo estadual, alardeado como solução nova, tinha por objetivo simplesmente a ligação dos dois grupos de instalações existentes.

⁸³ A tarifa média da SABESP em São Paulo variou, entre janeiro de 1985 e janeiro de 1987, 472 %, enquanto o IGP (FGV) variou 416 %. Entre janeiro de 1987 e janeiro de 1989, a variação foi de 10.300%, contra 7.050 % do IGP. Nos dois anos que se seguiram, o aumento foi de 43.240 % contra 26.000 % do IGP. As tarifas não apenas aumentaram mais que a inflação, mas o fizeram cada vez mais rápido (Prefeitura Municipal de São Paulo, 1992).

Esse mesmo fenômeno também é visível na água vendida pela SABESP para serviços municipais (caso onde ela produz, aduz e vende a água para uma empresa municipal, que distribui, cobra as tarifas e gere o sistema). Em Santo André, o preço do metro cúbico comprado da SABESP se manteve entorno de 0,06 dólares por metro cúbico entre 1980 e 1987, mas a partir de então se elevou de forma contínua: 0,07 em 1988, 0,09 em 1989, 0,16 em 1990 e 0,25 em 1991. Infelizmente não dispomos de informações sobre a continuação da série histórica, mas segundo opinião corrente na comunidade dos engenheiros, a tendência se aprofundou ainda mais (Água Viva, 1991).

⁸⁴ Ver entre outros: Faria (1992), Reichenheim e Werneck (1994), Tavares e Monteiro (1994), Silva (1992), Simões e Ortiz (1988), Simões (1989), Marques e Najar (1995), Rocha (1991 e 1994) e Sabóia (1994). Sobre a associação entre a crise econômica e o avanço político que marcou a década, ver Fiori e Kornis (1994).

No caso do saneamento, as coberturas, especialmente as de abastecimento de água, se elevaram significativamente nas décadas de 1970 e 1980, passando de 55 %, em 1970, para 72 %, em 1980 e 87 %, em 1991. No Rio de Janeiro, o aumento das coberturas em todos os espaços da metrópole liderou uma série de outros fatores na produção de uma sensível queda dos coeficientes de mortalidade infantil, mesmo nos espaços de piores condições de vida. No total da metrópole o coeficiente médio caiu de 51 óbitos por mil nascidos vivos, em 1980, para 30 por mil, em 1989.⁸⁵

A presença dos investimentos e a melhora das condições de vida não significou o fim dos problemas sanitários e ambientais das periferias metropolitanas, já tantas vezes destacados pela literatura. Os problemas persistem, em primeiro lugar, porque o “estoque” de serviços existente era praticamente zero no início do período e, para que os sistemas sejam implantados de forma completa, ainda serão necessárias muitas outras inversões. Em segundo lugar, muitas carências persistem porque o padrão de investimentos se caracterizou por baixíssima efetividade, e não porque os investimentos se iniciaram há pouco tempo, como indicaria um raciocínio “desenvolvimentista”.⁸⁶

No início dos anos 1970, a existência de serviços urbanos era um dos principais princípios que estratificavam os espaços das metrópoles brasileiras, como indica a própria definição sociológica de periferia.⁸⁷ Apesar da persistência nos dias de hoje de bolsões não atendidos, o problema aparentemente passou a ser mais o da existência ou não de rodízio, o da presença e qualidade da água nas tubulações, o da ausência de contaminações, o do tratamento de esgotos e o do funcionamento das redes.

Os principais argumentos da literatura contra as políticas impulsionadas pelo Planasa estiveram quase sempre relacionados a questões de ordem financeira e econômica, especialmente aos supostos aspectos regressivos que adviriam do princípio da realidade tarifária. Como já discutido, as políticas tarifárias parecem não ter obedecido às diretrizes definidas a partir de Brasília, e a segregação na prestação dos serviços esteve mais relacionada com a já citada dualidade dos investimentos: grandes obras muito caras e complexas para bairros ricos e intervenções incompletas e com operação precária para áreas habitadas por população de baixa renda.

⁸⁵ Cf. Marques e Najjar (1995) para a distribuição espacial da redução dos coeficientes. O coeficiente de mortalidade infantil é considerado uma medida sintetizadora das condições de vida de um certo grupo populacional, sendo influenciado não apenas por variáveis do meio físico (como habitação e abastecimento de água), mas também por variáveis relativas à ação do poder público (atendimento pela rede pública de saúde e escolaridade da mãe) e econômicas (renda familiar). As variáveis de influência mais direta, especialmente no curto prazo e quando a mortalidade ainda é alta, no entanto, dizem respeito ao meio físico e à renda. Como certamente não ocorreu melhora na segunda, é possível afirmar que a redução das taxas nos anos 80 foi fortemente influenciada pela melhora das condições ambientais. Para um raciocínio semelhante com relação à década de 1970 em São Paulo, cf. Monteiro (1982).

⁸⁶ No Programa de Esgotamento da Baixada Fluminense implantado a partir de 1988, por exemplo, o baixo padrão das obras (e da fiscalização da Cedae), assim como a inexistência de redes de drenagem, fizeram com que fosse necessário contratar a desobstrução de centenas de quilômetros de rede antes do início do funcionamento.

⁸⁷ Cf., entre outros, os já clássicos Kowarick (1979), Bonduki e Rolnik (1982), Santos (1980 e 1982) e Brandão (1978).

As piores características da política, entretanto, parecem ter sido muito mais relacionadas aos aspectos políticos do modelo imposto pelo BNH: a retirada do poder decisório dos consumidores, dos municípios e, em parte, dos próprios estados e a implantação de um padrão altamente tecnocrático de decisões com o afastamento de qualquer representação da sociedade no processo de decisão. Como será discutido mais tarde, esse cenário incentivou a infiltração dos mais variados interesses privados na gestão e implementação das políticas.

3.2. Os investimentos e seus possíveis nexos causais

Uma das melhores formas de se observar os investimentos públicos ao longo do tempo é através da análise dos resultados das licitações de obras e projetos. Ao contrário da observação do planejamento ou do programa de investimentos da empresa, passível de reformulações de grande porte simplesmente de não execução, as licitações cobrem quase todo o universo de investimentos, aproximando-se muito das intervenções efetivamente realizadas.

Além disso, ao contrário da análise de programas e projetos da concessionária, centrada quase sempre apenas nas iniciativas de maior destaque, o universo de licitações cobre intervenções de grande, médio e pequeno porte, deixando de fora apenas as obras executadas por equipes de trabalhadores da própria empresa. Estas últimas muito pouco significativas em termos de porte e importância das obras, restringindo-se a intervenções muito pequenas, quase sempre de reparo ou de extensão emergencial de redes.

Por fim, além de fornecerem informações para a caracterização da política e suas transformações ao longo do tempo, as licitações permitem estudar as empresas contratadas (capítulos 5 e 8). Os resultados de todas as licitações realizadas pela companhia, desde a sua criação, em 1975, até 1994, são a matéria prima deste capítulo, assim como dos dois seguintes.

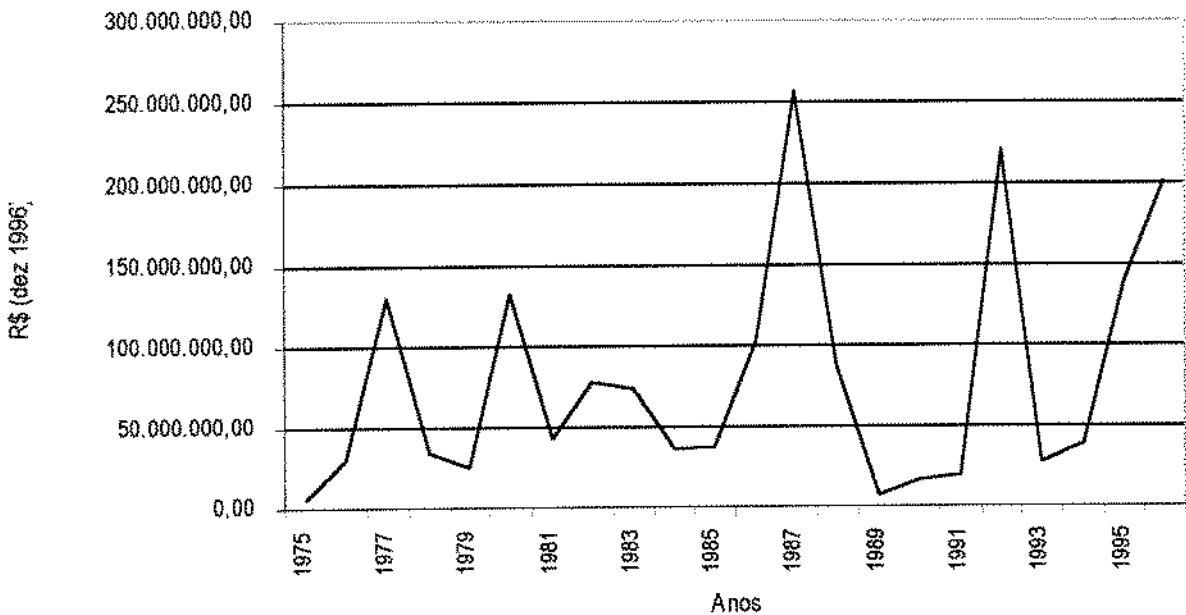
O universo total de investimentos incluiu 777 contratos na região metropolitana, totalizando aproximadamente R\$ 1.748.197.754,89 (valores de dezembro de 1996).⁸⁸ O investimento médio anual foi de R\$ 80.362.308,00, mas houve grande variação anual, entre cerca de 6 milhões de reais, em 1975, e quase 260 milhões em 1987. O contrato médio foi de cerca 2,3 milhões de reais, mas a variação no universo foi ainda maior: entre 6.800 reais em um pequeno contrato de execução de sondagem em São

⁸⁸ Em artigo anterior (Marques, 1997b), com apenas 627 contratos entre os anos 1975 e 1994, encontrei um valor total de US\$ 635.606.000,00 (de dezembro de 1994). O banco de dados dos contratos foi complementado para 1995 e 1996, assim como foram incorporados todos os aditamentos de valor. Decidi então atualizar os valores utilizando o Índice Nacional da Construção Civil em vez da variação do dólar americano, usado inicialmente (variação do câmbio somada à inflação em dólares). A coincidência entre os dois valores foi muito grande: diferença de cerca de 30 % no total para o menor período de anos, sendo que os aditamentos de contrato representaram pouco menos que 23 %, resultando em uma diferença de cerca de 7 %. Os valores ano a ano também se apresentaram muito próximos, sendo a maior diferença anual de 37 %, com os aditamentos respondendo por pouco menos que 25 %.

Gonçalo, em 1978, e quase 62 milhões de reais em um dos contratos de ampliação da estação do Laranjal, em 1995.

O perfil temporal dos recursos segue o Gráfico 1. Além da grande variação anual dos investimentos, não podemos encontrar nenhum padrão facilmente identificável. Os maiores investimentos se localizaram em 1987, 1992, 1996, 1995 e 1980, e os menores em 1975, 1989, 1990 e 1979. Se o período fosse dividido com relação às inversões, destacaríamos os anos 1992-96 como marcados por maiores valores (média de 126 milhões de reais), e os anos 1982-85, assim como 1989-91 como os de mais baixos valores (médias de 53,8 e 14,5 milhões, respectivamente).

Gráfico 1: Total dos investimentos aplicados na Região Metropolitana (R\$ 31/12/96)



Fonte: Extratos de contrato da Cedae.

A observação dos investimentos nos permite, ao mesmo tempo que analisamos o perfil de forma mais detida, problematizar algumas questões de interesse abordadas pela literatura especializada. Estas questões são apontadas em diversos trabalhos sobre o tema como importantes fatores, ou mesmo nexos causais, da explicação das políticas públicas, mesmo que de maneira implícita. Através da sua discussão, problematizamos quais variáveis e processos influenciam a existência de um maior ou menor volume de investimentos no setor saneamento em um determinado ano.

3.2.1. A política nacional e os recursos para o setor

A primeira questão a discutir diz respeito a uma possível relação entre a política local de investimentos e a política federal para o setor. É praticamente consensual na literatura especializada, a importância da política federal, devido à grande modificação institucional promovida a partir da criação do BNH/Planasa e à instituição das empresas estaduais de saneamento básico. Além da inovação institucional, o grande volume de recursos alavancado para o setor no período não tinha até então precedentes históricos, e produziu grandes alterações nos sistemas implantados nas cidades brasileiras. Assim, seria de se esperar uma influência direta do perfil federal de investimentos no setor na contratação local de obras e serviços, especialmente nos primeiros anos de funcionamento da Cedae.

O gráfico 1 indica a ausência de um padrão temporal nítido, o que o diferencia do padrão referente às inversões do Planasa, caracterizado por elevação contínua, entre 1975 e 1981, e queda consistente, a partir de então. Infelizmente só existem informações para unidades sub-nacionais até 1984, o que impede que realizemos uma análise direta do efeito dos investimentos federais no perfil de inversões da Cedae.⁸⁹

Uma análise indireta de tal influência no curto prazo dos recursos pode ser feita através das informações presentes no balanços da Cedae.⁹⁰ O Gráfico 2, a seguir, apresenta a origem dos recursos aplicados pela Cedae durante o período, indicando em cada ano o montante de recursos aplicados no funcionamento da empresa (custeio, modernização etc) e em investimentos (obras, serviços, projetos etc) tendo como origem o sistema nacional, o FAE, recursos próprios e verbas de origem estadual. No cômputo geral dos recursos no interior da empresa, podemos observar que a origem em capitais próprios tem uma tendência clara de crescimento entre 1976 e 1984 e grande variação entre 1987 e 1996. Apesar disso, exceto pelos dois primeiros anos do período, os volumes de recursos com origem em capitais próprios são muito mais elevados do que os de todas as outras origens.

Os recursos de origem BNH/CEF apresentam valores mais altos que os próprios, apenas nos dois primeiros anos da série (quando a Cedae estava em formação), e depois voltam a apresentar valores

⁸⁹ Uma aproximação de um teste dessa influência durante o período 1975-84 pode ser feito através de uma análise de regressão entre os dois padrões de investimento, utilizando-se os dados de Najar (1991) referentes ao Planasa. A relação entre as duas séries históricas não foi confirmada, nem mesmo defasando os contratos em um ou dois anos. Essa regressão resultou em: $t = 1,015$ e $\text{sig}(t) = 0,3398$.

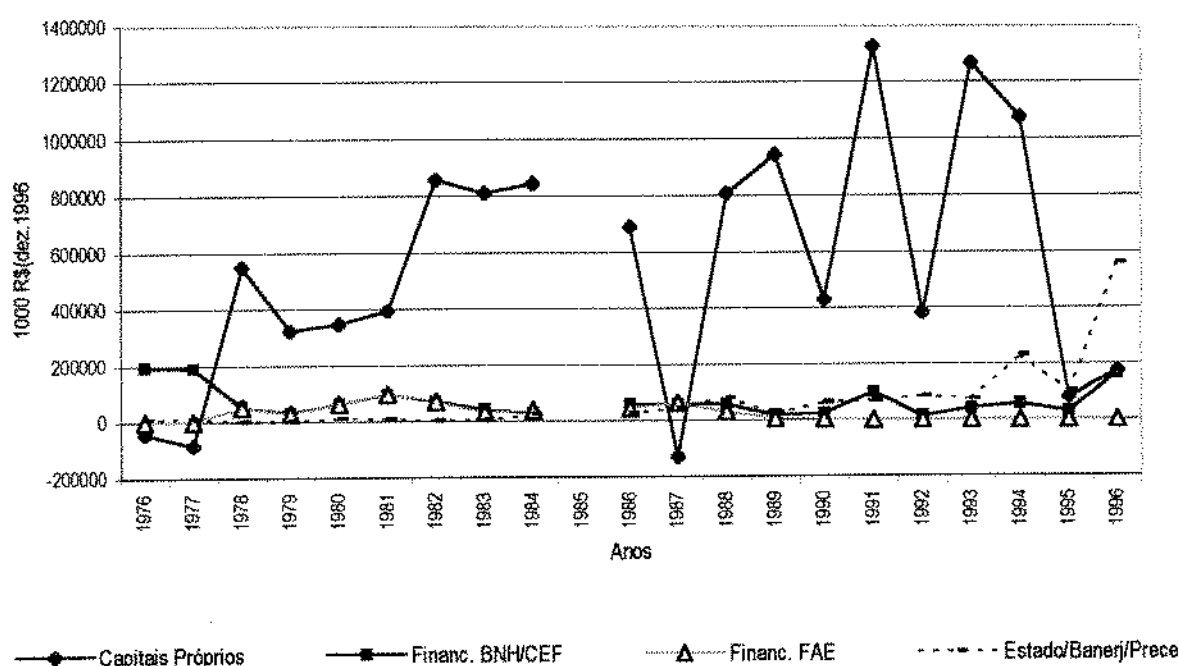
Para apresentar aos leitores interessados as informações técnicas referentes às análises quantitativas desenvolvidas, mas ao mesmo tempo poupar os não interessados de um esforço desnecessário, incluímos apenas as principais estatísticas (sempre em notas).

⁹⁰ A Cedae é uma empresa pública. Essas empresas são personalidades jurídicas de direito privado com patrimônio próprio e capital fechado de origem estatal, embora sejam organizadas como sociedade por ações. Sua constituição é regida pelo Decreto Lei 200/67. Como tal, a empresa tem que se sujeitar às regulamentações da Lei das Sociedades Anônimas (6.404/76) no que diz respeito, entre outras coisas, à publicação anual de balanços patrimoniais. Nos mesmos ficam registrados os ativos, passivos e patrimônios líquidos ano a ano, o que nos permite ter acesso detalhado às informações contábeis da empresa. Sobre balanços, cf. FEA/USP (1994) e Piscitelli *et al.* (1994).

A metodologia de atualização desses dados é descrita no Anexo 2.

significativos apenas em 1991 e 1996. Os valores de origem do FAE, acompanham os do BNH, exceto nos dois primeiros anos (quando o fundo estava sendo constituído) e na década de 1990.

Gráfico 2: Origem dos recursos aplicados



Obs.: Ano de 1985 não obtido.

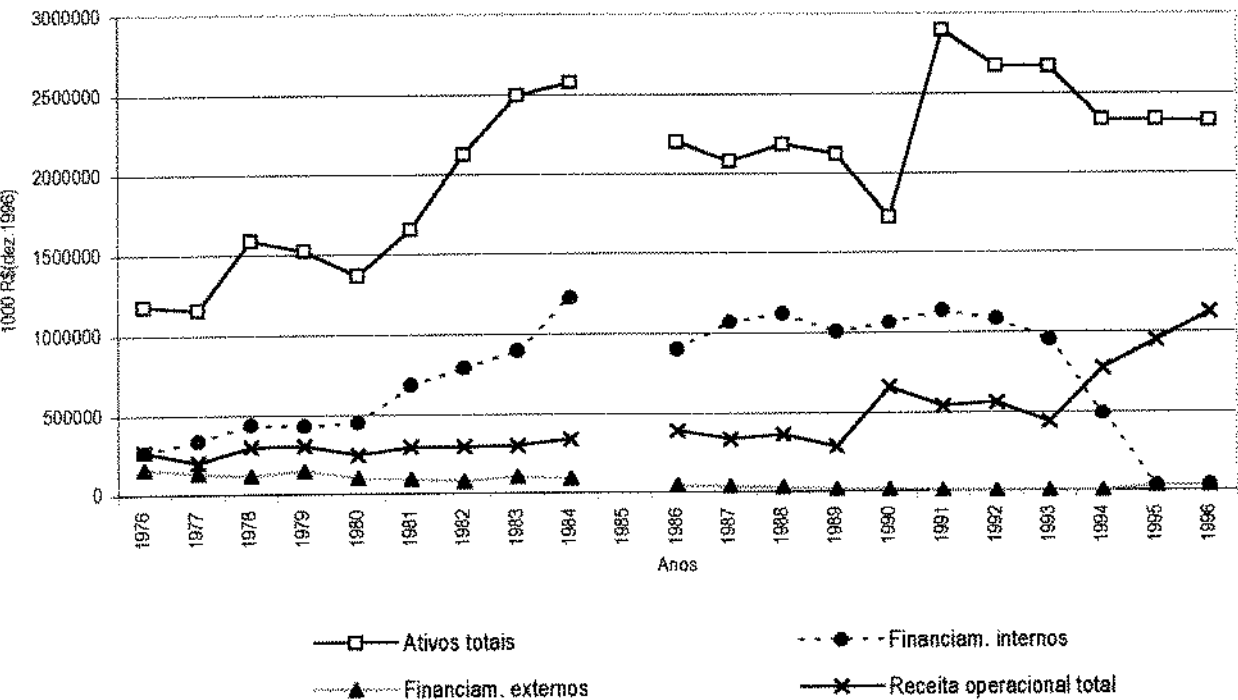
Fonte: Balanços Patrimoniais da Cedae.

O próprio desenho do modelo explica que, nos primeiros anos de funcionamento da empresa, os recursos do Fundo fossem muito menores que os federais, assim como a trajetória paralela das duas curvas entre 1978 e 1990. A retomada de recursos com origem BNH/CEF nos anos 1990, no entanto, confirma a recomposição do sistema de financiamento federal do setor em moldes completamente diferentes dos anteriores, agora de forma descolada do fundo estadual. Na década de 1990 se tornaram também importantes os recursos de origem estadual direta, seja através de repasses do governo ou de empréstimos junto ao Banerj. Essa origem supera os recursos federais BNH/CEF a partir de 1992, tornando-se a origem mais importante em 1995 e 1996. Embora a maior parte dos recursos da própria empresa seja certamente destinada ao custeio e à operação/manutenção, os volumes de recursos próprios e de origem estadual permitem afirmar que a hipótese levantada por Arretche (1995b) para o conjunto da federação se aplica perfeitamente ao Rio de Janeiro.

Uma análise de longo prazo da dinâmica dos recursos para a empresa pode ser feita a partir do Gráfico 3, também produzido a partir de informações dos balanços. O gráfico mostra a evolução do ativo total (o conjunto de bens e direitos da empresa), dos financiamentos de longo prazo internos e externos

(internacionais) e da receita operacional. A primeira observação a fazer diz respeito aos financiamentos externos: o seu volume ao longo do tempo é muito pouco significativo, não sendo possível sustentar sua importância para as políticas da empresa em momento algum, em concordância com os dados presentes em Marques (1993) e Braga et al. (1995).⁹¹

Gráfico 3: Informações Contábeis Escolhidas



Obs.: Ano de 1985 não obtido.
Fonte: Balanços Patrimoniais da Cedae

O período também indica uma evolução muito interessante da receita operacional. Essa receita apresenta um crescimento lento e reduzido entre 1976 e 1989. A partir desse ano, a receita sofre uma elevação contínua muito significativa, chegando a ultrapassar o volume de financiamentos internos, a partir de 1994. Essa informação corrobora a hipótese já apresentada de que, ao contrário do que tem considerado a grande maioria dos analistas do BNH e do Planasa, a Cedae parece não ter implementado a política tarifária realista preconizada pelo modelo nacional. Como não dispomos de dados comparativos sobre a tarifa média da empresa ao longo dos anos, não podemos garantir que a dinâmica se deve às tarifas. No entanto, como a origem da receita operacional é quase unicamente o arrecadado, e como os sistemas estiveram em franca expansão em toda a região metropolitana desde o início do funcionamento da

⁹¹ Esse fato não reduz a importância dos financiamentos externos para programas específicos, como o destinado à despoluição da Baía da Guanabara, por exemplo, mas confirma o caráter pontual e errático dos financiamentos externos da

empresa, como veremos no próximo capítulo, é quase certo que os níveis tarifários tenham permanecido aproximadamente constantes em termos reais entre 1976 e 1989 (ou até mesmo caído, visto que certamente o número de economias tarifadas aumentou muito no período).⁹² A partir de 1990, ao contrário, a receita aumentou de forma consistente, em uma dinâmica que comprova a hipótese já apresentada com relação às tarifas durante e depois do modelo Planasa/BNH.

O perfil do volume de recursos oriundos de financiamentos internos também apresenta informações muito importantes. Os financiamentos aumentaram de forma suave mas contínua entre 1976 e 1984, passando por uma relativa estabilização entre 1986 e 1993 e queda abrupta, a partir de então. A primeira fase desse ciclo esteve claramente associada aos investimentos do modelo nacional. A segunda fase se iniciou no momento de crise mais aguda do sistema federal, com a extinção do BNH em novembro de 1986, cobrindo todo o período de grande instabilidade institucional que marcou o setor durante os governos Sarney, Collor e Itamar Franco. Durante esse momento, o patamar de financiamentos internos aparentemente se manteve, talvez através de uma mescla de recursos desarticulados entre si e relacionados a programas específicos do governo federal e de repasses estaduais. O terceiro período coincide com o governo Fernando Henrique Cardoso, que se caracterizou duplamente pela baixa iniciativa nas políticas sociais e pela defesa de um novo papel para o governo federal nas políticas urbanas e de infra-estrutura. Nessa perspectiva, o governo central abandona a interferência direta e se envolve apenas em atividades de regulação das iniciativas dos níveis inferiores de governo e da iniciativa privada.⁹³ Durante esse último período, as receitas operacionais da empresa compensaram a queda abrupta dos financiamentos, o que talvez esteja parcialmente por trás da retomada dos volumes de investimentos em obras nos últimos três anos, identificável no Gráfico 1.

A dinâmica dos ativos totais, por outro lado, dá uma idéia da construção da concessionária como organização ao longo do tempo, indicando um ciclo para a empresa. Um primeiro momento de aumento quase contínuo ocorreu entre 1976 e 1984, com um perfil que guarda grande semelhança com o dos financiamentos internos. Isso comprova a importância da política do Planasa na constituição e consolidação da empresa. Um segundo momento, entre 1986 e 1990, apresenta uma pequena e lenta queda nos ativos. O período que se seguiu ao colapso completo do modelo nacional talvez expresse uma crise da empresa em se adaptar às novas condições. A partir de 1991 se estabeleceu um novo patamar mais elevado nos ativos, talvez impulsionado pela elevação contínua das receitas operacionais (e

política.

⁹² O que não significa necessariamente benefício para a população de menor renda (e consumo), pelo possível manejo das tarifas industriais, comerciais e residenciais e especialmente pelo escalonamento das últimas, como mostraram trabalhos como Andrade (1995).

⁹³ Essa postura está implícita desde o primeiro momento do governo, com o veto integral ao projeto de lei do sistema nacional de saneamento, já citado no capítulo 2. No caso específico do setor, parece ter ocorrido uma associação quase perfeita entre a posição defendida pela equipe do então presidente eleito e a sustentada no interior do setor pela burocracia mais próxima dos órgãos econômicos do governo. Cf. Arretche (1995a).

possivelmente das tarifas). Aparentemente os dados referentes a esse terceiro período indicam que a empresa se adaptou às novas condições, encontrando caminhos para seu financiamento (como indicam os ativos - Gráfico 3) e a realização de suas políticas (como indicam os investimentos do Gráfico 1).

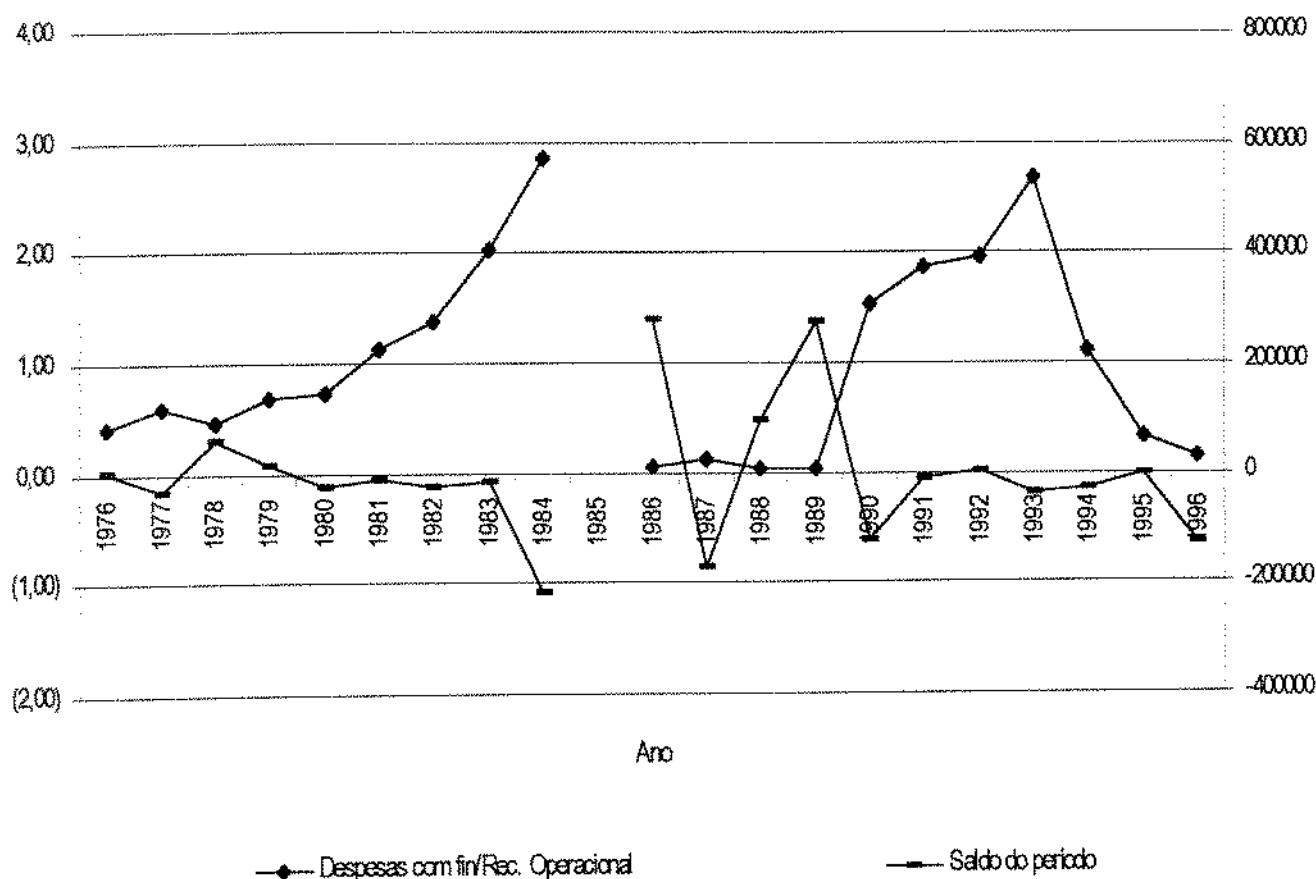
Vale agora acrescentar algumas informações com relação aos resultados econômicos e financeiros da empresa ao longo do período. O Gráfico 4, a seguir, apresenta o saldo líquido anual junto com um índice de comprometimento dos recursos da empresa com despesas financeiras (despesas financeiras/receita operacional).⁹⁴ Observemos primeiro a dinâmica do índice de comprometimento isoladamente. O gráfico mostra o aumento contínuo do comprometimento com despesas financeiras entre 1976 e 1984, acompanhando aproximadamente a elevação dos financiamentos internos apresentada no Gráfico 3.⁹⁵ Os anos que se seguiram ao colapso do modelo nacional são caracterizados por baixíssimo comprometimento financeiro (1986/89) e entre 1990 e 1993 observa-se uma forte elevação dos encargos financeiros anuais. Os últimos 3 anos da série histórica apresentam comprometimentos financeiros cada vez menores. É possível especular que a última queda representa o efeito combinado das receitas operacionais crescentes com os financiamentos internos decrescentes mostrados no Gráfico 3.

O perfil dos saldos anuais indica resultados muito baixos ou levemente negativos durante o primeiro período (1976/84), oscilantes entre 1986 e 1989 e novamente levemente negativos ou próximos de zero a partir de 1990. Portanto, durante o período de consolidação da empresa, quando os financiamentos internos eram altos e crescentes, os saldos eram negativos mas muito baixos e, durante o colapso do modelo nacional, os saldos oscilaram muito, alcançando valores ora muito altos, ora muito negativos. A partir de 1990, ocorreu uma elevação substancial dos ativos e um crescimento das receitas operacionais (Gráfico 3), processos que foram acompanhados de uma significativa elevação nos comprometimentos com gastos financeiros, o que resultou em uma nova estabilização dos saldos em valores próximos de zero e negativos. Nos últimos três anos, marcados como já vimos pela redução drástica dos financiamentos internos e por receitas operacionais muito grandes, os comprometimentos financeiros caíram de forma abrupta. Esta última dinâmica, no entanto, não produziu efeitos nos saldos anuais, e os recursos gerados pelo processo provavelmente explicam os patamares muito altos de investimentos contratados que caracterizam os últimos anos do período, como vimos no Gráfico 1.

⁹⁴ Optou-se por não trabalhar com os indicadores convencionais de análise de balanços como os quocientes de rentabilidade, a imobilização de capital, a cobertura total etc, por considerar seu desenho excessivamente orientado para análises de rentabilidade e eficiência do setor privado e inadequados para a descrição do nosso caso. Para uma descrição desses indicadores, cf. FEA (1994).

⁹⁵ Vale acrescentar que o caso da Cedae não pode ser considerado exemplar das companhias estaduais, mas ao menos em 1980 era um pouco melhor que a média. A Cedae foi nesse ano a terceira empresa com menor comprometimento da receita em custos operacionais e amortização de dívida dentre todas as 23 empresas estaduais existentes, com 95,6 % de receita operacional comprometida. Em casos como o do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Acre e Maranhão, o comprometimento superava 150 % da receita anual (235, 178, 170 e 154 %, respectivamente) (Melo, 1989, pg. 97).

Gráfico 4: Índice de comprometimento financeiro e saldo anual (R\$ dez. 1996)



Obs.: Ano de 1985 não obtido.
Fonte: Balanços Patrimoniais da Cedae.

Portanto, apesar da importância dos financiamentos nacionais (em grande parte federais), especialmente para a constituição dos ativos da empresa nos seus dez primeiros anos de existência, não é possível derivar deles a dinâmica dos investimentos em obra. A simples comparação entre os perfis dos Gráficos 1 e 3 é o suficiente para tratarmos com cautela explicações que tentam transportar os processos nacionais diretamente para o nível local. Essa dinâmica é especialmente verdadeira para os anos 1990-96, quando não apenas os financiamentos internos perderam muito da sua importância, mas também os recursos gerados pela própria companhia mudaram de patamar e tomaram a dianteira em suas operações. Assim, embora importantes, fenômenos como o desenho institucional do Planasa, a elevação dos investimentos sociais com o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), as oscilações causadas pelos ciclos da economia brasileira (e seu impacto no FGTS) e os problemas decorrentes da crise da dívida externa no início dos anos 1980, não podem ser considerados como nexos causais diretos das políticas a nível estadual. A explicação da dinâmica dessas políticas depende da análise de uma série de dinâmicas locais em um ambiente constrangido e influenciado pelos processos nacionais e internacionais, o que começamos a abordar agora e nos capítulos seguintes.

3.2.2. Eleições e governos

Uma outra importante dimensão a explorar, presente de forma explícita ou implícita em grande parte da literatura, diz respeito a uma possível relação entre a realização de eleições e o ciclo dos investimentos. São dois os enfoques que podem estar associados à dimensão eleitoral, e é necessário separá-los analiticamente.

Uma primeira perspectiva de caráter mais geral engloba uma série de abordagens com pontos de partida teóricos muito distintos, mas conclusões bastante próximas com relação às políticas governamentais em regimes democráticos. Esta perspectiva sustenta que situações históricas onde ocorrem eleições periódicas e competitivas, em oposição a sistemas políticos sem eleições, apresentam maior responsabilidade política dos governantes, sendo estes motivados a agradar à maioria do eleitorado, o que com maior frequência faz com que as políticas sigam o interesse da maioria da população. Qualquer que seja o elo causal entre os dois fatores, parece impossível negar a maior responsabilidade política e efetividade das políticas públicas sob regimes democráticos.

No entanto, como veremos no próximo capítulo, apesar de correta, a afirmação não nos permite sustentar no caso brasileiro (ao menos no Rio de Janeiro), como gostariam Oliveira *et al.* (1991) e Marques (1993), entre outros, uma relação direta entre o fim do regime autoritário e o aumento dos investimentos em infra-estrutura, ou mesmo das inversões orientadas para a população de baixa renda. Esse fato é comprovado não apenas pelo pequeno aumento nos investimentos nos espaços periféricos a partir de então, como também pela presença de investimentos expressivos orientados para esses grupos sociais antes da volta da democracia e ainda nos anos 1970.⁹⁶ Esse aparente paradoxo é explicado parcialmente (o restante da explicação é institucional) pelo fato de que durante a ditadura militar brasileira as eleições não deixaram de acontecer (indiretas para os cargos executivos e diretas para os legislativos). O próprio parlamento foi mantido fechado por um período curto de tempo e a oposição se organizou através de partidos (vários até o ano de 1965 e um no período posterior). Com isso, mesmo que de forma controlada e limitada, a competição política continuou existindo durante o regime autoritário, e a presença e importância das elites políticas locais não pode ser desprezada.

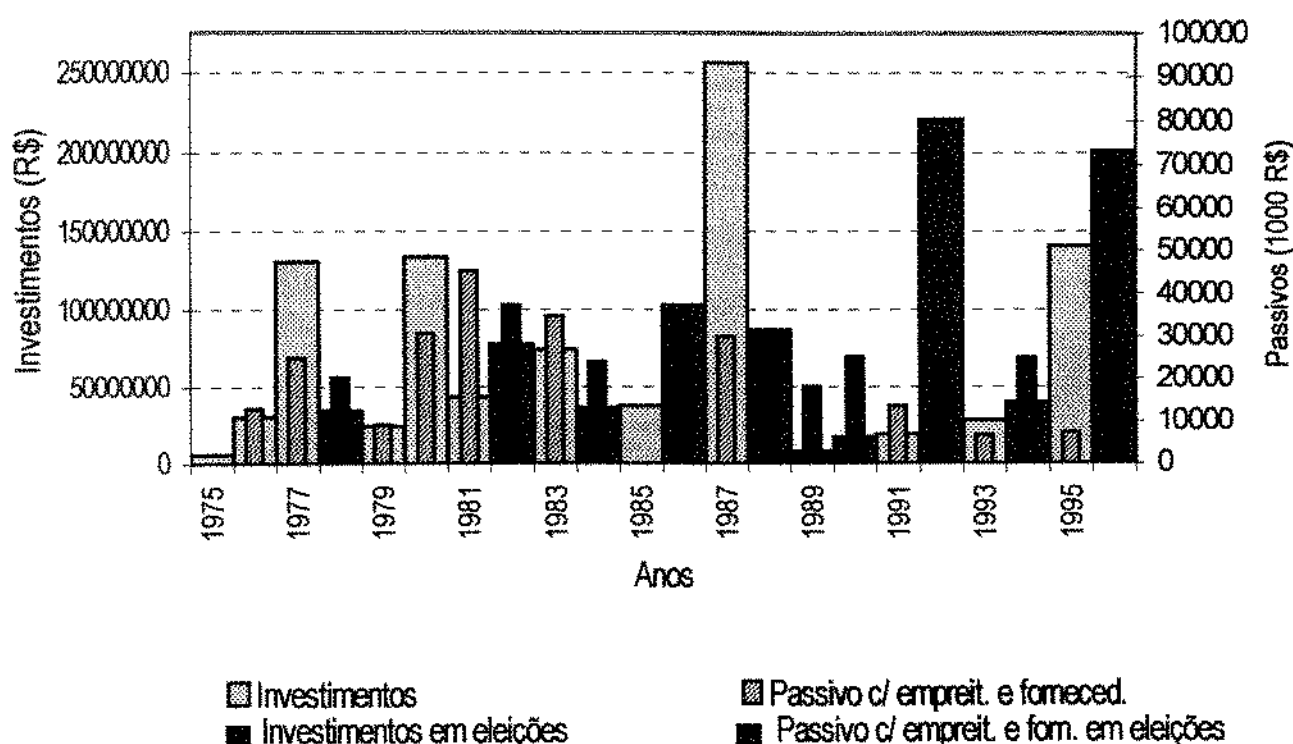
O segundo enfoque que sustenta a importância de eleições deve ser tratado com maior cautela ainda. Segundo essa concepção, os gastos públicos aumentariam em períodos próximos a pleitos eleitorais, havendo uma relação entre calendário eleitoral e ciclo de investimentos. Para muitos, inclusive o próprio senso comum, existiria uma íntima relação entre os investimentos públicos e o ciclo eleitoral. Podemos observar no Gráfico 5 que os investimentos públicos em saneamento no Rio de Janeiro do período não comprovam essa hipótese, apesar da grande quantidade de eleições do período. O gráfico mostra a não

⁹⁶ É necessário dar crédito nesse ponto a Marta Arretche, que me chamou atenção para a importância desse fenômeno depois de uma leitura atenta de uma versão preliminar de Marques (1996), apontando o aparente paradoxo entre os dados empíricos e a explicação construída por mim em Marques (1993).

coincidência entre as elevações e picos de investimentos: 1977, 1980, 1986, 1987, 1992, 1995 e 1996; e os pleitos eleitorais: 1978, 1982, 1984, 1986, 1988, 1989, 1990, 1992, 1994 e 1996.

Se considerarmos os diversos cenários das eleições também não obtemos relação significativas entre as duas variáveis. As eleições de 1982, 1986, 1990, 1992, 1994 e 1996 foram marcadas por disputas que resultaram em derrotas dos candidatos dos ocupantes do executivo estadual (que em tese controlaria a política de investimentos da Cedae) e a eleição de opositoristas - Leonel Brizola em 1982 e 1990, Moreira Franco em 1986, Marcelo Alencar em 1994, César Maia em 1992 e Luís Paulo Conde em 1996⁹⁷ (1990, baixo; 1982, 86 e 94, médio ou médio-baixos e 1992 e 1996, altos). No cenário oposto, Marcelo Alencar, então candidato da situação estadual, venceu em 1988. Este último ano foi caracterizado por investimento médio.⁹⁸

Gráfico 5: Ocorrência de Eleições e Política de Saneamento



Fonte: Extratos Contratuais da Cedae e Marques (1993).

⁹⁷ Os antecessores foram (com respectivos partidos): Leonel Brizola (PDT) – Chagas Freitas (PMDB); Moreira Franco (PMDB) – Leonel Brizola (PDT); Marcelo Alencar (PSDB) – Leonel Brizola (PDT); Cesar Maia (PMDB)– Leonel Brizola (PDT) e Luis Paulo Conde (PFL) - Marcelo Alencar (PSDB).

⁹⁸ Como a informação visual neste caso se apresenta bastante complicada pela grande quantidade de eleições e posses, especialmente depois de 1982, a relação entre investimento e eleições foi testada através de regressões utilizando variáveis dummy para as eleições de cada nível, incluindo ainda os recursos do Planasa na região sudeste retirados de Najar (1991). Nenhum dos coeficientes dos vários modelos utilizados apresentou significância estatística, mesmo quando controlado por tipo de cenário eleitoral (a mais alta sig(t) encontrada foi de 0,22).

Os anos com eleições estaduais tenderam a apresentar um volume menor de investimentos que os anos de eleições municipais: para o governo do estado - 1982, 1986, 1990 e 1994 foram anos de médios a baixos; enquanto para os governos municipais - 1988, 1992 e 1996 foram médios a altos. No entanto, são tão poucos os casos que é difícil sustentar que haja diferença estatística significativa. É igualmente difícil encontrar um mecanismo causal para essa possível relação: porque governadores investiriam na eleição de seus candidatos como prefeitos, mas não o fariam para eleger seus sucessores? Além disso, em anos de altíssimos investimentos, como 1987 e 1995, não ocorreram eleições. Da mesma forma, os anos de posse de governantes não apresentam relevância identificável. Como observaremos mais adiante, mesmo em níveis espaciais de maior detalhe e maior homogeneidade sócio-econômica, como favelas e algumas periferias, não há relação entre o ritmo das eleições e a distribuição temporal dos investimentos.

Uma outra informação presente no Gráfico 5 confirma essas hipóteses em uma escala de maior detalhe. Considerando que a informação do Gráfico 1 diz respeito à assinatura de contratos e que os valores desses contratos cobrem desembolsos para empreiteiras distribuídos por períodos relativamente longos, tentamos associar diretamente a ocorrência de eleições aos desembolsos para tais espaços. A análise da distribuição temporal dos passivos com empreiteiras e fornecedores nos permite verificar se obras e serviços já contratados são acelerados em anos eleitorais, ou se determinados serviços são aditados a contratos existentes com o objetivo de ajudar em campanhas eleitorais. A informação mais uma vez vai no sentido contrário ao previsto pelo senso comum: ao menos no cômputo geral dos investimentos em obras na região metropolitana do Rio de Janeiro, não é possível observar uma relação entre os desembolsos para empresas contratadas e a ocorrência de eleições. Na verdade, o perfil dos passivos apresenta um comportamento bastante estável.⁹⁹ Sua variação reflete surpreendentemente pouco os valores dos investimentos contratados em cada momento, e é possível afirmar com certa segurança que o desembolso global não corresponde à ocorrência de eleições. Essa afirmação não deve ser entendida como uma comprovação de que não ocorrem desembolsos direcionados a obras eleitorais, mas que o conjunto dos passivos expressa muito mais o agregado da política e uma dinâmica interna à empresa do que o fenômeno eleitoral.

Todas essas evidências vão contra os argumentos presentes em Fizon (1990) para o setor saneamento no Brasil e em Ames (1987) para os investimentos públicos em países latino-americanos em geral. A presente análise concorda com a idéia de que os governantes façam obras, escolham programas ou mesmo governem com objetivos eleitorais de médio prazo, mas sustentamos que mesmo que isso ocorra, o ciclo global dos investimentos (ao menos na política analisada), não se subordina ao ciclo eleitoral.

⁹⁹ O desvio padrão é cerca de 40 % da média e a amplitude, apenas 60 % maior que a média.

Mesmo que as políticas públicas locais apresentem investimentos clientelistas e eleitorais, na análise geral do perfil de investimentos públicos, o volume de recursos para esse tipo de prática tem porte relativamente reduzido. Os investimentos analisados aqui, que representam a grande maioria dos recursos, foram precedidos da elaboração de projetos de engenharia (mesmo que de má qualidade) e foram submetidos a processos administrativos relativamente demorados, inclusive com a publicação de editais e avisos em jornais, assim como a obediência a diversos prazos legais. Esse tipo de procedimento, apesar de não impedir o uso clientelista dos recursos e tampouco de uma série de formas de corrupção, como descrito por Bezerra (1995), constrange a utilização eleitoral direta de políticas desse tipo.

No setor de infra-estrutura urbana, as intervenções utilizadas exclusivamente dessa forma são em sua maioria as obras realizadas por equipes de operários da própria empresa, sem a necessidade legal de projeto de engenharia, executadas totalmente sem projeto ou com projetos simplificados e material disponível diretamente nas superintendências ou diretorias locais da empresa. A principal influência eleitoral no volume da política diz respeito ao controle dos cronogramas e à execução de inaugurações eleitorais, assim como à realização de programas específicos de grande visibilidade, vários deles já previstos com outras ênfases e roupagens.¹⁰⁰

Outra dimensão importante da relação das obras com as eleições diz respeito às licitações e será discutida com bastante detalhe no capítulo 5. Vale adiantar que em muitos casos os vencedores das licitações são definidos previamente para pagar dívidas ou provisionar recursos para campanhas eleitorais, e até mesmo programas inteiros são elaborados a partir de propostas trazidas ao poder público pelos empreiteiros que mais tarde vencerão as licitações. Em alguns casos, como obras viárias, esse tipo de prática parece ser muito comum, e no setor saneamento ela se faz sentir pelo menos na escolha tecnológica, que tanto pode definir os futuros vencedores, quanto criar padrões mais altos de rentabilidade.

O que autores como Ames (1987) parecem desconhecer, é que todas essas práticas alteram a distribuição dos recursos entre programas e entre regiões no espaço, dimensões que analisaremos no próximo capítulo, mas não modificam significativamente o volume anual e/ou os ciclos da política ao longo do tempo.

No caso específico da Cedae, como veremos no Capítulo 6, a relação com os políticos se faz em dois níveis distintos: com os ocupantes de cargos chave do governo estadual e com políticos locais (vereadores e deputados estaduais). Os primeiros estão associados com as grandes linhas de política e podem chegar a influenciar o conjunto das intervenções, mas sua ação é mediada pelos produtores diretos das políticas. Enquanto isso, os segundos se envolvem apenas com a execução local das políticas e com a obtenção de pequenas obras e benefícios na operação e na manutenção.

¹⁰⁰ Esse é o caso, entre outros, do Programa de Despoluição de Tietê em São Paulo, já citado em nota anterior.

A explicação meramente eleitoral da política de infra-estrutura simplifica excessivamente a arena política, por duas razões. Em primeiro lugar, por considerar como única fonte de poder o comando oriundo da cúpula do poder executivo, desconhecendo o papel de inúmeros outros atores presentes no setor, vários deles localizados no "caminho crítico" da cadeia de elaboração e implementação da política, como as comunidades profissionais, as burocracias técnicas e o setor privado executor das obras.

Além disso, a perspectiva eleitoral simplifica o jogo da política e a racionalidade dos governantes ao focar apenas o momento das eleições e ao considerar a maximização de suas chances de reeleição ou da eleição do seu sucessor como o único objetivo. O argumento parece desconhecer que membros da classe política, com maior frequência do que se imagina, são portadores de projetos específicos, em que defendem conjuntos de políticas para o setor e/ou a sociedade. Além disso, todos eles estão presos a redes de relações com grupos e pessoas que defendem interesses, mas também propostas e posições. A maximização de suas posições de poder a médio e longo prazo não se resume à maximização de seus ganhos eleitorais diretos no curto prazo, envolvendo complexas equações nas quais projetos políticos e relações com indivíduos, grupos e organizações devem ser levados em conta centralmente.

A rejeição do argumento puramente eleitoral, portanto, longe de defender a irrelevância dos políticos como atores nos processos de elaboração e implementação das políticas públicas, tenta qualificar sua grande importância e suas relações com os demais atores presentes no setor, como será discutido nos próximos capítulos.

Outra dimensão interessante da política diz respeito às diferenças entre os valores investidos durante as diversas administrações estaduais. O controle dos executivos estaduais sobre a empresa é exercido pela indicação do presidente (escolhido pelo governador e vinculado ao secretário de obras, mas não subordinado a ele), mas também pela escolha do Conselho de Administração da Cedae. O grau de dependência das grandes decisões da empresa do núcleo central de poder do executivo estadual pode ser comprovado pela composição do Conselho de Administração da Cedae. Esse Conselho tem atribuição de definir as grandes linhas da política e da administração da empresa. Como a companhia é uma empresa pública de capital fechado e o governo estadual detinha até 1992 cerca de 99,999 % das ações,¹⁰¹ a composição do conselho reflete o controle do executivo estadual.

A composição em alguns anos do período pode ser observada na Tabela 2 a seguir. Nela indicamos os cargos ou relações dos membros com o governo estadual. Até 1989, o Conselho era composto por três membros e nesse ano foi ampliado para seis.

¹⁰¹ Os balanços a partir de 1993 não apresentam mais a composição acionária da empresa. A participação do governo estadual deve ter se reduzido, já que por estatuto ele tem que conservar apenas 51 % das ações com direito a voto em seu poder, e a administração Marcelo Alencar desde o início se inclinou à terceirização de serviços e à privatização da empresa. Temos conhecimento de pelo menos um episódio no período de compra de ações da companhia por uma empresa de construção, a Yamagata Engenharia, mas a ausência de dados sistemáticos impede uma análise dessa dinâmica.

Tabela 1: Composição do Conselho de Administração da Cedae

Ano	Presidente do Conselho	Demais membros do Conselho				
1978	Secretário de Obras	Presidente da Cedae			Téc/Pol. (A)	
1979	Secretário de Obras	Presidente da Cedae			Téc/Pol. (A)	
1980	Secretário de Obras	Presidente da Cedae			Téc/Pol. (A)	
1981	Secretário de Obras	Presidente da Cedae			Téc/Pol. (A)	
1982	Presidente da Cedae	Diretor de Operações			Téc/Pol. (A)	
1983	Presidente da Cedae	Não identificado			Téc/Pol. (A)	
1984	Presidente da Cedae	Não identificado			Téc/Pol. (A)	
1987	Secretário de Obras	Presidente da Cedae			Téc/Pol. (B)	
1988	Secretário de Obras	Presidente da Cedae			Téc/Pol. (C)	
1990	Secretário de Obras	Presidente da Cedae	Empresário e presid. do PFL-RJ	Diretor do Interior	Téc/Pol. (C)	Não Identific.
1991	Secretário de Obras	Presidente da Cedae	Secretário Munic. de Obras	Não identific.	Téc/Pol. (D)	Não Identific.
1992	Secretário de Obras	Presidente da Cedae	Secretário Munic. de Obras	Não identific.	Téc/Pol. (D)	Não Identific.
1993	Secretário de Obras	Presidente da Cedae	Não identific.	Não identific.	Téc/Pol. (D)	Não Identific.
1994	Secretário de Obras	Presidente da Cedae	Vice-Governador	Não identific.	Téc/Pol. (D)	Não Identific.
1995	Secretário de Obras	Presidente da Cedae	Secretário Estadual de Planejamento	Filho do Governador	Téc/Pol. (A)	Não Identific.
1996	Secretário de Obras	Presidente da Cedae	Secretário Estadual de Planejamento	Filho do Governador	Téc/Pol. (A)	Não Identific.

Fonte: Balanços Patrimoniais da Cedae.

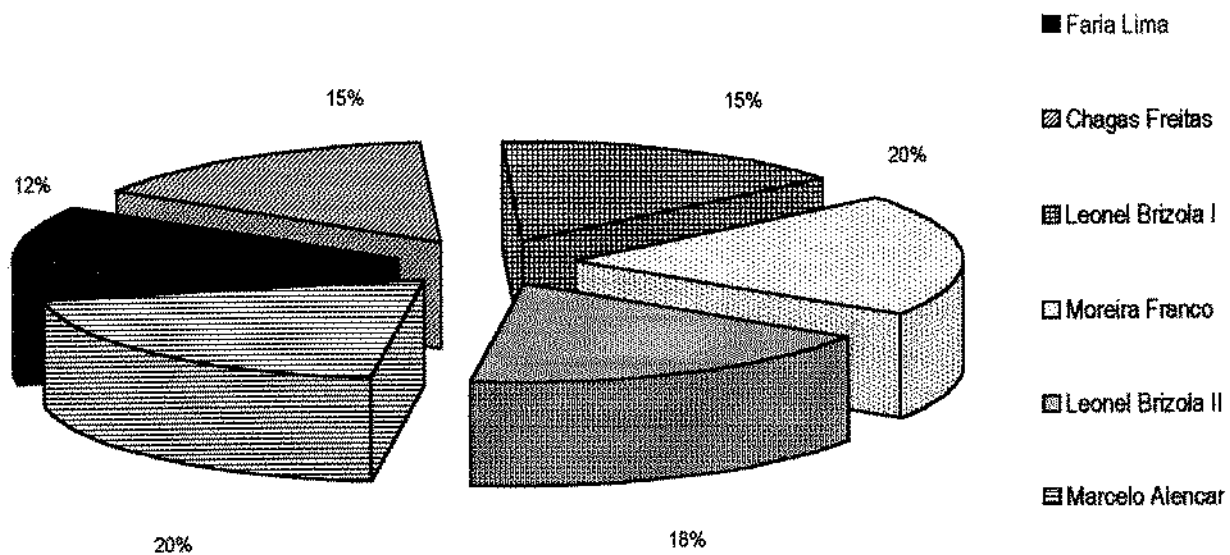
Como podemos notar, a presença do secretário estadual de obras se faz sentir em treze dos dezesseis Conselhos para os quais obtivemos dados, e os presidentes estão presentes em todos eles. Também em todos os Conselhos está presente um funcionário de carreira da empresa. A indicação desse funcionário, no entanto, parece ser extremamente seletiva, estando presentes apenas quatro técnicos do setor, três deles com fortes ligações políticas:¹⁰² o técnico A é Dirceu Mafaldo Alvarenga de Menezes (presente em nove Conselhos), proveniente de uma importante família de políticos de Campo Grande e ligado a importantes políticos, principalmente Chagas Freitas; o técnico C é Cid Cury (presente em um Conselho), segundo presidente, indicado pela proximidade com Menezes; e o técnico D é Paulo Ripper

¹⁰² Como veremos no Capítulo 7, grande parte da burocracia do setor se assemelha mais a “*técnico-políticos*” no sentido de Schneider (1991) ou “*tecnócratas*” para Cendeno (1994) do que a burocratas subordinados a uma lógica tecnocrática ou

Nogueira (presente em quatro Conselhos), diretor diversas vezes (inclusive em 1991, um dos anos em que ocupou vaga no Conselho), vice-presidente em 1995 e 1996 e ligado a um senador do PSDB por vínculos familiares. Vale acrescentar a presença do vice-governador, em um ano, do secretário municipal de obras, em três, do secretário estadual de planejamento, em dois, e de um filho do governador (que também era secretário de Fazenda), em dois.

A observação dos investimentos por administração, portanto, deveria indicar diretrizes estabelecidas pelo núcleo do executivo estadual. O Gráfico 6 apresenta as parcelas relativas investidas em cada governo.

Gráfico 6: Distribuição dos recursos por administração estadual



Fonte: Extratos de Contrato da Cedae.

Algumas questões merecem destaque. Primeiramente, não há uma relação entre o valor investido e a relação do governador com o presidente da república. Poderia ser sustentado que a relação do governador do estado com o governo federal regularia o maior ou menor volume de recursos federais alocados no estado, que acabariam de uma forma ou de outra resultando em maiores investimentos. Para testar tal hipótese, consideremos os governos Faria Lima, Moreira Franco e Marcelo Alencar como de apoio ao governo federal, Leonel Brizola I, como de oposição, e Chagas Freitas e Leonel Brizola II como de oposição moderada em uma posição intermediária entre os dois pólos.¹⁰³

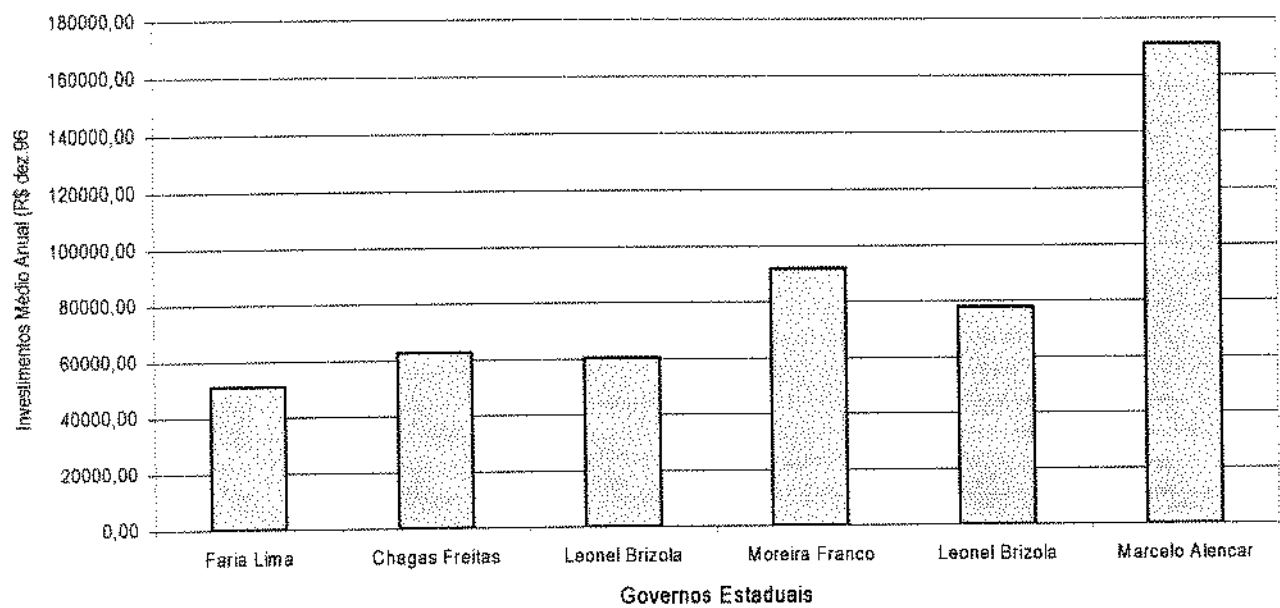
racional legal weberiana. Assim, classificamos os técnicos que participam dos Conselhos de técnico-políticos para deixar explícito seu envolvimento com motivações, estratégias e comportamentos de natureza tanto técnica quanto política.

¹⁰³ A oposição de Chagas aos governos militares era tênue e suas posições ambíguas, o que inclusive provocou intensos conflitos dentro do MDB fluminense. (Cf. Diniz, 1983). Durante seu segundo governo, Leonel Brizola manteve cordiais

Dois dos três governos de situação realizaram grande volume de investimentos (cerca de 350 milhões de reais, 20 % do total), mas o terceiro – o governo Faria Lima - foi o que menos investiu em todo o período analisado (201 milhões, 12 % do total). O único governo que podemos afirmar como sendo de oposição ao governo federal, a primeira administração de Leonel Brizola, executou um volume mais reduzido de investimentos (250 milhões, 15 % do total), mas mesmo assim superior à da administração Faria Lima, cujo governador, um militar, havia sido indicado diretamente pelo presidente da república. Os dois governos de oposição moderada – Chagas Freitas e Leonel Brizola no segundo mandato, apresentaram investimentos de médios a baixos (260 e 306 milhões de reais, 15 e 18 % do total).

O Gráfico 7 apresenta a evolução do valor médio anual por governo.

Gráfico 7: Evolução do investimento médio por administração estadual



Fonte: Extratos de Contratos da Cedae.

No gráfico podemos observar duas importantes dimensões da política. Em primeiro lugar, é necessário que se destaque o enorme volume relativo de recursos do governo Marcelo Alencar, já que o período cobriu apenas dois dos quatro anos de sua administração. Esses recursos estão principalmente relacionados com dois grandes programas com empréstimos de agências internacionais e recursos dos

relações com os ocupantes da presidência, tanto Fernando Collor de Mello como Itamar Franco. Como produto dessas relações o governo federal realizou investimentos expressivos em infra-estrutura viária no estado, como foi o caso da linha vermelha. Aparentemente não se pode dizer o mesmo do saneamento.

governos estadual e federal: Prosaneer envolvendo até o momento cerca de 80 milhões de dólares e recursos parciais do Bird (cerca de 25 % do governo federal), e Programa de Despoluição da Baía de Guanabara, envolvendo aproximadamente 520 milhões de dólares no total em recursos do estado, do BID e do governo japonês (44 % do BID, 30 % do governo japonês e apenas 26 % do governo estadual). A pequena importância dos recursos federais nos dois programas (apesar da sua grande presença nas negociações dos empréstimos), reforça a hipótese da inexistência de um vínculo entre os investimentos e a relação entre o presidente e o governador.

Os dois programas são discutidos em detalhe no próximo capítulo, mas vale adiantar que ambos foram negociados a partir de 1991 durante a segunda administração Brizola e começaram a ser executados no final do seu governo. A maior parte dos recursos, no entanto, foi investida durante o governo Marcelo Alencar, o que explica grande parte do elevado volume de recursos dos dois primeiros anos de sua gestão. No final do período os dois programas ainda estavam em andamento, sendo que o Programa de Despoluição está planejado para durar até o ano 2005.

Em segundo lugar, mesmo que se leve em consideração a participação do governo Brizola na obtenção dos recursos e se distribua parte do valor médio anual do governo Marcelo Alencar juntamente com o anterior, é visível uma elevação nos valores totais investidos por governo, especialmente a partir do governo Moreira Franco. Essa importante dimensão indica a estruturação crescente da Cedae como empresa, elevando sua capacidade de alavancagem de recursos para investimentos, seja através de recursos próprios, via tarifa, seja através da obtenção de empréstimos. Além disso, demonstra um aumento da capacidade de pressão da empresa como organização no conjunto do aparelho estatal. É interessante observar que isso ocorreu justamente a partir do colapso final da política nacional.

3.2.3. As políticas de água e de esgotos

Com relação ao escopo das obras realizadas durante o período, a maioria dos contratos dizia respeito a abastecimento de água - 48 % do total, um pouco menos dizia respeito a esgotamento sanitário - 41 %, 11 % apresentava escopo não especificado¹⁰⁴ e quase 1 % tinha por objeto obras de água e esgotos. É interessante observar que a diferença entre os investimentos em água e esgotos é bem menor do que considera a literatura que analisa a política nacional, como Najar (1991) e Fizon (1990). Segundo essa literatura, os investimentos da política nacional priorizaram pesadamente intervenções em abastecimento de água, especialmente nos primeiros anos da política nacional implementada pelo BNH. No nosso caso, os investimentos em esgotos já eram quase iguais aos em abastecimento de água, mesmo no início do período, e a distância entre os investimentos com os dois escopos se manteve, apesar da dinâmica dos

¹⁰⁴ Contratos de escopo não especificado dizem respeito a serviços e intervenções que podem representar tanto a apoio a obras de água como de esgotos, quanto à remoção e recomposição de pavimento ou abertura de valas, por exemplo.

dois perfis ser bastante diversa. O perfil do abastecimento de água é mais estável e o de obras em esgotos é muito mais irregular, apresentando anos de investimentos muito concentrados e anos quase sem inversões, sendo provavelmente muito mais dependente de recursos de programas específicos.

A distribuição das receitas correspondentes aos dois serviços também apresenta informações interessantes, sendo extremamente uniforme. Entre 1976 e 1979, os serviços de água respondiam por 64 a 67 % da receita operacional. Esse patamar caiu para cerca de 60 %, para a água, e 40, para os esgotos, e se manteve de forma muito estável (oscilando entre 57 a 62 %), apesar da variação significativa dos valores globais de receita já exibidos no Gráfico 3. Esse fato volta a comprovar que a dinâmica da receita, e seu crescimento nos anos 1990, foi motivada por um reajustamento paulatino nas tarifas, já que seria impossível que as expansões dos serviços de água e de esgotos (e de economias que pagam tarifas) fossem idênticas ao longo do tempo. Vale acrescentar que a proporção da receita oriunda dos serviços de esgoto é superior ao que se considera como a importância de tais sistemas na Cedae, principalmente se levamos em conta que durante quase todo o período, seguindo uma tradição do setor, a tarifa de esgotos foi sempre fixada em 80 % do valor da tarifa de água.¹⁰⁵

A distribuição dos investimentos também contradiz a crença corrente entre os funcionários da empresa, como indicado em inúmeras das entrevistas realizadas. As políticas de água e de esgotos, como será discutido no Capítulo 6, polarizam uma importante divisão interna à companhia, ao menos no imaginário dos técnicos, separando engenheiros da água de engenheiros do esgoto. Para o segundo grupo, os investimentos em abastecimento seriam muito mais expressivos, retratando uma hegemonia interna da empresa pelos engenheiros da água. Embora haja uma maior proporção de investimentos em água, a diferença entre as inversões é muito menor do que seria de se esperar a partir das entrevistas realizadas. Por outro lado, ao contrário do que sustentam os técnicos da água, os serviços de esgoto são muito importantes para a sustentação financeira da empresa.

As identidades dos técnicos até certo ponto se associam no imaginário dos engenheiros à continuidade da origem nas três empresas, especialmente entre Cedag e Esag. Como veremos, embora essas identidades possam promover ou consolidar a coesão de certos grupos no interior da empresa, elas não representam um fator real de polarização do campo, mas muito mais a especialização organizacional necessária para dar conta de dois serviços com características distintas.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Se aumentarmos a receita de esgotos em 12,5 % de forma a compensar a diferença de tarifas, o patamar de 1976-79 resulta em 62 %, para a água, e 48 %, para os esgotos, e o de 1980-96 em 54 %, para a água, e 46 %, para os esgotos.

¹⁰⁶ Stinchcombe (1990) mostra como a busca de solucionar problemas de informação associados a questões distintas no interior de uma organização (privada ou estatal) faz com que sejam desenvolvidas estruturas organizacionais distintas e específicas para trabalhar cada "mercadoria" ou "serviço". Essa interpretação se aplica perfeitamente no caso estudado às estruturas da companhia responsáveis pela administração das políticas de água e esgoto.

Capítulo 4: Os espaços da cidade e os investimentos

Este capítulo tem por objetivo apresentar e analisar a distribuição dos investimentos nos diversos espaços da região metropolitana do Rio de Janeiro. Localizamos espacialmente os contratos assinados entre a Cedae e empresas privadas entre 1975 e 1996, basicamente o mesmo conjunto de dados apresentados de maneira agregada no capítulo anterior.

Os recursos investidos foram distribuídos em unidades espaciais definidas a partir de uma base espacial produzida para os fins da análise a ser realizada aqui.¹⁰⁷ Assim, a primeira parte desse capítulo apresenta a literatura sobre modelos espaciais e suas aplicações no espaço carioca, de forma a melhor situar o modelo construído e seus objetivos. Em segundo lugar, são apresentadas a base e suas unidades, descrevendo os conteúdos e as características dos espaços pertencentes a cada grupo de unidades. A seguir, descrevemos os perfis de distribuição dos investimentos nos diversos espaços da região metropolitana do Rio de Janeiro. Por fim, analisamos e discutimos alguns dos principais argumentos presentes na literatura sobre políticas urbanas, especialmente sobre a produção do espaço da cidade do Rio de Janeiro.

4.1. Algumas questões metodológicas sobre as bases espaciais

A construção de uma base espacial é necessária para que se possa comparar as inversões públicas entre unidades espaciais ao longo do tempo. O conjunto dessas unidades deve ser reduzido em número, de forma a que a comparação seja facilitada. Ao mesmo tempo, suas unidades devem circunscrever espaços relativamente uniformes internamente e diferentes entre si com relação a variáveis influentes no fenômeno principal em estudo. A definição e a escolha da base são, portanto, etapas de fundamental relevância na metodologia, já que dependendo das variáveis que organizam o modelo, a análise realizada posteriormente pode se tornar distorcida.

Para nosso caso específico, por exemplo, a adoção de um modelo para a distribuição dos investimentos, no qual os bairros da cidade fossem agrupados segundo a cobertura de serviços de saneamento, indicaria com precisão se as ações do poder público estariam ou não reduzindo as desigualdades espaciais de atendimento pelos serviços. Por outro lado, esse tipo de modelo pouco nos informaria sobre fenômenos de segregação sócio-espacial, de impacto social das políticas ou de

¹⁰⁷ Para a metodologia de construção da base, ver Anexo 1.

seu caráter regressivo ou redistributivo. Mais do que isso, como a dotação dos serviços é produto dos investimentos públicos, ao menos para curtos períodos de tempo, o próprio resultado da pesquisa já estaria definido pela base. A presença de serviços é uma dimensão importante a ser incluída no modelo, mas não pode ser a única presente na base espacial.

Um problema similar (e mais grave) aconteceria se um modelo estruturado pelo sistema de transportes fosse utilizado.¹⁰⁸ Os locais mais próximos ao centro (ou centros) e aos eixos de transporte, quaisquer que fossem eles, seriam os mais bem assistidos por serviços urbanos, inclusive pela própria definição sociológica de centro e periferia.¹⁰⁹ Caso esse modelo fosse utilizado, a base separaria previamente lugares assistidos ou não pelos serviços, o que para períodos curtos distorceria a análise dos investimentos.

Esse problema é ampliado com relação aos modelos gerais que pretendem explicar a estruturação da cidade como um todo.¹¹⁰ Embora muito comuns na literatura e bastante difundidos, esses modelos partem sempre de variáveis de ampla abrangência histórica capazes de dar conta do processo de urbanização de uma determinada cidade, e a sua utilização desavisada em outros trabalhos introduzirá viés nas análises. O mesmo ocorre com modelos relacionados à análise da forma urbana.¹¹¹

Sendo assim, a base deve ser construída a partir de variáveis que representem os processos que se consideram como sendo os causadores do fenômeno estudado, o que a tornaria "neutra" em relação ao fenômeno. Uma base que delimitasse a localização dos grupos sociais seria a mais apropriada. Isso em primeiro lugar porque os investimentos urbanos estão em grande parte relacionados com a distribuição da estrutura social no espaço e com a ação política, potencial ou real dos grupos moradores de cada região.¹¹²

Além disso, uma base com essas características permitiria a análise dos efeitos e impactos diferenciados sobre os grupos sociais moradores de cada região da cidade. Por essas razões, optou-se por elaborar uma base partindo de indicadores sociais das áreas a serem agregadas. Com

¹⁰⁸ São desse tipo os principais trabalhos sobre o Rio de Janeiro que utilizaram modelos espaciais, merecendo destaque Brasileiro (1976) e Abreu (1987).

¹⁰⁹ Para verificar a concordância das mais diversas perspectivas sobre esse traço da definição de periferia, cf. Brandão (1978), Vetter (1981), Lima (1980), Strohaecker (1988), Souza (1987), Bonduki e Rolnik (1982). Para uma discussão do conceito cf. Marques (1993), Cap. 1.

¹¹⁰ Cf., por exemplo, Santos (1980) e Santos e Bronstein (1978).

¹¹¹ Cf., por exemplo, Morris (1984) e Linch (1974).

¹¹² A respeito disso concorda quase a totalidade da literatura urbana, desde os estudos críticos marxistas, como por exemplo na idéia de urbano como espaço primordialmente de consumo e do papel dos movimentos sociais no redirecionamento das ações do Estado em Castells (1983) e (1988), até as análises próximas da economia e geografia urbanas, como nas idéias de causação circular em Vetter (1975), Vetter e Massena (1981) e Vetter *et al.* (1981) ou da

esse procedimento, tenta-se delimitar espaços habitados por população com razoável uniformidade interna (considerando a precisão objetivada, sem que seja necessário lançar mão de um modelo de estruturação espacial construído para outro fim e definido *a priori*).¹¹³

4.2. O Rio de Janeiro e seus espaços

A construção da base espacial descrita a seguir segue a metodologia desenvolvida em Marques (1993) e depois aplicada novamente em Marques (1994) e Marques e Najar (1995). Em Marques (1993) e (1994), utilizei apenas uma base espacial e somente três variáveis relacionadas a renda, escolaridade e ocupação. Em Marques e Najar (1995), utilizamos uma base para cada ano censitário (1980 e 1991), além de acrescentar a mortalidade infantil como variável. Enquanto os dois primeiros analisavam investimentos públicos, o último tinha o objetivo específico de permitir uma análise preliminar da dinâmica social no espaço carioca entre os censos.

A metodologia foi em grande parte inspirada em estudos sobre a distribuição da estrutura social nas cidades ou sobre segregação sócio-espacial, como por exemplo Pinçon-Charlot *et al.* (1986), Göeschel *et al.* (s.d.) ou o clássico fundador Burgess (1925). Esses estudos, no entanto, objetivaram a análise da estrutura social em si e consequentemente apresentaram uma complexidade metodológica muito superior à necessária para a presente análise.

Apenas em período recente estudos com tal sofisticação metodológica têm começado a surgir na literatura brasileira, em parte tornados possíveis por inovações técnicas e metodológicas nas áreas de sistemas de informação geográficas e estatística espacial, como é o exemplo de Najar (1998) e Najar *et al.* (1998). Embora desenvolvendo metodologias e estudando fenômenos específicos, essa literatura tem aberto caminho para a elaboração em um futuro próximo de análises mais precisas sobre estrutura espacial e mobilidade social nas cidades brasileiras, assim como investigações sobre segregação e políticas públicas no espaço.¹¹⁴

De uma forma geral, os grupos de unidades aqui construídos partem de áreas muito maiores do que as utilizadas por esses estudos, assim como de um número menor de variáveis, o que tem

renda da terra como alocadora de grupos sociais, atividades econômicas e investimentos públicos em Alonso (1964) e (1974).

¹¹³ Vários estudos urbanos trataram ou produziram modelos espaciais: para uma resenha crítica dos mais importantes modelos, cf. Marques (1998), além de uma defesa da utilização de modelos não *a priori*. Sobre a geografia brasileira, cf. o exaustivo Abreu (1994a).

¹¹⁴ O único autor presente na literatura nacional que utilizou métodos quantitativos para analisar investimentos públicos e segregação no espaço foi David Vetter, mas sua produção sobre o assunto parou no início dos anos 1980, quando os equipamentos e técnicas hoje presentes ainda não estavam disponíveis. Cf. Vetter (1981), Vetter *et al.* (1979), Vetter *et al.* (1981) e Vetter e Massena (1981).

como consequência a obtenção de espaços com características muito menos homogêneas internamente e muito mais assemelhadas entre si.

Na construção do modelo para a distribuição dos investimentos, optou-se por não utilizar apenas uma base, já que o período estudado cobre de 1975 a 1996. Foram construídas duas bases espaciais diferentes utilizando-se variáveis sócio-econômicas para as duas datas censitárias do período. A base final levou em consideração principalmente o modelo elaborado para 1980, sendo alterada apenas nos casos onde a segunda base indicou a ocorrência de grandes transformações durante o período.

Optou-se por utilizar variáveis sócio-econômicas presentes em sua maioria nos recenseamentos do IBGE. Para 1980 foram utilizadas dez variáveis envolvendo ocupação, renda e alfabetização, condições de moradia, nível de serviços urbanos e mortalidade infantil, crescimento demográfico e grau de urbanização. Para 1991, foram utilizadas variáveis envolvendo renda (nível e concentração), moradia, nível de serviços urbanos e mortalidade infantil, crescimento demográfico e grau de urbanização.

Como não dispúnhamos de informações em formato digital do censo demográfico que permitissem utilizar os setores censitários, foram usados dados publicados dos censos para as unidades espaciais: as regiões administrativas (R.A.s) do município do Rio de Janeiro e os próprios municípios para o restante da região (34 unidades no total).¹¹⁵ Essa escolha metodológica implicou em limitações, já que em alguns casos as unidades obviamente não são homogêneas internamente, e os indicadores representam médias com grande dispersão das características populacionais. Essas características não seriam suficientes para se estudar a estrutura social na cidade do Rio de Janeiro, mas como esse é apenas um passo metodológico para a análise das grandes direções da política de saneamento e suas alterações ao longo do tempo, a precisão alcançada pela base é considerada como satisfatória.

A seguir são apresentados os grupos da base e suas unidades espaciais, acompanhados de uma rápida caracterização de cada espaço. O Mapa 1 apresenta a sua localização.

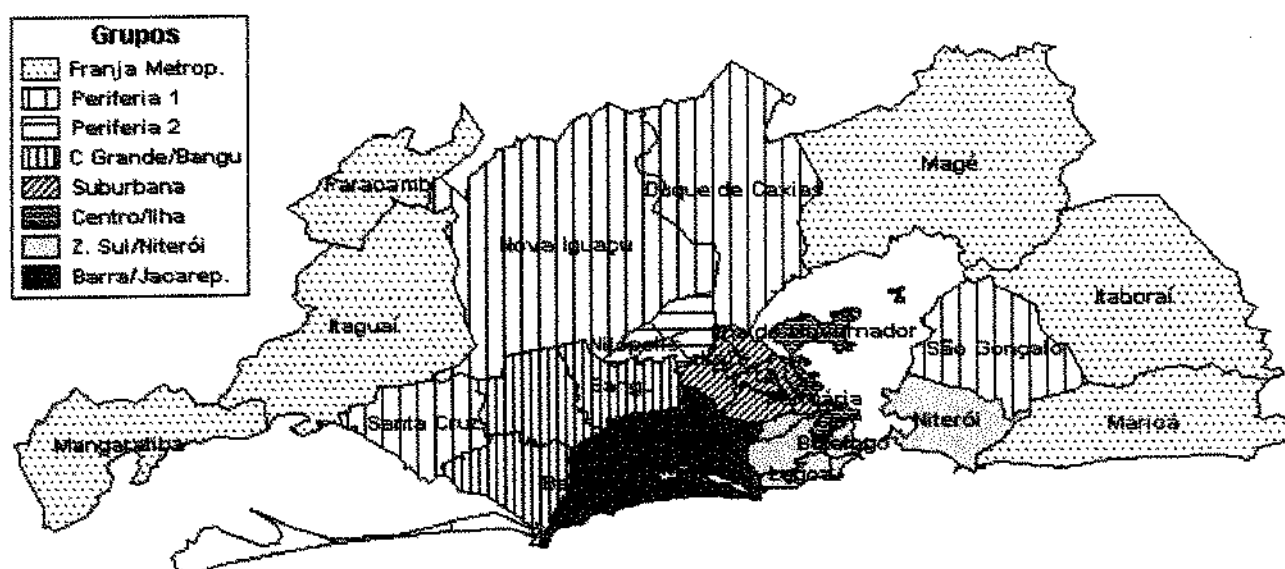
Grupo 1: Espaços pobres e rurais muito pouco providos de serviços urbanos: Itaguaí, Maricá, Itaboraí, Mangaratiba, Magé e Paracambi.

O grupo inclui os municípios com os menores índices de urbanização da região metropolitana. A renda familiar média se encontra em torno da metade da renda familiar média do conjunto da região metropolitana. Estes municípios apresentam altas taxas de analfabetismo, altos coeficientes

de mortalidade infantil, densidades domiciliares elevadas, baixas coberturas de serviços de água e as mais altas taxas de crescimento demográfico da metrópole nas décadas de 1970 e 80. O grupo apresenta a menor proporção de ocupados em atividades de comércio de toda a metrópole.

Espacialmente, o grupo inclui as unidades localizadas na periferia exterior da metrópole, apresentando condições de vida bastante precárias e abrigando população pobre. Por essa razão, esse grupo é denominado doravante de "Franja metropolitana".

Mapa 1: Distribuição espacial dos grupos de unidades na Região Metropolitana



Sobre base cartográfica do SIG/Fundação Oswaldo Cruz (Cf. Pina, 1998).

Grupo 2: Espaços pobres e urbanos, muito pouco providos de serviços urbanos e com proporção elevada de ocupados na indústria de transformação: Nova Iguaçu, Duque de Caxias, São Gonçalo e Santa Cruz.

Inclui espaços habitados por população de renda em torno da metade da renda mensal familiar média do total da região metropolitana e alta proporção de ocupados na indústria de transformação. Esses espaços apresentam alto analfabetismo, altos coeficientes de mortalidade infantil, densidades domiciliares elevadas, baixas coberturas de serviços de água e altas taxas de

¹¹⁵ Algumas R.A.s foram desde o início fundidas por razões metodológicas (Cf. Anexo 1). Para o detalhamento dos problemas de metodologia existentes consultar Najjar *et al.* (1998).

crescimento demográfico nas décadas de 1970 e 80. Todas essas características são similares às encontradas nas áreas do grupo 1, exceto pelo grau de urbanização, maior do que 95 % em todas as unidades do presente grupo.

Espacialmente, o grupo inclui parte das áreas consideradas tradicionalmente como periféricas na literatura especializada: os dois maiores municípios da Baixada Fluminense, a região administrativa do município do Rio de Janeiro mais afastada do centro da cidade (Santa Cruz) e o mais populoso município periférico da margem esquerda da Baía da Guanabara (São Gonçalo). Dentre as áreas urbanas, trata-se das áreas com piores condições de vida e habitadas pela população urbana menos qualificada.

Esse grupo é denominado "Periferia 1".

Grupo 3: Espaços pobres e urbanos, pouco providos de serviços urbanos e com grande proporção de ocupados na indústria de transformação: São João de Meriti, Nilópolis e Anchieta.

O grupo inclui áreas com baixa renda, embora ligeiramente superior à das unidades anteriores. Os espaços apresentaram alto analfabetismo, embora inferior ao encontrado no grupo anterior, altos coeficientes de mortalidade, densidades domiciliares elevadas, baixo atendimento por serviços urbanos e altas taxas de crescimento demográfico na década de 1970, sendo que estas tenderam a se reduzir durante os anos 1980. As unidades apresentam, no conjunto, a mais alta proporção de ocupados na indústria de transformação da metrópole. O grupo se diferencia do anterior por níveis mais altos de ocupados na indústria, por taxas mais baixas de analfabetismo, por maiores coberturas de serviços urbanos e por menores taxas de crescimento demográfico.

Espacialmente, esse grupo inclui os dois menores municípios da Baixada Fluminense e a região administrativa do município do Rio de Janeiro, contígua a essa região (Anchieta). Como já descrito no Capítulo 2, essas áreas são de ocupação mais antiga que o restante da periferia metropolitana e já contavam com as primeiras linhas de trem no final do século XIX, mas iniciaram sua ocupação nas primeiras décadas do presente século. Além disso, são menores e apresentam maior homogeneidade que as demais unidades espaciais da periferia. Embora consideradas tradicionalmente como fazendo parte da periferia metropolitana, esses espaços apresentam melhores condições ambientais e de vida que os grupos anteriores e são habitados por população aparentemente melhor inserida no mercado de trabalho.

O grupo será denominado de "Periferia 2".

Grupo 4: Espaços urbanos e pobres com altas proporções de ocupados na indústria e pouco cobertos por serviços urbanos: Campo Grande e Bangu.

Os espaços do grupo apresentam renda baixa, índices de analfabetismo altos (embora menores do que os da Periferia 1) e alta presença de ocupados na indústria de transformação. As áreas sofreram altíssimo crescimento populacional nas décadas de 1970 e 80 e seus coeficientes de mortalidade se situaram em patamares médios. O grupo não se assemelha ao anterior, mas guarda alguma proximidade da "Periferia 1", diferindo daquele apenas pelos menores coeficientes de mortalidade infantil, pelo melhor atendimento de serviços urbanos e pelas maiores taxas de crescimento.

Espacialmente, esse grupo inclui as duas principais unidades espaciais da região do Município do Rio de Janeiro, conhecida como zona oeste. Essa região tem características periféricas e nas décadas de 1970 e 1980 se constituiu em uma das principais localizações para loteamentos irregulares e clandestinos.¹¹⁶ Apesar da precariedade das condições ambientais e de vida presentes nessa região, as unidades, em contraste com a Baixada Fluminense e São Gonçalo, estão localizadas no Município do Rio de Janeiro (e anteriormente no Estado da Guanabara e no Distrito Federal), apresentando por esta razão melhores indicadores no que diz respeito às políticas estatais de nível local – mortalidade, analfabetismo e cobertura por serviços urbanos.

O grupo será denominado de "Zona Oeste".

Grupo 5: Espaços de renda média, com ocupação alta na indústria, bom atendimento de serviços e baixo crescimento demográfico: São Cristovão, Ramos, Penha, Irajá, Madureira e Méier/Engenho Novo.

O grupo inclui áreas de baixa e média rendas (próximas da média metropolitana), com alta participação de ocupados no comércio e na indústria de transformação (próxima da Periferia 2, que tem as maiores taxas), além de índices de analfabetismo médios. As taxas de crescimento demográfico foram baixas durante os anos 1970 e negativas ou próximas de zero durante os 1980. Os níveis de cobertura de serviços urbanos são altos e é baixo o patamar dos coeficientes de mortalidade infantil. Esse grupo marca uma descontinuidade nos indicadores com relação aos anteriores, com uma sensível melhora das condições de vida e queda da mortalidade.¹¹⁷

¹¹⁶ Cf. Lago (1991).

¹¹⁷ É interessante observar que na classificação contida em Marques (1993) e (1994), uma parte de uma das unidades desse grupo - Méier/Engenho Novo, constituía, juntamente com a Ilha do Governador, Santa Teresa e o município de Niterói, um grupo de características médias no conjunto da metrópole. Com a introdução de outros indicadores (esse trabalho utilizou apenas 3) e a consideração da dinâmica da década (com as informações referentes a 1991), o grupo desapareceu.

Especialmente, as áreas incluídas no grupo coincidem com a região da metrópole cortada pelos trens suburbanos. Como descrito no Capítulo 2, a região se constituiu a partir da década de 1930 como a principal localização para a moradia operária e as atividades industriais. Nas décadas de 1950 e 1960, ela sofreu forte processo de favelização e com a constituição da metrópole e o conseqüente deslocamento de parte das atividades industriais para áreas mais periféricas, passou a abrigar prioritariamente um contingente populacional de classe média-baixa.

O grupo será denominado de "Área suburbana".

Grupo 6: Espaço de renda média, bem dotado de serviços e com decréscimo populacional já na década de 1970: Centro, Portuária, Rio Comprido, Santa Teresa e Ilha do Governador.

O grupo inclui áreas com renda média (em torno da média metropolitana), ocupados no comércio (as maiores proporções da metrópole) e indústria de transformação e com índices de analfabetismo de médios a baixos. Os níveis de atendimento por serviços são muito altos, a densidade domiciliar muito baixa e as taxas de crescimento demográfico negativas, já na década de 1970. O nível dos coeficientes de mortalidade era médio em 1980, mas caiu significativamente durante os anos 1980.¹¹⁸ A Ilha do Governador é a única unidade desse grupo com crescimento populacional positivo, tendo sido alto nos anos 1970 e baixo na década de 1980.

Especialmente, o grupo inclui o centro ampliado da metrópole e os bairros a ele fronteiriços, exceto pela Ilha do Governador. Essa região administrativa engloba a ilha de mesmo nome, localizada nos subúrbios e contígua à RA de Ramos. Exceto por essa unidade, esse grupo é caracterizado mais por suas atividades econômicas e sua importância para a metrópole do que pela sua população, relativamente pequena e em declínio durante o período.

Esse grupo será denominado de "Centro ampliado/Ilha do governador"

Grupo 7: Espaço de renda alta, ótimo atendimento dos serviços urbanos e baixa proporção de ocupados nas indústrias da transformação e da construção civil: Botafogo, Copacabana, Lagoa, Tijuca/Vila Isabel e Niterói.

Esse grupo inclui áreas de renda substancialmente mais alta que a média metropolitana (de 50 a 120 % superior). A sua população apresentava as mais baixas proporções de ocupados na indústria de transformação, no comércio e na indústria da construção, sendo os níveis de analfabetismo os mais baixos da região metropolitana. Os níveis do coeficiente de mortalidade eram os mais baixos

¹¹⁸ Vale acrescentar que os coeficientes de mortalidade infantil caíram de modo muito significativo em todo o território da metrópole durante os anos 1980, mesmo nos espaços mais periféricos e mais desprovidos de serviços públicos. Sobre a dinâmica da mortalidade na década e suas possíveis explicações, cf. Marques e Najar (1995).

da metrópole já em 1980, e em 1991 alcançaram índices ainda mais reduzidos (de 10 a 20/1000). Os níveis de cobertura dos serviços são os mais altos da cidade.

Espacialmente esse grupo inclui os espaços conhecidos tradicionalmente como zona sul, além dos dois mais importantes bairros da Zona norte carioca (Tijuca/Vila Isabel) e do município de Niterói. De uma forma geral, trata-se da área mais privilegiada por investimentos públicos durante a maior parte da história da cidade, como destacado no Capítulo 2. Até a década de 1980, a zona sul abrigava quase a totalidade da classe alta da cidade. Embora uma parte desse contingente populacional tenha se movimentado para a Barra da Tijuca, os níveis médios de renda nas unidades do grupo aumentaram durante a década de 1980, sugerindo uma elevação da concentração da riqueza nessa parte da cidade. Esse crescimento, no entanto, foi bastante inferior ao ocorrido na Barra da Tijuca no mesmo período.

O Município de Niterói é certamente uma unidade bastante heterogênea, mas os indicadores que caracterizam suas áreas mais bem servidas e habitadas pela população de maior renda são suficientes para puxar a média do município para cima e colocá-lo junto a algumas das áreas mais elitizadas da margem direita da Baía da Guanabara. Vale acrescentar que o fato de ter sido capital do antigo Estado do Rio de Janeiro, e de continuar se constituindo em um centro independente embora subordinado ao do Rio de Janeiro, garantiu boas condições urbanas já em 1980, à diferença de áreas como a Baixada Fluminense e São Gonçalo.

O grupo será denominado de “Zona sul/Niterói”

Grupo 8: Espaço heterogêneo de renda média e muito alta, com médio analfabetismo e altíssimas taxas de crescimento demográfico: Barra da Tijuca e Jacarepaguá.

Esse grupo inclui duas unidades espaciais de conteúdos sociais não muito semelhantes, mas que foram agrupadas por duas razões. A primeira está relacionada à sua contiguidade espacial e sua integração urbana, que as torna uma região da cidade cada vez mais integrada. Essa integração tem aumentado durante os anos 90, especialmente com a construção de eixos viários muito importantes ligando as duas unidades. A segunda razão está relacionada ao funcionamento dos sistemas de água e esgoto. Nesses dois espaços, esses sistemas são altamente integrados por razões topográficas, o que tornaria virtualmente impossível dividir os investimentos. Em sua maior parte, as inversões públicas atingem as duas áreas direta ou indiretamente ou, se implantadas em uma, atingem a outra.

A Barra da Tijuca apresentava renda muito alta e já em 1980, a média se encontrava 120 % superior à média metropolitana, para alcançar em 1991 a impressionante marca de 290 % acima da média da cidade. A renda em Jacarepaguá, embora muito menor que na Barra, se apresentava

próxima à média da metrópole para os dois censos, embora essa proporção tenha se elevado. Os níveis de analfabetismo são baixos em ambas as unidades, assim como os coeficientes de mortalidade. Em ambas as unidades, os níveis de atendimento dos serviços urbanos são de médios a baixos, embora tenham crescido muito durante a década de 1980 (inclusive pelos investimentos que apresentaremos neste capítulo). Na Barra da Tijuca, a proporção dos ocupados na indústria da construção era a maior da metrópole em 1980, e uma das menores na indústria de transformação nos dois censos. As taxas de crescimento da Barra da Tijuca foram as maiores da região metropolitana, tanto na década de 1970, como na de 1980.

Especialmente o grupo inclui as áreas de Jacarepaguá e da sua baixada. Essas áreas são contíguas e vão do centro do município do Rio de Janeiro até o mar. A Barra da Tijuca representou a principal frente de crescimento da habitação de alto padrão produzida pela incorporação imobiliária a partir dos primeiros anos da década de 1980. Essa ocupação foi possibilitada pelos investimentos públicos em sistema viário, realizados pelos governos Negrão de Lima e Chagas Freitas, já descritos no Capítulo 2. Essa ocupação foi realizada em condições urbanísticas diferentes das áreas da zona sul, gerando não apenas um novo espaço urbano, mas também novas formas de vida e sociabilidade, reconstruindo o ideário que possibilitou a ocupação de Copacabana nos anos 1940 e 50. A ocupação desse espaço foi realizada em um momento de forte elitização do mercado imobiliário e a ocupação da região se deu principalmente por grupos populacionais de alta renda em ascensão, constituindo-se em uma nova fração da elite carioca, com sociabilidade e identidade próprios.¹¹⁹

O bairro de Jacarepaguá tem uma forte ligação com a Barra da Tijuca, alojando parte da mão de obra e dos serviços utilizados nesse bairro. Por outro lado, o bairro apresenta também uma forte ligação com os subúrbios, que continuam a polarizá-lo, assim como a localização de atividades industriais leves e serviços sofisticados (como um Pólo de Cinema e estúdios de emissoras de televisão).

Grupo 9: Favelas

Aos oito grupos anteriores somamos um nono grupo, não construído a partir de indicadores sócio-econômicos: as áreas de favela. Foram duas as razões para tal escolha metodológica. Em primeiro lugar, elas foram separadas em um grupo isolado pela importância que esse tipo de ocupação representa para a população carioca de baixa renda e portanto pela possibilidade de analisar os aspectos distributivos das políticas direcionadas para favelas em comparação com as demais. Além

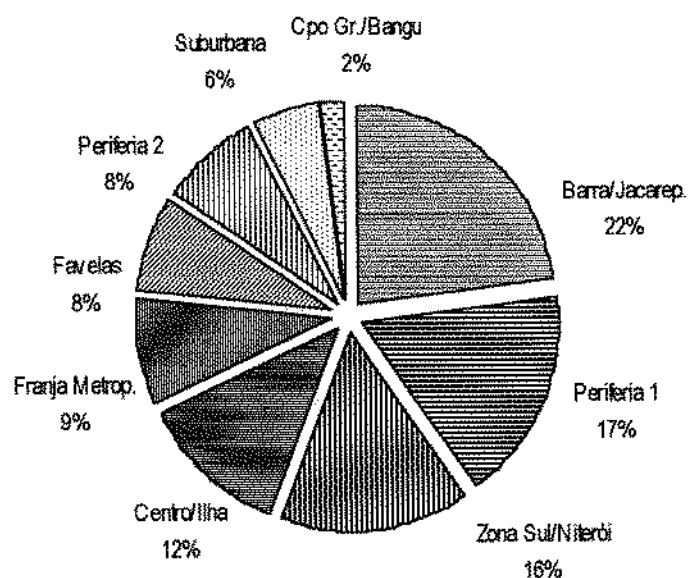
¹¹⁹ O novo grupo social de alta renda se autodenomina de “emergentes” e tem construído uma identidade que tenta se diferenciar das classes altas tradicionais. Para um eloquente depoimento desse novo grupo social, cf. Cezimbra e Orsini (1996). Nesse livro, é transparente a relação entre a Barra e Jacarepaguá, assim como a presença dos subúrbios no passado recente dos “emergentes”.

disso, a importância desse procedimento é ainda maior quando consideramos que as favelas foram objeto de duas políticas de porte específicas durante o período estudado, como será discutido mais adiante neste capítulo. A localização das favelas alcança todas as áreas da região metropolitana, mas é maior na Zona suburbana do município do Rio de Janeiro e no grupo denominado Zona sul/Niterói.

4.3. A distribuição dos investimentos nos espaços da cidade

A distribuição do volume total *per capita* dos investimentos é apresentada no Gráfico 8.¹²⁰ Podemos observar que os espaços mais beneficiados foram a Barra/Jacarepaguá, com 21 %, a Periferia I, com 17 %, a Zona sul/Niterói e o centro ampliado/Ilha do Governador. De uma forma geral, foram mais beneficiados os espaços habitados pela população de maior renda. Se considerarmos que espaços como a Zona sul e o centro ampliado já vinham recebendo investimentos desde o final do século XIX, como vimos no capítulo 2, os valores altos no período 1975-96 se tornam ainda mais expressivos.

Gráfico 8: Distribuição dos investimentos por grupo espacial



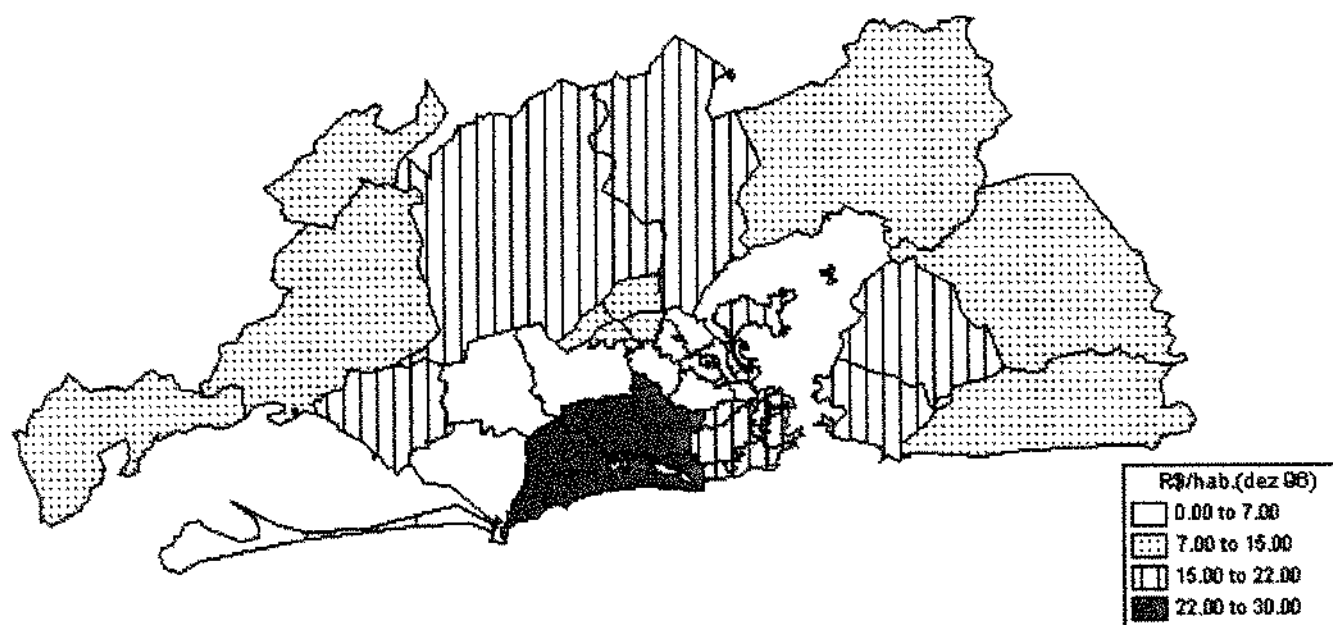
Fonte: Extratos de contratos da Cedae.

¹²⁰ É importante salientar, apesar da descrição detalhada da metodologia ser apresentada no Anexo 2, que todas as informações de investimento relativas aos grupos dizem respeito a investimentos *per capita*, já descontado portanto o efeito das diferenças significativas de tamanho entre os grupos.

No entanto, vale destacar que as proporções alcançadas pelos espaços habitados pela população de baixa renda, especialmente a periferia 1, com 17 %, mas também as favelas e a periferia 2, com 8 % do total investido, são muito superiores ao descrito pela literatura. Apesar de não serem extremamente elevadas, especialmente considerando-se que esses espaços não haviam recebido quase nenhum investimento até então, as inversões representam um volume significativo de recursos públicos dirigidos a essas regiões, o que contradiz a percepção presente na literatura de estudos urbanos. Segundo a maior parte dos autores, esses espaços não teriam sido objeto de investimentos expressivos, o que explicaria o quadro geral de carência de serviços nessas áreas da cidade.

O Mapa 2, a seguir, ilustra a espacialização da distribuição dos valores totais, e os Mapas 3 a 8 incluídos no Anexo 2 apresentam os investimentos por grupo por administração estadual.

Mapa 2: Investimento total das médias por período 1975 – 1996



Fonte: Extratos de contratos da Cedae sobre base cartográfica do SIG/Fiocruz.

Para melhor visibilidade do aspecto geral da política, podemos agregar os grupos em dois espaços polares com relação à população que neles habita: Barra/Jacarepaguá, Zona Sul/Niterói e Centro ampliado/Ilha do Governador em um pólo, e as Periferias 1 e 2, as Favelas e Campo Grande/Bangu em outro. Esse procedimento simplifica ainda mais os conteúdos dos espaços da metrópole, mas visa apenas a permitir uma primeira comparação de nível geral, antes de discutirmos os perfis dos

grupos separadamente.¹²¹ Esses dois blocos serão chamados de "espaço das classes altas" e "espaço das classes baixas".

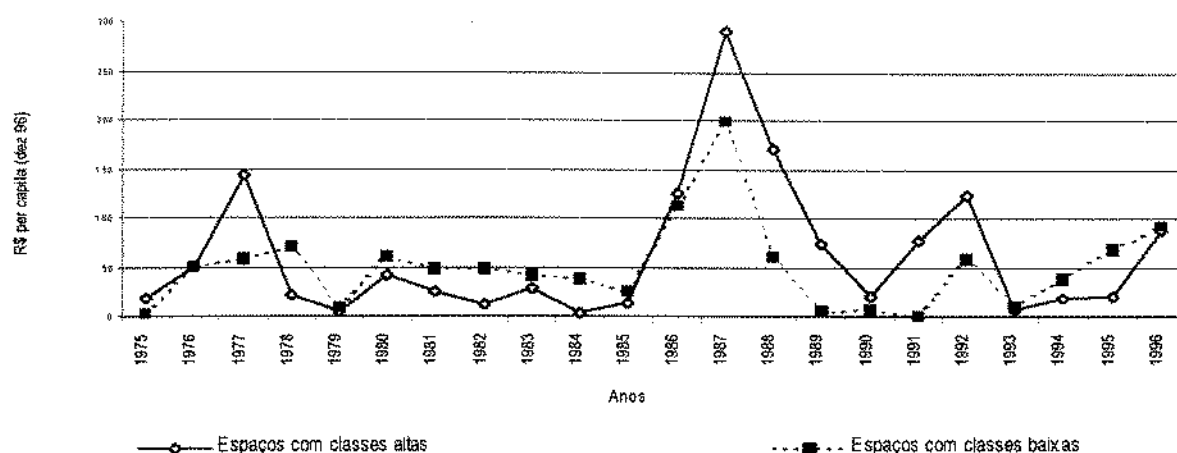
Com este procedimento, no conjunto do período, espaços de classes altas receberam 1383 reais per capita (55 %), enquanto espaços de classes baixas receberam 1106 reais per capita (45 %). Esta informação deve ser tratada com cautela, já que os espaços obviamente não são homogêneos e uma certa segregação na distribuição dos investimentos no interior de cada um dos dois blocos certamente esteve presente. Isto quer dizer que provavelmente uma parte significativa dos investimentos em espaços predominantemente de classes baixas pode ter sido realizado nas partes desses espaços habitados pela parcela da população de melhor renda e condições de vida, sendo seu efeito distributivo menor de que o considerado aqui. No entanto, mesmo tendo isso em mente, a proporção de investimentos nas áreas de menor renda é muito substancial e entra em choque direto com a percepção dominante na literatura que analisa os espaços urbanos, em especial a que enfoca os espaços habitados pela população de baixa renda.

Para a maior parte da literatura, os espaços periféricos se caracterizam, entre outras coisas, por não receberem investimentos públicos expressivos. Segundo inúmeros autores, esse fato seria especialmente verdadeiro até meados dos anos 1980. Segundo esta percepção, a abertura política, associando a volta das eleições diretas para cargos executivos com a pressão crescente dos movimentos sociais urbanos, teria invertido o perfil de investimentos nas principais metrópoles brasileiras. Esse quadro seria responsável pela melhora das condições sociais encontrada pelo debate da "década perdida", já mencionado.¹²²

Essa hipótese pode ser testada pela análise da distribuição ano a ano das proporções entre os investimentos nos espaços das classes altas e baixas, apresentada no Gráfico 9. O gráfico mostra que os espaços das classes baixas receberam proporcionalmente mais investimentos que os espaços das classes altas em quase todos os anos entre 1975 e 1985. A partir desse ano e até muito recentemente, em 1993, os espaços das classes altas receberam mais investimentos que os das classes baixas. Nos três últimos anos do período, entre 1994 e 1996, os espaços das classes baixas voltaram a superar os das classes altas.

¹²¹ Na verdade, estudos mais detalhados, que utilizam indicadores sociais a nível dos setores censitários no município do Rio de Janeiro, têm alcançado resultados muito semelhantes a este padrão segregado dicotômico. Najar (1998), utilizando análise de componentes principais com inúmeras variáveis, definiu três fatores que, mapeados, produziram uma estrutura muito próxima à desses dois pólos. No primeiro fator, correlacionado positivamente com a renda e as condições de vida, os setores censitários se reagregaram, englobando a Zona Sul, o Centro, a Tijuca/Vila Isabel, a Barra da Tijuca e uma parte de Jacarepaguá. O segundo fator, correlacionado negativamente com a renda e as condições de vida agregou os subúrbios, a maior parte da zona oeste e uma área significativa de Jacarepaguá.

Gráfico 9: Comparação entre as políticas por tipo de espaço



Fonte: Extratos de contrato da Cedae.

Essa distribuição dos investimentos é absolutamente inesperada, se consideramos as explicações correntes da literatura para a dinâmica das políticas públicas urbanas nos anos 1980. No início do período analisado, as eleições para os governos estaduais eram indiretas, a política do BNH/Planasa estava em seu auge, contando com volumosos recursos e grande poder sobre as empresas estaduais e a organização dos movimentos sociais urbanos ainda era frágil ou inexistente. Apesar disto, em nove dos onze anos a partir da criação da Cedae, os espaços com classes baixas receberam proporcionalmente mais recursos que os espaços das classes altas.

Como já tive oportunidade de afirmar, esse fato não é paradoxal com as péssimas condições sanitárias de algumas dessas áreas, já que esses são os primeiros investimentos que as alcançam. Os demais espaços já têm um grande estoque de serviços acumulado ao longo de muitos anos, o que explica a diferença no atendimento. Além disso, e essa parece ser uma dimensão muito importante, os sistemas ali implantados são muitas vezes incompletos e de má qualidade. Em muitos casos, o que chega à periferia são as obras, não os serviços. Apesar disto, mesmo com menor efetividade, esses investimentos ocorreram, melhorando as condições de inúmeros espaços, o que foi captado pela literatura através dos indicadores sociais durante a década de 1980.

No final do período, ao contrário, quando os movimentos já se encontravam organizados em federações ativas e quando as eleições diretas haviam sido implantadas para todos os níveis de governo, os investimentos nos espaços das classes altas passaram a superar os realizados nos espaços das classes baixas. É interessante observar ainda que foi justamente entre os anos 1985 e

¹²² Cf., por exemplo, Olivera *et al.* (1991), Ribeiro (1993), Faria (1992) e Marques (1993).

1986, marcados tanto pelo colapso da política nacional de saneamento do BNH, quanto pela intensa atividade dos movimentos sociais urbanos no Rio de Janeiro, especialmente na Baixada Fluminense (Oliveira *et al.*, 1991), que as duas curvas se cruzaram.

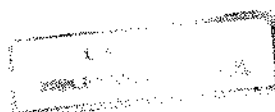
Observemos agora a distribuição proporcional dos investimentos por ocupante do governo estadual na Tabela 2. Os Mapas 3 a 8 (Anexo 2) apresentam os investimentos por grupo em cada administração estadual. Considerando que, como já vimos, o presidente da Cedae e o Conselho de Administração da empresa são ocupados por pessoas de estrita confiança do chefe do executivo, pode-se imaginar a existência de diretrizes que condicionem a política em cada administração.

Os Governos Moreira Franco e Faria Lima foram caracterizados por altas proporções de investimentos para os espaços das classes altas, sendo o primeiro um dos que apresentaram maior proporção. O segundo governo Brizola apresentou volume total de recursos reduzido, mas também direcionou a maior parte dos recursos para os espaços das classes altas. É interessante observar que as proporções dos investimentos nos dois tipos de espaços são idênticas às do governo anterior. Os três demais governos aplicaram mais em espaços ocupados por classes baixas do que os das classes altas. O governo Chagas Freitas foi o que apresentou maior proporção para estes espaços em todo o período, mas também foi o que apresentou o menor volume total de recursos. O primeiro governo Brizola, assim como o Marcelo Alencar, também investiram mais nos espaços das classes baixas que nos das classes altas.

Tabela 2: Investimentos por administração estadual

			Espaços com classes altas	Espaços com classes baixas	Total
Governos Estaduais	Faria Lima	R\$/hab	235,3	182,7	417,9
		%	56,3	43,7	100,0
	Chagas Freitas	R\$/hab	85,6	167,7	253,3
		%	33,8	66,2	100,0
	Leonel Brizola I	R\$/hab	171,2	216,8	388,0
		%	44,1	55,9	100,0
	Moreira Franco	R\$/hab	556,5	270,5	827,1
		%	67,3	32,7	100,0
	Leonel Brizola II	R\$/hab	226,2	106,9	333,1
		%	67,9	32,1	100,0
	Marcelo Alencar	R\$/hab	107,4	161,9	269,3
		%	39,9	60,1	100,0
Total		R\$/hab	1382,2	1106,5	2488,7
		%	55,5	44,5	100,0

Fonte: Extratos de contrato da Cedae.



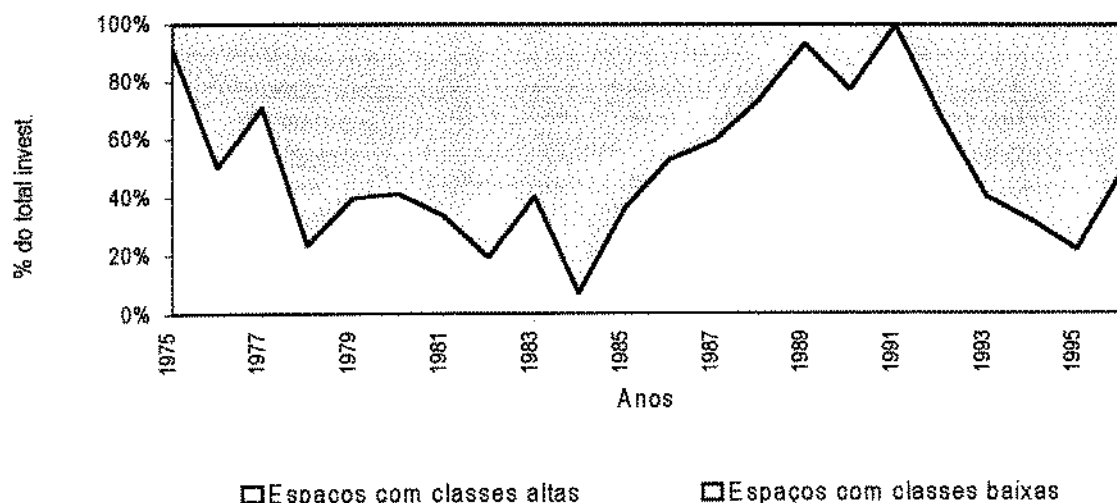
A longa maturação de alguns programas, no entanto, nos obriga a considerar essas informações com cautela. Alguns programas de grande impacto social foram negociados com agentes financiadores durante um governo, mas implantados com maior intensidade durante o governo seguinte. Esses são os casos do Programa de Esgotamento Sanitário da Baixada Fluminense (Pebs) e do Prosanear (saneamento em favelas), negociados durante o primeiro e segundo governos Brizola, respectivamente, mas implantados quase em sua totalidade durante os governos Moreira Franco e Marcelo Alencar. De qualquer forma, os dados acima aparentemente confirmam a caracterização do primeiro governo Brizola como fortemente redistributivo, assim como o governo Moreira Franco, o governo Faria Lima e o segundo governo Brizola como regressivos com relação aos investimentos públicos. O governo Marcelo Alencar, apesar de incompleto na série histórica, parece trilhar os mesmos passos redistributivos do primeiro governo Brizola. Vale ressaltar que o governo Chagas Freitas, considerado pela literatura como populista e conservador, foi o que investiu a maior proporção de seus recursos em áreas das classes baixas. Como veremos mais adiante, boa parte desses recursos foi dirigida para a Baixada Fluminense

Se voltamos ao Gráfico 9 podemos observar que uma dimensão importantíssima da dinâmica da política diz respeito aos comportamentos muito parecidos das duas curvas ao longo do tempo, não havendo quase nenhuma elevação ou queda abrupta de uma delas isoladamente. Isso indica que as alterações na política de investimentos não são muito bruscas, mesmo quando ocorrem guinadas políticas relativas aos ocupantes do governo estadual. A variável aparentemente fundamental na definição dos investimentos é a disponibilidade de recursos para investimento. Ao que tudo indica, os investimentos nos dois tipos de espaços não representam um jogo de soma zero no curto prazo. Cada elevação é explicada em primeiro lugar pelas elevações e quedas no volume geral de recursos para toda a região metropolitana, ou mais precisamente, pela disponibilidade de recursos, e não por uma queda na curva correspondente ao outro espaço. Assim, por exemplo, embora possa ser considerado muito elevado o patamar de investimentos nos espaços das classes altas em 1987, ele não é construído em detrimento do espaço das classes baixas, que também recebe recursos volumosos. Esse fato coloca em cheque a hipótese que explica a distribuição espacial (e social) das políticas de saneamento por variações políticas no comando do executivo estadual e da empresa, indicando o caráter incremental do efeito das mudanças políticas e a prevalência de uma forte inércia nos perfis de investimento.¹²³

¹²³ É interessante observar que essa importantíssima dimensão da política não é visível na análise dos programas e mesmo dos financiamentos obtidos pela empresa, já que esses dois conjuntos de recursos são os mais atingidos pelas mudanças políticas.

Seria interessante, portanto, se pudéssemos observar a dinâmica das políticas nos dois espaços sem os efeitos do ciclo geral dos recursos. Para isso, foi construído o Gráfico 10, que mostra a proporção relativa de cada espaço no total investido por ano.

Gráfico 10: Participação dos espaços no total anual investido



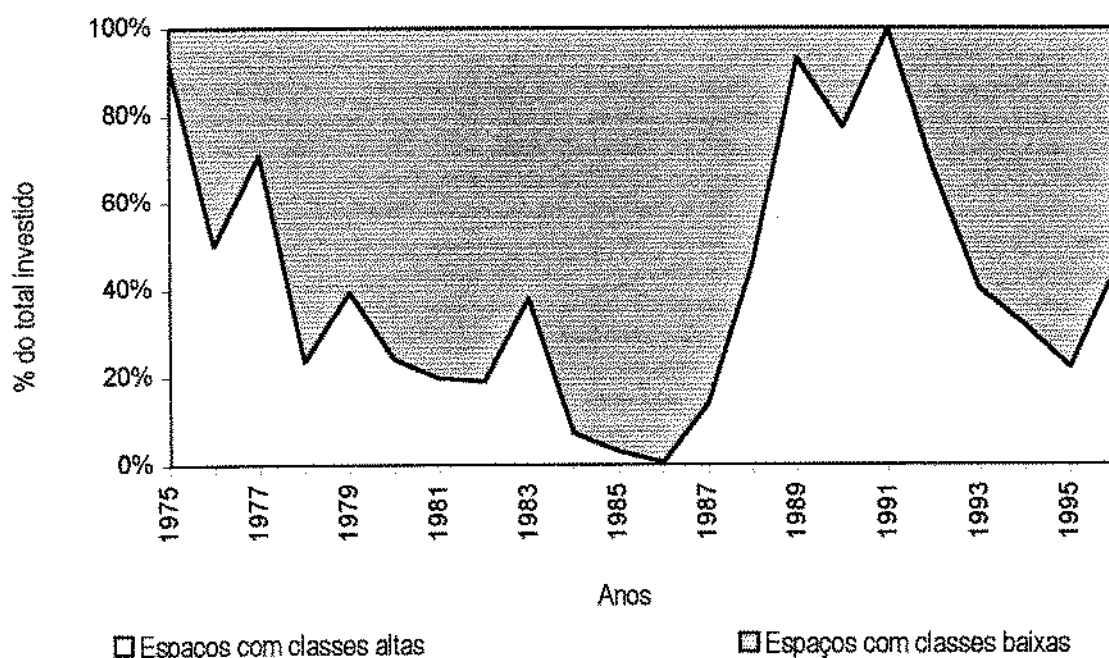
Fonte: Extratos de contrato da Cedae

Nesse gráfico fica muito visível a existência de uma dinâmica de médio prazo da distribuição proporcional das duas linhas de política. Existe uma clara tendência de queda proporcional dos investimentos nos espaços das classes altas, entre 1975 e 1984, de elevação, entre 1985 e 1991, e novamente de queda, a partir desse último ano. O perfil da proporção de investimentos no espaço das classes baixas é complementar por razões óbvias.

Aparentemente, o período inicial da Cedae se caracterizou por uma paulatina incorporação dos espaços das classes baixas às áreas de investimentos da empresa até meados nos anos 1980, havendo, a partir daí, uma recuperação constante da proporção de investimentos sobre os espaços das classes altas. Tanto a queda quanto a elevação são bem mais longas do que os mandatos dos governadores, durando entre 8 e 10 anos. Como veremos na próxima seção, o mais intrigante é que esse padrão consistente é construído pela superposição de uma série de políticas espaciais aparentemente erráticas, algumas delas explicadas pelo surgimento e desaparecimento de programas específicos, como é o caso das favelas. Apesar dessas variações anuais (que são responsáveis pelas oscilações menores do Gráfico 10), a presença de ao menos três direções diferentes na política no período é inegável.

Em Marques (1993), analisando os empréstimos concedidos à Cedae, sustentei que apesar da elevação dos investimentos nas periferias, teria ocorrido uma manutenção na linha da política dirigida a espaços habitados pela população de renda mais alta. Essa segunda direção dos recursos estaria associada à incorporação da Barra da Tijuca ao circuito de investimentos públicos em infraestrutura durante os anos 1980. Assim, é interessante que observemos se o fenômeno descrito pelo Gráfico 10 não é causado pelo perfil de inversões na Barra. O Gráfico 11 apresenta a proporção entre os investimentos nos dois espaços sem a Barra da Tijuca/Jacarepaguá. Como pode ser visto, a retirada da Barra/Jacarepaguá não altera substancialmente as tendências temporais das duas linhas da política: queda do espaço das classes altas entre 1975 e 1986 (e não mais 1984), elevação até 1991 e nova queda entre esse ano e 1996. É portanto impossível sustentar que a variação dos investimentos nos dois tipos de espaço é de alguma forma produto da pressão dos interesses imobiliários e fundiários presentes na produção do espaço metropolitano carioca no período.

Gráfico 11: Participação dos espaços no total anual investido (sem a Barra e Jacarepaguá)



Fonte: Extratos de contratos da Cedae.

Como veremos nos próximos capítulos, a dinâmica dos investimentos é definida basicamente por fatores endógenos à produção e gestão da política e tem origem na empresa como organização. A

quase totalidade da literatura urbana tem focado fenômenos e atores relacionados com o lado da demanda dos serviços de infra-estrutura. O que indicam os dados apresentados aqui é que, apesar da importância deles, a política de saneamento é definida muito mais por atores e processos envolvidos diretamente com a política pelo lado da oferta dos serviços, ao contrário do que gostariam os defensores dos papéis dos movimentos sociais e dos capitais imobiliário e fundiário.

4.4. As políticas nos diversos espaços

Os perfis individuais dos grupos de unidade da base são analisados a partir de agora, assim como os mais importantes investimentos e contratos que os compõem. As informações referentes a eles estão incluídas na Tabela 3, na próxima página. Ao final da tese, os Mapas 3 a 8 (Anexo 2) apresentam a distribuição dos investimentos nos grupos por administração estadual.

O único perfil não analisado em detalhes é o correspondente à franja metropolitana, por apresentar volume reduzido e pequena importância para a compreensão da dinâmica dos investimentos na cidade.

4.4.1. Periferias

A distribuição temporal dos investimentos nas Periferias 1 e 2 e em Campo Grande/Bangu é apresentada no Gráfico 12.¹²⁴ O perfil da Periferia 1 é o mais uniforme, apresentando valores significativos entre 1975 e 1980, em 1987 e entre 1992 e 1996.

Os valores registrados na década de 1970 dizem respeito em menor proporção à implantação do abastecimento de água no Pólo Industrial de Santa Cruz (1976/77), mas principalmente à implantação da subadutora da Baixada Fluminense e demais obras complementares de abastecimento (1977/80). Essa foi a primeira obra a disponibilizar água da estação do Guandu diretamente para a região a partir do reservatório do Marapicu.¹²⁵ Os contratos referentes à obra, no valor aproximado de 20 milhões de reais, estão entre os 50 maiores contratos da história da Cedae.

¹²⁴ É importante observar que para permitir a comparação entre os vários perfis, a escala dos gráficos relativos aos grupos apresentados doravante é a mesma.

¹²⁵ Expressando um padrão típico do setor, a ligação da Baixada foi localizada em ponto alto do reservatório, o que fez com que a adutora somente recebesse água quando a vazão nas demais adutoras já estivesse garantida. Esta captação era também a primeira a ser atingida em momentos de escassez. Segundo informações de entrevista, esta situação foi alterada na reforma da estação em 1992.

Tabela 3: Investimentos por grupo espacial (R\$ per capita de 12/96)

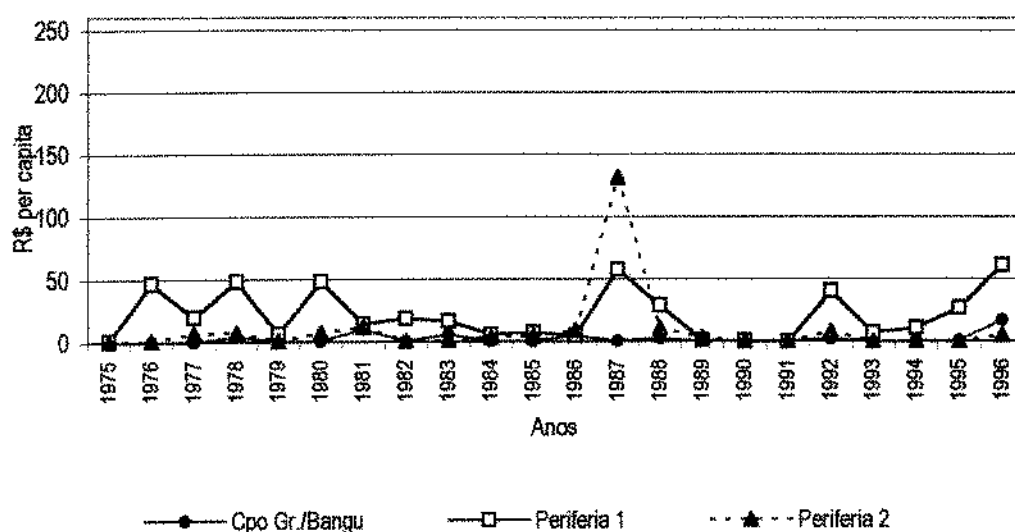
Anos	Espaços								
	Área suburbana	Cpo Grande /Bangu	Periferia 1	Periferia 2	Centro/ Ilha do Gov.	Zona Sul /Niterói	Barra/ Jacarep	Franja Metrop.	Favelas
1975	0,03	0,02	1,24	0,02	15,77	2,48	0	0,01	0,32
1976	2,87	0,04	46,75	0,98	27,85	22,71	0,39	1,12	0,03
1977	32,69	0,06	19,93	6,75	14,35	130,08	0	5,78	0,05
1978	11,32	4,09	48,17	7,27	9,48	12,15	0	22,27	0,03
1979	0,68	0,34	6,23	1,11	1,27	4,38	0,02	0,12	0,29
1980	4,55	0,62	48,15	7,65	4,19	15,22	23,7	0,11	0,52
1981	9,86	10,22	14,57	12,53	0,26	11,67	13,25	0	1,67
1982	27,02	0,79	18,72	0,68	3,18	8,23	0,26	0,74	1,45
1983	16,78	5,89	16,7	1,58	7,25	18,58	2,77	0,08	1,19
1984	1,26	0,73	5,63	3,8	1,53	1,45	0,01	0,34	27,22
1985	0,63	0,32	7,39	4,83	0,27	0,46	13,36	0	11,71
1986	6,32	5,09	5,02	9,11	0,19	0,32	124,9	0,11	85,59
1987	3,72	0,32	57,57	131,14	1,47	30,17	259,5	0,14	4,86
1988	19,06	2,74	29,05	10,54	0,75	51,23	118,5	115,54	0,01
1989	0,21	0,02	1,26	3,94	70,49	3,35	0	0,05	0,01
1990	4,58	1,11	0,32	0,04	11,93	9,03	0	7,3	0,04
1991	0,01	0	0,02	0	0	22,4	55,61	0	0
1992	5,55	2,29	39,99	8,26	92,19	31,07	0,17	5,5	2,49
1993	0,33	0,17	6,8	0,16	3,65	2,91	0,01	0,47	2,25
1994	2,43	0,43	10,76	0,26	0,63	17,52	0,01	69,1	24,72
1995	0,36	0,35	26,73	0,26	0,15	19,72	0,01	5,66	42,47
1996	3,35	17,1	61,16	5,28	65,56	7,2	14,78	1,47	4,86
Total	153,61	52,74	472,16	216,19	332,41	422,33	627,4	235,91	211,78

Fonte: Extratos de Contrato da Cedae.

Vale acrescentar que esse investimento, apesar de significativo (e pioneiro), ficou longe do necessário para dotar a região de abastecimento de água em quantidade suficiente. Durante a década de 1980, as redes locais foram sendo ampliadas por obras menores, inclusive executadas com pessoal próprio, mas os volumes aduzidos, assim como a capacidade de reservação sempre estiveram abaixo do necessário. Por isso, os períodos de falta de água, assim como os rodízios e as

manobras, sempre fizeram parte do cotidiano da população local. Os sistemas de esgotamento sanitário também estavam completamente ausentes até meados dos anos 1980.

Gráfico 12: Investimentos nas periferias e na zona oeste



Fonte: Extratos de contratos da Cedae.

Os investimentos verificados nos anos 1986, 1987 e 1988 expressam exatamente a complementação do sistema de abastecimento da Baixada, assim como a construção de redes de esgotamento sanitário na região. Estas são responsáveis pelos investimentos observados nas periferias 2 (principalmente) e 1 durante esses anos, formados basicamente pelo Programa Especial de Esgotamento da Baixada Fluminense e São Gonçalo e pelo Programa de Setorização do Abastecimento na Baixada Fluminense. Essas iniciativas aumentaram muito a cobertura de sistemas de esgotamento, assim como ajudaram a racionalizar o abastecimento, sendo impressionantes as metas físicas alcançadas. Com relação ao serviço implantado, não é possível afirmar o mesmo. As obras, especialmente as de esgotamento, foram incompletas e de péssima qualidade e, em alguns casos, foram perdidas.

A questão chave para a compreensão desse tipo de intervenção na periferia parece ser, além da grande distância no tempo entre a ocupação e o início dos serviços, a baixíssima efetividade dos arranjos institucionais e da implantação das intervenções. A qualidade das obras é sempre inferior à das executadas nas áreas centrais da cidade. A fiscalização por parte da companhia é sempre menos rigorosa, tanto com relação aos resultados, quanto com relação ao processo, sendo muito comum a permanência durante semanas ou até meses de ruas interditadas, parcial ou totalmente

obstruídas com material das escavações ou valas abertas. Como quase sempre as redes são implantadas sem as outras infra-estruturas (como pavimentação e drenagem), uma parte significativa das redes é danificada antes do início da operação pelas águas das chuvas e pelas inundações típicas da região, sendo necessárias complementações e reconstruções.

De qualquer forma, como já descrito em Marques (1993) e (1996), não é possível sustentar que os investimentos públicos não alcançaram as periferias na região metropolitana. Além disso, os investimentos tiveram início já nos anos 1970, ainda durante a ditadura militar, quando as eleições para governador ainda eram indiretas, ainda durante o período áureo da política nacional do Planasa e antes do aparecimento e consolidação de movimentos sociais de peso na região.

As duas primeiras dimensões estão relacionadas com as elites políticas e as eleições e, como já adiantado no capítulo anterior, é preciso que se explicita que a presença e a importância de fortes elites políticas locais não desapareceu durante os governos militares. Na verdade, uma parte significativa dessa mesma elite continuou atuante após a redemocratização, como comprovado por Silvério do Espírito Santo, José de Amorim e Hydekel de Freitas Lima, todos importantes políticos locais que continuaram a dominar suas regiões após a volta das eleições diretas para os cargos executivos.

Em alguns casos, determinados políticos viram seu poder declinar a partir da implantação do regime militar, mas conseguiram transferi-lo parcialmente para herdeiros mais palatáveis ao regime. O melhor exemplo disso é a dupla Tenório Cavalcante-Hydeckel de Freitas. Tenório, chefe político e "coronel urbano" na Baixada a partir dos anos 1930, foi cassado e caiu no ostracismo a partir de 1964, mas Hydeckel, seu genro, foi deputado federal pela Arena em 1975, pelo PDS em 1979, Prefeito nomeado de Caxias em 1982 e no final dos anos 1980, Prefeito Eleito e suplente de Senador pelo PFL (assumiu depois o mandato com a morte do titular – Afonso Arinos) (Beloch, 1986 e Câmara dos Deputados, 1984).¹²⁶

A implantação dos governos militares certamente significou a supressão das regras democráticas, assim como reduziu significativamente a representação das camadas mais pobres da população. No entanto, algumas das piores características da representação política brasileira e da relação dos políticos com a população periférica persistiram, embora com outras regras de funcionamento. Não se quer dizer com isso que os investimentos sejam explicáveis somente (ou principalmente) por essa dimensão, mas que ao contrário do que considera a maior parte da literatura sobre o espaço urbano do Rio de Janeiro, o clientelismo continuou a imperar nas relações entre os chefes

¹²⁶ A história de Tenório está tão ligada à da Baixada Fluminense que seu primeiro emprego na região, recém chegado de Alagoas, foi de apontador de obra da construção da rodovia Rio-SãoPaulo, conseguido diretamente pelo engº Hildebrando de Góes, responsável pela drenagem da região citada na Capítulo 2. Cf. Beloch (1986).

políticos locais (nomeados para cargos executivos ou eleitos para cargos legislativos) e as populações das periferias. A relação dos primeiros com a organização estatal continuou a ocorrer e ser pautada pela pressão e negociação para o atendimento de suas bases eleitorais. Esse é um dos principais nexos causais para a explicação dos investimentos tão precoces nas periferias metropolitanas do Rio de Janeiro.

Uma outra dimensão do fenômeno tem natureza institucional e nunca foi explorada pela literatura. Até a fusão, as áreas da Baixada Fluminense e de São Gonçalo componentes das Periferias 1 e 2 eram atendidas (ou não eram atendidas) pelo antigo estado do Rio de Janeiro, muito menos capacitado técnica e financeiramente para a gestão dos serviços que o estado da Guanabara, além de envolvido com grande quantidade de sistemas no interior. Com a fusão dos estados, a nova empresa, sob hegemonia dos técnicos das empresas do antigo estado da Guanabara, ganhou uma ampla periferia completamente desassistida, cujo atendimento, mesmo que precário, passou a ser encarado como prioritário durante o governo Chagas Freitas. Segundo entrevista, após um momento inicial em que a Cedae esteve voltada para a sua estruturação interna, fundindo as três empresas originais e se organizando, a companhia se voltou para incorporar a sua nova periferia aos sistemas. Essa incorporação foi feita da mesma maneira que no caso das demais periferias: sistemas incompletos e serviços de má qualidade. Entretanto, ao contrário do que considera a literatura, essas áreas periféricas começaram a ser incluídas nos circuitos de investimento ainda nos anos 1970.

Sobre os movimentos sociais, vale apresentar algumas informações a respeito das mobilizações do período, para a melhor compreensão do quadro político que cercou os investimentos. Desde os primeiros anos da década de 1980, inúmeras associações de bairro se organizaram na Baixada Fluminense em torno de reivindicações relacionadas com as condições de vida e a infra-estrutura urbana. Essas associações unificaram suas lutas em federações municipais, sendo a primeira – o MAB de Nova Iguaçu, fundada em 1981, e as duas outras – a ABM de São João de Meriti e o MUB de Caxias – fundadas em 1983. O município de Nilópolis permaneceu durante toda a década sem uma federação, em grande parte devido à complexidade do quadro político local, controlado pelo jogo do bicho.

Essas federações implementaram uma importante mobilização em torno da saúde pública e do saneamento básico, que se intensificou na segunda metade da década. Com o apoio dos grupos de base da Igreja católica e de organizações não governamentais, as federações conseguiram politizar suas reivindicações e se articular em um fórum comum em 1984 – o Comitê Político de Saneamento Básico da Baixada Fluminense. Esse comitê passou a realizar reuniões periódicas com

o governo estadual, em grande parte como resultado de intensa pressão, incluindo passeatas e caravanas à sede do governo estadual e a Brasília.

A partir de 1986, a Cedae iniciou uma experiência piloto de esgotamento sanitário em São João de Meriti (Vilar dos Teles) com o objetivo de testar tecnologia não convencional a ser usada em toda a Baixada Fluminense. As redes foram implantadas no sistema condominial, onde são implantadas redes internas às quadras como em um condomínio até um ponto de ligação na rede pública, reduzindo profundidades e diâmetros e simplificando os materiais utilizados.¹²⁷ O tratamento testou a tecnologia de tratamento eletrolítico, bastante inovadora e utilizada antes apenas em caráter experimental em Campinas. As duas iniciativas foram fracassadas, recebendo intensa resistência por parte das associações de moradores. As licitações realizadas a partir de 1987 utilizavam apenas tecnologias convencionais¹²⁸

Embora o programa de esgotamento implantado a partir de 1987 na Baixada Fluminense incluísse o município de São Gonçalo em seu nome oficial, os investimentos realizados de 1986 a 1988 praticamente não o atingiram, havendo apenas um contrato de alto valor durante o ano de 1988 (cerca de 12 milhões de reais). O Município veio a receber seus primeiros investimentos de vulto apenas no início dos anos 1990, já dentro do Programa de Despoluição da Baía da Guanabara. A elevação da Periferia I observável no Gráfico 12 diz respeito exatamente aos investimentos nesse espaço. O volume de recursos aplicado foi extermamente elevado, sendo cinco contratos exclusivamente para o município (cerca de 55 milhões de reais) e um contrato relativo à ampliação do sistema de produção de água para a margem esquerda da Baía da Guanabara (cerca de 62 milhões de reais, o mais alto contrato de toda a série histórica).

Como pode ser observado no Gráfico 12, os investimentos em Campo Grande/Bangu foram muito reduzidos durante todo o período.

4.4.2. Favelas e Subúrbios

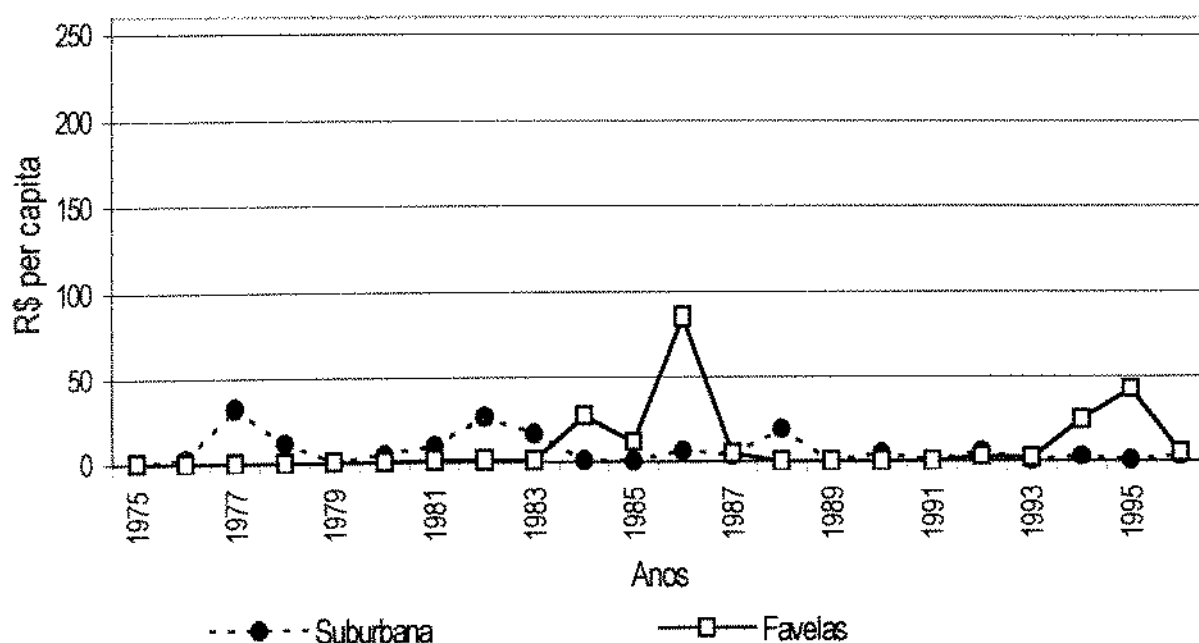
Os perfis gerais dos investimentos nas favelas e na área suburbana são apresentados no Gráfico 13.

¹²⁷ Essa técnica, nordestina de origem, tem se difundido no país para áreas de baixa renda e a partir do início dos anos 1990 passou a ser utilizada pelo Banco Mundial em suas iniciativas, não apenas no Brasil, mas também no exterior. Embora a discussão polarize grupos da comunidade dos engenheiros e seja bastante controversa, basta registrar aqui que a técnica é criticada em inúmeras das experiências recentes.

¹²⁸ Em fevereiro de 1988, a região foi arrasada por uma inundação que resultou em 18 mortos e 4150 famílias desabrigadas. As obras de esgotamento realizadas nos anos seguintes se confundiram com as obras de controle de enchente em vários bairros da região. Para informações sobre os movimentos sociais na região, as enchentes e a luta pelo saneamento, cf. Oliveira *et al.* (1991).

O perfil da área suburbana indica a presença de dois períodos de investimentos médios, 1977/78 e 1982/83, além de um ano com valor médio isolado – 1988. O primeiro conjunto de investimentos diz respeito à ampliação da estação de tratamento de esgotos da Penha, construída em 1941. No início dos anos 1980 (1982/83), novos investimentos foram realizados na região, especialmente no reforço do seu abastecimento. No bojo do PROGRAMA de Despoluição da Baía da Guanabara estão incluídas novas obras na estação da Penha e nas bacias de esgotamento que contribuem para ela, mas essas obras não chegaram a ser executadas até o final do período estudado.

Gráfico 13: Investimentos nas favelas e na área suburbana



Fonte: Extratos de contratos da Cedae.

Durante nossa série histórica, as favelas foram objeto de duas políticas específicas, o Proface durante o primeiro governo Brizola e o Prosanear, iniciado no segundo governo Brizola e implementado na sua maior parte no governo Marcelo Alencar. Até o início do Proface as favelas não haviam recebido investimentos significativos. É interessante observar que, apesar da já citada alta proporção de investimentos do governo Chagas Freitas para espaços das classes baixas e de suas ligações com políticos do MDB que tinham sua base de sustentação nas favelas, os investimentos realizados pela Cedae nesses núcleos foram praticamente nulos.

O Proface foi responsável pelos altos valores encontrados no perfil de investimentos entre 1984 e 1986. De acordo com informações de inúmeros técnicos da Cedae, a implantação de um programa com o objetivo de dotar as favelas de serviços foi uma decisão política oriunda diretamente do gabinete do governador. Para a sua coordenação foi escolhida uma engenheira de estrita confiança do presidente da companhia e do partido do governador (PDT), que só a deixou para assumir a diretoria mais importante da empresa.

Nesse programa foram utilizados recursos da própria empresa e oriundos de financiamentos. A mais importante intervenção em volume de recursos dizia respeito aos investimentos no complexo de favelas da Maré, oriundos da CEF e objeto de intensas negociações com as associações de moradores, um dos principais atores para a obtenção dos recursos. Esse conjunto de intervenções é bastante particular, pois incluiu não apenas investimentos em água e esgotos, mas também em obras de urbanização e infra-estrutura em geral. Muitas outras favelas, no entanto, também receberam intervenções, embora limitadas a sistemas de água e de esgotos.

Apesar do maior envolvimento dos técnicos na implementação das propostas em comparação com a Baixada Fluminense, também neste caso a qualidade das intervenções deixou muito a desejar. Apesar das obras nas favelas terem sido significativamente melhor executadas que a posteriores na Baixada, as condições urbanísticas e topográficas dos núcleos favelados agravaram os problemas e alguns anos mais tarde a maior parte das intervenções já tinha sido completamente perdida, especialmente pela falta das outras infra-estruturas. A partir do fim do Proface, com a troca do executivo estadual, os investimentos nesses espaços voltaram ao patamar anterior, bastante próximo de zero.

A partir de 1994 iniciou-se um novo pico de dois anos nos investimentos. A história institucional desse programa merece ser contada com detalhes, menos pelo seu caráter impressionante e mais como exemplo do desenvolvimento dos programas na companhia. Não é possível afirmar que o caso do Prosanear seja exemplar, mas tampouco seria correto sustentar que se trata de uma exceção.

Ao contrário da política de favelas anterior, as origens do programa foram externas. No ano de 1992, a Cedae foi informada pela CEF que havia uma dotação alocada havia alguns anos para a favela da Rocinha e não aplicada, e que esta seria redirecionada para outra companhia estadual. Os recursos faziam parte de um programa financiado pela CEF e pelo Banco Mundial denominado Prosanear, cujos recursos deveriam ser aplicados em áreas habitadas por população de baixa renda, utilizando preferencialmente sistemas condominiais. Os recursos reservados para a Rocinha incluíam previsões para todas as obras de urbanização.

A Cedae, representada por seu Vice-Presidente (técnico de confiança do Secretário de Obras e do PDT), pediu o prazo de um mês para apresentar os projetos e orçamentos das intervenções a serem desenvolvidas. Ao final do prazo, a Cedae apresentou projetos para seis favelas : Rocinha, Mangueira, Morro do Estado, Borel, Campinho, Rio das Pedras e Juramento. Como os recursos previstos por esses projetos extremamente simplificados e preliminares não consumissem toda a verba alocada, a Cedae sugeriu a complementação de sua participação com mais cinco favelas: Providência, Vidigal, Urubu, Ramos/Roquete Pinto, Alemão. As licitações de obra foram realizadas entre fevereiro e julho de 1993, utilizando esses projetos de péssima qualidade.¹²⁹

Em todas as licitações realizadas, os vencedores apresentaram preços muito menores que os estabelecidos pela empresa, que não havia fixado preço mínimo.¹³⁰ Os "mergulhos", como são comumente denominados os abatimentos estratégicos variaram de 68 a 29 %. Ao menos uma vencedora desistiu antes da assinatura do contrato.

Como será discutido no próximo capítulo, a prática do desconto excessivo tem a seguinte lógica: primeiro as empresas realizam as partes mais lucrativas dos sistemas – elevatórias, reservatórios e outras obras civis e redes de maior porte. Em seguida pedem todos os aditamentos possíveis aos contratos e quando não é mais possível aditar, ameaçam parar as obras e alegam desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos. No caso de uma favela do programa, por exemplo, o preço inicial era de aproximadamente 11 milhões de reais, e a empresa vencedora se ofereceu para fazê-la por 3,8 milhões. Após sua vitória e a concessão de todos os aditamentos possíveis, a empresa solicitou o rompimento do contrato, auxiliada pela legislação referente a contratos sob um plano de estabilização então vigente. A Cedae lançou uma nova licitação para as "obras complementares" no valor de cerca de 14 milhões de reais. Desnecessário dizer que essa nova licitação foi vencida pela empresa anterior.

Graças aos descontos oferecidos pelas empreiteiras e aceitos pela Cedae (e pela CEF, avalista do programa), uma parte significativa do valor alocado no programa não seria utilizado. A Cedae negociou então com os agentes financiadores a inclusão de mais 42 favelas, elaborando para estas projetos no mesmo nível de precisão que os anteriores. Essas favelas foram divididas em dois novos pacotes de licitações.

¹²⁹ Segundo entrevistas, os projetos foram elaborados por duas empresas projetistas que não estavam contratadas para tal, mas tinham outros contratos com a Cedae. Os serviços foram pagos por contratos assinados no início de 1996 através de uma dispensa de licitação no valor de cerca de R\$ 1,8 milhão.

¹³⁰ Nas normas do programa estabelecidas pelo Banco Mundial e pela CEF não foram fixados preços mínimos ou previsto cancelamento de licitações por inexecutabilidade, o que as tornou presa fácil para práticas de "dumping" - concessão de descontos estratégicos nos preços que as empresas não têm intenção de honrar. Para os detalhes técnicos das licitações e dos inúmeros problemas a elas relacionados, cf. Capítulo 5.

Se no primeiro grupo de licitações a prática de *dumping* foi disseminada, o segundo e o terceiro pacotes parecem ter sido marcados pela cartelização.¹³¹ É isto que sugerem os resultados dos certames: em três lotes a empresa "C" teve o menor preço, sendo secundada por "P"; em outros três, "P" ficou em primeiro e "C" em segundo. Em apenas uma licitação, uma terceira empresa ("M") chegou em segundo, e com a desclassificação da primeira colocada ("P") por problemas com documentação, foi contratada. Do total, "P" ganhou as obras em seis favelas, "C" em oito e "M" em duas. Posteriormente "C" faliu e todas as suas obras foram paralizadas.

Com todos os problemas ocorridos e com os recursos de uma favela sendo utilizados em 53 núcleos, o valor inicial do programa pulou de 28 milhões de Reais (13 milhões do BIRD, 8,5 milhões da CEF e 6,5 milhões do Governo Estadual) para 79 milhões de Reais (os mesmos 13 milhões do BIRD, 36 milhões da CEF e 30 milhões do Governo Estadual). Mesmo com todos esses aportes financeiros, muito poucas favelas tiveram seus sistemas concluídos, embora em diversos casos as redes incompletas tenham sido colocadas em carga.¹³² Considerando as dificuldades de fechar as intervenções, o planejamento do programa foi paulatinamente reduzido e em meados de 1997 a Cedae esperava concluir apenas 10 obras.

Não é muito difícil adivinhar que as intervenções desse programa também apresentam os problemas já citados com relação à eficiência dos investimentos. A durabilidade das obras nesse caso tem sido às vezes inferior a quatro anos, não apenas pela péssima qualidade da maioria das obras físicas, mas pelo seu caráter incompleto. Como diversos destes núcleos estão também sendo objeto de intervenções de urbanização pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, talvez uma parte dos investimentos realizados não seja perdido.

No último ano da série histórica, os investimentos em favela caíram significativamente e é provável que assim se mantenham. A questão central está em que durante todo o período não houve uma única política da empresa para favelas que apresentasse continuidade gerencial e administrativa e conseguisse implantar procedimentos técnicos (como normatizações específicas para projeto e obra) e administrativos (de forma a dar conta das especificidades das obras em tais espaços). Os investimentos ocorreram aos espasmos, quando houve diretriz política clara (como no caso do

¹³¹ A cartelização se caracteriza pelo acordo prévio das empresas licitantes com relação a preços ou demais condições, dividindo previamente as licitações existentes entre elas e acordando o conteúdo das propostas dos "concorrentes".

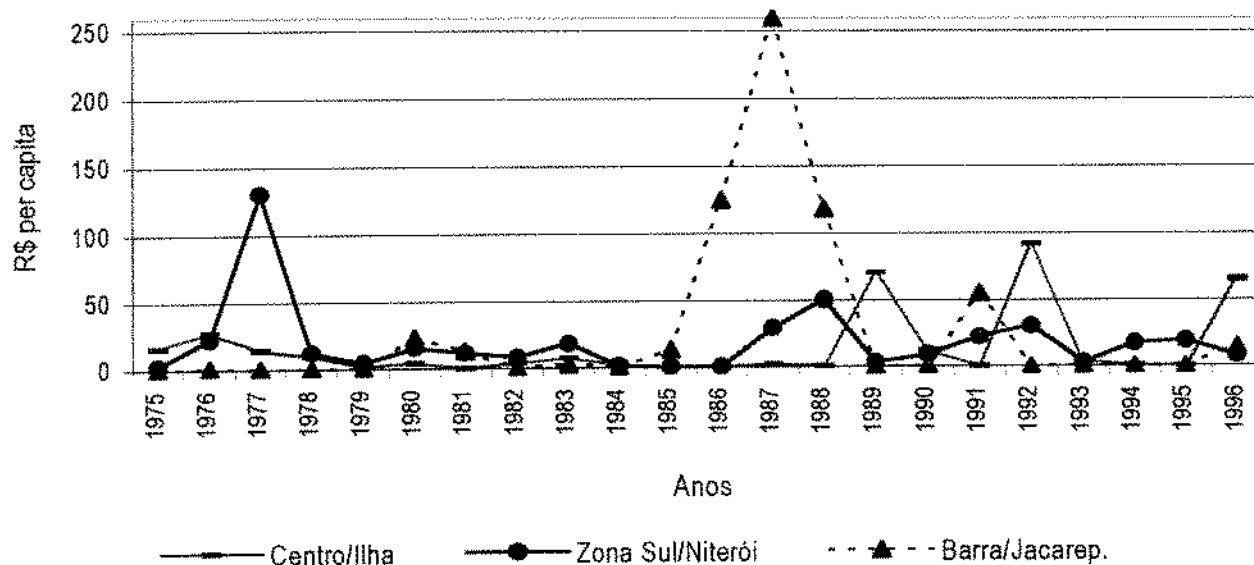
¹³² Institucionalmente, o Prosaneer do Rio de Janeiro também é um caso à parte. Em seis anos, o programa passou por cinco superintendentes, sendo quatro deles funcionários da Cedae. Na Assembleia Legislativa pesam sobre o programa acusações de utilização da ampla estrutura de trabalho social (que envolve até a Uerj) para fins político-eleitorais. Segundo entrevistas, essa estrutura, que no início do programa tinha 23 funcionários, foi aumentada para 140 no início do governo Marcelo Alencar e em determinado momento chegou a ter cerca de 2 mil funcionários contratados. Em 1996, um assessor do trabalho social se elegeu vereador e o coordenador, apesar de se candidatar, não foi eleito.

Proface) ou quando houve recursos externos designados especificamente para áreas desse tipo (como no caso do Prosanear).

4.4.3. Zona Sul/Niterói, Barra/Jacarepaguá e Centro ampliado/Ilha do Governador

Os perfis dos três espaços são apresentados no Gráfico 14, a seguir. As três curvas apresentam comportamentos extremamente irregulares, mas seus pontos altos se complementam.

Gráfico 14: Investimentos nos espaços das classes altas



Fonte: Extratos de contrato da Cedae.

O perfil referente ao Centro ampliado/Ilha do Governador apresenta valores baixos nos primeiros anos do período (1975/77) e valores altos a partir do final da década de 1980 (1989/90, 1992 e 1996). Como já comentado, esse espaço agrega regiões heterogêneas sob os pontos de vista urbano e sócio-econômico. A Ilha do Governador é um bairro suburbano de classe média, com condições sócio-econômicas superiores às do restante do subúrbio. O elevado investimento verificado nesse grupo em 1996 é resultado de um investimento concentrado na Ilha do Governador: a ampliação do sistema de esgotamento sanitário e da estação de tratamento de esgotos desse bairro (a ETIG). Exceto por esse investimento, todas as demais inversões dizem respeito ao conjunto dos investimentos pontuais superpostos.

A zona sul/Niterói é caracterizada por um perfil bastante regular em termos relativos. Apresenta um elevado pico em 1977, explicado pela complementação dos investimentos em esgotamento do emissário submarino e pela ampliação da estação de tratamento de água do Laranjal, que abastece a margem esquerda da Baía da Guanabara. No final do período, inúmeros investimentos de valores médios atingem a região, em 1987/88, 1991/92 e 1994/95. Exceto pelos valores de 1991/92, explicados pelos recursos aplicados no conserto do Emissário Submarino de Ipanema, no valor de cerca de 20 milhões de reais, os demais valores correspondem a um grande número de obras, superpostas de pequeno e médio porte.

De acordo com a literatura de estudos urbanos, esse seria o espaço mais beneficiado a longo prazo pelos investimentos em infra-estrutura urbana. Embora essa afirmação seja verdadeira no que se refere ao estoque histórico de investimentos (como vimos, a região começou a ser esgotada na segunda metade do século XIX), a idéia de que a maior parte dos investimentos da metrópole nos anos recentes é dirigida para a região não encontra respaldo no material empírico.

Apesar disso, exceto pelos anos 1979 a 1986, os valores investidos sempre são expressivos, indicando uma completa integração da região às rotinas de funcionamento da companhia. Ao contrário das políticas de favela, os investimentos nessa área, assim como no Centro ampliado representam o cerne da política rotineira da Cedae, sendo marcadas pela sua completa inclusão no funcionamento da empresa.

O perfil da Barra da Tijuca, ao contrário, indica uma grande variação dos investimentos ao longo do tempo. O pico da curva indica o valor máximo mais elevado de toda a metrópole. Exceto por esse investimento em 1986/1988 e por valores médios e reduzidos em 1980/1981 e 1991, a região praticamente não recebeu investimentos nos demais anos.

Como já foi indicado, a Barra da Tijuca constituiu-se no mais importante espaço de valorização para os capitais imobiliários de toda a região metropolitana a partir do final da década de 1980. A região, até então um extenso areal entremeado por rios e lagoas, se constituiu em autêntica fronteira urbana aberta com obras públicas de infra-estrutura viária. Essa forma de expansão espacial é historicamente característica da produção da habitação de alto padrão no Rio de Janeiro, sendo a Barra uma reedição do que representaram para a cidade Botafogo, Copacabana, Ipanema e Leblon desde o final do século XIX.

A produção da Barra, entretanto, se fez em bases inteiramente novas. A região é caracterizada por extrema concentração fundiária (cercada de querelas judiciais seculares) e teve sua ocupação regulada desde o início por plano urbanístico do arquiteto Lúcio Costa (Cf. Cardoso, 1988; Ribeiro *et al.* 1990 e Cezimbra e Orsini, 1996). A regulação do seu espaço foi sendo complementada ao longo dos anos, sendo a Barra um dos primeiros bairros da cidade a dispor de um PEU (Plano

Estratégico de Urbanismo), condição para poder receber novas construções a partir do início dos anos 1990. (Monteiro, 1995). A conjugação destas características com as obras viárias realizadas nos anos 1970 transformou a região, na década de 1980, no principal filão para a produção imobiliária em grande escala através de grandes condomínios fechados de alto padrão. Do total produzido na Barra da Tijuca entre 1979 e 1988, 94,2 % foi lançado pela incorporação imobiliária (Ribeiro, 1997).

Como mostraram autores como Ribeiro (1997), a forte expansão da região explicou grande parte da produção imobiliária formal na cidade durante a década de 80, passando de menos de 10 % do total lançado em 1980 para 32 %, em 1984, e 50 %, em 1989. Após passar por uma crise no início dos anos 1990, o mercado imobiliário do Rio de Janeiro retomou seu ritmo a partir de 1994, e novamente a Barra da Tijuca liderava, desta vez com 60 % dos lançamentos (Monteiro, 1995).

O aumento de participação da região no total da metrópole se fez em um momento de forte elitização do mercado, com o preço por metro quadrado médio crescendo 25 % entre 1980 e 1989 em termos reais e a área média se elevando em 15 % no mesmo período (Ribeiro, 1997). Da mesma forma, enquanto 81,6 % dos lançamentos em 1981 eram de sala-quarto e apenas 18,5 % eram de sala-quatro quartos, em 1987, 51,3 % eram de sala-quarto e 38,6 % de sala-quatro quartos. Atualmente, o padrão da região é exemplificado por lançamentos como o "Barra Golden Green", com 132 apartamentos de 400 metros quadrados, ao preço de US\$ 500 mil cada um (Monteiro, 1995).

Foi nesse espaço que se realizaram os maiores investimentos individuais e agregados de toda a região metropolitana (cf. Gráfico 8). Os investimentos do início dos anos 1980 objetivaram a implantação inicial do sistema de abastecimento de água na região, e os realizados em 1986/88, a sua complementação assim como o início do sistema de esgotos. Este último sistema continuou a ser implementado em 1991 e provavelmente ainda será objeto de investimentos de grande porte no futuro próximo.

Vale acrescentar que a existência de serviços de saneamento, especialmente de esgotamento sanitário, eram imprescindíveis para a exploração econômica da Barra pela produção imobiliária, uma vez que esse espaço foi vendido como região livre, saudável e ecologicamente equilibrada, na qual seus moradores poderiam desfrutar de uma agradável proximidade com rios, lagoas e praias em uma ocupação de baixa densidade. A ausência continuada de esgotamento (com tratamento, inclusive), representaria a poluição dos sistemas lagunares da Barra. Assim, menos de 10 anos depois do início da ocupação, esse espaço passou a ser objeto de investimentos significativos, que se não equiparam completamente a região às unidades do grupo Zona Sul/Niterói, elevaram suas

coberturas de uma forma muito mais ampla do que na Baixada Fluminense, que já esperava pelos serviços havia pelo menos 50 anos.

4.5. Resumindo tendências e buscando um padrão na ação do Estado

Na observação dos perfis espacial e temporal de distribuição dos investimentos em saneamento ficam claras algumas importantes tendências que não seguem o descrito pela literatura de estudos urbanos, indicando um padrão muito mais complexo.

Em primeiro lugar, os investimentos em periferias e favelas são muito maiores e ocorrem mais cedo do que o preconizado. Apesar disso, os investimentos nessas áreas estão longe de ter invertido a tendência dos investimentos e as inversões nas áreas mais ricas parecem continuar sendo o que estrutura as ações rotineiras da companhia. No padrão encontrado, inúmeros espaços recebem investimentos, mas alguns apresentam estoque muito mais elevado de equipamentos implantados, já que o intervalo entre a ocupação e o atendimento é muito menor. Esses mesmos espaços são os que apresentam sistemas mais completos e mais bem construídos.

Para alguns autores, esse intervalo de tempo é menor, pois os investimentos são feitos para obedecer aos interesses dos produtores da cidade. Para que se comprovasse tal fato sem recorrer a mecanismos estruturais seria necessário comprovar a existência de uma ligação direta (e/ou de ação política) entre promotores imobiliários e decisores públicos, tarefa que esta pesquisa não realizou. Outro mecanismo direto presente na literatura, que poderia ser usado para explicar o padrão, é o mecanismo da causação circular, segundo o qual os investimentos públicos seriam realizados nas áreas da cidade habitadas pela população de maior poder político (que também seria a população de maior renda e já melhor assistida pela infra-estrutura). Esse mecanismo aumentaria a diferença entre os espaços, assim como a segregação social no espaço (Vetter, 1975 e Vetter e Massena, 1981). Quase certamente ambos os mecanismos estão presentes na produção do espaço urbano, embora em muitos casos não sejam de fácil visualização nem tampouco representem um único processo hegemônico.

Tudo indica que a existência dessas ligações diretas é até certo ponto desnecessária, pois o comportamento da esmagadora maioria dos quadros técnicos do setor se baseia no pressuposto de que é justo investir mais e primeiro (assim como operar os sistemas melhor) para as camadas mais ricas da população. Acredito que este fato, visível em diversas das entrevistas realizadas, está relacionado a um certo sentimento de pertencimento por parte dos engenheiros a esses grupos sociais e regiões da cidade, mas se deve principalmente à adoção de uma compreensão fortemente hierarquizada da sociedade (e da cidade). Mesmo quando os entrevistados não afirmam que as

áreas faveladas devem ser tratadas com “querosene e fósforos”, por exemplo, sustentam que as políticas para essas áreas não podem colocar em risco a dotação e operação das regiões habitadas pelas camadas de melhor posição social.

De forma ao mesmo tempo similar e inversa à categoria da “seletividade estrutural do Estado capitalista” de Offe (1975 e 1984), baseada diretamente no caráter de classe do Estado capitalista (e portanto em relações do campo do econômico), a política de saneamento no Rio de Janeiro parece ser em parte estruturada por uma “seletividade hierárquica das políticas”. Ao contrário dessa categoria marxista, a seletividade das políticas indicada aqui não estaria inscrita nas estruturas, mas sim no referencial geral e do setor hegemônicos na comunidade profissional responsável pela política. Essa percepção distorceria a compreensão e o comportamento dos decisores, obedecendo a uma hierarquia das áreas a serem atendidas, espelhando em grande parte a hierarquia presente na sociedade, baseada apenas parcialmente em fatores de natureza econômica.¹³³

¹³³ Essa hierarquia não é tampouco reflexo do imaginário construído sobre cada parte da cidade, mas de um problema bem mais amplo, ligado à forma pela qual os engenheiros (e ao menos em parte também os administradores públicos) encaram a cidade, a sociedade, os ricos, os pobres etc. Embora o imaginário sobre os espaços da cidade não seja simples reflexo de tal visão de mundo, também é por ela fortemente influenciada.

Capítulo 5: Os capitais do setor e suas vitórias

Este capítulo apresenta a distribuição dos investimentos em saneamento no Rio de Janeiro segundo as empresas privadas contratadas. A análise dos vencedores das licitações de obras e serviços de engenharia se baseia nas informações dos contratos da Cedae com empresas privadas, já citados nos dois capítulos precedentes, a partir dos quais analisamos a distribuição dos resultados, caracterizamos os principais vencedores e determinamos as características de seu padrão de vitória.

As empresas do setor de obras públicas, em especial as participantes das licitações, constituem-se em um dos principais atores políticos na definição da política de saneamento. A determinação do padrão de distribuição das vitórias e a caracterização dos vencedores, portanto, são atividades fundamentais para a análise do padrão de intermediação de interesses característico do setor. O estudo das relações internas ao setor, realizado nos dois próximos capítulos, também levará em conta as mais importantes empresas determinadas pelo estudo a seguir.

A contratação das empresas é precedida no tempo por uma série de procedimentos administrativos e legais. As características e evolução do arcabouço institucional das licitações e dos contratos podem, portanto, alterar sobremaneira os resultados dos certames e a distribuição das vitórias. Por essa razão, o capítulo se inicia com a descrição pormenorizada das principais características das licitações e de seus procedimentos legais durante o período estudado. Essa descrição é de grande importância, pois como veremos mais adiante, as alterações ocorridas nesse arcabouço institucional influenciaram o padrão geral de distribuição das vitórias entre as empresas. Ainda na primeira parte do capítulo são apresentados os principais problemas encontrados na contratação de obras públicas no Brasil, detalhando práticas (lícitas e ilícitas) que serão citadas posteriormente, além de posicionar a pesquisa com relação à importância das práticas de corrupção para a compreensão da intermediação dos contratos com o poder público.

Em seguida, analiso sucintamente as empreiteiras no país, discutindo sua importância para as políticas públicas, além de apresentar a dinâmica do mercado nacional de obras públicas a partir de 1975. Na seção que se segue, apresento historicamente as principais características do setor de obras públicas no Rio de Janeiro e as diferenças entre os mercados locais e os mercados nacionais.

Na última parte do capítulo, descrevo detalhadamente o padrão de vitórias dos vencedores das licitações da Cedae. Primeiramente caracterizo o padrão geral de vitórias que marcou a política de saneamento entre 1975 e 1996, assim como as suas alterações ao longo do tempo. A seguir discuto os mais importantes vencedores ao longo do período, situando-os nos universos nacional e local de empreiteiras, iluminando as estratégias das empresas mais bem sucedidas.

5.1. Licitações e contratos: Evolução do Arcabouço Institucional

As licitações são hoje o procedimento padrão que deve obrigatoriamente anteceder a realização de contratos pela administração pública no Brasil, sendo seu “antecedente necessário” na linguagem jurídica. Para o direito público, a realização de licitações tem por objetivo permitir a igualdade a todos os interessados (os possíveis contratados) e garantir a contratação da melhor proposta no interesse do Estado e da sociedade que o financia (Meirelles, 1995). Esse procedimento, no entanto, não foi sempre utilizado, sendo mesmo bastante recente a unificação e a racionalização dos procedimentos relativos às contratações pelo poder público.

É interessante observar ainda que as leis e decretos federais sobre o assunto têm seu âmbito definido no próprio instrumento legal, sendo permitido aos demais níveis de governo editar normas específicas para suas licitações e contratos, desde que elas não contrariem as regras definidas nacionalmente (Meirelles, 1995). A abrangência das legislações tem ficado cada vez maior, e a lei 8666/93 (última do período estudado) silencia sobre a possibilidade de procedimentos simplificados em níveis inferiores de governo e empresas públicas. Para juristas como Meirelles (1995), no entanto, as legislações federais do país sempre fixaram apenas as regras gerais, abrindo sempre a possibilidade de que regras peculiares fossem adotadas. Dessa forma, as legislações nacionais apresentadas aqui foram acompanhadas em todo o período estudado pela edição de legislações estaduais, além de normas próprias da Cedae (os “manuais de administração”). Essas regulamentações, no entanto, sempre seguiram as grandes guinadas da legislação federal, uma vez que devem ser compatíveis com ela. O período estudado envolveu três diferentes regimes jurídicos que acompanhamos a partir de agora.

Até 1967, as contratações da administração pública eram regidas apenas pelas poucas regulamentações presentes no “Código de Contabilidade da União”, de 1922, que fixou os princípios de probidade, publicidade e igualdade como base da ação administrativa. Após 45 anos de alterações e acréscimos pontuais, como a Lei 4.402 de setembro de 1964, que definiu os tipos de licitações públicas, o governo Costa e Silva decretou em 25 de fevereiro de 1967 uma ampla reforma da administração pública através do Decreto 200/67 (Cf. Brasil, 1967).

No interior do decreto, um capítulo foi inteiramente dedicado às licitações para compras, obras, serviços e alienações (Título XII). Embora não detalhando todos os aspectos referentes às licitações (apenas 20 artigos foram dedicados ao tema), o Decreto estabeleceu pela primeira vez um conjunto coerente de parâmetros para a realização das licitações, assim como as condições em que a administração estaria dispensada da realização delas.

Data dessa época o estabelecimento das modalidades de licitação (concorrência, tomada de preços e convite)¹³⁴ definidas em função dos valores financeiros envolvidos e associados a padrões diferenciados de exigência. Da mesma forma, foram regulamentadas questões relacionadas ao processo de execução da licitação (habilitação prévia, sigilo das propostas, igualdade dos participantes, publicidade dos atos), assim como algumas referentes ao processo de execução do contrato (como multas e penalidades). O decreto admitiu a fixação de critérios não apenas de preço, mas de qualidade, recebimento, condições de pagamento e prazo, desde que ressalvado o interesse público. Entre os casos em que as licitações seriam dispensáveis estavam: aquisição de bens de fabricante único, notória especialização, contratação de concessionário de serviço público e emergência.

Ao longo dos anos, uma série de outros decretos foi complementando o Decreto-lei 200/67, sem no entanto, alterar sua concepção básica ou cobrir todas as questões envolvidas com as contratações. A primeira lei específica que construiu um novo sistema legal para a realização de licitações no país data apenas de 1986. Em novembro desse ano foi publicado o Decreto-lei 2.300/86, que regulamentou as licitações e contratos da Administração Federal centralizada e autárquica a partir de então, contendo regras gerais para estados, municípios, distrito federal e territórios (Brasil, 1986, art. 85).

Comparada com a regulamentação anterior, a lei era muito extensa e precisa, contando com 90 artigos e dissecando minuciosamente inúmeras questões antes apenas delineadas. Pela primeira vez, por exemplo, a legislação detalhou as definições de obra, de serviço, dos diversos tipos de contratação (empreitada por preço global, preço unitário, administração controlada, tarefa etc) e dos projetos básico e executivo. Também pela primeira vez se passou a exigir projeto básico para a realização das licitações (o que muitas vezes não é obedecido).

Na tentativa de separar interesses, a legislação vetou a participação de pessoa ou empresa autora do projeto na realização do serviço ou obra. As modalidades de licitação também foram extremamente detalhadas, sendo ampliados os casos previstos de dispensa: aquisição de bens de fabricante único, notória especialização, contratação de concessionário de serviço público, emergência, complementação de obra ou serviço, quando os preços apresentados por todos os licitantes fossem manifestamente superiores aos do mercado e quando o contratado fosse pessoa jurídica de direito público ou entidade para-estatal.

Diversas questões relacionadas com o processo da licitação e do contrato foram detalhadas, como a habilitação prévia, os registros cadastrais, o julgamento (definindo os tipos de licitação – menor preço, melhor técnica, técnica e preço e preço-base), os possíveis recursos impetrados pelos licitantes, entre

¹³⁴ Embora já apresentados na Lei 4.402/64, os tipos de licitação foram melhor definidos no Decreto Lei 200/67.

outros. Vale destacar que em seu artigo 38, parágrafo 2, a lei previa a desclassificação das propostas cujos preços fossem considerados excessivos ou manifestamente inexequíveis.

Em 21 de junho de 1993 o Decreto 2.300/86 foi substituído pela lei 8.666/93, posteriormente alterada pela nova redação da Lei 8.883 de 8 de junho de 1994 (Brasil, 1994). As duas leis vieram regulamentar o artigo da Constituição de 1988 que fixava normas para contratações e licitações da administração pública (art. 37, inciso XXI). Com relação à legislação anterior, o novo regime jurídico era muito mais restritivo. Em grande parte influenciada pelos graves problemas evidenciados pelos escândalos (e respectivas Comissões Parlamentares de Inquérito) de Paulo César Farias/Collor de Mello e do Orçamento Geral da União, a nova lei aumentou o detalhamento da legislação anterior, além de ser muito mais restritiva e exigente.

Em seus 126 artigos a lei apresentava inúmeros detalhes.¹³⁵ Já na seção de definições, uma série de acréscimos foram operados, sendo o mais importante deles a melhor especificação do projeto básico (necessário para a licitação), que passou a incluir a menção aos estudos técnicos preliminares, ao impacto ambiental e a uma lista detalhada de componentes. O projeto executivo também foi melhor especificado, inclusive com uma menção explícita às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).¹³⁶ Da mesma forma, os orçamentos com planilhas de quantitativos e custos unitários passaram a ser obrigatórios.

Para licitações de grande porte, a realização de audiências públicas passou a ser obrigatória e a formação de consórcios foi incentivada, embora a responsabilidade das empresas tenha passado a ser solidária. Os prazos de apresentação de propostas foram aumentados para todas as modalidades e nas concorrências internacionais passou a ser permitida a tomada de preços (desde que o objeto do contrato estivesse na faixa de valor correspondente). No caso dos convites, abriu-se a possibilidade de que empresas cadastradas não convidadas participassem dos certames, quebrando na prática o poder da administração de limitar o número de participantes e vencedores.

Foram reduzidos os casos de dispensa de licitação. Ao contrário da lei anterior, a dispensa para complementação de obra ou serviço passou a ser vetada, assim como a contratação de concessionário de serviço público. Foi incluída a possibilidade de contratação sem licitação de entidade nacional sem fins lucrativos de ensino e desenvolvimento institucional, científico e tecnológico. No caso da contratação das obras em regime de emergência, a nova legislação continuou prevendo a dispensa de licitação, mas fixou o prazo máximo de 180 dias (improrrogável) para o contrato, além de limitá-las apenas ao estritamente

¹³⁵ Para uma comparação simples e didática entre as duas leis, cf. a última edição do clássico Meirelles (1995) e, especialmente Amaral (1995).

¹³⁶ Embora as obras, serviços e compras da administração federal já estivessem sujeitos às normas técnicas da ABNT desde a lei 4.150 de 21 de novembro de 1962, essa foi a primeira legislação de licitações a subordinar a elas os objetos dos contratos. (Cf. Meirelles (1995), nota 75).

necessário para o atendimento da emergência. A desclassificação de concorrente por inexecutabilidade da proposta foi mantida pela legislação.

Essa legislação incluiu pela primeira vez entre as modalidades de contratação a empreitada integral, abrangendo todos os serviços, obras, compras e atividades envolvidos com a implantação de um empreendimento, em um verdadeiro processo de contratação "turn-key". Entre os tipos de licitação, foi extinto o preço base, restando apenas o menor preço, a melhor técnica e a técnica e preço (apenas com notas e ponderação).

Pela primeira vez, crimes e penas foram fixados em onze artigos, tanto para gestores públicos (estes sujeitos ainda à perda do cargo, emprego ou mandato), quanto para concorrentes que quebrassem a livre concorrência. Entre elas estavam incluídas multas e penas de detenção de três meses a cinco anos pela realização de fraude nos procedimentos, por devassar o sigilo ou mesmo patrocinar o interesse privado perante a administração de forma a que esta instaurasse licitações ou contratos contra o interesse público. A atribuição de promover as ações penais seria do Ministério Público, mas qualquer pessoa poderia provocar a iniciativa do Ministério, desde que fornecesse os dados necessários para tal. Além disto, qualquer cidadão passou a ter o poder de impugnar o edital junto à administração.

As contratações realizadas durante o período estudado nesta tese, portanto, foram regidas pelos três regimes jurídicos descritos: o do Decreto lei 200/67 (e suas complementações), entre 1975 e 1986; o do Decreto-Lei 2.300/86, entre 1987 e junho de 1993; e o da Lei 8.666/83 (e da 8.883/94), entre julho de 1993 e dezembro de 1996.

Vale ressaltar que a promulgação da Constituição de 1988, embora não tenha acrescentado nada específico com relação a licitações, aumentou o controle externo por parte dos Tribunais de Contas, estendendo a fiscalização dos aspectos financeiro e orçamentário aos aspectos contábil, operacional e patrimonial, com incidência sobre a legalidade e economicidade (anteriormente apenas legalidade). Além disso, a fiscalização passou a ser exercida sobre todas as entidades da administração direta, indireta e das fundações¹³⁷ (Barros, 1990).

¹³⁷ É importante explicitar que a frágil atuação dos Tribunais de Contas é provocada principalmente pela sua pequena independência, já que seus conselheiros são nomeados pelo executivo (e em muitos casos incluem políticos com vida pública não muito abonadora). No entanto, a ampliação de suas funções, ao menos no desenho geral do Estado, reduziu a margem para a ocorrência de irregularidades.

5.2. Corrupção, Licitações e Contratos

Discuto aqui de maneira sucinta a forma como tratamos as questões relativas à corrupção. É necessário situar a importância dada à questão pela prevalência do fenômeno na sociedade brasileira e pela relevância atribuída a esse tipo de prática na definição das ações do Estado, especialmente pela opinião pública e pela imprensa. Em seguida discuto os principais problemas encontrados nas licitações no Brasil, apresentando uma série de práticas que serão citadas na análise da política de saneamento neste e nos capítulos subsequentes.

Não realizo aqui um levantamento das definições de corrupção e da forma como a literatura tem tratado a questão (e como procura explicar a sua presença). Tampouco é historiada a ocorrência de corrupção no Brasil ou tenta-se explicar as razões da sua prevalência. Embora a literatura sobre o assunto no país ainda não seja muito extensa (ao menos não tão extensa quanto o próprio problema) e, até poucos anos atrás, o tema tenha sido tratado quase que somente por jornalistas, juristas e políticos, uma série de estudos bastante instigantes da área de ciências sociais tem surgido nos últimos anos sobre o assunto, sendo o leitor interessado no tema remetido para eles.¹³⁸

Como já afirmado anteriormente, a corrupção é tratada apenas indiretamente nesta tese. Embora esta seção não seja a última a citar essa prática, sua presença não é central no argumento analítico e nem tampouco no material empírico. Isso não quer dizer que se sustente a inexistência de corrupção no país ou no setor, ou a sua pequena importância como fenômeno social, inclusive porque, como veremos, ela aparece de maneira explícita em inúmeras entrevistas.¹³⁹ A corrupção e o setor de obras públicas têm sido parceiros inseparáveis na sociedade brasileira, assim como matéria prima de grande parte dos escândalos recentes da vida política brasileira. Sustentamos que, para se compreender a política de saneamento no Rio de Janeiro, não é preciso ter a corrupção como eixo de análise ou mesmo como dimensão explicativa relevante. Partimos da premissa de que as políticas públicas no Brasil não são movidas a corrupção, embora esta esteja presente em inúmeras atividades estatais. Como veremos nos Capítulos 7 e 8, nem mesmo a distribuição das vitórias nas licitações é baseada principalmente em corrupção. Ela é baseada em relações pessoais, ou mais especificamente na forma como as redes de relações políticas, de amizade, institucionais, familiares e também de corrupção se estruturam e se superpõem, dando acesso diferenciado à informação entre os licitantes.

¹³⁸ Dentre os trabalhos mais antigos, ver por exemplo Assis (1983 e 1984), Leite (1987) e Suassuna e Pinto (1992). Dentre as análises recentes de ciências sociais ver Bezerra (1995), Fleischer (1997), Geddes e Ribeiro Neto (1992), Grau e Belluzzo (1995), Brei (1996) e Smallman (1997).

¹³⁹ Segundo Braga *et al.* (1995), membros do Conselho Curador do FGTS calculam que 20 % dos recursos federais para o setor foram desperdiçados em superfaturamento de obras.

Durante o funcionamento do "esquema PC", afirma-se que a comissão era realmente de 20 %, sendo que em pelo menos um caso ela se dividiu assim: 5% para o ministro Antônio Magri (Trabalho), 5% para a ministra Margarida Procópio (Ação social) e 10 % para o próprio PC e seus associados (inclusive o presidente), Suassuna e Pinto (1992, pg. 48)

O que é próprio da sociedade brasileira é a prevalência de vínculos pessoais na estruturação de uma parte significativa das relações entre Estado e sociedade ainda nos dias de hoje, como mostraram de forma brilhante Lanna (1995) e Nunes (1997). Como apontam Grau e Belluzzo (1995) e principalmente Bezerra (1995), a corrupção como fenômeno social também é estruturada pelas relações pessoais. O enfoque principal do presente estudo, diferentemente dessas outras análises, no entanto, está na investigação da forma como as relações pessoais estruturam um determinado setor de política pública no Rio de Janeiro e como essa estruturação influencia a política estatal de saneamento. A corrupção, nesse sentido, é apenas um dos tipos de vínculo entre indivíduos, organizações e grupos que estruturam um dos múltiplos *layers* das redes do setor.

5.2.1. Definições

Antes de discutir os problemas associados às licitações, é necessário que se estabeleçam algumas definições de forma a unificar o entendimento. Por corrupção entendemos aqui a adoção de comportamento diverso das normas da administração pública, de forma a favorecer interesses particulares em troca de recompensa. Essa definição é muito próxima à defendida por Pasquino (1993) e na recompensa citada se incluem não apenas bens materiais mas também empregos e favores para pessoas associadas ao servidor público, expectativas de retribuição futura etc. Para esse autor, são três os tipos possíveis de corrupção: a *peita* - uso de recompensa para mudar a ação de funcionário; o *peculato* - desvio ou apropriação de fundos públicos para uso privado; e o *nepotismo* - concessão de empregos ou contratos baseada em relações de parentela. Interessa-nos aqui apenas as duas primeiras formas, já que a terceira, apesar de também presente no setor saneamento, como veremos no próximo capítulo, não apresenta maiores consequências sobre a política. É a combinação dos dois primeiros tipos que caracteriza a corrupção no setor de obras públicas: o uso de recompensa para que o funcionário favoreça certa empresa e esta possa se apropriar de fundos públicos em volume superior ao concedido como suborno, de forma a “remunerar” a empresa e “provisionar” as recompensas a serem distribuídas no futuro.

O favorecimento do interesse privado pode ocorrer de duas formas básicas, normalmente associadas: no momento da contratação a empresa é escolhida para determinado contrato em bases que não as do mérito, e durante a execução, a empresa recebe mais do Estado do que lhe é devido. Fechando o ciclo, o “sobre-pagamento” é revertido parcialmente em pagamento do suborno ao funcionário estatal (ou retorno ao “fundo” que pagou o suborno no início do processo), permanecendo o restante com a empresa. O processo pode ser iniciado tanto pelo interesse privado que oferece suborno, como pelo

administrador público, que exige comissão.¹⁴⁰ No último caso a empresa é extorquida pelo esquema, e aparentemente os recursos são originados da margem de lucro dos contratados. No entanto, depois da institucionalização da prática, a "taxa de intermediação" é inteiramente embutida por todo o mercado nos custos de participação de tais empreendimentos, e consequentemente o Estado acaba pagando. Todas as vezes em que há recompensa, quem paga em última instância é o Estado. Em outros termos, sempre que há corrupção há ou haverá dano ao Estado.

A atenção excessiva na corrupção, no entanto, pode nos impedir de perceber algumas distinções importantes. Em primeiro lugar, o favorecimento de um determinado interesse privado pode ocorrer sem que haja o recebimento de recompensa em troca (ou a promessa explícita ou implícita de recompensa futura). Isso ocorre com maior probabilidade na contratação do que na execução dos serviços. Portanto, favorecimento de interesse privado é distinto de corrupção e pode ocorrer sem que a última ocorra.

Em segundo lugar, o favorecimento pode ocorrer sem que haja lesão ao interesse público. Isso ocorre quando uma empresa recebe um tratamento especial (recebendo informações privilegiadas ou sendo beneficiada na pontuação) no momento da realização da licitação sem que haja superfaturamento e sem que as medições dos serviços sejam fraudadas posteriormente. Nesse caso, o ato ilícito não é lesivo para o interesse público, embora o seja para as demais empresas do ramo, já que a igualdade de condições para os licitantes é uma premissa das escolhas por parte da administração pública. Portanto, dano ao Estado é distinto de favorecimento de interesse privado.

5.2.2. Os "vícios" das licitações e da execução dos contratos

Apresento agora alguns dos problemas presentes nas licitações e no desenvolvimento das obras e serviços. Essas práticas serão abordadas em distintos momentos nos capítulos seguintes.

No desenrolar da licitação, dois tipos básicos de favorecimento podem ocorrer: vencer a licitação sem mérito e preparar a obtenção de condições privilegiadas de execução dos serviços.¹⁴¹ Na primeira linha se incluem principalmente o "dirigismo" na definição do objeto, já definindo o vencedor com a formulação do objeto; a exigência de capital mínimo fora dos casos permitidos ou acima dos limites legais; a exigência de numerosos e dirigidos atestados de desempenho; a adoção de critério de

¹⁴⁰ Embora abundem exemplos de ambos os casos, podemos citar a título de ilustração: o "Canal da Maternidade" no Acre e os 30 mil dólares do então Ministro Rogério Magri como suborno oferecido e o esquema PC Farias-Collor de Mello como suborno requerido quando a continuidade de contratos e o recebimento de pagamentos do Estado era condicionado ao pagamento de propina (Cf. Fleicher, 1997; Suassuna e Pinto, 1992; e Revista Veja, 02/12/92).

¹⁴¹ Para um tratamento jurídico dos problemas em editais, cf. Mukai (1995), especialmente a "Parte II: Vícios em licitações".

julgamento subjetivos ou dirigíveis¹⁴²; a divisão do objeto para permitir a classificação no certame em categoria inferior (tomada de preço quando deveria ser concorrência, convite quando deveria ser tomada de preços e dispensa quando deveria ser convite); além da realização de dispensas impróprias, normalmente forçando emergências ou notórias especializações.

No segundo conjunto de problemas incluem-se o estabelecimento de preços artificialmente elevados (unitários ou totais), a execução de licitação sobre projetos de engenharia imprecisos, preliminares ou incorretos (o que leva à elevação dos quantitativos e ao surgimento de serviços não previstos durante a obra) e o estabelecimento de formas de reajuste que tendem a supervalorizar as medições, entre outros.

Por parte das empresas, diversas estratégias ilícitas podem ser usadas, mas as mais comuns são o *dumping*, ou mergulho nos preços - o oferecimento de descontos excessivos que a empresa não tem intenção de honrar e que tornam a obra inexecutável, e a formação de *cartel* - o conluio entre os licitantes com relação às condições das propostas, pré-definindo o vencedor e loteando entre eles as diversas obras e serviços em disputa.

No desenvolvimento da obra ou serviço, os problemas estão normalmente associados às medições. Periodicamente o poder público mede as quantidades executadas pela empresa (ou recebe um certo produto no caso de contratos contra entrega) e a partir dessas medições a empresa é remunerada. Nessa fase, serviços não realizados ou realizados parcialmente podem ser aceitos e quantitativos de obra podem ser elevados artificialmente, aumentando o valor a ser pago.¹⁴³ Também nessa fase, as empresas que haviam praticado *dumping* constroem as partes da obra de valores unitários mais elevados, negociam todos os aditamentos possíveis ao contrato e em seguida solicitam o rompimento do mesmo alegando desequilíbrio econômico-financeiro.¹⁴⁴ Da mesma forma, nas obras cujas licitações foram realizadas a partir de projetos incompletos ou errados, as empresas começam o trabalho pelas partes não previstas mais lucrativas e que não têm preços unitários fixados, sendo esses preços definidos com as obras já em andamento. Em ambos os casos, para combater as práticas ilegais e lesivas, o poder público teria que romper com a empresa e recomençar todos os procedimentos licitatórios, desde o início.

Qualquer que seja o caso, a cadeia de corrupção quase sempre leva a campanhas eleitorais. As empresas contribuem de forma legal ou muito mais freqüentemente de maneira ilegal para campanhas para o legislativo ou o executivo. Em troca, passam a ter vínculos de proximidade com parcelas da burocracia

¹⁴² Como licitações de técnica e preço com médias ponderadas com piso técnico. Cf. Meirelles (1995, pg. 274).

¹⁴³ No setor saneamento esta última prática é conhecida corriqueiramente como "o metro de 80 centímetros".

¹⁴⁴ Embora o direito público tenha como base a supremacia de poder da Administração e a fixação de uma série de privilégios para essa parte (as chamadas "cláusulas exorbitantes" do direito comum), o particular contratado não pode ter sua "justa remuneração" colocada em risco, o que dá a ele o direito de solicitar a rescisão do contrato por "desequilíbrio econômico-financeiro" se em algum momento sentir alterada a relação encargo-remuneração. A comprovação do mesmo durante o período de inflação galopante ou de edição de planos econômicos sempre foi bastante simples para as empresas. Cf. Meirelles (1995, pg. 199).

ligadas ao executivo eleito por meio de contribuições ou controladas por parlamentares que receberam doações. Essas relações garantem ou elevam suas vantagens com relação a três processos: aumentam as possibilidades de vitória em licitações (através de dirigismo), garantem o recebimento de dívidas lícitas com o Estado referentes a obras passadas, e permitem que em contratos em andamento ou futuros, elas recebam pagamentos mais elevados do que os serviços que prestam. Quase certamente, todos os elos dessa cadeia são também remunerados pelos serviços, sendo o Estado a origem última de todos os recursos utilizados dessa forma. Uma parte do dinheiro assim obtido é reaplicado nas campanhas, o que realimenta o processo e permite a reprodução ampliada das empresas e dos políticos que mais participarem da prática. O desenho institucional das eleições no país tem tido grande dificuldade de lidar com o problema, e o principal problema parece ser o fato de que os indivíduos, grupos e partidos políticos de maior poder no executivo e no legislativo não têm interesse de coibir tais práticas de forma rigorosa, já que são os que mais se beneficiam delas.¹⁴⁵

5.2.3. Licitações e redes

Apresentados esses conceitos e informações, é necessário ainda analisar alguns pontos com relação às regras jurídicas que cercam as contratações no setor público. Como veremos, a concentração de vitórias nas licitações da Cedae nas mãos de poucas empresas é enorme. Para muitos, isso caracterizaria o favorecimento dessas empresas, o dano aos cofres públicos e a presença de corrupção. Embora todas essas dimensões com certeza estejam presentes no universo de contratos, não é necessário lançar mão delas para explicar a distribuição das vitórias. A concentração é explicada pela conformação do campo profissional do saneamento no Rio de Janeiro, pela posição das empresas nesse campo e pelo fato de que a informação, assim como inúmeros outros recursos (materiais e imateriais) circulam por redes de relações sociais. Todas essas características do funcionamento do setor saneamento no Rio de Janeiro (e presentes em todos os setores nos diversos níveis e espaços do país) são estranhas às regras que regem as contratações no setor público.

A totalidade do direito público, assim como as normas internas à administração pública partem de uma visão de mundo na qual os entes privados são atomizados e independentes, estão presentes em grandes quantidades e têm características relativamente idênticas, sendo amplamente intercambiáveis. Além disso, o mundo das empresas privadas seria completamente apartado e distinto da esfera do Estado. Segundo essa visão, bastaria ao Estado estabelecer condições equânimes de acesso a informações através da garantia de publicidade a todas as questões concernentes às licitações, e esperar que os agentes

¹⁴⁵ Para dar uma idéia da escala dos interesses mobilizados por tal questão, vale um exemplo. Nas eleições de 1994, as doações legais de cinco empreiteiras (Andrade Gutierrez, Oderbrecht, Camargo Corrêa, OAS e Mendes Júnior) somaram cerca de 24 milhões de reais. Estima-se que as doações ilegais tenham movimentado dez vezes mais recursos (Folha de São Paulo, 08/10/1995, Cad. Especial).

privados, mergulhados em um ambiente de concorrência perfeita, lutassem entre si de forma a reduzir preços, melhorar qualidade e reduzir prazos. Uma vez escolhida a empresa, bastaria recompensá-la como previsto ou utilizar as sanções cabíveis quando fosse o caso, de forma a garantir o resguardo do interesse público.

Na prática, quase nada ocorre dessa forma. Em primeiro lugar, não há concorrência perfeita. As empresas não são iguais ou intercambiáveis em termos de capacidade técnica ou mesmo qualidade, sendo que sua quantidade também não é muito grande em cada setor. Além disso, o mercado não é atomizado, mas ao contrário se estrutura em redes nas quais as empresas estão interconectadas por relações comerciais, de amizade e políticas. Entre elas circulam recursos e informações, sendo a idéia de concorrência perfeita absolutamente incapaz de descrever a estruturação do setor.¹⁴⁶

Mais que isso, como veremos nos próximos capítulos, o Estado e o setor privado não são isolados entre si, sendo grande a área de “sombra” e superposição entre eles. Em muitos casos ocorre uma intensa migração de profissionais entre o privado e o estatal, criando elos entre eles. Os recursos de doações eleitorais aumentam ainda mais essa permeabilidade. Mesmo que nenhum desses dois processos ocorra, entretanto, os profissionais de cada setor de política pública têm sempre relações com as empresas privadas, desde as mais ilícitas até as mais ingênuas. Mesmo nos casos onde não há relações diretas, os funcionários estatais conhecem nominalmente quase todas as empresas do setor, sendo inclusive capazes de indicar os nomes dos engenheiros e características do trabalho de cada uma. Colocando na forma mais ingênua possível: como imaginar que um técnico que trabalha em uma certa área há dez ou vinte anos não estabeleça alguma forma de relação com (ou conheça a forma de agir de) empresas que realizam serviços durante todo esse tempo para o seu setor ou organização?

Uma outra dimensão importante na criação da área de “sombra” entre o Estado e o setor privado diz respeito às comunidades profissionais dos setores de política pública. Os profissionais de dentro e de fora do Estado foram formados no interior das mesmas universidades (em muitos casos nas mesmas turmas) e depois disso continuaram a se encontrar e se relacionar no interior de instituições do setor, como clubes, associações, sociedades etc. Grande parte da cultura técnica, da visão do setor e da sociedade são compartilhados por profissionais de ambos os campos. As distinções são menores entre os profissionais do Estado e do setor privado do que entre as gerações de profissionais dentro de cada campo.¹⁴⁷

¹⁴⁶ É muito extensa a literatura de língua inglesa que explora estas características para vários setores da economia em diversos países, especialmente EUA, Inglaterra e Canadá. Ver Schwartz (1987); Levine (1972), Mintz e Schwartz (1981), Mizruchi (1992), (1996) e Mizruchi e Galaskiewicz (1992). Infelizmente, não dispomos ainda de estudos desse tipo analisando a estruturação do “mundo dos negócios” no Brasil.

¹⁴⁷ Em alguns setores e em certos países, um maior insulamento pode ser produzido por formações profissionais específicas para gestores e administradores estatais, que acabam por criar uma cultura técnica e institucional própria e referenciais específicos, diversos dos do setor privado. O caso clássico é o francês (cf. Jobert e Muller, 1987; Muller, 1985 e 1992), mas algumas análises já têm sustentado que ao menos em certas políticas o insulamento estatal nesse país não é

Assim, a rede de relações entre empresas privadas citada acima circunscreve apenas uma pequena região da complexa rede do setor, que engloba técnicos, grupos e organizações do Estado, assim como do setor privado, além de inúmeros elementos em migração, de difícil classificação. Por essa rede de relações circulam e interagem recursos, idéias, afetos e mercadorias materiais e imateriais, sendo a sua estrutura continuamente alterada pelo lançamento de novos elos e vínculos pelas entidades que a compõem.¹⁴⁸ A rede apresenta entretanto uma significativa inércia temporal, já que os recursos e estratégias disponíveis em cada momento para seus componentes dependem em muito das posições e estratégias adotadas em ocasiões anteriores.

Por melhores e mais lícitos que sejam os procedimentos licitatórios, portanto, a igualdade entre os licitantes é uma ficção jurídica. Pela própria constituição do setor (de qualquer setor), o acesso a informações nunca é igual para todas as empresas graças à comunidade profissional e a suas características de rede. A estrutura dessa comunidade profissional (que abrange indivíduos e grupos tanto do Estado quanto do setor privado) e a posição relativa das entidades definem em grande parte o acesso a informações e, conseqüentemente, a condições privilegiadas.

5.3. O setor de construção pesada no Brasil

A importância das empreiteiras para a compreensão das políticas públicas no Brasil é enorme. O Estado está presente na própria constituição do setor de obras públicas no país, como discutido por Camargos (1993). Para a autora, a partir de 1945, o Estado começou a se retirar gradualmente da atividade construtora direta, estabelecendo uma divisão de tarefas entre Estado e empreiteiras, cabendo ao primeiro a mobilização dos recursos e o planejamento global das infra-estruturas e às segundas, a execução dos projetos e obras. Essa estrutura do setor levou a uma estatização da demanda, criando um mercado para o setor privado nacional da construção pesada, sendo este um dos poucos setores oligopolizados da economia sob controle de brasileiros natos. São muito raros os exemplos de capitais estrangeiros aqui presentes como a Christiani-Nielsen (dinamarquesa), a Morison-Knudsen (Norte-americana) e a Jaakko Poyry (finlandesa). Isso foi ainda possibilitado pelas próprias características de um mercado onde a venda ocorre antes da produção, onde a composição orgânica do capital tende a ser

assim tão grande (Cf. Feigenbaum, 1985). De qualquer forma, os setores de obras públicas e de infra-estrutura urbana no Brasil certamente não se enquadram nessas características.

¹⁴⁸ Também neste caso é extensa a literatura estrangeira sobre o assunto, mas inexistente para o Brasil. Sobre análise das redes de política pública, cf. Knoke (1992); Knoke e Pappi (1991); Laumann e Knoke (1987), Laumann *et al.* (1992), John e Cole (1995), Stokman e Van den Bos (1992), Van Buris (1992) e Moore e Whit (1992).

baixa,¹⁴⁹ onde o capital tende a ser predominantemente mercantil e onde a rotação do capital fixo tende a ser rápida.

As características do mercado de obras públicas – estatização da demanda, regulação estatal da concorrência, fixação dos preços (e taxas de lucro) pelo poder público e dependência de obtenção de uma carteira contínua de obras e serviços – todas elas levam esse mercado a ser fortemente estruturado por questões de ordem política. Assim, as relações entre as empreiteiras, os órgãos estatais e as classes políticas sempre foram muito íntimas e complexas, sendo comuns os exemplos de relação direta dos empreiteiros com os próprios chefes do executivo. Essas relações ocorrem em rede de vínculos não apenas profissionais ou de negócios, mas também afetivos, políticos e familiares.¹⁵⁰

A unidade que a expressão “setor de obras públicas” carrega, no entanto, é excessiva. A cada nível de poder e circunscrição espacial corresponde uma rede particular do setor de obras públicas, e embora todas sejam interligadas, elas representam redes diferentes, cada qual com estruturação própria. A cada nível de poder corresponde de forma típica um grupo de empresas, uma parte da classe política e versões regionais das comunidades profissionais do setor. Alguns atores atuam em mais de uma rede e a “invasão” das redes locais por empresas de redes mais abrangentes é tão possível quanto a entrada de membros da classe política nacional nas redes locais de poder. Embora sejam dinâmicas e interligadas, as redes são distintas.

Historicamente o setor passou por três períodos, o primeiro entre 1945 e o início dos anos 1960, o segundo dessa década até o final dos 1970 e o terceiro do início dos anos 1980 até hoje. No primeiro período ocorreram a constituição e a consolidação do setor de engenharia pesada, possibilitado especialmente pela expansão da malha rodoviária no país e por transformações institucionais no interior do Estado, iniciadas com a transformação do DNER em autarquia, em 1945.¹⁵¹ Ao longo deste período as empresas privadas de construção se transformaram de pequenas empresas de baixíssima capitalização

¹⁴⁹ A maior parte da construção civil nacional, especialmente a envolvida com a produção habitacional, ainda tem organização do trabalho pré-industrial, o que é em parte responsável pelo seu alto custo relativo. O processo de trabalho na construção civil se constitui em uma longa linha de análise que se iniciou com Ferro (1969) e seguiu com estudos como Maricato (1986). Para as diferenças entre esta perspectiva e a sociologia urbana de inspiração francesa, cf. Maricato (1997).

¹⁵⁰ Para apresentar apenas alguns exemplos separados no tempo: a empreiteira Rabello, uma das mais beneficiadas com a construção de Brasília na década de 1950, era presidida por Marcos Rabello, liderança do PSD carioca e amigo pessoal do presidente Jucelino; a Carioca Engenharia, uma das mais presentes na construção dos Cieps nos governos Brizola no Rio de Janeiro nas décadas de 1980 e 1990 teve o filho do governador como um dos principais diretores; e por fim a OAS, em 1996 a maior empreiteira do país segundo a Revista Exame, tem no genro do governador da Bahia Antônio Carlos Magalhães um dos principais sócios. Segundo anedota corrente no setor de obras públicas no Nordeste, a sigla OAS na verdade significaria “Obras Arranjadas pelo Sogro”.

¹⁵¹ Foi enorme o crescimento da malha rodoviária no período. Apenas nos últimos anos, entre 1955 e 1961, a quilometragem de estradas pavimentadas no país passou de 3.133 para 14.133 kms. Cf. Camargos (1993, pg. 83).

Institucionalmente o período se iniciou com a criação do Código de Águas em 1943, do Plano de Viação em 1934, com a transformação do DNER em autarquia em dezembro de 1945 e a constituição do amplo e complexo sistema estatal responsável pela energia elétrica no final dos anos 1940: Chesf em 1945, Cemig em 1952, Furnas em 1957 e Cesp em 1966. No

em empresas de porte dispondo de um parque considerável de equipamentos e máquinas e dominando as técnicas construtivas próprias do setor.

O segundo período correspondeu ao auge da ação das empreiteiras, com a grande expansão de construções durante os governos militares. A expansão das estradas continuou - entre 1966 e 1980 as rodovias pavimentadas passaram de 13.803 para 47.486 kms, e a construção de hidrelétricas ganhou nova escala, especialmente a partir da criação da Eletrobrás em 1962 – entre 1962 e 1982 a capacidade geradora do país pulou de 4.126 para 32.893 Megawatts.¹⁵²

Já durante os anos 1970 mas com maior intensidade do início dos 1980, as empreiteiras diversificaram seus mercados comprando empresas de outros setores e se lançando para os mercados de outros países de forma direta ou associadas com empresas de capital estrangeiro. Esse movimento antecedeu os efeitos da crise econômica e fiscal do Estado brasileiro nos primeiros anos da década de 1980, especialmente se considerarmos que os efeitos da crise sobre o setor foram atrasados em função da longa maturação dos empreendimentos em andamento, e portanto não foram resultado de uma reação defensiva das empresas à contração do mercado nacional (Camargos, 1993). Assim, já em 1970 a Mendes Jr. iniciaria sua primeira obra internacional na Bolívia, a CBPO em 1973 atuaria no Paraguai e a Camargo Corrêa, consorciada com a Cetenco, seria contratada para obra na Venezuela, em 1974. A Odebrecht e a Andrade Gutierrez entraram mais tarde no mercado externo, já na década de 1980.¹⁵³

Como os mercados dos países mais desenvolvidos já estavam ocupados por suas próprias empresas, as empreiteiras nacionais partiram para a realização em sua maior parte de obras em países do terceiro mundo.¹⁵⁴ As empresas receberam no processo um auxílio duplo do governo federal, seja através de pressão diplomática (“pragmatismo diplomático”) sobre países exportadores de petróleo como o Iraque e a Venezuela (que dispunham de recursos), seja através da concessão de “empréstimos casados” via Cacex associados às licitações que viriam a vencer em países que não dispunham de recursos, como no

mesmo período, o Estado organizou novas formas de financiamento para alavancar a construção dos empreendimentos hidrelétricos. Cf. Bibliex (1977).

¹⁵² Até a década de 1960, todas as usinas construídas tinham menos de 1500 MW de potência. Entre 1960 e 1978 foram construídas 84 barragens, sendo 13 delas com mais de 1000 MW de potência (inclusive Itaipu, a maior do mundo com 8.400 MW). Desse total, 56 delas foram construídas por apenas 7 empreiteiras. A concentração aumenta se observarmos a lista das maiores obras: as 13 maiores usinas foram construídas por 6 empresas: Camargo Corrêa, Mendes Junior, Andrade Gutierrez, C.R. Almeida, Servix e Cetenco. Camargos (1993, pg. 120).

¹⁵³ Como observou Camargos (1993), as empresas de porte muito grande são todas originárias dos setores de transportes e energia, talvez por questões de escala ou do padrão tecnológico desenvolvido nas obras. No final dos anos 1980, por exemplo, as empresas brasileiras se encontravam entre as mais especializadas do mundo em barragens de terra (que em geral apresentam grande extensão e pequena altura), exatamente o tipo de empreendimento que haviam encontrado inúmeras vezes nas obras da Eletrobrás.

¹⁵⁴ Uma exceção é a Odebrecht, que chegou a realizar algumas parcerias bem sucedidas com empresas estrangeiras e conseguiu inclusive penetrar no mercado norte-americano realizando uma parte das obras do Metrô de Miami e rodovias na Califórnia. A experiência com a Petrobrás também lhe rendeu contratos de estruturas *off-shore* como plataformas no mar do norte para a British Petroleum (O Empreiteiro, 1991).

caso recente das obras da Oderbrecht em Angola.¹⁵⁵ No caso do segundo grupo, os empréstimos diretos (governo-governo) ou indiretos (governo-empresiteira-governo) da Cacex e do Banco do Brasil representaram 89 % do valor dos contratos assinados por empresas brasileiras (Camargos, 1993). Em ambos os casos, a ação do governo brasileiro foi motivada pela ideologia do "Brasil potência" estruturante das políticas do regime na época, reafirmando seu projeto nacional. As empresas por seu lado, se beneficiaram com as condições criadas e uma parte do setor brasileiro de engenharia se internacionalizou.¹⁵⁶

A partir de meados da década de 1980, com o fim da longa maturação dos empreendimentos planejados e contratados pelos governos militares e a redução drástica da contratação de novos empreendimentos de grande porte, instaurou-se no setor uma crise de demanda. As empresas diversificaram novamente seus mercados, passando a atuar em obras menores e em serviços públicos. Com todas estas alterações de ambiente econômico, durante a década de 1980 algumas empresas não conseguiram manter suas posições, como a Mendes Jr. Outras, como a OAS, despontaram para a liderança do mercado nacional.

Em período bastante recente, as grandes empresiteiras têm passado a desempenhar papel de grande destaque em um outro processo importante a nível nacional: a privatização de serviços públicos. Dispondo de elevadas somas de capital relativamente ocioso devido ao baixo ritmo de obras do governo federal, o mesmo grupo de empresiteiras de grande porte que internacionalizou seus mercados nas décadas de 1970 e 1980, tem participado de forma agressiva dos leilões de privatização de empresas públicas promovidos pelos governos federal e estaduais. A dinâmica recente demonstra uma alteração de fundo no *portfolio* das empresas do setor, e a participação em alguns casos em serviços associados a suas atividades anteriores, como o da privatização das rodovias (Andrade Gutierrez, por exemplo), não deve nos enganar. Em alguns casos as empresas aparecem associadas a grupos internacionais e cumprem função periférica, como no caso da associação da C.R. Almeida com um grupo sueco na telefonia celular em São Paulo,¹⁵⁷ mas em outros, a empresiteira passa a ocupar a liderança destacada de um setor antes controlado pelo Estado, mantendo no entanto uma associação complexa com a empresa estatal, como

¹⁵⁵ Na verdade, a história das obras da Oderbrecht em Angola envolveu não apenas pressão diplomática brasileira, mas também elevados volumes de propina ao esquema PC Farias-Collor de Mello, já que a obra deveria ser construída pela empresiteira baiana Sérvia, que depositou dinheiro em uma das contas fantasmas para vencer uma concorrência de 200 milhões de dólares nesse país. Aparentemente PC foi "convencido" pelo maior volume depositado pela Oderbrecht (3,2 milhões de dólares), o que fez o governo brasileiro mudar de idéia e fazer *lobby* para essa última empresa. Como consequência, diretores da Sérvia resolveram contar a história inteira à polícia federal (Revista Veja, 02/12/1990, pg. 28).

¹⁵⁶ Para se ter uma idéia da importância do mercado externo para certas empresas, o faturamento do grupo Oderbrecht no país em 1993 foi de 1,37 bilhões de dólares, enquanto no exterior foi de 0,81 bilhões. Nesse ano, a empresa atuava em 18 países. Seu patrimônio cresceu em 6.400 %, de 1970 a 1994, passando de 20 milhões para 1,3 bilhões de dólares.

¹⁵⁷ A participação da C.R.Almeida acabou na justiça, já que aparentemente a participação do empresiteiro teve apenas por objetivo cumprir a exigência de controle do capital nas mãos de brasileiros. Uma vez concedido o serviço, o testa de ferro estaria se retirando por 31 milhões de US\$ (Folha de São Paulo, 18/04/1998, pg. 2.5).

no caso da Odebrecht no setor de petroquímica.¹⁵⁸ Em ambos os tipos de estratégia, o privilégio de um tratamento diferenciado por parte do Estado permanece tão necessário para o negócio quanto antes.

A OAS é talvez o mais extremo exemplo de associação entre poder político e obra pública. A empresa, criada em 1976, escolheu não se lançar ao mercado externo e continuou a apostar exclusivamente nas obras públicas nacionais, mesmo na década de 1990. A estratégia se mostrou muito bem sucedida – a empresa gauchou posições com uma rapidez impressionante, passando de 392ª empresa nacional em 1984 para 76ª em 1996, ocupando neste último ano a liderança do setor de obras públicas (Exame, 1997). Por outro lado, a estratégia causou conflitos no interior da empresa que quase a levaram à dissolução judicial por disputa entre os sócios¹⁵⁹, assim como cisões no interior da comunidade dos empreiteiros, que usualmente é extremamente coesa.¹⁶⁰ Para quase a totalidade dos analistas, da imprensa e da comunidade dos engenheiros, seu sucesso está relacionado à proximidade com o ex-governador da Bahia e senador Antônio Carlos Magalhães. O fato é que entre 1989 e 1991, por exemplo, o patrimônio da empresa pulou de 158 para 516 milhões de dólares. Apenas durante o primeiro ano do governo Collor a empresa venceu 38 % das licitações da CEF, o que segundo a imprensa envolveu ágios de até 40 % (Cf. Revista Exame, 20/11/96). Observemos de perto o que ocorreu com as empresas líderes do mercado de obras pesadas durante o período de nossos investimentos.

A Tabela 4 apresenta as empresas de construção incluídas nas listas das 500 maiores empresas nacionais da Revista Exame entre 1975 e 1996. Esses dados nos informam sobre a situação do setor de construção civil relativamente aos demais setores da economia brasileira. Podemos observar uma redução do número total de empreiteiras na lista: eram 27 em 1975, 37 em 1979, 18 em 1984, 28 em 1989 e 16 em 1996. Esta queda foi acompanhada de uma piora da posição média das empreiteiras: a posição média das 15 empresas melhor colocadas passou de 100ª em 1975, 120ª em 1979, 173ª em 1984, 97ª em 1989 e 253ª em 1996.

¹⁵⁸ A participação da Odebrecht na petroquímica, cercada de denúncias, marca um posicionamento inverso ao da C.R.Almeida no caso da telefonia celular – ocupar de maneira agressiva uma fatia do mercado antes ocupado pela Petrobrás, com atuação na exploração e no refino de petróleo inclusive no exterior (Gazeta Mercantil, 07/04/1998, pg. C.1).

¹⁵⁹ Carlos Suarez (o “S”), dono de 36 % das ações, pediu judicialmente a dissolução da sociedade após um conflito que chegou à agressão física com Mata Pires, genro do ex-governador da Bahia Antônio Carlos Magalhães e também dono de 36 % das ações. No final de 1996, Suarez deixou a sociedade. É dono de um patrimônio milionário, que inclui entre muitos outros, um apartamento de 1 milhão de dólares, uma ilha no litoral baiano avaliada em 2 milhões de dólares, 18 *jet skis* e uma frota de aviões que inclui até um caça reformado da força aérea norte-americana. (Cf. Revista Exame, 10/01/1996 e 20/11/96)

¹⁶⁰ O crescimento da OAS se fez em grande parte em território de “propriedade” da empreiteira paranaense C.R.Almeida. Seu dono, Cecílio Almeida decidiu abrir guerra à empresa baiana e, em 1994, contratou um escritório de detetives em Londres para seguir, rastrear e espionar durante 3 meses o agente da OAS na Europa, Raul Gigante. Este era responsável pela movimentação de uma rede de dinheiro clandestino no exterior (todos de caixa dois). Cecílio entregou então as informações à Polícia Federal e forneceu todos os dados necessários para que esta interceptasse Gigante em uma de suas vindas ao país. Os documentos apreendidos apontam entre outras coisas para ligações do dinheiro com campanhas políticas, inclusive a do então governador da Bahia Antônio Carlos Magalhães e do filho do ex-governador da Guanabara e do Rio de Janeiro Chagas Freitas (Revista Veja, 08/02/95).

Tabela 4: Participação das empreiteiras nas 500 maiores empresas privadas nacionais

1975		1979		1984		1989		1996	
No	Empresa	No	Empresa	No	Empresa	No	Empresa	No	Empresa
46	Média das 5 maiores	40	Média das 5 maiores	34	Média das 5 maiores	22	Média das 5 maiores	82	Média das 5 maiores
100	Média das 15 maiores	120	Média das 15 maiores	173	Média das 15 maiores	97	Média das 15 maiores	253	Média das 15 maiores
27	Camargo Corrêa (SP)	22	Andr. Gutierrez (MG)	16	Camargo Corrêa (SP)	10	Norb. Odebrecht (RJ)	76	OAS (BA)
40	Andr. Gutierrez (MG)	28	Norb. Odebrecht (RJ)	24	Andr. Gutierrez (MG)	19	Camargo Corrêa (SP)	79	Camargo Corrêa (SP)
45	Mendes Júnior (MG)	31	Camargo Corrêa (SP)	25	Norb. Odebrecht	20	C.R. Alm (RJ)	80	Andr. Gutierrez (MG)
51	Norb. Odebrecht (RJ)	34	Mendes Júnior (MG)	34	Mendes Júnior (MG)	27	Andr. Gutierrez (MG)	82	Norb. Odebrecht (RJ)
66	Servix (SP)	86	João Fortes (RJ)	70	C.R. Alm (RJ)	33	OAS (BA)	94	C.R. Alm (RJ)
72	CBPO (SP)	87	Cetenco (SP)	128	EIT (RN)	37	CBPO (SP)	169	CBPO (SP)
83	Cetenco (SP)	126	C.R. Alm (RJ)	133	Constran (SP)	39	Mendes Júnior (MG)	180	Queiroz Galvão (RJ)
118	Ferreira Guedes (SP)	139	Carvalho Hosken (RJ)	162	CBPO (SP)	58	Encol (DF)	288	Schahin Cury (SP)
119	Veplan (RJ)	147	CBPO (SP)	168	Queiroz Galvão (RJ)	112	Constran (SP)	297	Constran (SP)
123	Montreal (RJ)	161	Sade-Sul (SP) Italiana	218	João Fortes (RJ)	120	CNEC (SP)	345	Tenenge (SP)
126	Tenenge (SP)	166	Servix (SP)	229	Tenenge (SP)	164	Tenenge (SP)	380	Gafisa (SP)
133	Christ-Nielsen (RJ)	167	Queiroz Galvão (RJ)	259	Montreal (RJ)	175	EIT (RN)	390	FEM (RJ)
147	C.R. Alm (RJ)	184	Ecisa (RJ)	348	Sade (SP) Italiana	210	Tratex (MG)	430	EIT (RN)
170	Constr. Guarantã (SP)	213	Techint (SP) Panam.	392	OAS (BA)	212	Queiroz Galvão (RJ)	441	Cowan (MG)
183	Ecisa (RJ)	216	Convap (MG)	393	Concic (BA)	219	OAS Empr (BA)	461	Serveng-Civils (SP)
207	Asea Br. Boveri (SP)	218	Encol (DF)	405	Gomes de Alm (RJ)	271	Vega Sopave (SP)	499	Concrebrás (RJ)
223	Concretex (SP)	240	Montreal (RJ)	423	Mape (MT)	288	Ceesa (MG)		
224	Techint (SP)	251	Constran (SP)	446	Serveng-Civils (SP)	302	Convap (MG)		
237	Queiroz Galvão (RJ)	256	Serveng-Civil (SP)			325	Góes-Cohabita (BA)		
255	Hidroservice (SP)	266	Gomes de Alm (RJ)			337	Serveng-Civils (SP)		
269	Serveng-Civils (SP)	279	Hidroservice (SP)			347	Método (SP)		
298	Promon (SP)	289	Veplantec (RJ)			358	Montreal (RJ)		
299	Estacas Franki (RJ)	291	Tenenge (SP)			379	Lix da Cunha (SP)		
307	Constran (SP)	299	Esusa (RJ)			400	Concretex (SP)		
428	João Fortes (RJ)	318	Ferreira Guedes (SP)			406	Gomes de Alm (SP)		
483	Racz Constr (SP)	325	Concretex (SP)			463	Cowan (MG)		
484	Geovia (RJ)	330	Const. Guarantã (SP)			486	João Fortes (RJ)		
		344	Promon (SP)			499	Engemix (SP)		
		350	Alburq., Takaoka (SP)						
		368	Internac. de Eng (RJ)						
		373	EIT (RN)						
		377	União de Constr. (SP)						
		409	Christ-Nielsen (RJ)						
		452	Concic (BA)						
		458	Transpavi-Codrasa						
		471	Estacon (PA)						
		479	Brasileira de Eng. (RJ)						

Fonte: Revista Exame: 500 maiores empresa privadas nacionais. CD Rom de 1997.

Paralelamente, as consultoras e projetistas perderam posições durante todo o período. A lista de 1975 tinha 2 empresas de consultoria, a de 1979 apresentava 4 empresas, as de 1984 e 1989 apenas uma e a de 1996 nenhuma empresa desse tipo. A participação de empresas de fora do circuito Rio de Janeiro/São Paulo/Minas Gerais também oscilou ao longo do período, aumentando de nenhuma em 1975, para três em 1979, e quatro, em 1984, para cair em seguida para três em 1989, e duas em 1996.

As empresas líderes aparentemente melhoram sua posição relativa entre 1975 e 1989: as cinco empreiteiras mais bem colocadas ocupavam em média a 46ª posição em 1975, a 40ª em 1979, a 34ª em 1984 e a 22ª em 1989. Entre 1989 e 1996, no entanto, a posição média das cinco maiores passou a ser a 82ª, indicando que a partir do final da década de 1980 mesmo as empresas líderes viram sua situação piorar.

Assim, a década de 1980 representou um momento de crise para as empresas de construção (e mais ainda para as grandes projetistas), mas nessa conjuntura a situação das líderes do mercado melhorou com relação ao conjunto de economia. Na década de 1990, entretanto, todas as empresas do setor foram atingidas, inclusive as maiores.

5.4. As empresas do Rio de Janeiro

As grandes empresas que se lançaram ao exterior nas décadas de 1970 e 1980 eram exatamente as empresas líderes das grandes obras nacionais de transportes e energia nos anos 1960 e 1970, e se encontravam entre as mais bem sucedidas construtoras de estradas das décadas de 1940 e 1950. Com esse movimento de ascensão, as que não se articularam, assim como as empresas novas e pequenas, ocuparam e se estabeleceram nos mercados de obras de menor porte. Esses mercados se desenvolvem em níveis de poder mais baixos (nas quais se incluem as políticas urbanas) e articulam redes de relações distintas das normalmente acionadas pelas grandes empresas nacionais. Como veremos a seguir, a maior parte das vencedoras de licitações pertence à esfera local de empreiteiras. Observemos portanto o setor de obras públicas urbanas no Rio de Janeiro.

O setor das obras urbanas tem características um pouco diferentes das do setor nacional de engenharia pesada. As intervenções urbanas envolvem em geral obras menores e de baixíssima complexidade tecnológica, permitindo a participação de empresas ainda menos capitalizadas. As intervenções por outro lado são mais lentas relativamente que as de engenharia pesada, já que freqüentemente as empresas têm que trabalhar em áreas já ocupadas e que continuam sendo utilizadas durante as obras. Assim, essas empreiteiras têm que trabalhar em constante negociação com outros agentes privados e públicos, o que altera seu cronograma. Da mesma forma que nas obras de engenharia pesada, a demanda é estatal, assim como a regulação da concorrência e dos preços. Essas características dão a esse mercado um aspecto eminentemente político.

A história do setor também é ligeiramente distinta da anterior. Como já vimos no capítulo 2, as obras públicas no Rio de Janeiro já eram construídas por empresas privadas (nacionais e estrangeiras) desde o final do século XIX. Com a estruturação do setor estatal de infra-estrutura urbana nas primeiras décadas do século XX, as empreiteiras do Rio de Janeiro continuaram atuando, especializando-se e aumentando o seu porte. Assim, diferentemente do setor de construção pesada no nível nacional, constituído de forma gradativa apenas a partir de 1945, as obras urbanas já contavam com empresas de porte razoável desde o Estado Novo. Essas empresas foram por exemplo as responsáveis pelas obras viárias do centro e da zona sul carioca, assim como por inúmeras intervenções de saneamento.

Com a constituição das autarquias responsáveis pelas infra-estruturas urbanas (como o DNOS e o SFAE, já mencionados no capítulo 2) na década de 1940 e no início da seguinte, as empreiteiras passaram a dividir o mercado com os órgãos estatais, mas jamais deixaram de aparecer com destaque. A partir do final da década de 1950, a contratação de empresas de construção parece ter se tornado prática universal nos órgãos públicos cariocas e as obras executadas diretamente foram reduzidas até praticamente desaparecer. Kleiman (1994) realizou pesquisa pioneira sobre o setor de obras públicas no Rio de Janeiro entre 1938 e 1965, e nomes como Sociedade Brasileira de Urbanismo, Loureiro, Construtora Genésio, Cavo, L. Quattroni, Cotec, Empresa Nacional de Saneamento e Construtora C. Santos já apareciam com grande destaque ao longo das décadas de 1940, 1950 e início da de 1960.

As obras de saneamento, ainda segundo Kleiman, apresentaram uma especialização precoce e as empresas por elas responsáveis se limitaram a um grupo restrito e que pouco participa das outras intervenções. O autor inclui neste grupo, entre outras: Tetracap, Empresa Brasileira de Águas, Esc. Técnico L.A. Conceição, Esc. Técnico A.S. Reis/A. Nogueira, Construções Populares (depois Faulhaber Eng.), Cecob, Itapema e Civilsan. Dentre elas já podemos encontrar três empresas incluídas nos contratos da Cedae entre 1975 e 1996, que abordamos a seguir.

5.5. As licitações da Cedae

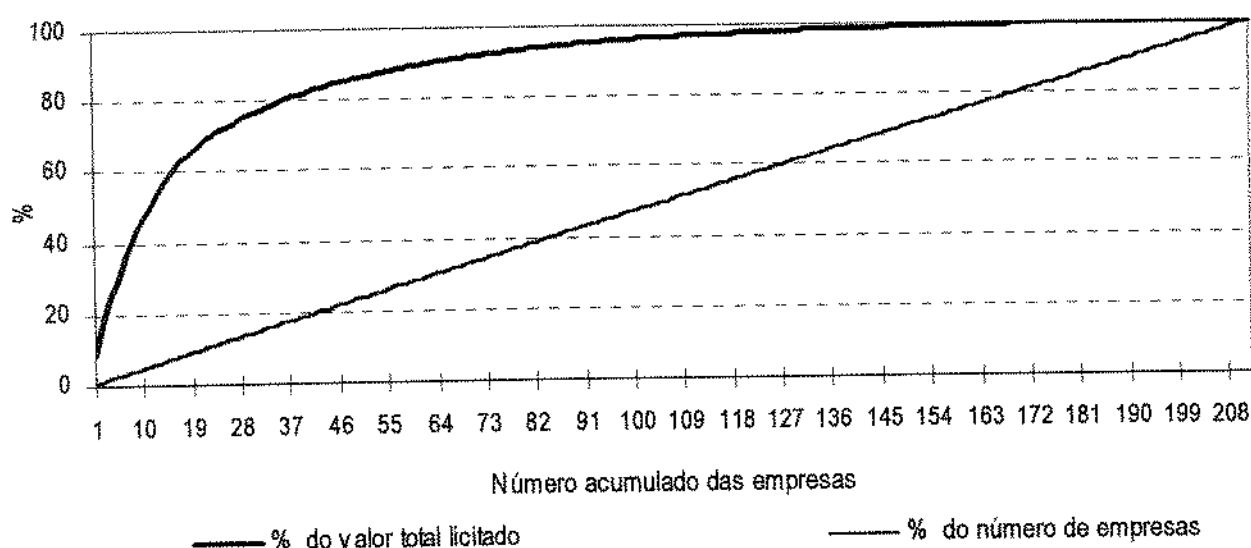
Durante o período analisado, a Cedae efetuou 777 contratos, vencidos por 212 empresas e consórcios.¹⁶¹ Em média, cada empresa obteve no período pouco menos de 4 contratos, com um valor total médio de 8,38 milhões de Reais. A concentração das vitórias foi muito grande: a empresa mais bem colocada (0,5 % do universo) venceu 8,5 % e as cinco primeiras (2,5 % do universo) cerca de 30 % do total investido. As 24 empresas mais bem colocadas (11,3 % do universo) venceram 71 % do valor total e as 62 mais bem colocadas (29 % do universo), venceram 90 % do valor total.

¹⁶¹ Para uma descrição da metodologia, ver Anexo 2.

A concentração é ilustrada pelo Gráfico 15 a seguir, que apresenta o valor total acumulado pelas cem maiores empresas (47 % do número de empresas e 96,3 % do total licitado). No gráfico pode-se observar comparativamente a evolução da proporção acumulada das empresas no total licitado e o número acumulado de empresas. Se a distribuição fosse absolutamente equânime, as duas curvas seriam coincidentes e iguais à curva relativa ao número de empresas e, quanto maior a distância entre elas, mais desigual é a distribuição (como no índice de Gini para a concentração de renda). A curva da participação no total licitado apresenta uma inclinação acentuada logo em seu início, quase cortando o eixo das percentagens em 10 %, para se suavizar rapidamente, a partir desse ponto. Esta inclinação indica a queda paulatina em importância das empresas vencedoras, à medida que se avança na classificação dos valores.

A diferença entre os valores das vitórias mostra uma defasagem significativa entre a 24ª e a 25ª empresas. Até este ponto, a diferença entre as vitórias de empresas consecutivas é maior que 1 milhão de Reais, passando a ser, em sua esmagadora maioria, inferior a 500 mil Reais, a partir desse ponto. Assim, esse ponto foi escolhido como fronteira para a seleção das empresas mais importantes, separando as 24 primeiras das demais 188.¹⁶²

Gráfico 15: Participação das empresas no total licitado

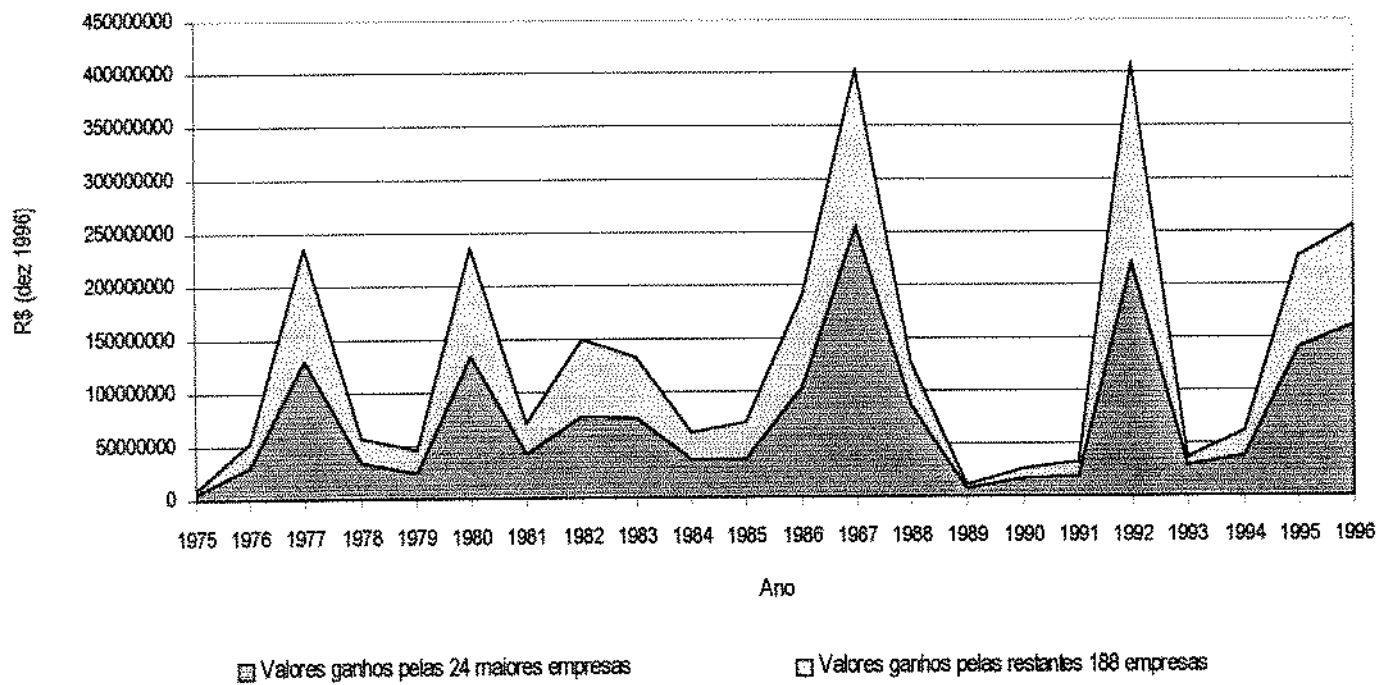


Fonte: Extratos de contratos da Cedae.

¹⁶² Uma análise de componentes principais elaborada com os perfis temporais dos contratos das 99 mais importantes empresas corroborou esse ponto de corte. O gráfico produzido com os dois primeiros fatores agrupou todas as empresas em uma única região, com exceção das 24 primeiras. Apenas a 52ª e a 88ª empresas não se agruparam com as demais (Consub Equipamentos e Serviços e Cimbre Construtora, respectivamente).

Essas empresas de maior proporção de vitórias apresentam um padrão temporal distinto das demais. O Gráfico 16 apresenta a evolução do total obtido pelas 24 maiores empresas comparado com os contratos assinados com as demais empresas. Esse gráfico nos permite observar uma dinâmica muito importante da política. As duas curvas apresentam comportamento análogo, sendo os movimentos de ascensão e queda paralelos, exceto pelos momentos de pico. Nos momentos de grande elevação dos recursos, a curva das demais empresas se destaca, reduzindo significativamente a proporção dos recursos contratados com as empresas mais importantes. Isso significa que do total investido por ano, uma proporção mais ou menos fixa é sempre contratada com as empresas muito importantes (entre 80 e 90 %). Quando os recursos são mais abundantes, as empresas que têm menor participação na política conseguem obter uma proporção maior de contratos, elevando sua participação de 10/20 % para até 50 %. A fatia das grandes, no entanto, está sempre garantida.

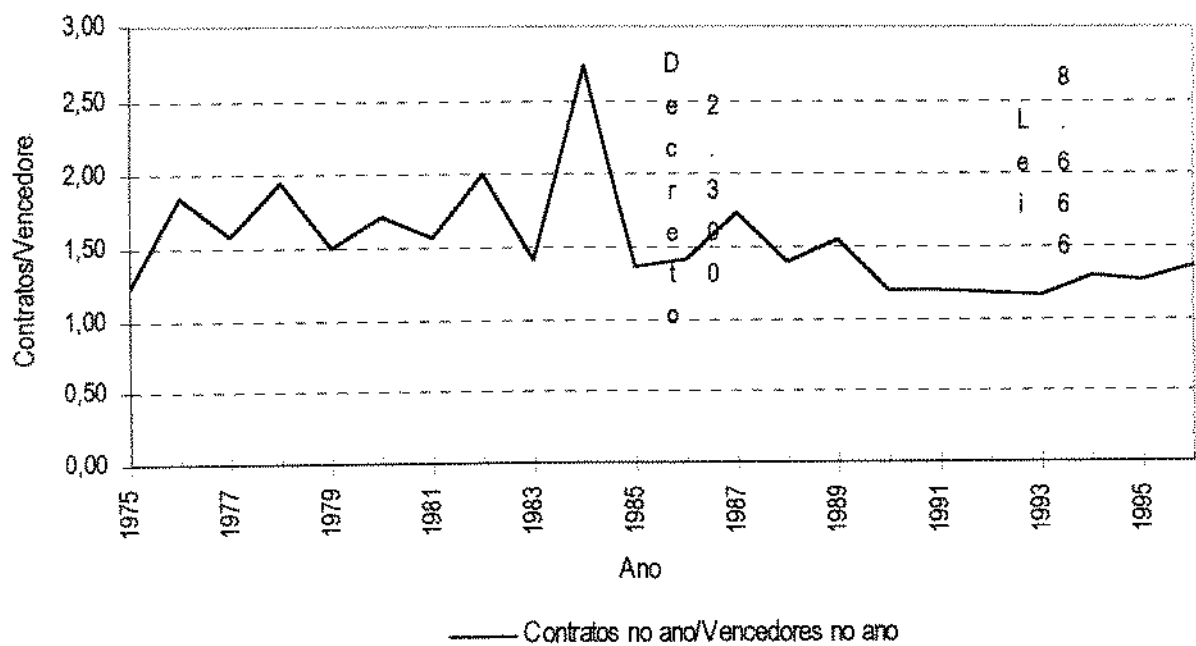
Gráfico 16: Valores por tipo de empresa



Fonte: Extratos de contratos da Cedae.

Analisemos agora mais detidamente a concentração das vitórias. De ano para ano o número de vencedores e o número de contratos variam muito, dificultando a análise da concentração de vitórias no decorrer do tempo. Assim, foi construído um Índice de concentração, que mostra apenas a variação relativa entre as duas curvas no tempo, realizando a divisão do número de contratos assinados em um dado ano pelo número de empresas distintas vencedoras de licitações nessa ano. O Gráfico 17 apresenta a evolução da concentração das vitórias, fornecendo informações extremamente interessantes que destacam a importância de variáveis institucionais. No conjunto do período, a curva apresenta uma tendência decrescente. Em um primeiro momento, entre 1975 e 1984, a tendência é de suave elevação, mesmo descontando-se as variações anuais. A partir desse ponto, pode-se observar uma queda nítida quase contínua, que apenas nos três últimos anos do período parece ter sido revertida.

Gráfico 17: Concentração dos contratos



Fonte: Extratos de contratos da Cedae

Considerando os três arcabouços legais apresentados anteriormente, podemos observar que a queda é mais consistente a partir da promulgação da primeira legislação específica de licitações em 1986. Depois desse ano, a concentração apresentou uma tendência sólida à queda que permaneceu até 1993, indicando que o estabelecimento de regras a nível nacional, ao menos no caso estudado, causou uma democratização na contratação de empresas privadas pelo poder público. Em 1993 uma nova legislação foi promulgada, apresentando como já vimos características bem mais rígidas. Nos três últimos anos do período regidos por essa última legislação, a concentração das licitações aumentou. Embora pequena,

essa elevação parece comprovar o argumento dos que sustentavam que as exigências dessa legislação eram excessivas, o que teria levado a uma elitização do mercado.

A concentração das vitórias por administração estadual segue basicamente a mesma lógica do arcabouço institucional. Os governos Faria Lima, Chagas Freitas e Brizola (primeiro governo) apresentam níveis de concentração altos (médias de cerca de 1,7 contratos por vencedor). Os governos Moreira Franco e Brizola (segundo governo), regidos pelo Decreto 2.300, foram marcados por patamares mais baixos e em queda (médias de 1,5 e 1,2 contratos por vencedor) e o governo Marcelo Alencar, regido pela Lei 8.666, apresentou nova elevação (média de 1,5 contratos por vencedor).

5.5.1. Os maiores vencedores

A lista dos principais vencedores da política indica as empresas de maior destaque do setor no Rio de Janeiro. É interessante mencionar que a maioria das empresas citadas como importantes nas entrevistas com profissionais do setor está incluída nessa listagem. São também principalmente essas empresas que aparecem na rede de relações do setor como ligadas a engenheiros e organizações. A Tabela 5, na próxima página, apresenta as empresas e seus totais anuais obtidos em contratos.

É possível observar três grupos de empresas distintas. O primeiro grupo inclui as que apresentam vitórias durante todo o período, acumulando não apenas grande valor total mas também grande número de contratos de baixo valor médio. Nesse grupo estão a Yamagata (2^o em valor total mas campeã em número de contratos – 57), a Faulhaber (7^o em valor e 2^o em número de contratos – 34), a Collet & Sons (a 8^o em valor e 20 contratos) e a Construtora Anápolis (12^o em valor e 28 contratos). A Companhia de Administração do Anil (17^o em valor e 22 contratos) também apresenta um conjunto de contratos bastante distribuído, mas começa a aparecer apenas em 1984. Vale destacar que a Yamagata é a empresa mais regular e praticamente a única a se fazer presente com destaque em todo o período.

Um segundo grupo inclui as empresas com valor total elevado, mas pequeno número de contratos. O mais importante contingente desse grupo aparece no final do período. Entre as empresas que fazem parte desse grupo estão a Carioca (1^o em valor e 15 contratos), a Andrade Gutierrez (3^o em valor e 2 contratos), a Queiroz Galvão (11^o em valor e 11 contratos), a H. Guedes (13^o em valor e 11 contratos), o Consórcio Multiservice/Emissão (15^o e 9 contratos em um ano), a Emsa (16^o em valor e 3 contratos), a Esfera (19^o em valor e 5 contratos), a OAS (21^o e um contrato), a Construtora Metropolitana (22^o e 4 contratos), a Concic (23^o em valor e 5 contratos) e a Asea Brown Boveri -ABB (24^o e 4 contratos).

Tabela 5: Valores totais de contratos por empreiteira

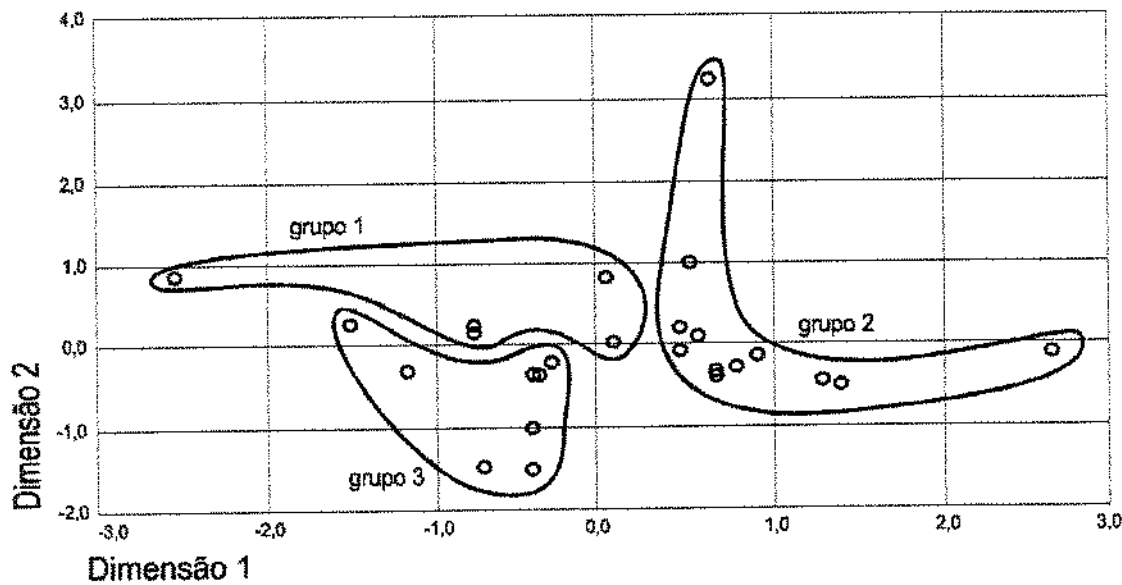
Empresa vencedora	Ano																								Total
	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996			
Carloca Christiani-Nielsen	-	-	-	-	-	-	-	-	4.997	-	2.138	-	-	21.070	14.483	-	-	12.10	80.757	-	-	8.980	-	144.525	
Yanagata	462	2.863	18.982	9.222	-	24.235	3.647	14.789	2.039	920	-	-	2.331	8.384	3.708	2.092	-	11.049	474	-	-	3.053	108.320		
Const. Andrade Gutierrez	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	32.527	-	-	61.837	-	94.364		
Fercon	1.138	1.274	2.867	5.139	-	3.642	3.648	12.685	26.170	-	2.822	3.861	9.408	2.176	-	5.426	-	-	-	-	-	-	80.257		
Itapema	408	7.510	54.782	-	3.622	8.862	-	1.711	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	76.865		
SIT	407	11.048	6.765	570	255	5.559	1.598	2.991	-	1.057	2.648	25.581	7.445	278	-	-	-	-	-	-	-	-	66.202		
Faulhaber	-	-	-	-	-	16.335	-	10.942	3.586	2.231	779	1.948	1.099	2.451	-	946	-	20.033	-	214	-	3.605	66.140		
Collet & Sons	-	-	7.075	1.076	-	-	-	271	-	-	2.625	3.864	19.171	1.438	465	1.269	-	261	4.421	720	-	15.359	58.016		
Transpavi-Coctrasa	-	-	12.251	-	15.572	17.625	4.697	4.973	1.882	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	57.000		
Serveng-Civilsan	-	-	-	-	-	11.965	-	3.596	-	1.164	4.996	29.026	-	-	-	-	-	-	-	-	1.027	527	52.300		
Const. Queiroz Galvao	-	-	-	-	-	-	-	-	5.877	11.906	-	-	-	-	-	-	-	30.998	-	-	-	-	48.781		
Const. Anápolis	-	-	3.002	630	386	4.186	2.684	4.048	11.120	-	3.175	5.632	12.003	-	-	-	-	-	-	167	304	211	47.559		
H. Guedes	-	-	-	-	-	-	-	4.784	-	3.673	4.774	-	14.295	1.703	-	-	-	-	-	-	13.567	3.161	45.957		
Soumayer	269	-	-	2.721	-	6.720	3.217	10.502	1.884	477	1.514	2.231	6.245	2.154	-	-	-	553	-	-	-	-	38.487		
Multiservice/Emissão (constr.)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	34.547		
EMSA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	33.863	33.863		
Comp. de Eng. e Adm. do Anil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.730	-	-	22.951	517	-	627	885	414	3.061	389	-	-	31.576		
Erco	-	-	-	-	-	-	6.528	-	-	-	-	7.996	10.004	1.752	105	336	-	-	-	-	-	-	26.720		
Esfera	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.466	15.799	2.082	-	-	-	-	-	-	-	-	23.348		
Soma	712	1.947	560	2.290	1.767	3.053	1.845	223	1.848	-	-	2.482	4.252	1.516	-	-	-	-	-	-	-	-	22.495		
OAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21.310	-	-	21.310		
Const. Metropolitana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.751	-	1.419	511	-	-	-	11.566	-	-	-	-	21.247		
Condic	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8.288	7.460	-	15.748		
ABB - aseaa brown boveri	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10.812	3.854	517	15.183		
Total das 24 maiores	3.396	24.672	106.254	23.619	21.602	102.182	27.874	71.516	59.403	24.158	33.223	88.088	147.492	39.445	4.278	10.69	12.98	188.157	18.769	34.943	93.691	94.367	1.230.809		

Fonte: Extratos de contrato da Cedae.

O terceiro grupo inclui as empresas com valores totais expressivos, mas participação apenas em parte do período. Esse grupo inclui a Fercon (4^o em valor com 21 vitórias até 1990), a SIT (6^o em valor com 23 contratos até 1986), a Soumayer (14^o em valor e 20 contratos até 1988), a Erco (18^o em valor e 10 vitórias até 1990) e a Soma (20^o em valor e 26 contratos até 1988), todas elas com grandes números de vitórias de valor médio baixo até aproximadamente a metade do período. Outras empresas também apresentam um perfil interrompido no meio do período, mas suas vitórias estão concentradas em um menor número de contratos de alto valor médio, como a Itapema (5^o em valor com 8 vitórias), a Transpavi-Codrasa (9^o em valor com 12 contratos) e a Serveng-Civilsan (10^o em valor e 9 vitórias). A Serveng-Civilsan retornou no final do período com vitórias de pequena monta. As empresas desse grupo em sua maioria faliram ou pararam de operar durante o período: a Itapema, a SIT, a Soumayer, a Transpavi-Codrasa e a Soma. Caso tivessem operado durante todo o período, teriam perfis similares às incluídas no primeiro grupo.

Para uma melhor identificação dos tipos de empresas, a distribuição dos perfis foi submetida a uma análise de componentes principais e os dois primeiros fatores foram plotados um contra o outro.¹⁶³ O resultado é apresentado na Figura 1. O primeiro fator (eixo dos x) separa poucas vitórias concentradas (valores positivos) de muitas vitórias dispersas (valores negativos). O segundo (eixo dos y) separa aproximadamente a concentração das vitórias no final do período (valores positivos) da concentração no início do período (valores negativos).

Figura 1: Tipos de empreiteiras segundo o padrão de vitórias



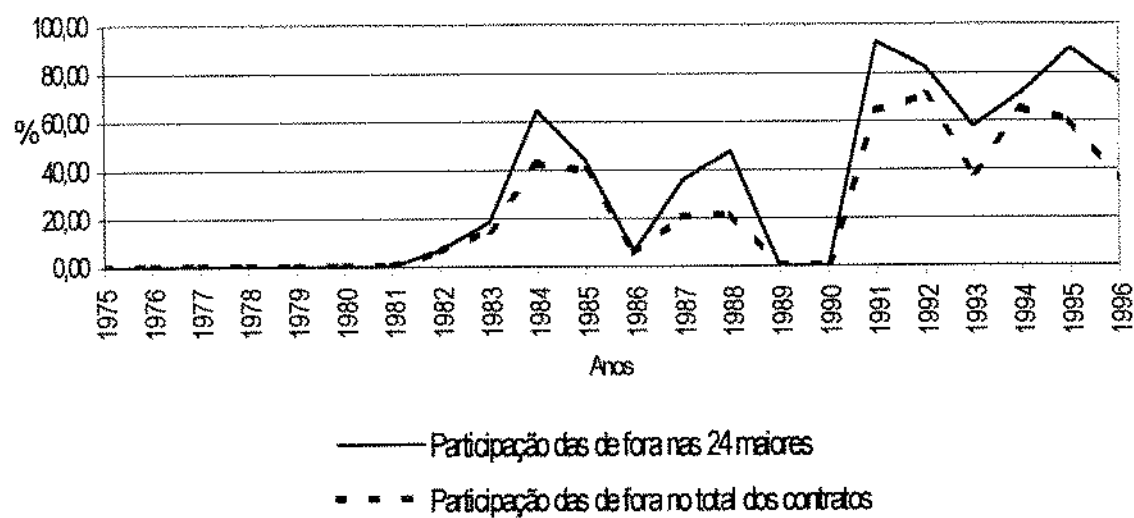
Fonte: Extratos de contratos da Cedae.

¹⁶³ Para detalhes da metodologia, cf. Dunteman (1989), Johson e Wichor (1992) e Hamilton (1993).

No gráfico é possível se observar a presença dos três grupos descritos acima, ficando nítido como o terceiro grupo se aproxima do primeiro, podendo se dizer que constitui um sub-grupo com perfis interrompidos pela retirada da empresa do setor. As empresas que foram citadas nas entrevistas com profissionais da comunidade do saneamento como tendo maior quantidade de vínculos no interior do campo são justamente as incluídas nos grupos 1 e 3. Essas empresas são as integrantes típicas do setor saneamento e têm nas obras contratadas pela Cedae uma de suas principais fontes de valorização. Vale ainda ressaltar que três dessas empresas constam das listas de empresas do setor contratadas para a execução de obras públicas de saneamento, antes de 1965, levantadas por Kleiman (1994): Itapema, Faulhaber e Civilsan (agora Serveng-Civilsan).

As demais empresas, incluídas no segundo grupo, têm participação mais esporádica e apresentam um perfil de vitórias menos contínuo e com maiores flutuações ao longo do tempo. Trata-se de empresas não pertencentes ao setor saneamento em nível estadual, que em algum momento durante o período se interessaram pelas obras da Cedae. Pela própria definição desse segundo grupo, suas empresas têm apresentado vitórias mais concentradas nos anos recentes, como pode ser visto no Gráfico 18. Sua participação era nula até 1982, passou por ciclos de elevação entre 1983 e 1985 e 1987 e 1988, para voltar a subir até níveis ainda mais altos entre 1991 e 1996. Nesses anos, as empresas de fora chegaram a vencer 71 % do total dos investimentos em 1992 e mais de 90 % do valor contratado com as 24 mais importantes empresas em 1991 e 1995.

Gráfico 18: Participação das empresas de fora nos contratos



Fonte: Extratos de contratos da Cedae.

O perfil das vitórias dessas empresas mostra que durante o período ocorreu no setor de obras de saneamento no Rio de Janeiro a entrada de empresas de maior porte que atuam tipicamente em obras federais. Isso pode ser comprovado pelo capital médio das empresas vencedoras: no período entre 1975 e 1986, o capital médio das vencedoras era de cerca de 42 milhões de reais, passando para 55 milhões, entre 1991 e 1994, e 59 milhões, em 1995/96. O origem das empresas vencedoras também mudou, aumentando a presença de empresas com sede fora do Rio de Janeiro: nos cinco primeiros anos do período, as empresas de fora apareceram 12 vezes, as do Rio de Janeiro 15 vezes e as de Niterói 6 vezes; nos últimos cinco anos as de fora apareceram 19 vezes, as do Rio de Janeiro, 12 vezes e as de Niterói, apenas 2 vezes.

No quadro de crise que caracterizou, como já vimos, o mercado de obras públicas em nível nacional no final dos anos 1980, as empresas de grande porte passaram a participar da lista de vencedores dos certames da Cedae. Parece improvável que empresas desse porte já tivessem tentado entrar no mercado anteriormente sem obter sucesso. É quase certo que antes dos anos 1990 as empresas de grande porte estavam envolvidas com empreendimentos de maior porte, mais intensivos em equipamentos e tecnologias e mais lucrativos, não apenas pelos valores unitários mais elevados, mas também pela maior velocidade de execução, como estradas, usinas hidrelétricas e outros.

Observemos agora as dimensões espaciais das estratégias das empresas.

5.5.2. A localização e o escopo das obras das maiores vencedoras

A distribuição espacial e do escopo das vitórias das empresas também indicam alguns fenômenos interessantes. Algumas empresas apresentam concentração em determinados serviços. Esse é o caso da Collet & Sons e da ABB, ambas envolvidas com serviços eletro-mecânicos. A primeira apresenta grande concentração de contratos em obras de elevatórias e equipamentos elétricos de estações de tratamento, embora também tenha realizado obras de redes. A segunda, ao contrário, aparece apenas como fornecedora de equipamentos elétricos para a estação do Lameirão (margem esquerda da Baía da Guanabara). Também a Construtora Metropolitana apresenta aparentemente especialização em um tipo de obra, tendo vencido apenas contratos para reposição de pavimento e apoio a serviços de operação e manutenção de redes. A SIT também apresenta concentração significativa, neste caso, em serviços de implantação de ligações domiciliares e hidrômetros.

Outras empresas apresentam alta concentração em poucas localizações espaciais. A Andrade Gutierrez venceu apenas dois contratos, ambos em estações de tratamento (e ambos com valores unitários altíssimos). Essas obras apresentam características muito particulares, visto que são mais intensivas em equipamentos e tecnologia do que as obras de redes e tubulações em geral, além de serem concentradas

no espaço. Isso torna mais fácil implantar um canteiro único e mais controlado que pode permitir uma organização mais industrial do processo de trabalho.

Seria de se supor que essa fosse a estratégia de todas as empresas muito grandes presentes em nossa lista. No entanto, isto não acontece. A empresa Queiroz Galvão, por exemplo, a 7ª empresa de construção civil do país em 1996 (Cf. Exame, 1997), realizou obras na Estação de Tratamento do Guandu envolvendo 65 % de seu total, mas o restante se distribui por várias obras em favelas (totalizando 19%) e serviços de reposição de pavimento no Rio e em Niterói (cerca de 16 %). Da mesma forma, a empresa OAS, a maior do país em 1996, obteve apenas um contrato de enorme valor – o saneamento da favela da Rocinha. A empresa Serveng-Civilsan, que também é uma das maiores do Brasil (15ª em 1996), apresentou uma localização de obras dividida entre a Estação de Tratamento do Guandu (20%) e favelas de grande porte – o complexo da Maré (80% do seu total). Isso indica que ao contrário do que se considera correntemente, as favelas, desde que apresentem escala e volume de obras, também apresentam atratividade para empresas muito grandes (da escala das maiores do país), ao menos quando o mercado nacional de obras pesadas se encontra em crise¹⁶⁴

Com elevada concentração espacial também podem ser apontadas as empresas Concic - em favelas; Esfera s/a - em favelas e na Baixada Fluminense; e Emsa - na implantação de redes de esgotos em São Gonçalo. A Esfera venceu 5 contratos, todos concentrados entre os anos 1986 e 1988. A Emsa, uma empresa de Goiás, venceu apenas contratos em 1996 no Programa de Despoluição da Baía da Guanabara em São Gonçalo, no valor total de cerca de 35 milhões de reais.

A Multiservice, vale registrar com destaque, venceu três contratos de estudos e monitoramento do Emissário Submarino da Barra da Tijuca em 1987 e 1988 no valor de 4,5 milhões de Reais, um pequeno contrato de gerenciamento do Programa de Despoluição da Baía em 1996, e ganhou (em consórcio com a Emissão) 5 contratos de instalação e leitura de micromedidores em 1996, no valor total de cerca de 34 milhões de Reais.

As demais empresas - a Carioca, a Companhia do Anil, a Anápolis, a Erco, a Faulhaber, a Fercon, a Itaperna, a Soma, a H. Guedes, a Soumayer, a Transpavi e a Yamagata, apresentam um padrão bastante disperso de contratos, não sendo possível determinar por meio das vitórias uma estratégia das empresas de inserção no setor.

Dentre as empresas mais importantes da Cedae podemos encontrar, portanto, três grupos distintos com relação à localização e aos escopo das obras: uma maioria que realiza todos os tipos de serviços em todos os espaços da cidade, algumas empresas especializadas em certos serviços e outras que dão

¹⁶⁴ Essa informação é corroborada pelo conjunto de empreiteiras vencedoras de licitações do Prosaneer em todo o país. Como já explicado, trata-se de um programa nacional para a implantação de obras em favelas. A lista das vencedoras em todo o país inclui a OAS e a Odebrecht, entre outras.

preferência a determinadas atividades e localizações. As primeiras coincidem aproximadamente com as empresas que já havíamos caracterizado como típicas do setor e que têm a política de saneamento como principal campo de atividade. O segundo grupo inclui especialistas temáticos, que realizam serviços verdadeiramente especializados e incluem tanto empresas típicas do setor (Collet e SIT), que são fornecedoras desses serviços durante todo o período, quanto empresas de fora (ABB e Metropolitana), que participaram da série histórica pontualmente.

As empresas do último grupo, que coincidem aproximadamente com as empresas caracterizadas como de fora do setor no Rio, merecem um pouco mais de atenção. Seu comportamento pode ser explicado por duas razões: buscam condições específicas de lucratividade associadas às características de uma certa atividade, como as obras em estações de tratamento; ou conseguem vencer mais facilmente licitações específicas em certo momento, por ter acesso especial a informações em um setor da companhia em um período de tempo determinado. As empresas de grande porte típicas das obras nacionais de construção pesada vencem de forma concentrada e encontram-se no primeiro caso, escolhendo os serviços e localizações que podem garantir as remunerações mínimas que tornam atrativa sua entrada no setor. As empresas de menor porte com ligações tênues nas redes da comunidade, mas vínculos esporádicos muito fortes em um determinado momento, estão no segundo caso. Esse ponto será retomado no capítulo 8.¹⁶⁵

5.6. Empreiteiras e política pública no Rio de Janeiro

Podemos então resumir a distribuição das vitórias nas licitações da Cedae como extremamente concentrada. Essa concentração tem-se reduzido de forma sistemática pela presença e aprimoramento dos regimes legais que regulam as licitações. Apesar disso, as empresas mais importantes parecem receber uma proporção de investimentos garantida. As empresas menores só conseguem vencer maiores proporções dos contratos quando os recursos abundam no setor.

As vitórias das maiores ganhadoras indicam existir: (i) empresas típicas do setor saneamento, que vencem durante grande parte do período, um número elevado de contratos; e (ii) empresas de fora, que entram no setor de forma mais esporádica e obtêm contratos de alto valor relativo. As empresas típicas do setor saneamento do Rio de Janeiro são empresas locais de porte médio. Dentre as 13 empresas consideradas como próprias do setor, apenas 2 aparecem em algum momento na lista nas 500 maiores empresas

¹⁶⁵ Vale acrescentar que uma outra rede possivelmente importante une empresas de construção e empresas de urbanização/incorporadoras, isto é, as construtoras da infra-estrutura e as construtoras do quadro construído urbano em geral. Não foi possível a obtenção de dados sistemáticos sobre essas relações, mas ao menos em um caso uma importante empreiteira do setor saneamento tem uma empresa coligada que trabalha com urbanização. Trata-se da Yamagata Engenharia, cujos donos também controlam a Planurbs S.A. Em meados dos anos 1980, essa empresa tinha loteamentos em Duque de Caxias e Niterói (Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Parte V, 23/10/85).

privadas nacionais durante o período. As empresas do setor são exatamente as mais ligadas à comunidade de profissionais de saneamento no Rio de Janeiro.

As empresas de fora do setor que entram na política de saneamento, por outro lado, incluem, ao menos em parte, algumas das mais importantes empresas do país. Dentre as 11 empresas de fora, 6 aparecem em algum momento na lista das 500 maiores empresas privadas brasileiras. Durante o período estudado, é nítido um aumento da proporção de vitórias das empresas de fora, assim como uma elevação no capital médio das vencedoras, o que demonstra a entrada das empresas nacionais de grande porte no setor saneamento no Rio de Janeiro no início dos anos 1990, provavelmente em resultado da crise do mercado federal de obras públicas.

Os dois padrões observados indicam uma organização hierárquica dos vários níveis do setor no país. Os níveis do setor (e suas redes) são organizados em escalas hierárquicas nas quais empresas de níveis superiores, considerando as condições de seus mercados, invadem os mercados locais, deslocando as empresas locais mais importantes ali presentes.¹⁶⁶ As empresas locais, por seu lado, controlam seu mercado em condições normais, mantendo a maioria das empresas desse mercado na sua periferia.

Como veremos nos próximos capítulos, o padrão das vitórias é explicado não pelo capital das empresas, como seria de se prever por uma explicação basicamente econômica, mas, ao contrário, ele é em grande parte dependente das redes de relações nas quais essas empresas estão inseridas. Em condições normais, a participação na rede e as posições relativas das burocracias e dos atores políticos - e não o tamanho do capital da empresa - explicam as vitórias. Nos momentos em que as grandes empresas invadem o setor local, entretanto, o capital consegue sobrepujar as estruturas de vínculos construídos ao longo dos anos pelas empresas locais. Ao contrário do que seria de se prever por uma explicação simplesmente relacional, os vínculos também podem ser comprados.

¹⁶⁶ Essa idéia de hierarquia encontra paralelo com a utilizada por Padgett (1981) na elaboração de um modelo analítico para o estudo da produção do orçamento. Mas embora sua hierarquia também não seja formalizada, a institucionalização muito maior das organizações e procedimentos, no caso estudado pelo autor, torna a relação entre os conceitos apenas remota.

Parte III: O setor saneamento e sua rede

Capítulo 6. O setor saneamento no Rio de Janeiro e a Cedae

Este capítulo trata da comunidade dos engenheiros no Rio de Janeiro e a constituição do setor até meados da década de 1970, quando ocorreu a criação da Cedae. A descrição e caracterização do setor retratam a comunidade que se desenvolveu nas décadas seguintes, centrada principalmente na Cedae. A análise da estrutura que dá base à Cedae como organização, realizada neste e nos dois capítulos que se seguem, permite desvendar importantes processos do funcionamento das organizações no Brasil, assim como iluminar os micro-processos que estruturam a elaboração e implementação das políticas públicas no país.

O capítulo se inicia com a caracterização da comunidade profissional do saneamento no Rio de Janeiro, quando da criação da Cedae, que inclui o papel e a interrelação das entidades representativas presentes no setor, assim como as escolas de engenharia. A segunda parte, utilizando a análise de redes, mostra a estruturação dos padrões de relações no interior das três empresas que em 1975 dariam lugar à Cedae, assim como a interpenetração das três redes no momento da fusão.

As redes de relações são dinâmicas, sendo seus padrões alterados ao longo do tempo pelo estabelecimento de vínculos entre os indivíduos, tanto conscientes quanto inconscientes. A superposição complexa das ações de pessoas, grupos e organizações transforma continuamente a rede, alterando seus padrões de relação, a distribuição de suas densidades, assim como as posições de cada entidade na estrutura do campo. Dessa forma, quando da fusão das empresas, suas três redes foram colocadas em contato direto, iniciando um processo paulatino de fusão e interpenetração que levou quase dez anos para alterar significativamente a conformação do campo, e mesmo em meados da década de 1990 ainda era visível.

A terceira e última parte do capítulo mostra a conformação inicial da rede inteira da Cedae logo no momento da fusão, quando as três redes foram compulsoriamente colocadas em contato, analisando os padrões de relacionamento dos engenheiros e grupos de técnicos no interior da empresa recém criada.

6.1. A comunidade dos engenheiros: as associações representativas e as escolas

A comunidade profissional da área de saneamento no Rio de Janeiro é constituída por inúmeras entidades. Elas serão estudadas a partir de agora, primeiro separadamente e depois de forma interrelacionada.

A entidade dos empreiteiros no setor, a AEERJ – Associação do Empreiteiros do Estado do Rio de Janeiro, não se envolve, ao menos de forma oficial, em discussões sobre políticas públicas. Sua influência sobre o setor se fez sentir pelo menos em alguns episódios, mas estes se restringem a ações em momentos muito específicos visando a manter (ou ampliar) a fatia de mercado das obras públicas para suas associadas, e não, a discussões sobre os rumos das políticas.¹⁶⁷ Este é caso no momento atual de perspectivas de privatização dos serviços, quando a entidade tem se posicionado de forma mais ativa sobre modelos de gestão em seminários e outros eventos.¹⁶⁸

Conhece-se pelo menos um episódio importante de mobilização coletiva dos empreiteiros através de sua associação que teve consequências para o conteúdo das políticas da Cedae. No final da década de 1980, o governo Moreira Franco decidiu construir, a partir de estudo realizado pela empresa de consultoria Engevix, uma nova estação de tratamento a montante do Guandu, denominada Marajoara. A licitação das obras foi cercada de protestos por parte da comunidade dos empreiteiros do Rio de Janeiro representados pela AEERJ, que sustentavam que a licitação já estaria dirigida para a Mendes Junior e a Andrade Gutierrez, duas empresas de fora da comunidade local dos empreiteiros. A entidade procurou o Clube de Engenharia (cujá importância será discutida ainda nesta seção), que passou a apoiá-la na tentativa de impugnar o processo.

Efetivamente, antes da abertura das propostas, o resultado já era de conhecimento de um jornalista da “Folha de São Paulo”, que o publicou em anúncio nos classificados do jornal. Quando isso veio a público, a licitação foi cancelada. Com a troca de governo, o presidente do Clube durante a licitação – Hildebrando Góes, foi escolhido como novo presidente da Cedae. Ele cancelou a construção da estação e iniciou a ampliação da estação do Guandu a um custo muito inferior.¹⁶⁹ Para diversos engenheiros da empresa, nem mesmo essa ampliação seria necessária se fosse implantado um programa de controle de perdas nos sistemas da região metropolitana, já que hoje cerca de 40 % da água produzida é perdida.

¹⁶⁷ Nesse particular vale acrescentar que a fusão entre os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro se deu em março de 1975, enquanto a AEERJ foi fundada em 25 de julho do mesmo ano. Os empreiteiros são rápidos em acompanhar as mudanças institucionais que possam alterar o “encaixe” das suas formas de organização com o desenho das instituições estatais, conhecendo na prática a importância da adequação institucional discutida por Skocpol (1992).

¹⁶⁸ Cf. por exemplo a palestra do presidente da AEERJ no Clube de Engenharia - Bogocian (1997).

¹⁶⁹ Nas licitações subsequentes para a ampliação do Guandu foram vitoriosas principalmente a Carioca, a Andrade Gutierrez, a Queiroz Galvão, a Faulhaber, a Yamagata e a ABB.

Apesar da presença de diretores de algumas das empresas privadas mais importantes do setor na presidência da AEERJ, configurando uma proximidade da entidade com os empreiteiros que atuam em obras de saneamento, sua participação em discussões de política é muito pequena.¹⁷⁰ Também não é possível afirmar que o padrão predominante de relacionamento da empresa estatal com o setor privado envolva um *lobby* organizado e coletivo da parte dos empreiteiros (como representação do setor de obras públicas). O que predomina é a pressão individual de empresas, utilizando seus canais de conhecimento pessoal específico, acionando a já citada permeabilidade disseminada e dispersa do Estado.

A exemplo da entidade dos empreiteiros, as associações de caráter sindical - Sindicato dos Engenheiros e Sindicato dos Urbanitários, não se envolvem diretamente em discussões de política pública. Isto difere do padrão nacional, onde algumas entidades como o "Coletivo Nacional dos Trabalhadores de Saneamento e Meio Ambiente" têm se envolvido ativamente em discussões sobre os rumos da política nacional.¹⁷¹ No caso do Rio de Janeiro, a ação sindical no setor se iniciou durante o primeiro governo Brizola, especialmente através do Sindicato dos Urbanitários e de seu então presidente Luis Carlos Machado (mais tarde candidato a deputado estadual pelo PDT e hoje deputado pelo PSDB). Mesmo nos momentos de mais intensa atividade, no entanto, os sindicatos não se envolveram em discussões de política.

A penetração sindical na Cedae é bastante pequena, especialmente entre os engenheiros. Estes há muito tempo se articulam em uma entidade da qual não participa a maior parte dos funcionários da empresa - a Associação dos Empregados de Nível Universitário da Cedae - ASEAC.¹⁷² Essa entidade sempre teve um caráter mais recreativo e social, celebrando convênios com empresas nas quais os funcionários têm desconto, além de promover eventos. Nos últimos dois ou três anos, entretanto, a entidade tem se envolvido em questões de política pública, em grande parte em resposta ao processo de privatização da empresa, sempre negado mas sempre presente nas ações do governador Marcelo Alencar. A ASEAC se constitui hoje no mais importante ator local na oposição à privatização da empresa (juntamente com a Abes Nacional), articulando intensa campanha e elaborando estudos de forma a definir um modelo para sua gestão. Nessa luta, a entidade acabou conseguindo vitórias jurídicas significativas, como a suspensão

¹⁷⁰ Durante o período foram presidentes da AEERJ: 1975-77 - Ivan da C. Brito (Erco); 1977-80 - Francismar Barbieri (Urb. Barcelos); 1980-83 - Ricardo Backheuser (Carioca Eng.); 1983-85 - Edmer P. Lopes (Const. União); 1985-92 - Ivan da C. Pinto (Erco); 1992-94 - Roberto da C. Coimbra (Koteka-CBC); 1994-96 - Francismar Barbieri (Urb. Barcelos); e 1996-1998 - Francis Bogocian (Geomecânica). A Erco, a Carioca e a Urb. Barcelos fazem parte da lista das vencedoras da Cedae, estando as duas primeiras, entre as empresas mais bem sucedidas.

¹⁷¹ Sobre sua atuação, cf. Cordeiro (1995 e 1997).

¹⁷² Da mesma forma que na comunidade como um todo, a participação na ASEAC é em sua maioria de engenheiros, mas também estão presentes profissionais de áreas como direito, contabilidade, economia, química, entre outras. A hegemonia dos primeiros, entretanto, é inegável, e mesmo inquestionada pelos demais técnicos.

A idéia de se constituir uma associação, principalmente de lazer, utilizando o grau de instrução como forma de distinção e exclusão demonstra a presença e importância da "visão hierárquica" do setor e da sociedade, abordada no final do Capítulo 4.

das licitações na região dos Lagos e na Barra da Tijuca, mas tudo indica que uma alteração drástica na forma de funcionamento da empresa é inevitável. Aparentemente como parte da estratégia de resistência, a presidência e a vice-presidência da entidade foram entregues a técnicos aposentados, tendo o vice-presidente uma passagem significativa pela política partidária e pela formulação de políticas para o setor desde a década de 1960.¹⁷³

Para os funcionários entrevistados, a própria escolha do presidente José Maurício Nolasco no Governo Marcelo Alencar, já denotava as intenções do governador. Nolasco havia sido presidente da Comlurb (Empresa Municipal de Limpeza Urbana do Rio de Janeiro), quando o governador ocupava a prefeitura do Rio de Janeiro, e tinha marcado sua administração pela retirada dos serviços de coleta da esfera direta da empresa, terceirizando-os para algumas das maiores empresas do setor no país. Segundo entrevistados, no entanto, a presidência acabou sendo convencida pelos funcionários da Cedae, o que, somado à resistência por parte dos técnicos pela ASEAC, provocou uma certa morosidade da parte da diretoria da empresa. Esse fato teria levado o governador a radicalizar, explicitando recentemente a intenção de privatizar a empresa inteira, solução negada diversas vezes até então. Segundo o cronograma apresentado, a Cedae (e não apenas a concessão dos serviços) será privatizada de maneira integral em setembro de 1998 por 4,8 bilhões de Reais.

Além dessas entidades de representação de "classe", quatro outras organizações merecem destaque. Todas elas foram citadas nas entrevistas como tendo alguma importância nas discussões de política pública: o Clube de Engenharia, a Sociedade de Arquitetos e Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro (SEAERJ), a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES) em suas seções Rio de Janeiro e Nacional. Essas entidades foram citadas como as mais importantes, apesar de todos os entrevistados concordarem (mesmo presidentes e ex-presidentes das mesmas) que seu envolvimento não influencia as discussões e o estabelecimento das políticas públicas de saneamento. As evidências obtidas indicam que no setor saneamento no Rio de Janeiro não há *think tanks*, e que a empresa estatal agrega quase todos os que pensam o setor e suas políticas, não havendo da parte das entidades posicionamento independente. Os referenciais e projetos coletivos são produzidos e defendidos por grupos no interior da empresa estatal ou impostos a partir do núcleo central do executivo estadual. Nesse último caso, no entanto, os referenciais só se transformam em políticas de longo prazo quando encontram eco em grupos organizados no interior da Cedae, representado apenas um apoio para que um grupo tome a hegemonia interna.

¹⁷³ Ele ocupa atualmente uma secretaria municipal em São Gonçalo, cujo prefeito é do PDT.

O Clube de Engenharia, tradicionalmente envolvido em grandes discussões de política a nível nacional, não participa de debates sobre a cidade do Rio de Janeiro¹⁷⁴ e especialmente sobre saneamento. Seus campos de discussão privilegiados incluem questões como industrialização, infra-estrutura econômica e suas gestoras (Petrobrás, Eletrobrás, Vale, Furnas etc), grandes projetos etc. Suas discussões historicamente mobilizaram figuras do primeiro escalão nacional, governadores, candidatos a presidente etc. A entidade, no entanto, nunca se interessou pelas políticas de saneamento, embora alguns de seus presidentes tenham sido indicados para a presidência da Cedae.

Como veremos no próximo capítulo, a indicação de presidentes de entidades representativas não significa a implantação de projetos das entidades na empresa estatal, e faz parte de estratégias totalmente desvinculadas dos conteúdos das políticas. As indicações podem ser usadas para a resolução de conflitos intra-burocráticos e intra-partidários, encontrando um “tercius” que permita apaziguar ambas as partes em disputa. Esse foi sem dúvida o caso da indicação de Hildebrando Góes no início de 1990 para solucionar uma disputa entre os grupos do secretário Bocayúva Cunha e do deputado Luís Alfredo Salomão.¹⁷⁵ Um outro presidente da Cedae - Raimundo de Oliveira, também foi presidente do Clube, mas ao contrário de Hildebrando, sua indicação para a Cedae precedeu a eleição na entidade. Também ao contrário de Hildebrando, Raimundo tem atuação política desde a década de 1970. De qualquer forma, os dois presidentes do Clube que foram presidentes da Cedae eram de fora do setor no momento da nomeação – o primeiro um engenheiro de portos da Vale do Rio de Doce e o segundo um engenheiro de sistemas de computador que havia sido presidente do PRODERJ (empresa de processamento de dados do governo estadual).

O SEAERJ tradicionalmente também não se envolve com política pública. A exceção novamente fica por conta da escolha de seus presidentes para o comando da empresa estatal em momentos específicos. Em pelo menos um caso, a indicação serviu para recuperar o desgaste junto à opinião pública após a ocorrência de escândalos. No início da década de 1970, antes portanto da criação da Cedae, o secretário Emílio Ibrahim indicou para a presidência de uma das empresas do setor, um engenheiro do BNH sobre o qual constava uma acusação de estupro na justiça. Seguiu-se um grande alarde na imprensa, e o governador Chagas Freitas exigiu a indicação de um nome inatacável. Foi escolhido o então presidente do Searj - Gastão Henriques Sangés. Ao contrário dos casos anteriores, no entanto, Sangés era conhecido na comunidade e a entidade vinha participando de discussões substantivas sobre saneamento. Apesar desse

¹⁷⁴ O Clube se envolveu intensamente com a cidade no início do século, mas as questões eram compreendidas como nacionais. Cf. Del Brena (1985) e Turazzi (1989).

¹⁷⁵ Bocayúva era um político experiente do “staff” brizolista do antigo PTB: foi deputado federal em 1959-63 e 1963-67 pela legenda. Foi vice-líder do PTB em 1959-61 e líder de 1963 a 1965. Voltou a ser deputado federal pelo PDT entre 1983-1986 e 1987-1990, sendo indicado secretário de obras do estado no segundo governo Brizola, cargo que ocupou até sua morte em 1993. Salomão pertence a uma geração posterior: foi secretário de obras no primeiro governo Brizola e deputado federal do PDT em 1987-90 e 1991-94, exercendo durante este último período grande influência sobre a área de obras públicas do governo do estado.

episódio, O SEAERJ funcionou na maior parte do período como um clube e apesar de sempre ter tido muitos engenheiros da Cedae nas suas diretorias, nunca teve maior influência na definição das políticas de saneamento.

A entidade típica do setor é a ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental. São duas as seções da entidade com participação no Rio de Janeiro: a nacional (localizada no Rio), que sempre teve atuação efetiva em discussões de política, mas como já vimos no Capítulo 2 esteve quase sempre atrelada à política do BNH e sempre se envolveu em questões nacionais, e a seção do Rio de Janeiro, mais próxima às questões da cidade, mas bem menos ativa.

Atualmente, a ABES nacional tem uma postura realmente crítica e independente em suas posições sobre política pública, mas apesar de o atual presidente (em segundo mandato) pertencer aos quadros técnicos da Cedae, a entidade tem se envolvido principalmente em discussões nacionais, sendo muito raros os casos em que exerce influência sobre a política local. Suas posições a têm tornado próxima a redes internacionais de discussão e posicionamento do setor com relação a questões relativas a privatização e modelos de gestão.¹⁷⁶ A nível nacional, as posições da ABES, da ASSEMAE e da Federação Nacional dos Urbanitários – FNU, são hoje bastante próximas. No Rio de Janeiro, a entidade tem atuado de forma conjunta com a ASEAC, emprestando sua estrutura para a resistência à política de privatização implantada pelo atual governador, tendo participação ativa nos casos judiciais da Região dos Lagos e da Barra da Tijuca.

A presença da sede nacional da entidade no Rio de Janeiro até certo ponto inibiu o desenvolvimento da seção local. Embora essa seção tenha produzido algumas discussões sobre a política de saneamento e a cidade, suas posições na maioria das vezes se subordinaram sempre à Cedae. Como veremos, a esmagadora maioria de seus diretores foi e é constituída de funcionários da empresa.

As escolas de engenharia, por seu lado, também não têm maior participação na elaboração de propostas de política ou na influência das iniciativas existentes. Como seria de se esperar, as duas únicas escolas que apresentam algum envolvimento são as que contam com cursos de pós-graduação – a Escola Nacional de Saúde Pública da Fiocruz e a Escola de Engenharia da Uerj.¹⁷⁷ Esse envolvimento, no entanto, é muito reduzido e também não é independente, não havendo propostas ou posturas genuinamente distintas das presentes no interior da empresa estatal.

¹⁷⁶ A ISP – Internacional dos Serviços Públicos, é uma federação mundial de sindicatos de trabalhadores de serviços públicos, sendo filiadas a ela a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Saúde e a Federação Nacional dos Urbanitários da CUT. A ASSEMAE é sem dúvida a entidade do setor mais próxima de ambas as organizações sindicais (inclusive com a realização de publicações conjuntas), mas as posições da ABES nacional atualmente se aproximam bastante das defendidas por tais entidades.

¹⁷⁷ A UFRJ não conta com cursos de pós-graduação especificamente na área de engenharia sanitária. As áreas temáticas próximas nas quais ela oferece cursos são: engenharia hidráulica (recursos hídricos, hidráulica e oceânica) e engenharia biomédica.

Observemos agora como ocorre a interpenetração das entidades e a presença de técnicos da empresa estatal em suas diretorias. Durante o período estudado, ocuparam as diretorias dessas entidades, em grande medida funcionários da Cedae, em uma parcela crescente proporcional ao envolvimento da entidade com a questão do saneamento. Participaram das diretorias da ABES Nacional, da ABES Rio de Janeiro, do SEAERJ e do Clube de Engenharia, 38 técnicos que passaram, em algum momento, pela Cedae.

Vários desses técnicos ocuparam diretorias diversas vezes, em mandatos diferentes, e em entidades distintas, sendo a distribuição por entidade a seguinte: 25 técnicos da Cedae foram diretores na ABES Nacional; na ABES Rio de Janeiro, 32 técnicos da estatal foram diretores; no Clube de Engenharia 5 diretores eram oriundos da Cedae (ou ocuparam a sua presidência); e no SEAERJ 39 dos diretores eram (ou são) da Cedae. Vale ressaltar que a presença de técnicos da Cedae na ABES Nacional é impressionante, considerando-se que se trata de entidade que atua por todo o país e tem se envolvido diretamente em questões nacionais. A entidade mais próxima da Cedae (ou onde seus técnicos têm maior presença e influência) é o SEAERJ, seguido da ABES Nacional e da ABES seção Rio de Janeiro, todas com uma grande quantidade de diretores provenientes da empresa estatal. O Clube de Engenharia se encontra bastante distante da Cedae (assim como das questões do saneamento, como já tivemos oportunidade de sustentar).

A distribuição da participação associada em diretorias (*interlocking*) é apresentada a seguir. As células mostram a quantidade de indivíduos da Cedae que foram diretores e participaram de diretorias em ambas as entidades, inclusive as diretorias ocupadas mais de uma vez pela mesma pessoa.¹⁷⁸

Tabela 6: Técnicos da Cedae com participação em diretorias de entidades

	ABES Nacional	ABES Rio	Clube de Eng.	SEAERJ
ABES Nacional	-	-	-	-
ABES Rio	39	-	-	-
Clube de Engen.	0	0	-	-
SEAERJ	14	16	4	-
Cedae	25	32	5	39

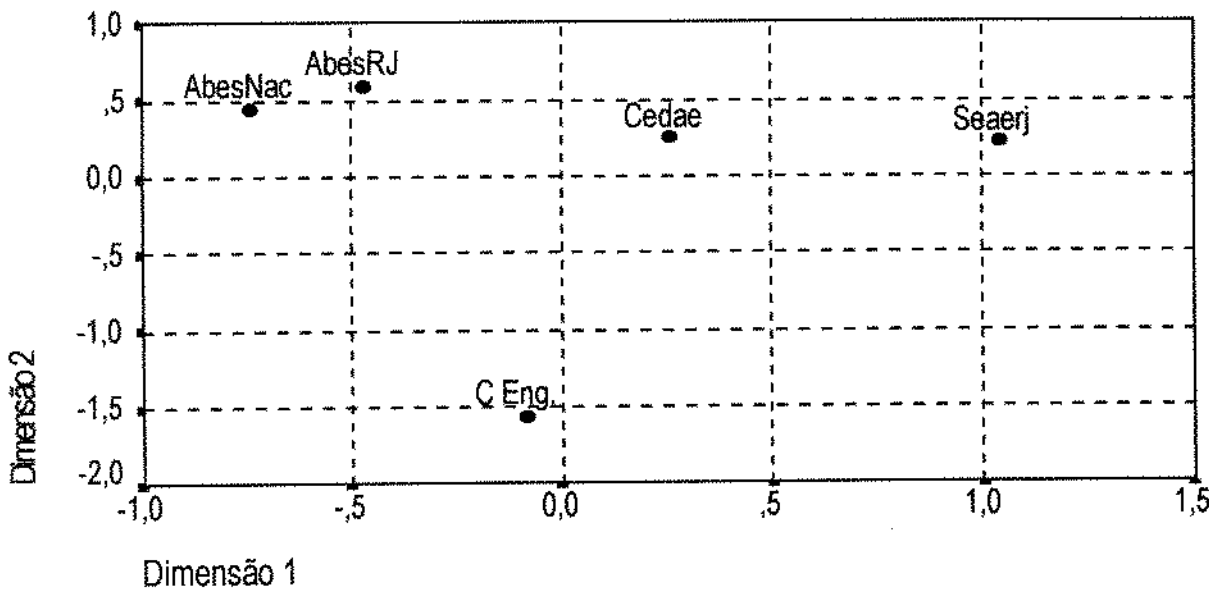
Fonte: Documentos e publicações diversos das entidades.

¹⁷⁸ Para detalhes sobre a metodologia, ver Anexo 3. Esta é uma “*affiliation matrix*” construída a partir das listas de diretores das entidades. Esse tipo de matriz de relações é quadrada e triangular e por isso só os valores abaixo da diagonal que são mostrados.

A Tabela 6 nos permite afirmar que as entidades mais próximas entre si são as duas seções da ABES, com 39 diretores em comum, considerando apenas os técnicos da Cedae. O SEAERJ parece equidistante das duas seções da ABES, tendo 14 e 16 diretores em comum com a ABES nacional e com a ABES seção Rio de Janeiro. Esses diretores, no entanto, não são exatamente os mesmos e, como veremos logo adiante, circunscrevem dois grupos de engenheiros distintos que participam do SEAERJ mas integram apenas uma ou nenhuma das seções da ABES. O Clube de Engenharia não teve nenhum diretor em comum com as duas seções da ABES e teve apenas 4 diretorias em comum com o SEAERJ. Essa informação, no entanto, esconde o fato de que essas quatro diretorias foram ocupadas pelo mesmo indivíduo – o eng. Eugênio Morand, considerado na comunidade como um patrono do abastecimento de água. Com a fusão, ele se transferiu para a Prefeitura do Rio de Janeiro.

A Figura 2, a seguir, apresenta a posição relativa das entidades. A distância e a posição relativa entre elas refletem em escala proporcional (e em duas dimensões), o padrão de relações apresentado na tabela 6. A concessionária foi incluída no campo de forma a dar idéia da maior ou menor distância das entidades com relação a ela.¹⁷⁹

Figura 2: Posição relativa das entidades da comunidade



Fonte: Documentos e publicações diversos das entidades.

Podemos confirmar que o Clube de Engenharia se encontra muito longe das entidades da comunidade, inclusive da empresa estatal. As duas seções da ABES ocupam quase o mesmo lugar no espaço,

¹⁷⁹ Trata-se de uma escala multidimensional (MDS). Para maiores detalhes, ver o Anexo 3 e para uma descrição da técnica, cf. Weller e Romney (1990); Spector (1992) e Jacoby (1991).

indicando uma grande relação entre os funcionários da Cedae que participam como diretores das duas entidades. Esse mesmo fato não ocorre entre os técnicos que foram diretores das seções da ABES e ao mesmo tempo do SEAERJ. Ocuparam diretorias nas duas seções da ABES, e também no SEAERJ, 4 técnicos, enquanto 3 foram diretores do SEAERJ, mas apenas de uma das seções da ABES e 11 técnicos foram diretores do SEAERJ, mas não ocuparam diretorias em nenhuma das duas seções da ABES.

Resumindo, é possível sustentar que a comunidade profissional da área do saneamento no Rio de Janeiro não conta com entidades que se envolvam de maneira sistemática na discussão das políticas públicas. Além disso, a influência direta de técnicos da Cedae nas entidades é muito grande. Por essa razão, ao contrário do que acontece em pesquisas como as de Laumann e Knoke (1987), que analisaram exaustivamente "quem consultou quem" na construção de estratégias e no desenrolar de conflitos em torno das políticas em um padrão pluralista de relações, seria impossível, no caso carioca, analisar o estabelecimento de políticas por meio do estudo do campo ou do *policy domain*. No caso estudado aqui, ninguém é consultado sobre os rumos da política, que é decidida entre os grupos no interior da Cedae e os gabinetes do secretário e do governador. Por essa razão, nossa análise do campo enfoca principalmente a rede de relações no interior da comunidade reconstituída a partir da empresa estatal.

6.2. O setor em 1975: As três redes e a constituição da Cedae¹⁸⁰

Como já apresentado na retrospectiva histórica do Capítulo 2, a política de saneamento no Rio de Janeiro nos primeiros anos da década de 1970 estava a cargo de três empresas estatais: a Cedag, a Esag e a Sanerj. As duas primeiras pertenciam ao governo do estado da Guanabara e a terceira ao governo do estado do Rio de Janeiro. A Cedag contava com maior estruturação técnica e gerencial, tendo recebido inúmeros empréstimos internacionais e dispondo de receitas de volumosas, referentes às tarifas de água cobradas a partir do início da década de 1960. Segundo as entrevistas realizadas, seu padrão era altamente técnico e aparentemente suas burocracias eram bastante insuladas.

A Sanerj, ao contrário, não contava com um padrão organizacional elevado e tinha recursos mais escassos. Ao que tudo indica, as condições de insulamento eram muito limitadas e a gestão de seus sistemas era em grande parte objeto de inúmeras negociações políticas com a cúpula do executivo estadual e, principalmente, com os chefes políticos do interior. Durante a administração do governador Raimundo Padilha, o último a ocupar o cargo antes da fusão com a Guanabara, a Sanerj foi utilizada

¹⁸⁰ Para a metodologia de reconstituição das redes, ver o Anexo 3. Como descrito na metodologia, as redes das três empresas foram reconstituídas a partir da rede da Cedae e de funcionários das diretorias da mesma. Isso fez com que as redes das empresas tivessem menos indivíduos (apenas os principais), já que é mais difícil para os informantes recordar nomes de pessoas periféricas da rede, já há muito aposentadas, ou mortas. Além disso, como também descrito no Anexo 3, as três redes apresentadas aqui não diferenciam tipos de vínculo ou tentam analisar a dinâmica, dimensões exploradas apenas para as redes da Cedae apresentadas no próximo capítulo.

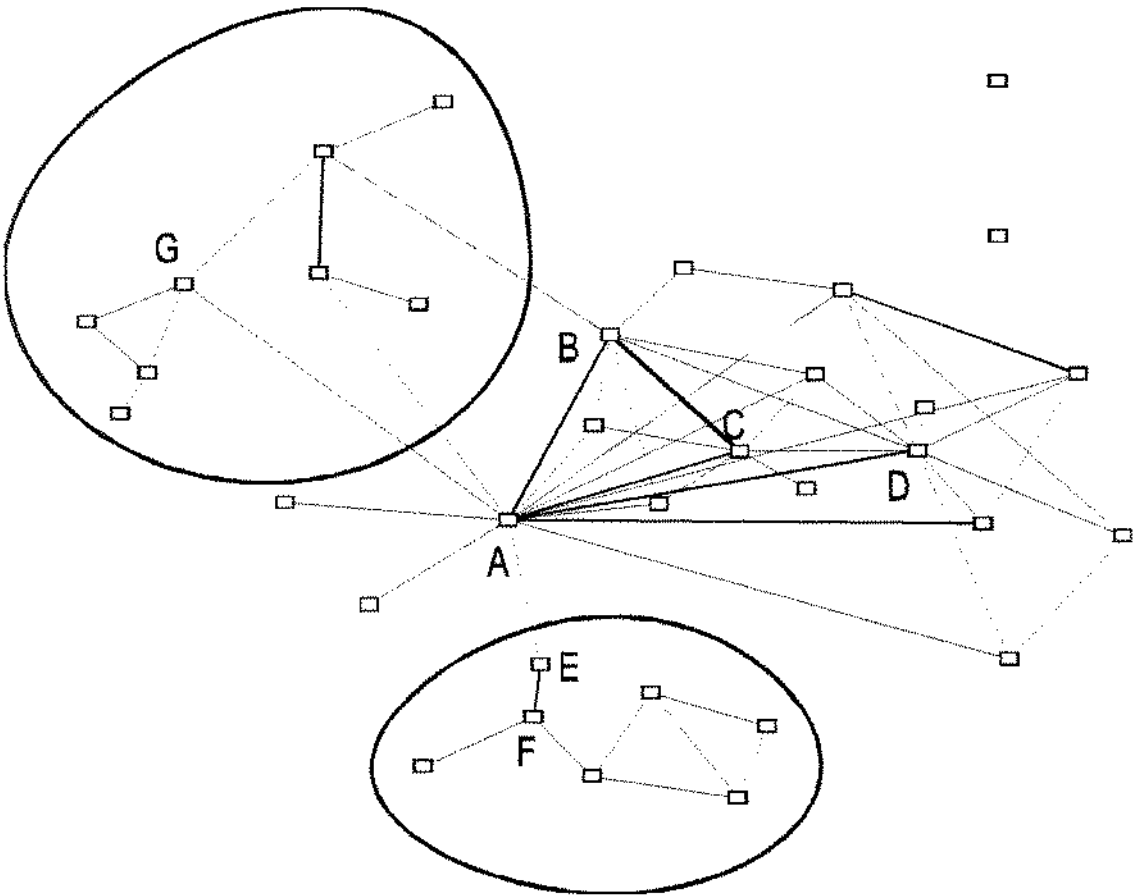
amplamente para fins político-eleitorais e segundo entrevistas, a corrupção imperava. Após a fusão, um grande número de seus funcionários foram afastados após inquéritos administrativos, sendo que alguns deles voltaram à empresa posteriormente, por decisão judicial. Também nessa empresa se encontrava maior mobilização sindical por parte dos funcionários, visto que ao contrário da Cedag, os funcionários da Sanerj era regidos pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) e podiam , conseqüentemente, entrar na justiça, o que, segundo informações, ocorria com frequência.

A Esag se encontrava entre as duas outras empresas, não tão sólida e insulada quanto a Cedag, mas também não tão frágil em termos institucionais quanto a Sanerj. A seguir apresentamos as redes de relações dos técnicos das três empresas.

6.2.1. A Sanerj

A rede da Sanerj é a apresentada a Figura 3. Essa rede inclui 34 técnicos que trabalharam na empresa e seu padrão de relações, não fazendo diferenciação dos tipos de vínculo. Todas as informações para a reconstrução da rede foram obtidas por meio de entrevistas.

Figura 3: Rede da Sanerj em 1975 (Sociograma)



Fonte: Entrevistas com técnicos da comunidade.

Como essa é a primeira rede a ser apresentada neste estudo, algumas informações preliminares são úteis e ajudam a unificar o vocabulário. A figura mostra uma representação gráfica do conjunto de relações entre os membros, denominada sociograma.¹⁸¹ Esse tipo de gráfico parte de informações de conectividade entre os nós (quem está conectado a quem), formando duplas (conjuntos de dois nós ligados) e tríades (conjuntos de três nós ligados). Nessa figura, assim como nas demais apresentadas nesta tese, os vínculos não são direcionais, isto é, não são distinguidos pela direção em que são lançados (como no caso de transações comerciais ou da disseminação de uma inovação, por exemplo). Cada movimento de um nó a outro da rede representa um passo, e o caminho percorrido de um ponto a outro (através de um ou mais passos) é um caminho. As posições relativas no sociograma não expressam o padrão geral de relações (ao contrário de em uma “Escala Multidimensional” como a da Figura 2), pois a disposição dos elementos pode ser alterada para melhorar a visualização da apresentação.

Pode-se observar que, com exceção de dois indivíduos no canto superior direito, todos os outros se encontram conectados em uma rede contínua (cada trecho contínuo é denominado componente). Apesar de contínua, e da densidade média de 0,24 (o que quer dizer que 24 % de todos os vínculos possíveis existem), a rede não apresenta densidade uniforme e é possível determinar alguns agrupamentos de maior densidade. O grupo mais destacado é o localizado na parte inferior do sociograma. Esse conjunto de 7 técnicos é ligado ao restante da rede por um caminho que passa necessariamente por dois indivíduos sucessivos. A sua remoção da rede isolaria os demais agentes, transformando o grupo em um novo componente. Na literatura de análise de redes, esse tipo de posição é denominado intermediário ou porteiro.¹⁸² Indivíduos ou entidades nesse tipo de posição têm grande poder sobre os restantes do seu grupo e podem também contar com poder e prestígio junto ao restante da rede, visto que a sua ausência provocaria uma fratura na rede de relações.

No sociograma da Sanerj esse grupo delimita técnicos da Baixada Fluminense que controlavam a CAES (Comissão de Águas e Engenharia Sanitária, ver Capítulo 2) no antigo estado do Rio de Janeiro. O grupo se caracterizava, no entanto, por conter técnicos de alta qualidade e não envolvidos com corrupção. Apenas dois técnicos desse grupo passaram para a Cedae, o que torna impossível acompanhar sua transformação. O grupo inclui 7 indivíduos com 8 relações entre si e apenas uma ligação com o restante da rede. A densidade do grupo é igual a 0,38.

Um segundo agrupamento de maior densidade interna e menos conectado ao restante da rede pode ser visto no canto superior esquerdo. Dele fazem parte 4 indivíduos altamente conectados e mais quatro mais frouxamente associados, mas também ligados à rede principal por poucos vínculos. Os 8 indivíduos são ligados por oito relações internas e apenas 3 com o restante da rede. A densidade do grupo é de

¹⁸¹ Sobre as soluções existentes para a superação das dificuldades na elaboração de visualizações das redes de relações, cf. Freeman (1998).

0.29. Ainda segundo entrevistas, esses técnicos compunham outro grupo da Baixada Fluminense, mais próximo de atividades de obra e ligados à corrupção na fiscalização. Esse grupo representa a base para a constituição de um dos “baixos-cleros” da Cedae, presentes nas redes investigadas no capítulo que se segue.¹⁸³

O restante da rede é bastante conectado entre si, havendo quase sempre vários caminhos para se chegar a cada indivíduo. Observando-se o conjunto da rede fica clara a existência de alguns elementos que apresentam grande centralidade. A idéia de centralidade é básica para a compreensão das redes de relações. Um dado ego (o indivíduo ou entidade do qual se fala) ocupa posições centrais quando tem grande quantidade de conexões e/ou está conectado a outros indivíduos com grande número de conexões.

No sociograma apresentado na Figura 3 pode-se identificar visualmente pelo menos uma figura de grande centralidade – marcada com a letra A. Sua centralidade advém do fato de ter vínculos com inúmeros indivíduos em seu grupo, mas principalmente de ser responsável pela única conexão com o grupo situado abaixo (o da CAES) e uma das conexões com o “baixo-clero”, à esquerda.

À medida que os números de vínculos e indivíduos crescem, torna-se muito difícil analisar as posições apenas visualmente por meio de sociogramas (o que não é tão importante na análise do sociograma da Sanerj, mas será, nos seguintes). Assim, a literatura sobre redes desenvolveu uma série de estatísticas que tentam determinar de forma precisa e econômica as características da rede, observando de que forma a localização na rede se relaciona com poder, prestígio, capacidade de influência etc. (Cf. Scott (1991) e Wasserman e Faust (1994)). São inúmeras as medidas estatísticas, mas utilizamos aqui basicamente duas, o grau - que expressa a maior ou menor quantidade de vínculos diretos ligados à pessoa, e a intermediação - que mede o quanto esse nó é fundamental para conectar outros nós.¹⁸⁴ A primeira medida analisa o quanto se está no meio da rede e a segunda, o quanto se está em posições de intermediação.

Optamos por utilizar duas medidas simples e diretas por considerar que as dinâmicas estudadas aqui - o apoio intra-burocrático e a disseminação de informação privilegiada que dá acesso a contratos com o poder público - se enfraquecem à medida que aumentam os caminhos entre nós (a distância entre pontos). Tomamos como premissa a idéia de que as dinâmicas estudadas necessitam de contato direto

¹⁸² Do inglês *broker* ou *gatekeeper*. Sobre as diversas questões ligadas a esse tipo de posição, ver Fernandez e Gould (1994).

¹⁸³ O termo “baixo-clero” foi utilizado inúmeras vezes por entrevistados e parece designar algo de domínio comum na comunidade. Fazem parte do baixo-clero os técnicos sem maior projeção técnica ou política e que se envolvem com corrupção de forma corriqueira, especialmente nas atividades de fiscalização de obras. O termo foi incorporado, já que consideramos que expressa muito bem um conjunto de práticas e uma posição na rede que são de grande importância para o presente estudo.

(um passo) ou quase direto (dois passos). Além disso, ao contrário de inúmeras outros fenômenos, nossas dinâmicas se transmitem principalmente por meio de elos de tipo forte. Essa evidentemente não é a única forma de contato e de vínculo, especialmente no que diz respeito à propagação de informação, mas o que chamamos de informação aqui é a possibilidade de fazer negócios e ter apoio, muitas vezes em detrimento dos nós que cercam um determinado ego. Por essa razão, a disseminação da informação é mais parcimoniosa do que em situações de busca de emprego, por exemplo (Cf. o clássico Granovetter, 1973).

A análise dessas medidas confirma as impressões visuais sobre o sociograma da Figura 3 e nos ajuda a ilustrar o uso das estatísticas, imprescindível para a análise das próximas redes. Considerando apenas a centralidade medida pelo grau, os elementos de maior valor são os marcados com as letras A, B, C e D: 57.60; 36.40; 33.30 e 33.30, respectivamente. A observação da centralidade medida pela intermediação, por outro lado, indica que somente os contatos do ator A são imprescindíveis para se alcançar os demais atores. Dentre os quatro citados, apenas a intermediação de A é muito alta, sendo as dos demais atores muito mais baixas: 61.03; 8.91; 6.20 e 10.34. Em compensação, outros três atores aparecem com intermediação bem alta: E, F e G, com 28.41; 25.38 e 17.52, embora tenham tido centralidades medidas pelo grau muito baixas: 9.09; 12.12 e 12.12, respectivamente. Esses três atores são justamente os intermediários entre a parte mais conectada da rede e os dois grupos mais isolados. O ator A também cumpre uma função de intermediário entre esses grupos e o restante da rede. Além disso, a maior parte da rede está centrada nele próprio, o que faz com que seus valores sejam os mais elevados em ambas as estatísticas. Como vemos, as duas estatísticas se complementam para indicar os mais importantes atores na rede. Todos os demais atores apresentaram estatísticas baixas e muito baixas.

Vale acrescentar que o ator A não era o presidente da empresa no momento retratado pela rede, mas o Superintendente da Agência Regional de Caxias. Esta controlava uma região muito importante – a Baixada Fluminense. O presidente da empresa era o ator B e seu vice era o ator C, ambos de estatísticas elevadas mas muito inferiores às do superintendente da Baixada. O ator D era na época o superintendente de São João de Meriti, um dos municípios dessa região.

6.2.2. A Esag

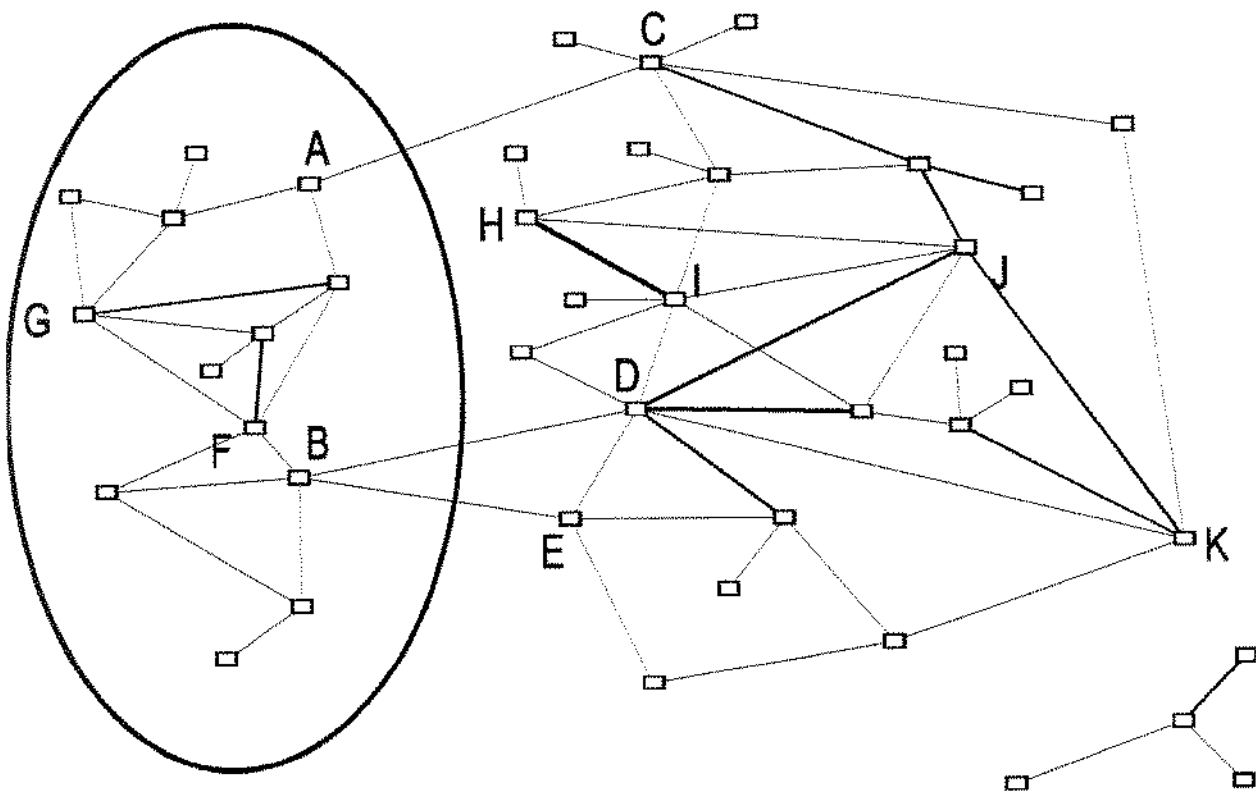
A rede da Esag é apresentada pelo sociograma da Figura 4. O número de técnicos é superior ao da rede da Sanerj – 42 contra 34, mas a densidade geral da rede é menor que a da anterior – 0,20 contra 0,24. Como observaremos, a tendência é de que, quanto maiores forem as redes, menores serão as

¹⁸⁴ Do inglês, *Degree* e *Betweenness*. A primeira remete ao *degree* desenvolvido por Linton Freeman (Freeman, 1979). As estatísticas apresentadas foram normalizadas. Para uma descrição das medidas e a metodologia de seu cálculo, cf. Wasserman e Faust (1994) e Borgatti *et al.* (1996).

densidades médias. O número de vínculos, no entanto é um pouco superior ao da Sanerj – 123 contra 114 ligações. Também podemos observar a existência de dois componentes, o primeiro, no canto inferior direito do sociograma, contanto com quatro indivíduos e o segundo, com os restantes 38 conectados de forma contínua. O componente separado à direita envolve técnicos das áreas administrativa e financeira.

A densidade da rede novamente não é uniforme, havendo um grupo localizado à esquerda do sociograma com grande número de ligações internas e pequena ligação com o restante da rede. O grupo inclui 13 indivíduos com 18 ligações entre eles, densidade 0.24 e apenas 3 vínculos com o restante da rede. Estes 3 vínculos passam pelos nós A e B no interior do grupo e por C, D e E no restante da rede. O grupo à esquerda envolve técnicos de obras, sendo que os indivíduos F e G seriam mais tarde os dois primeiros diretores de obras da Cedae (F, entre 1975 e 1979, e G, entre 1979 e 1982). A importância de F é ainda maior porque ele foi o único diretor oriundo da Esag na primeira diretoria da Cedae. Suas relações conectam a parte superior do grupo, formada basicamente por técnicos da área de fiscalização de obras, com a parte inferior composta principalmente por engenheiros de áreas meio, como oficinas e manutenção.

Figura 4: Rede da Esag em 1975 (sociograma)



Fonte: Entrevistas com técnicos da comunidade.

A análise dos índices de centralidade revela fenômenos interessantes. A centralidade do Grau aponta como principais, os nós D, I, J, C, H e K, com 31.71; 21.95; 21.95; 17.07; 17.07 e 17.07. Desses nós, apenas D e C seriam apontados como muito relevantes pela análise visual, sendo que os demais pontos de grande destaque formam três tríades importantes entre si: H, I e J; D, K e J; e D, I e J. A primeira delas envolve o presidente da empresa (que mais uma vez não apresenta os maiores indicadores) – H, e dois de seus principais colaboradores e diretores, sendo que J pertence a uma geração anterior de técnicos e não chegou a ingressar na Cedae. A outra tríade envolve três importantes técnicos, sendo J e K pertencentes à geração que não chegou à Cedae. D (o único biólogo de todas as redes) exercerá grande influência sobre a área de esgotos da Cedae, e aparece já aqui com a maior centralidade. D e J eram primos, o único vínculo familiar entre atores importantes das redes apresentadas até agora. A terceira tríade envolve o último técnico referido e os dois diretores ligados ao presidente na primeira tríade.

É interessante observar ainda que os valores do grau são muito mais baixos do que os verificados na rede da Sanerj, mas variam muito menos. A distribuição dos índices de centralidade na Esag é mais uniforme, indicando que a importância dos nós mais centrais é relativamente menor.

A estatística da intermediação indica como muito importantes os nós D, B, C e F, com os valores 25.07; 21.71; 19.86 e 14.74. O indivíduo de valor mais alto é novamente o biólogo a que nos referimos acima. Ele ocupa uma posição similar ao mais importante nó da rede da Sanerj, tendo ao mesmo tempo mais vínculos que os demais atores e ocupando uma posição de intermediário entre a parte principal da rede e o agrupamento à esquerda. Os nós B e C também ocupam posições de intermediação entre os dois pedaços da rede, e o nó F intermedia as relações no interior do grupo da esquerda (entre obras, acima, e manutenção, abaixo). O indivíduo na posição C se transformará em uma das principais lideranças internas da Cedae (será o quarto presidente), e aparece já aqui com destaque. É interessante notar que o nó A não aparece com grande destaque, apesar de sua posição de intermediação. O nó G, que, como já mencionamos, será diretor de obras na Cedae, também não merece maior destaque na rede da Esag.

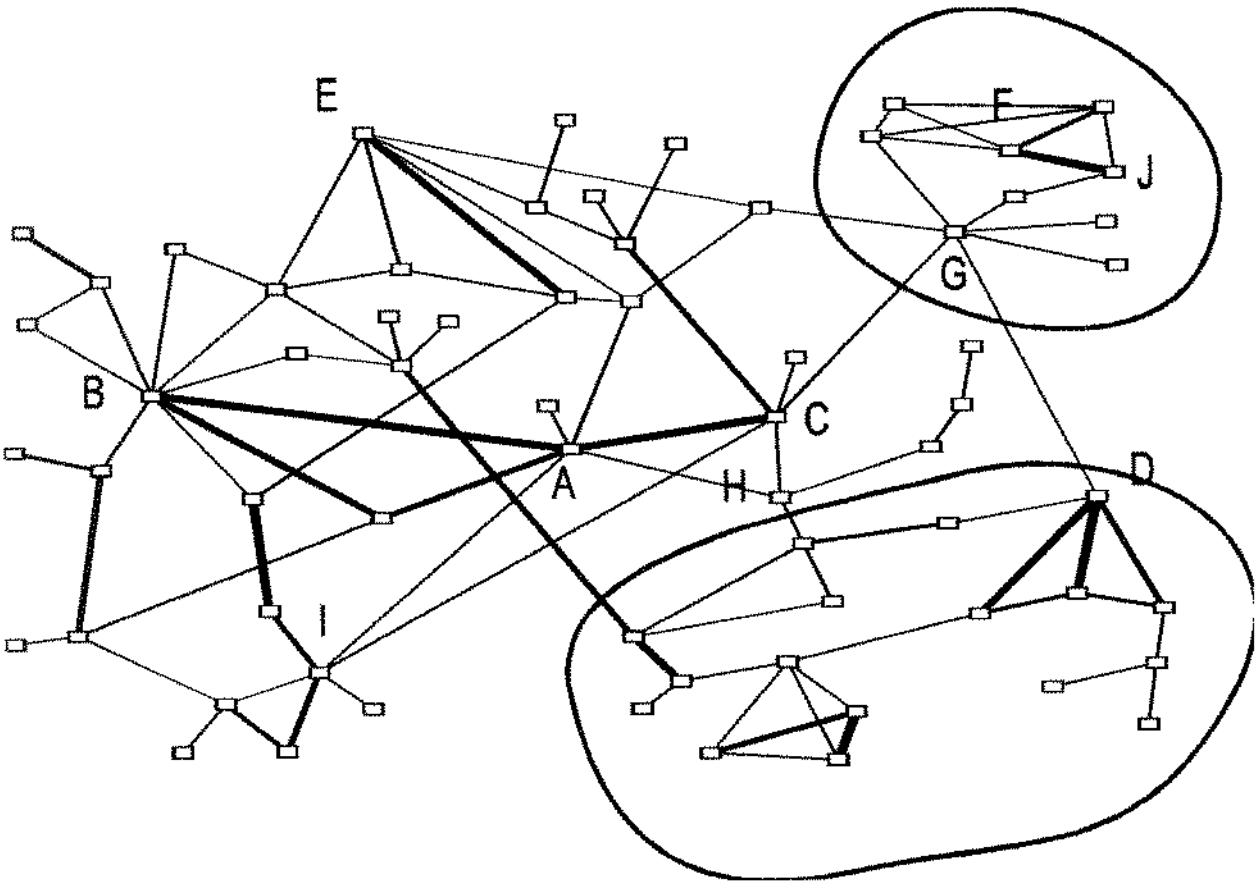
6.2.3. A Cedag

A rede da Cedag é apresentada no sociograma a seguir. Ele é composto por 67 indivíduos encerrando um total de 193 vínculos. Seu tamanho e complexidade, portanto, são significativamente maiores que os das redes da Sanerj e da Esag. A densidade média da rede mostrada na Figura 5 é de 0.12, contra 0.24 e 0.20 das duas anteriores.

A rede é bem mais complexa que as anteriores, mas podemos observar grupos isolados de maior densidade interna e escassas conexões com o restante da rede. Chamamos atenção para dois deles. O primeiro está situado no canto superior direito e engloba os indivíduos conectados a partir do nó G. O grupo inclui 9 indivíduos conectados entre si por 13 relações e apenas 3 relações com o restante da rede.

A densidade entre as unidades desse grupo é muito superior à média da rede inteira: 0.33. Esse grupo circunscreve em sua maior parte indivíduos da área de projetos com participação em trabalhos exclusivamente técnicos e sem relação com a gestão dos serviços. O grupo inclui os principais ocupantes da futura Diretoria Técnica da Cedae durante toda a sua existência (ela seria extinta em 1983). O nó G representa o primeiro técnico a ocupar essa diretoria entre 1975 e 1978, enquanto o técnico representado pelo nó J ocuparia a mesma diretoria entre 1979 e 1982. O nó F, também participante desse grupo, ocuparia a Diretoria de Projetos e Obras (sucessora do setor técnico da empresa) entre 1991 e 1992.

Figura 5: Rede da Cedag em 1975 (sociograma)



Fonte: Entrevistas com técnicos da comunidade.

O segundo grupo é maior e menos nítido e se localiza abaixo à direita. Esse grupo inclui 17 indivíduos ligados por 23 relações internas e apenas 3 ligações com o restante da rede. Sua densidade é de 0.17. Em sua maior parte esse grupo agrega técnicos das áreas administrativa e jurídica da empresa (e em menor grau, financeira). Mais tarde, na Cedae, uma parcela significativa dos cargos dessas áreas ficaria sob a incumbência de técnicos desse grupo.

A análise das estatísticas novamente indica fenômenos muito interessantes e algumas regularidades, que começam a surgir. A centralidade mediada pelo grau indica como mais importantes os nós A, B, C, D, E, F e I: 22.73; 21.21; 15.15; 15.15; 12.12; 12.12 e 12.12. O presidente da empresa no momento retratado pela rede era C, e A e B eram importantes técnicos de sua diretoria. Com a fusão, C viraria secretário de obras, A se tornaria o presidente da Cedae (o primeiro presidente responsável pela fusão) e B seria seu Diretor de Operação e Manutenção, o todo poderoso comandante de todos os sistemas da região metropolitana. Comparando com os graus das redes anteriores, podemos notar que o valor absoluto do indivíduo mais importante caiu, assim como a diferença entre ele e os seguintes. Isso significa que a primazia dos indivíduos mais importantes é menor nessa rede, o que a torna mais homogênea que as anteriores.

Mais uma vez os valores da intermediação diferem dos obtidos pela primeira estatística. Os valores mais altos de intermediação são os dos nós G, C, A, D e B: 37.30; 32.26; 23.61; 22.57 e 22.06. A maior intermediação é a do indivíduo responsável pela “passagem” para o grupo no canto superior direito. Ele ocuparia, como já dissemos, a diretoria Técnica na primeira diretoria da Cedae, sendo responsável pela montagem do setor na nova empresa. O segundo valor mais alto é do presidente (C), seguido de seu sucessor na presidência (o primeiro presidente da Cedae - A), de D e de seu importante diretor, B.

Nas duas redes anteriores os presidentes não tinham os mais altos índices. Na rede da Cedag o presidente também tem apenas o segundo lugar em ambos os indicadores, mas sua diferença com relação ao nó mais bem colocado é muito menor. Além disso, o presidente ocupa aqui uma posição estruturalmente análoga à dos atores A, na Sanerj, e D, na Esag: ele centraliza ao mesmo tempo um grande número de vínculos no interior do seu grupo e realiza a ponte com grupos isolados da rede. No caso da Cedag, o presidente também era um dos intermediários, conectando diretamente os dois grupos mais isolados.

A rede da Cedag confirma a informação das entrevistas de que a empresa era mais coesa e mais controlada pela sua diretoria. Além disso, ao contrário das empresas anteriores, os dois grupos isolados estavam associados a atividades eminentemente técnicas – de projeto e jurídico-administrativas, estando os profissionais de obra dissolvidos no corpo principal da rede. Aparentemente esses grupos isolados também estavam mais estruturados e insulados no caso dessa empresa, confirmando a maior estruturação técnica e administrativa da companhia.

6.3. A rede da Cedae em sua formação

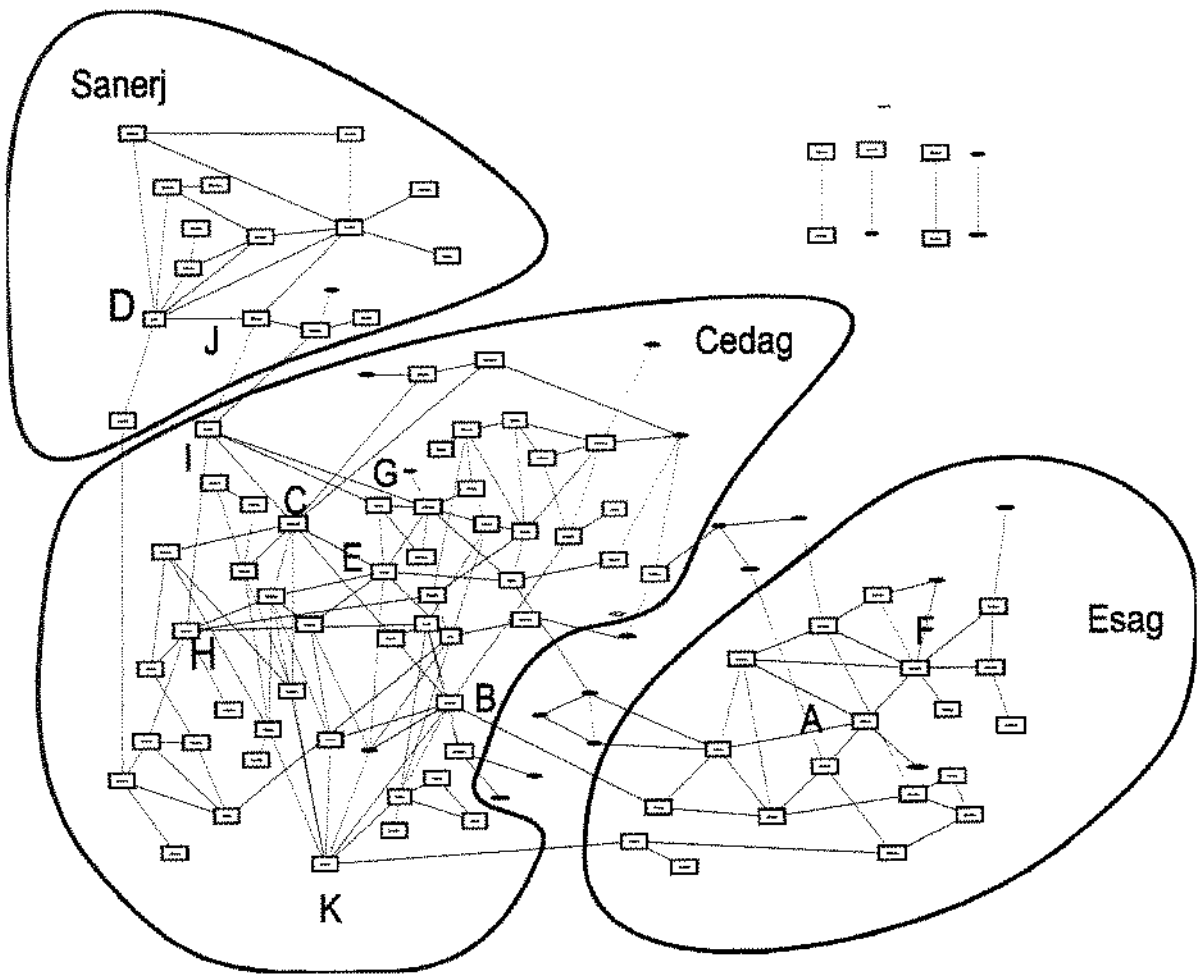
A fusão, como já adiantado, foi realizada sob hegemonia da Cedag, provocando conflitos internos à nova empresa que se refletiram nos padrões de relacionamento dos técnicos durante quase todo o período estudado. Embora a rede da Cedae se origine nas redes das três empresas anteriores, como veremos a

seguir, a interpenetração das três redes se fez de maneira lenta a partir da fusão. A rede inicial mostra os padrões de relacionamento a partir dos quais grupos e indivíduos lançaram novos vínculos, tanto de forma consciente quanto de forma não intencionada, reconstruindo a rede segundo dinâmicas complexas que serão estudadas no próximo capítulo. Observemos agora a rede inicial empresa recém fundida.

A Figura 6, a seguir, apresenta o sociograma da rede da Cedae em sua fundação. Ela inclui 111 indivíduos conectados através de 362 vínculos, resultando em uma densidade média de 0.06. Estão incluídos 5 componentes, quatro duplas de indivíduos no canto inferior esquerdo e o conjunto principal da rede acima e à direita.

Como pode-se observar, é nítida a existência de pelo menos três grupos distintos: um na parte inferior direita, outro na parte superior esquerda e o terceiro, incluindo a maioria dos indivíduos nas partes média e superior e no meio e à direita. Pode-se observar que com raras exceções, os três grupos delimitam os funcionários segundo a origem nas três empresas. Entre os grupos, especialmente entre a Esag e a Cedag, encontramos os técnicos da geração anterior e políticos e funcionários do BNH.

Figura 6: Rede da Cedae em 1975 (sociograma)



Fonte: Entrevistas com técnicos da comunidade.

Essa estruturação da rede da Cedae no momento de sua fusão confirma a informação de entrevistas de que o campo inteiro se estruturava de acordo com o pertencimento anterior dos técnicos a uma das três empresas. É possível ainda observar a maior integração da rede da Esag, conectada por maior número de vínculos do que a rede da Sanerj. A ligação da rede da Esag com indivíduos da Cedag ocorre por intermédio de vínculos localizados em uma região da rede da Cedag diferente da que liga técnicos da Sanerj e da Cedag. As duas primeiras se conectam ao corpo principal da rede por lados distintos, indicando que os profissionais de origem na Cedag que participaram da integração das duas redes eram diferentes. A ausência de vínculos diretos entre Esag e Sanerj também indica que a integração nos primeiros momentos da companhia realmente ocorreu a partir da empresa de águas da Guanabara, sendo que a maior integração com a Esag ocorreu sob a mediação de políticos e técnicos da geração anterior (que tinha formado os técnicos tanto da Esag quanto da Cedag).

O grupo da Esag contém 25 indivíduos com 41 relações internas e 4 externas, resultando em uma densidade de 0.14. O grupo oriundo da Sanerj, embaixo à direita, tem apenas 16 nós, 21 relações internas e 3 externas, com uma densidade de 0.18. Esse grupo, apesar de mais denso que o anterior, apresenta um padrão mais organizado de relações sem a presença de cruzamentos diretos (as triades se estruturam de forma hierárquica, cada uma dentro da outra e não de maneira superposta).

O grupo dos oriundos da Cedag tem 62 nós, 289 vínculos internos e 7 externos, resultando em uma densidade média de 0.15. O padrão de relações nesse grupo é muito complexo, sendo comuns os cruzamentos de vínculos.¹⁸⁵ É possível observar a presença de um subgrupo mais isolado no canto superior direito do sociograma. Ele não chega a se constituir em grupo separado, mas apresenta uma quantidade razoável de vínculos internos com poucos vínculos com o restante do grupo da Cedag. Os membros desse subgrupo são justamente os indivíduos que formavam o grupo mais separado da rede da Cedag no canto superior direito do sociograma da Figura 5. Trata-se dos engenheiros da área técnica que controlaram esse setor da empresa por parte significativa do período aqui estudado. Vale ainda notar que todas as ligações do grupo oriundo da Sanerj com o restante da rede se relacionam com esse grupo de técnicos – o vínculos mais à direita passando diretamente por um indivíduo do grupo e os dois demais sendo ligados a outro indivíduo do grupo depois de passar por outro técnico da Cedag.

Por fim, vale acrescentar algumas informações referentes aos indicadores de centralidade. A observação da centralidade mediada pelo grau mostra que os principais nós são B, E, C, K e F, com respectivamente: 11.40; 11.40; 10.53; 9.65 e 8.77. Os quatro primeiros pertenceram aos quadros da Cedag e o último, aos

¹⁸⁵ A proporção de técnicos das três empresas contribuintes da rede da Cedae expressa tanto a metodologia utilizada (perguntando hoje sobre relações estabelecidas entre pessoas no passado), quanto a maior proeminência dos funcionários oriundos da Cedag e, em menor grau, da Esag. Como o ponto de partida da pesquisa foram as listas dos diretores e os demais nomes foram associados às diretorias pelos entrevistados, a pesquisa selecionou as pessoas de maior prestígio, assim como as reconhecidas pela comunidade como de maior poder e influência. O método explica parcialmente a menor presença de oriundos da Esag e principalmente da Sanerj.

da Esag. O indivíduo representado pelo nó B ocupou a primeira presidência da Cedae e foi o responsável pela fusão das empresas. Além de estar envolvido com diversos vínculos, ele representa um dos intermediários com o grupo oriundo da Esag. Os demais técnicos de origem na Cedag representam importantes colaboradores da primeira diretoria, sendo bem próximos do grupo que hegemonizava a Cedag até 1975. O único elemento de outra origem é o nó F, que representa o mesmo indivíduo da Esag indicado como o mais importante pelo sociograma da Figura 4 (nó D).

A centralidade mediada pela intermediação indica como mais importantes os nós I, B, C, J, A, H, F, G e D, com respectivamente 23.72, 17.97, 16.96, 16.73, 11.81, 10.60, 10.56, 9.78 e 9.45. Dentre esses, os dois primeiros realizam a integração entre o grupo originário da Cedag e os de origem, Sanerj e Esag. O nó J representa uma das pontes entre o seu grupo e o da Cedag, e os demais indivíduos intermediavam relações no interior de seus grupos. Todos eles já apareciam como os mais importantes nas redes de suas empresas de origem.

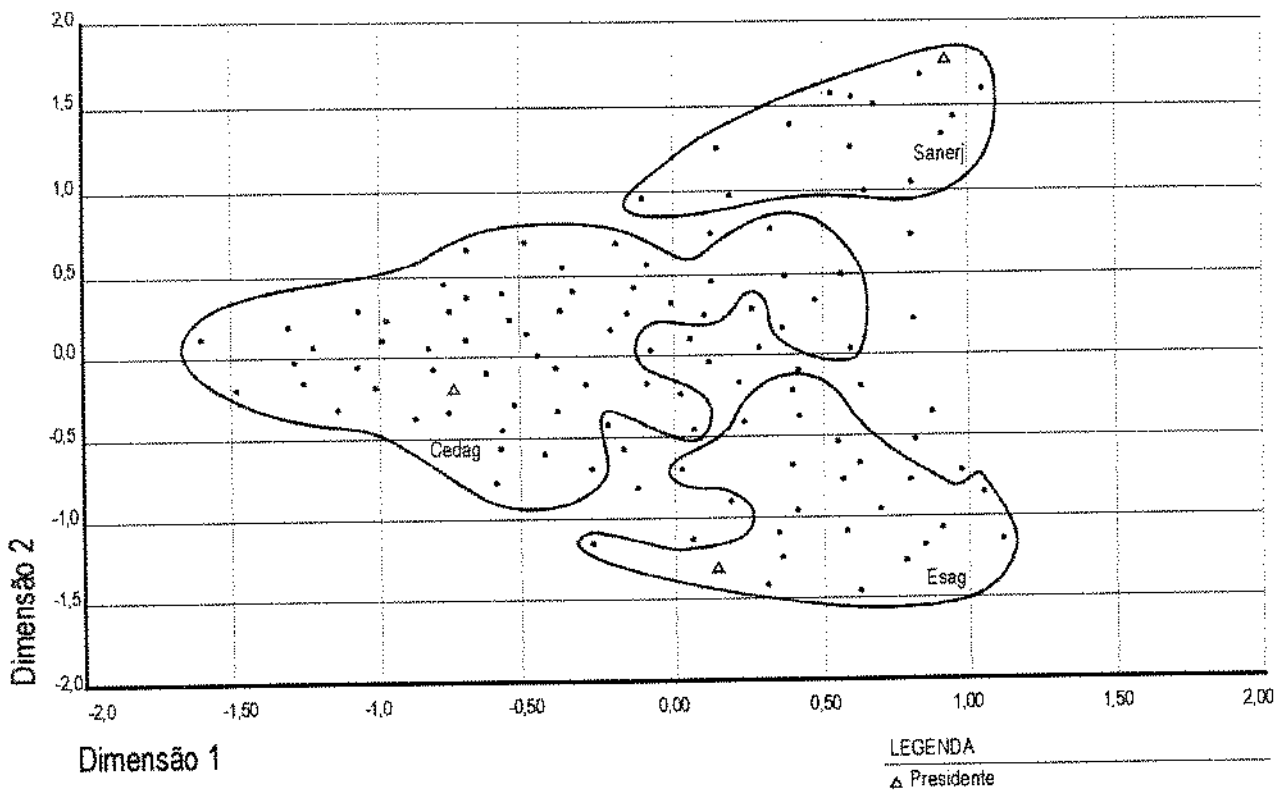
Os únicos nós com proeminência em ambos os indicadores são B, C e F. O nó B representa o primeiro presidente da Cedae e responsável pela fusão, C foi seu principal assessor e diretor de operações na primeira diretoria. Nos dias de hoje, B e C se aposentaram e são proprietários de uma empreiteira de pequeno porte. Como já ressaltamos acima, F representa o indivíduo mais importante na rede da Esag. Durante o período subsequente, já na Cedae, uma pequena parte dos funcionários de origem na Esag se articulará em um grupo muito coeso em torno de F.

A complexidade dessa rede é muito maior do que cada uma das redes isoladas analisadas anteriormente. Essa complexidade aumentará ainda mais no próximo capítulo, com a interpenetração paulatina dos corpos técnicos das três empresas originais. Com o aumento da complexidade, surge um grave problema de visualização dos padrões. Além disso, o risco de uma apresentação distorcida da rede aumenta, já que a localização dos pontos é discricionária e escolhida pelo analista baseado na clareza do sociograma resultante. Por essa razão, passamos a trabalhar também com “Escala Multidimensional” das redes (MDS). Nessas Escalas, a localização dos nós e a distância relativa dos indivíduos e grupos expressam proporcionalmente todo o padrão de relações entre os elementos da rede, aumentando a visibilidade e reduzindo o perigo de indução pelo analista. A Figura 7 mostra a MDS da rede da Cedae no momento da criação da empresa e é equivalente ao sociograma da Figura 6.

Na figura é possível observar a forma pela qual os oriundos da Cedag formam um grupo maior e contínuo, ocupando todo o centro do campo.¹⁸⁶ O grupo dos técnicos da Sanerj se localiza mais isolado acima, não demonstrando nenhuma tendência à integração de elementos de outras origens. Sua

localização é nesse momento oposta à dos profissionais de origem na Esag, confirmando que sua incorporação à rede se deu inicialmente através de relações com técnicos de origem na Cedag diferentes dos relacionados com técnicos da antiga empresa de esgotos. O grupo da Esag aparece já menos compacto, com elementos de outras origens integrando-se a ele. Esse grupo também tem maior integração com o de origem na Cedag, estando presentes entre ambos reentrâncias em cada um dos grupos e indivíduos de duas outras origens: políticos e técnicos da SURSAN/DAG/DES (da geração anterior, cf. Cap. 2). Vale notar que aparentemente a parte mais à esquerda da interface entre os dois grupos é constituída por políticos, e a mais à direita realizada por técnicos da geração anterior e do BNH. No próximo capítulo veremos como esses elementos se envolvem com a interpenetração das redes.

Figura 7: Rede da Cedae em 1975 (MDS)



Fonte: Entrevistas com técnicos da comunidade.

A posição dos ex-presidentes das três empresas também nos informa sobre o processo de integração à Cedae. O ex-presidente da Cedag aparece bem no interior do seu grupo, o que talvez indique mais uma vez a sua centralidade, já discutida anteriormente. Nesse momento ele ocupava a secretaria de obras, o que por si só provavelmente já lhe dava grande centralidade na rede. Também nesse grupo podemos

¹⁸⁶ A figura apresenta apenas posições relativas, sendo evidentemente irrelevante a orientação do campo (direita-esquerda e alto-baixo). Para orientá-la de outra forma seria necessário apenas trocar os sinais das coordenadas (assim como nos

observar o presidente da Cedae responsável pela fusão das empresas. É interessante que sua posição apareça como próxima à periferia do grupo, embora muito próxima à do secretário de obras. Vale acrescentar, no entanto, que a sua distância com relação ao grupo da Sanerj é bem superior à que o separa do grupo da Esag. Como veremos no próximo capítulo, sua diretoria espelha essas distâncias.

O ex-presidente da Esag aparece junto a uma das frentes da interface com os técnicos oriundos da Cedag e muito próximo de diversos políticos. Sua localização no interior do grupo é também bem afastada da região ocupada pelos indivíduos ligados à parte técnica e à geração anterior. Esse indivíduo não se integrou à Cedae como funcionário (foi para o DER com a fusão) e voltou mais tarde para ocupar a presidência da empresa (1979-82).

O da Sanerj, finalmente, apresenta-se completamente isolado (é o elemento mais isolado desse grupo), reafirmando mais uma vez a integração dos técnicos dessa empresa pela periferia e de forma subordinada na rede da nova companhia. Na verdade, esse indivíduo se integrou à Cedae de forma muito complicada, já que foi afastado da empresa após inquérito administrativo, logo após a fusão, e voltou depois com o apoio da Justiça do Trabalho.

Capítulo 7: A Cedae e suas redes

Como já vimos em capítulos anteriores, o controle exercido pelo núcleo do executivo estadual sobre a presidência e direção da empresa é muito grande, tanto pela indicação do presidente, quanto pelo controle completo sobre o seu Conselho de Administração. O detalhamento e a implementação das políticas, no entanto, estão sob controle direto de elementos da comunidade e, especialmente, da companhia. Tanto a empresa como a comunidade profissional são divididas de forma complexa e dinâmica por seus grupos internos, não sendo de forma alguma homogêneas. A maneira como o poder institucional (com mandato ou nomeação) se articula com os grupos no interior da comunidade explica como ocorre a mediação pela comunidade das decisões e diretrizes oriundas do executivo. A apresentação dessa articulação ao longo do tempo é o objeto deste capítulo.

Apresentamos aqui a rede de relações e vínculos da comunidade centrada na Cedae, acompanhando sua dinâmica. As posições relativas e os padrões de relacionamento dos indivíduos permitem a delimitação e a análise dos grupos, assim como as suas relações com políticos, presidentes, diretores da empresa etc. O estudo das posições desvenda fenômenos importantes relacionados com a dinâmica do poder no interior da comunidade e como a posição na estrutura e prestígio/poder se intercambiam. A fonte principal para a montagem das redes é um conjunto de entrevistas de profundidade desenvolvidas com profissionais da comunidade dos engenheiros no Rio de Janeiro.¹⁸⁷

O conjunto dessas relações e sua estrutura, articuladas com os constrangimentos institucionais e as dinâmicas mais amplas, explicam as políticas de saneamento no Rio de Janeiro. Essa explicação é altamente relacional e permite que reconsideremos questões relativas à permeabilidade do Estado, ao padrão de intermediação de interesses e à forma pela qual se dão a produção e a implementação das políticas públicas no país. Por essa razão, iniciamos o capítulo por uma breve discussão conceitual sobre relações pessoais e poder institucional no Brasil.

Nas partes subsequentes apresentamos a rede, seus componentes e suas transformações. De forma a analisar a dinâmica dos padrões de relação ao longo dos 22 anos estudados, dividimos o período em cinco momentos, descritos por meio de "retratos" em diversas seções. De forma paralela, dividimos os vínculos entre os indivíduos em quatro diferentes tipos de relações, analisados tanto em conjunto, como de forma separada. Ao final do capítulo, integramos os períodos de forma a compreender as

¹⁸⁷ Para maiores detalhes sobre os entrevistados e a descrição da metodologia, ver o Anexo 3.

transformações ao longo do tempo e a analisar de que forma se dá a dinâmica na comunidade do saneamento no Rio de Janeiro e como ela influencia a política pública.

7.1. Relações pessoais e Estado no Brasil

A presente pesquisa considera que as relações pessoais são fundamentais para a compreensão detalhada dos fenômenos sociais no Brasil. Como descrito por autores como Lanna (1995) e Nunes (1997), o processo de modernização característico da construção das estruturas estatais e da consolidação de procedimentos racionais burocráticos não substituiu de maneira completa formas de relacionamento tradicionais, baseadas na hierarquia e nas trocas recíprocas. Não devemos considerar que esse processo de modernização tenha se desenvolvido totalmente na realidade concreta de todos os países, já que ele representa um ideal tipo do processo de formação da ordem social moderna. Como parece claro que seus efeitos foram sentidos nas diversas sociedades de formas e em dimensões diferentes, mais proveitoso do que procurar simplesmente suas características, é tentar compreender essas formas históricas específicas no caso estudado por nós.

No caso brasileiro, apesar da penetração disseminada das trocas reguladas pelo mercado nos mais variados campos da ação social, a impessoalidade da troca penetrou de maneira irregular e diferenciada, dependendo da pujança das velhas relações patriarcais e da força dos atores com interesses associados a elas. A construção do Estado se deu então, através de uma interpenetração entre as estruturas das formas tradicionais de exercício do poder e as novas formas impessoais de "troca disseminada". Essa dinâmica deu origem a combinações particulares entre tradição e modernização, hierarquia e impessoalidade em diferentes períodos históricos (sendo a tendência principal de dissolução das primeiras nas segundas, à medida que o tempo passa), diferentes localizações geográficas/escalas (como mostrou Lanna (1995) analisando duas cidades nordestinas) e em diferentes setores, burocracias e políticas dentro do Estado. Essa forma particular (em relação ao padrão tipológico que reflete muito mais claramente o processo dos países centrais) de integração entre tradicional/patriarcal e moderno/impessoal, portanto, está presente em todas as dimensões das relações entre Estado e sociedade no país, e deve ser tomada como base mesmo para a compreensão das "gramáticas políticas" modernas do corporativismo, do insulamento burocrático e do universalismo de procedimentos (Nunes, 1997). Isso porque, como mostrou Nunes, é a partir de uma ordem regulada pelo clientelismo que se constroem o corporativismo estatal, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos, todos articulados de maneira particular em cada período histórico, mas mesmo assim presentes. A literatura de ciências sociais tem ressaltado amplamente como a prevalência das relações pessoais e entre grupos, na mediação das relações entre Estado e sociedade no Brasil, dá origem a processos como a privatização do público, a corrupção e a formação de clientelas.

Como mencionamos anteriormente, embora esse processo seja verdadeiro, uma outra dimensão do fenômeno tem sido pouco focalizada: o padrão de relações, herdadas ou novas, também pode gerar coesão estatal e integração entre Estado e sociedade. Ao contrário de representar o caráter de atraso, esse fenômeno expressa uma das mais importantes especificidades do Estado brasileiro, visto que como conseguiu mostrar Schneider (1991, 7), estudando a promoção da industrialização brasileira assistida pelo Estado, “fortes laços pessoais fornecem canais alternativos de comunicação. Personalismo pode, na verdade, aumentar a performance burocrática”.

Com o objetivo de analisar de perto tal faceta da organização estatal e da sua rede de políticas, realizamos a partir de agora um detalhado levantamento da rede da comunidade da área de saneamento básico no Rio de Janeiro. Esse estudo nos permite investigar a estrutura de tal rede de relações, o posicionamento e a dinâmica dos grupos no seu interior. Por meio de tais fenômenos, podemos compreender como ocorre sobretudo a constituição da organização estatal pela integração entre as redes herdadas.

Pelo menos no caso estudado, é a rede de relações e sua transformação ao longo do tempo que controem a unidade e o próprio insulamento burocrático. Além disso, levando em conta apenas o padrão de relações, podemos compreender como o poder institucional – entendido como o que emana da ocupação de cargos eletivos ou nomeados, se relaciona com e se transforma em poder posicional – entendido como o poder oriundo da rede, sua estrutura e suas posições relativas.¹⁸⁸

Nesse particular, não basta que um determinado indivíduo, grupo ou força política ocupe o poder formal na instituição. Como a implementação de qualquer política depende de uma delegação a sua respectiva burocracia técnica,¹⁸⁹ os caminhos da política dependerão de como o detentor do poder institucional se associar a elementos no interior da comunidade. Como veremos, essa associação, que define em última análise todo o detalhamento das diretrizes estabelecidas, assim como o encaminhamento do dia-a-dia da política, depende menos de alinhamentos ideológicos ou programáticos do que da estrutura e história da rede. A rede, portanto, além de constranger as conjunturas, moldando estratégias, alianças, preferências e metas, é *path dependent*: as posições ocupadas no passado por seus aliados, desafetos e inimigos políticos determinam os espaços que podem ser ocupados. Observemos como isso acontece na Cedae.

¹⁸⁸ Essa idéia encontra uma certa analogia com a idéia de capital político e social de Pierre Bourdieu, o que explica até certo ponto o intenso interesse que a literatura de análise de redes sociais vem despertando em período recente entre pesquisadores franceses próximos a esse. O diálogo conceitual entre as duas perspectivas, no entanto, apenas começa a se delinear. Cf. Limieux, 1997; Lazega, 1994; Lazega e Lebeaux, 1995.

¹⁸⁹ Essa relação se caracteriza, na verdade, como uma relação principal-agente, embora não utilizemos essa idéia na presente análise. Cf. Przeworski, 1996 e Stark, 1997.

7.2. A Rede da Cedae e sua Dinâmica

7.2.1. Algumas escolhas metodológicas do estudo

Para a observação da dinâmica da rede, dividimos o período estudado em cinco momentos distintos. Todos estão associados a administrações no governo do estado do Rio de Janeiro, exceto pelo primeiro período (denominado de T1), que engloba as administrações Faria Lima e Chagas Freitas – 1975-82.¹⁹⁰ Os demais cobrem sempre administrações estaduais: segundo período (T2) – primeiro governo Brizola – 1983-86; terceiro período (T3) – governo Moreira Franco – 1987-90; quarto período (T4) – segundo governo Brizola – 1991-94; quinto período (T5) – governo Marcelo Alencar – 1995-96.

Em cada um dos momentos são analisados vários tipos de vínculos. Comparamos não apenas a agregação de todos os tipos de vínculo em uma única rede, mas também os diversos tipos de vínculo em níveis superpostos, quando esses vínculos indicam fenômenos interessantes. Foram diferenciados quatro tipos distintos de vínculos: institucional, envolvendo relações estritamente de trabalho; pessoais, englobando vínculos de amizade e familiares; políticos, envolvendo todos os vínculos de natureza política, tanto partidários quanto ideológicos; e de negócios, envolvendo todos os tipos de relação mediados pelo dinheiro ou perspectivas de remuneração de qualquer espécie, incluindo desde relações de sociedade acionária até vínculos de corrupção e favorecimento.¹⁹¹ Considerando a menor quantidade de entrevistas utilizadas para determinar os tipos de relação, assim como a menor confiabilidade própria desse tipo de informação (fortemente mediada pelo olhar do informante), os tipos de vínculo são utilizados apenas como apoio à análise principal baseada no agregado dos vínculos. Ao final do capítulo, retomamos os tipos de vínculo na análise da corrupção e da evolução geral da rede ao longo do tempo.

Por uma opção metodológica, as empresas privadas não foram incluídas na rede como indivíduos (os seus diretores), mas como entidades. As redes incluídas neste capítulo apresentam apenas indivíduos como nós, e os grupos discutidos ao longo do texto circunscrevem, portanto, apenas indivíduos. No próximo capítulo, utilizando os grupos de indivíduos já agregados, analisamos detidamente a participação e as relações das empresas na rede do setor. Essa rede é a base da explicação do padrão de vitórias das empreiteiras no conjunto de obras da Cedae. No presente capítulo, no entanto, a utilização exclusiva de indivíduos tem por objetivo igualar os elementos misturar como nós, pessoas e organizações (que incluem pessoas, assim como vínculos entre elas), apesar da consideração da dualidade de pessoas e grupos (Breiger, 1974).

¹⁹⁰ Os entrevistados tiveram grande dificuldade em diferenciar os vínculos durante esses dois governos, e por isso escolhemos tratá-los como um único momento.

¹⁹¹ Vale ressaltar que os vínculos familiares e de amizade foram inicialmente tratados separadamente, mas o desenrolar da pesquisa demonstrou a pequena presença e pouca importância dos primeiros, o que fez com que os agregássemos em um único tipo de vínculo.

De forma a preservar os entrevistados e os demais indivíduos da comunidade, todos os nomes foram omitidos das redes. Exceto por episódios específicos e pessoas facilmente identificáveis (como os governadores, diretores e secretários), os elementos da rede não são identificados em nenhum tipo de vínculo.

Como já tivemos oportunidade de afirmar, a complexidade da rede apresentada neste capítulo impede que sejam utilizados sociogramas para a sua representação. No momento da criação da Cedae (TI), a rede já contava com cerca de 130 nós e 470 vínculos, o que torna a visualização por meio desse tipo de figura completamente impossível, e altamente influenciada pelas escolhas do analista no momento de elaboração do sociograma. Por essa razão, são apresentados a seguir apenas Escalas Multidimensionais (MDS), que resolvem o problema automatizando a produção do gráfico e permitindo a visualização clara dos padrões existentes. Como as posições são apenas relativas, tomamos o cuidado de manter os grupos que polarizam o campo sempre do mesmo lado, o que significa que movimentações de grupos no campo podem ser entendidas como deslocamentos na rede de relações através do tempo. São utilizados sociogramas apenas quando analisamos tipos de vínculo separadamente.

7.2.2. Gerações e carreiras na rede do setor

Vale ainda acrescentar algumas informações importantes com relação às gerações de técnicos e carreiras na comunidade, antes de avançarmos para a análise da rede ao longo do tempo.

A renovação encontrada na comunidade do setor saneamento no Rio de Janeiro é muito pequena. Dentre os cerca de 150 indivíduos presentes na rede no final do período, quase 120 eram ou haviam sido funcionários da Cedae, mas apenas 9 deles não tinham pertencido a uma das três empresas originais. Caso fizermos o mesmo balanço para os períodos anteriores, a presença de novos nomes é ainda menor. Obviamente o conjunto dos funcionários da companhia se alterou significativamente ao longo dos anos, com a entrada de inúmeros técnicos, mas o grupo de personagens envolvidos de alguma forma com o poder dentro da empresa (e que consequentemente são citados em entrevistas como importantes para a política) quase não mudou. Esse fato ajuda a explicar a prevalência da origem em uma das três empresas como formadora de identidades e até mesmo sinal de distinção. Além disso, a pequena renovação, indica a consolidação de um grupo estável bastante associado à Cedae como organização. Essa característica acrescenta algumas particularidades importantes ao presente estudo.

Em primeiro lugar, a circulação entre a empresa e o setor privado é muito pequena numericamente, embora envolva alguns de seus mais importantes personagens. Os exemplos mais destacados são: o ex-presidente e liderança expressiva do setor no início da empresa, João do Nascimento, saiu da Cedae e formou, junto com seu diretor de operações Elísio Américo Moreira da Fonseca, uma empreiteira de pequeno porte chamada Engesan; o ex-secretário de obras e ex-presidente da Cedag, Hugo de Matos, é hoje diretor da Carioca Engenharia; e o importante engenheiro do DES e da Esag, Fernando Botafogo, é

diretor da Multiservice Serviços de Engenharia. Essas transferências são importantíssimas em suas consequências para a rede do setor em episódios específicos. Entretanto, são reduzidas em número e bastante recentes, não representando uma forma importante de permeabilidade (ao contrário do constatado em outros setores estatais e períodos históricos por autores como Schneider, 1991).

A circulação em sentido contrário também é bastante rara e recente. A composição das diretorias indica apenas um presidente oriundo da iniciativa privada (Nilton Pereira dos Santos – 1988/89), mas que não era diretor de empreiteira e sim de empresa industrial em outros estados (Mato Grosso do Sul e Paraná). Além dele, um diretor de uma destacada empreiteira do setor assumiu uma diretoria da empresa a partir de 1995: Luis Carlos Taques de Mesquita, vice-presidente da Companhia Metropolitana, foi diretor de projetos e obras em 1995 e diretor de obras em 1996 (Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Parte V, 31/12/84). A ocorrência desse tipo de fenômeno, portanto, é episódica e não pode ser apontada como uma fonte importante de permeabilidade entre os setores público e privado.

Em segundo lugar, metodologicamente, não corremos o risco de perder o controle dos contornos da rede ao longo do tempo, já que a estabilidade de sua parte central é grande. Vale acrescentar que retiramos indivíduos da rede apenas por morte ou conhecido afastamento do setor saneamento (indicado nas entrevistas). O número de retiradas é reduzido, embora tenha aumentado recentemente. As aposentadorias também têm ocorrido de forma significativa apenas na década de 1990, embora elas só tenham sido consideradas como afastamento quando indicado pelos entrevistados.

Todas essas informações mostram que o período estudado cobre principalmente uma geração no setor saneamento e, por essa razão, o pertencimento a gerações certamente não é um importante fator gerando identidades, solidariedade, motivações ou ação coletiva.

De forma a precisar melhor essa dimensão, consideramos que os técnicos presentes no setor no período estudado pertencem a três gerações: a primeira dos indivíduos que já ocupavam importantes posições de poder em uma das três empresas originais, a segunda, envolvendo todos os técnicos que ocuparam cargos e amadureceram para o comando entre o início das atividades da empresa, em 1975, e 1990, e a terceira os indivíduos que amadureceram na empresa e começaram a ocupar cargos de destaque ou a ser considerados como importantes na política, na década de 1990. Do universo total de 178 técnicos presentes na rede em qualquer dos cinco períodos analisados (T1 a T5), 31 indivíduos eram de fora da comunidade, 26 pertenciam à primeira geração, 112 faziam parte da segunda e apenas 9, da terceira. À medida que avançamos nos períodos, especialmente a partir de T3 (1987-90) e, com mais intensidade, de T4 (1991-94), indivíduos da primeira geração saem da rede devido a falecimentos ou aposentadorias. Apenas muito recentemente (em T5 – 1995-96), os primeiros membros da segunda geração saem da rede devido a aposentadorias.

Essa enorme estabilidade geracional e de circulação dá um caráter bastante específico a este estudo, diferenciando a burocracia estudada, da analisada por Schneider (1991), por exemplo.¹⁹² Considerando a importância desse ponto, vale aprofundar um pouco as distinções para aprender com o avanço conceitual produzido por esse estudo.

Schneider analisou diversas políticas federais do regime militar durante a década de 1970 e suas agências, destacando a importância das carreiras na determinação de motivações e de preferências de políticas. Em seu estudo foram diferenciados quatro tipos básicos de carreiras: políticos, militares, técnicos e político-técnicos, sendo os últimos responsáveis pela mediação e intermediação. As carreiras seriam diferenciadas pelos critérios e processos de entrada, circulação, promoção e saída. Em seu modelo, seriam fundamentais não apenas a educação, origem social, atitudes e ideologias dos funcionários, como estudado por exemplo por McDonough (1981). Essas informações, embora importantes, ofereceriam um quadro estático dificilmente integrável com os resultados de política (no seu caso, a industrialização). Para o autor, a análise processual das variáveis de circulação, carreira e indicações para cargos permite a discussão da produção das políticas individuais dos órgãos e, em seguida, da industrialização.

A primeira distinção importante dos indivíduos de nossa rede diz respeito à circulação. A pequena circulação, tanto entre órgãos públicos, quanto entre esses órgãos e o setor privado, indicam que pelo menos até período muito recente (talvez a última administração estadual – 1995/96), a possibilidade de construir carreiras fora da empresa devia ser algo relativamente remoto nas motivações e estratégias dos indivíduos do setor. Apesar disso, a importância da construção de uma carreira dentro da empresa é óbvia, tanto pela análise dos dados empíricos como pelas entrevistas e depoimentos. Assim, embora as formas de entrada, circulação e saída estivessem aproximadamente dadas para os técnicos, o elemento promoção/indicação era o grande estruturador das carreiras.

Na rede analisada nas próximas seções são encontrados três dos quatro tipos de carreira do modelo de Schneider (1991): políticos, técnicos e técnico-políticos. Como ficará claro pela análise da rede, a presença de elementos de fora da empresa, bastante pequena entre 1975 e 1986, quando quase todos (inclusive os presidentes) eram da empresa ou da comunidade, aumentou entre 1986 e 1994 (quando os presidentes eram de fora, mas quase todos os diretores provinham da comunidade ou da empresa), e alcançou um novo patamar no último governo (quando não apenas o presidente, mas quase toda a diretoria eram de fora).¹⁹³ Podemos dizer, portanto, que a importância dos políticos e dos técnico-

¹⁹² O instigante estudo de Cendeno (1994) sobre o México propõe um quadro conceitual análogo, mas diferente do estabelecido por Schneider. No entanto, as peculiaridades do sistema político mexicano dão limites claros à utilização do quadro de conceitos de Cendeno para nosso estudo, intrinsecamente setorial e relacionado a uma política local relativamente periférica na estrutura estatal.

¹⁹³ A distribuição das diretorias segundo origem foi a seguinte: 1975-78: presidente e seis diretores de carreira; 1979-82: um presidente de carreira e outro de origem na Esag, que saiu por ocasião da fusão, doze diretores de carreira; 1983-86:

políticos, para utilizar as categorias de Schneider, aumentou e atingiu um patamar elevado nos últimos dois anos. Embora isso seja verdade, as informações obtidas nas entrevistas indicam que os técnico-políticos sempre foram muito importantes na empresa, e a combinação entre lógicas técnicas e políticas nas preferências e estratégias dos elementos mais importantes da rede sempre estiveram presentes, justamente pela grande importância das indicações para chefias, diretorias e outros cargos especiais dentro da bucracia. Esse fato deu sempre à burocracia técnica da nossa rede preferências em que preocupações de natureza técnica se misturavam sempre com motivações políticas. Para alguns, essas motivações diziam respeito a eleições (mesmo de técnicos do setor, que assumiram cargos eletivos), mas para a grande maioria significavam montar ou deixar abertas coalisões, evitar atritos e manter abertas as portas com grupos da empresa e, especialmente, chefes e superiores hierárquicos (aí incluídos os nomeados).

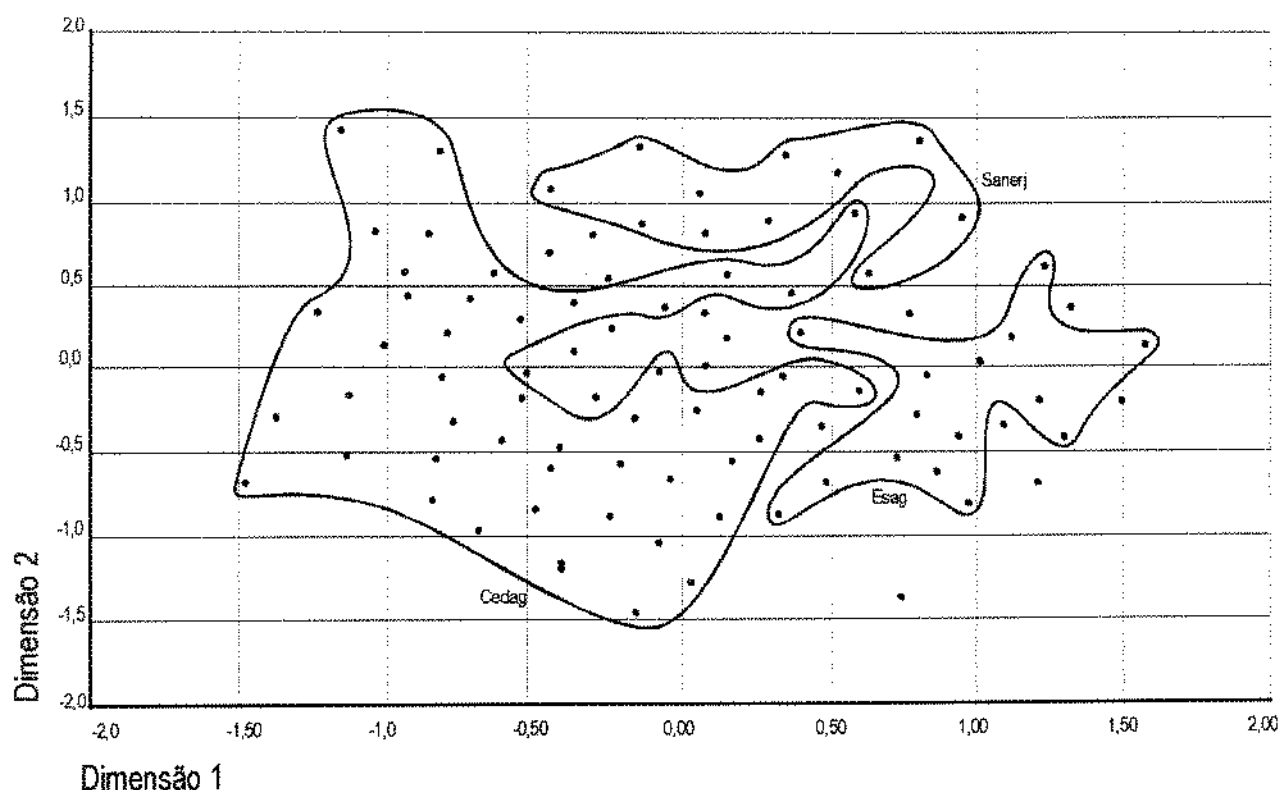
7.2.3. A rede entre 1975 e 1982 – T1

A Figura 8 apresenta a Escala Multidimensional (MDS) dos indivíduos da rede em T1, separando-os segundo sua origem. Comparando-a com a Figura 7 do capítulo anterior podemos notar como se inicia no período a interpenetração das redes das três empresas. Os três grupos começam a se interpenetrar e não formam mais blocos compactos. O grupo dos originários da Cedag, em especial, aparece com indivíduos que fazem a “ponte” com os grupos originários das duas outras empresas. Na verdade, esta é a última oportunidade de se observar a organização do campo pela origem dos técnicos, havendo em T2 apenas pequena contiguidade entre ex-funcionários da mesma empresa. A passagem do primeiro para o segundo período também é marcada por uma grande movimentação entre os grupos, sendo esses aproximadamente estáveis a partir desse ponto.

Para substituir a estruturação por origem, outras formas de constituição do campo da comunidade se estabelecem. Essas formas se estruturam e se transformam ao longo dos anos, através de uma superposição do lançamento de vínculos de naturezas distintas e submetidos a três lógicas e princípios distintos: os do funcionamento burocrático (institucionais), os de afinidade política/pessoal e os de negócios/corrupção.

presidente e cinco diretores de carreira, um diretor de origem Cedag que saiu por ocasião da fusão e um outro de fora; 1987-90: dois presidentes de fora (um da CEF) e um terceiro de origem Esag que saiu por ocasião da fusão, dezesseis diretores de carreira, dois de fora (um da CEF) e um outro de origem na Cedag, que saiu por ocasião da fusão; 1991-94: dois presidentes de fora, doze diretores de carreira e cinco de fora; 1995-96: presidente de fora, três diretores de carreira e seis de fora.

Figura 8: Rede da comunidade com origem dos funcionários da Cedae (MDS)



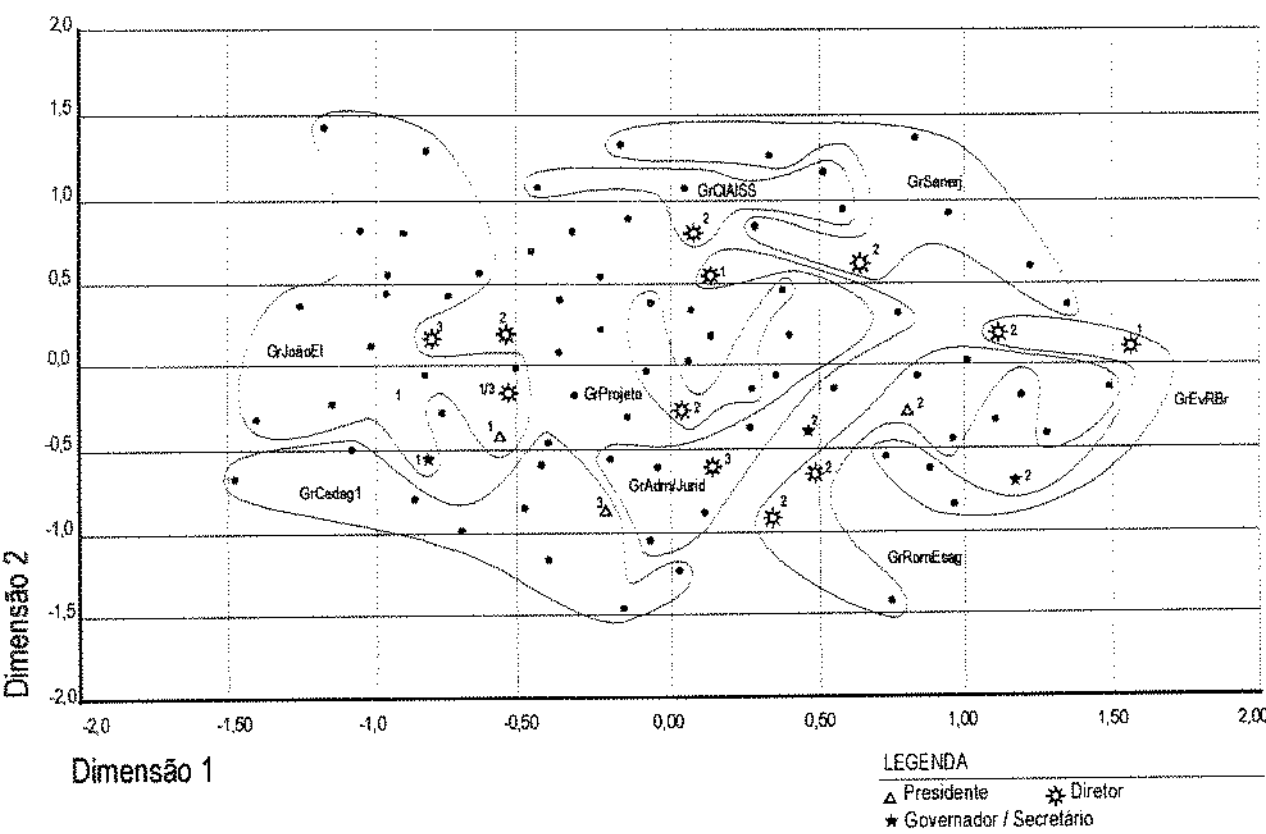
Fonte: Entrevistas com técnicos da comunidade.

A estruturação desses grupos já pode ser vislumbrada em T1, como mostra a Figura 9, a seguir. É importante que se faça alguns comentários metodológicos para a melhor compreensão dessa Figura e das seguintes. A maior ou menor distância no campo (ou mesmo a interpenetração de grupos) não são os definidores dos grupos. Cada grupo delimita indivíduos com muitos vínculos entre si e um padrão análogo de relações com os demais indivíduos e grupos na rede. A delimitação dos grupos se faz, portanto, através de análises de agrupamento nas matrizes de relações, sendo a reprodução do campo apresentada na figura um procedimento independente. Com o campo da comunidade “mapeado”, delimitam-se os grupos pelo pertencimento definido anteriormente, produzindo a Figura 9. Como veremos, à medida que formos analisando os períodos, a constituição dos grupos e sua transformação os distanciarão cada vez mais dos blocos definidos pelas empresas de origem. Observemos agora os grupos.

Dentre os funcionários com origem na Cedag são visíveis quatro grupos. À esquerda do gráfico podemos observar um grande grupo englobando 18 indivíduos, inclusive o primeiro presidente da empresa e o secretário de obras. Abaixo dele um segundo grupo com 11 indivíduos, é delimitado. Dois outros grupos incluem funcionários de origem nessa empresa e se situam no meio do campo. O mais central, congregando apenas 5 indivíduos, agrupa principalmente técnicos da área de projetos de engenharia. Todos esses funcionários faziam parte do grupo bem delimitado já discutido no sociograma da Cedag, no

capítulo anterior. Esses três grupos incluem apenas técnicos com origem na Cedag. Um quarto grupo, com oito funcionários das áreas jurídica e administrativa da empresa, também se situa no meio do campo. Esse grupo envolve apenas em parte os técnicos pertencentes ao grupo jurídico da Cedag apresentado anteriormente na Figura 5.

Figura 9: Rede da comunidade com grupos e diretorias 1975-82 (MDS)



Fonte: Entrevistas com técnicos da comunidade.

Também no meio do gráfico, mas na parte superior, está presente um quinto grupo envolvendo cinco indivíduos de origem na Sanerj. Esses indivíduos formam um grupo bastante sólido e estável, que se manterá ao longo de todos os períodos e é constituído exclusivamente por vínculos pessoais, especialmente de amizade. Ainda na parte superior, mas tendendo para o lado direito da figura, podemos observar um sexto grupo com oito elementos, também composto por indivíduos de origem Sanerj, mas estruturado por inúmeras relações, inclusive de negócios.

O quadrante inferior direito da Figura mostra a presença de dois grupos formados totalmente por indivíduos originários da Esag. O grupo mais à direita engloba cinco indivíduos, e tem a forma mais irregular, e os seus membros são pouco contíguos. Isso não deve nos enganar, pois esse é um dos grupos mais fechados da empresa. Presente desde o começo, troca pouco com os demais ao longo do tempo e se estrutura em torno da liderança de um indivíduo. Esse indivíduo já foi mencionado no capítulo

anterior como o mais importante da rede da Esag (nó D), apresentado os mais elevados índices de centralidade tanto medida pelo grau como pela intermediação. Por fim, podemos observar um oitavo grupo também embaixo, à direita, incluindo nove indivíduos. Esse grupo inclui um dos presidentes do período, além de diversos diretores.

Vale notar a grande presença de indivíduos isolados, caracterizados por um padrão de relação não classificável em nenhum dos grupos. Esses indivíduos se localizam entre grupos no meio do campo. Também no meio do campo se localizam três grupos: GrProjeto, GrCIAISS e GrAdm/Jurid.

Observemos agora o posicionamento das diretorias. Como já dissemos, esse período inclui duas administrações estaduais: Faria Lima e Chagas Freitas. Por essa razão, apresentamos o posicionamento das diretorias por governo na Figura 9, numerando-as 1, 2 e 3.

Na figura 9 podemos ver como na primeira diretoria (número 1), correspondente ao governo Faria Lima, o presidente se localiza bastante próximo ao secretário de obras, bem como a dois de seus diretores. Um terceiro diretor se situa aproximadamente no meio do campo e o quarto no extremo oposto. Tanto a presidência quanto a secretaria de obras se posicionam levemente à esquerda e abaixo no campo.

O presidente e o secretário de obras nesse governo eram ambos originários da Cedag desde os idos do governo Carlos Lacerda, com o qual tinham um certo alinhamento político. O secretário, Hugo de Matos, havia sido presidente dessa até a fusão e o primeiro presidente da Cedae - João do Nascimento, havia sido um de seus colaboradores mais próximos. Com a fusão, Matos foi escolhido secretário de obras e Nascimento para presidente da nova empresa, encarregado de realizar a fusão.

Na Figura 9 podemos observar ainda as diretorias do governo Chagas Freitas. A primeira delas, indicada como 2, se localiza levemente à direita do campo. Tanto o presidente quanto o secretário de obras e o governador estão levemente à direita do campo e cinco dos seis diretores se situam próximos ao presidente. Os diretores pertencem ao grupo do presidente (2), ao grupo mais próximo ao do presidente (1), ao grupo da GrSanerj (1), ao grupo de projetos (1), além de um outro, não incluído em grupo nenhum, mas bem próximo do grupo GrJoãoEl, que concentrava quase todo o poder na gestão anterior.

Na segunda diretoria apresentada na Figura, indicada como 3, a presidência se deslocou para o campo oposto, mas novamente longe da borda do campo. Um de seus diretores pertencia ao grupo do GrJoãoEl e outro estava bastante próximo dele. Os demais diretores pertenciam ao grupo administrativo/jurídico e ao grupo GrCIAISS.

O presidente da primeira diretoria do governo Chagas - José Carlos Viera - havia sido o presidente da Esag antes da fusão, quando Chagas Freitas era governador da Guanabara e o Secretário de Obras, Emílio Ibrahim, ocupava o mesmo cargo no antigo estado. Com a fusão, Vieira se afastou para o DER, voltando para a presidência da empresa.

Com relação ao segundo presidente da administração Chagas Freitas, vale registrar um pequeno episódio cujos personagens são indicados na Figura 9. Com a aproximação das eleições de 1982, o governador Chagas Freitas decidiu trocar a diretoria, de forma a fortalecer seu candidato, o deputado Miro Teixeira.¹⁹⁴ Escolheu então para a presidência Otávio Dias Moreira Filho, ex-técnico da Cedag e Diretor de Operação e Manutenção durante a primeira diretoria do seu governo. Menos de um mês depois, no entanto, descobriu que o presidente estava ligado ao antigo grupo lacerdista da Cedag (que já havia controlado a companhia durante o governo Faria Lima) e que sua diretoria estava fazendo campanha para a deputada Sandra Cavalcanti, candidata do PFL e antiga secretária de Carlos Lacerda. Chagas retirou então a presidência da empresa empossada havia menos de um mês. Não tendo alguém de confiança política para indicar, o governador escutou o conselho de um velho amigo pessoal, Dirceu Alvarenga, então chefe da estação de tratamento do Guandu.¹⁹⁵ Alvarenga vinha de uma importante família de políticos da região de Campo Grande, mas não poderia ocupar a presidência por ser farmacêutico de formação e se considerou na época que a comunidade não receberia bem um não engenheiro. Assim, Alvarenga indicou um amigo seu, técnico de menor expressão originário da Cedag - Cid Cury para a presidência. Este ficou até o final do governo (cerca de um ano), mas sua atuação foi muito restrita, limitando-se quase apenas à criação da CAC – Caixa de Assistência da Cedae.

Com relação ao posicionamento das diretorias, vale destacar desde já (e acompanhar essa dinâmica nos momentos seguintes da rede), que o posicionamento dos diretores e do presidente seguem um padrão de composição polarizada. Os diretores quase nunca pertencem apenas a grupos muito próximos do presidente, mas certamente não são originários do lado oposto do campo. Os governadores e secretários, quando presentes na rede, obviamente se localizam em posições relativamente próximas aos presidentes. Como ficará claro nas Figuras, a posição dos presidentes e secretário/governador se alternam de um governo para o outro.

7.2.4. A rede entre 1983 e 1986 – T2

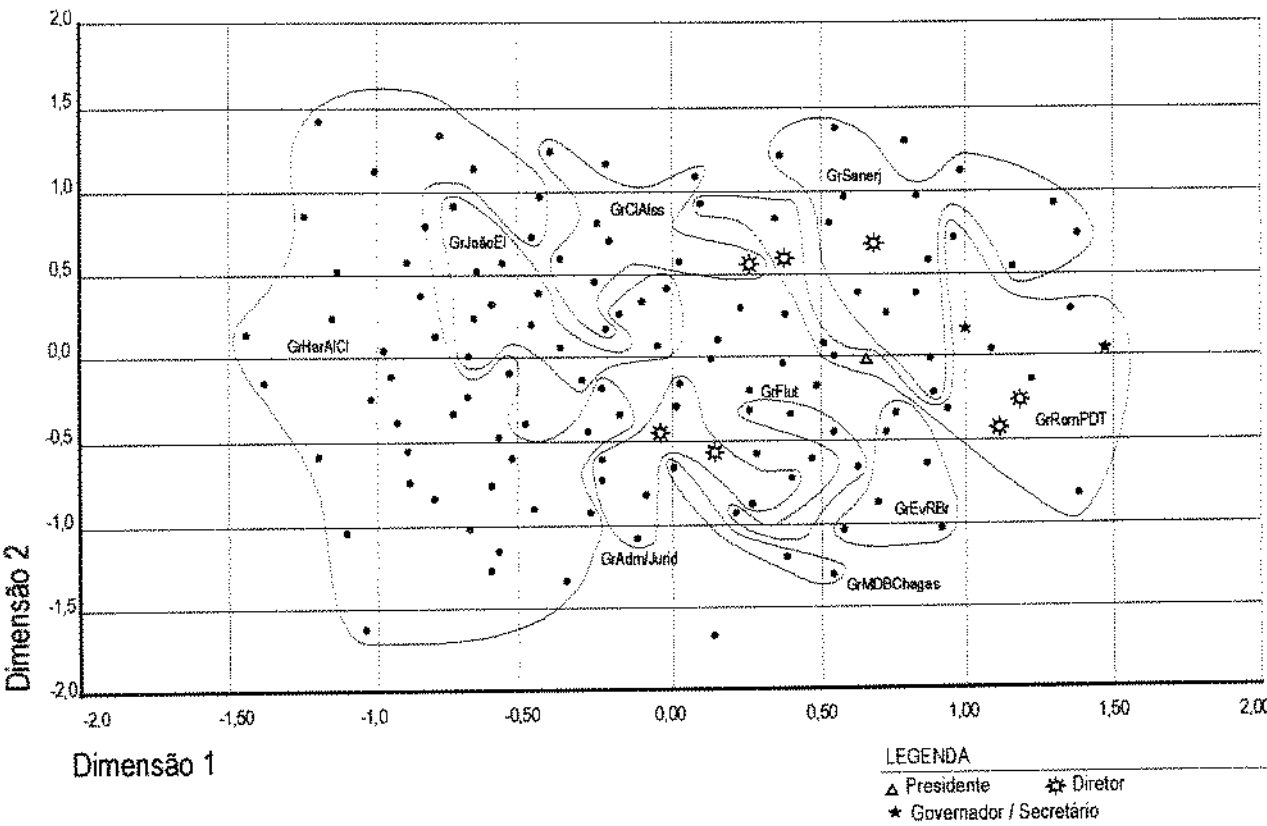
A rede da comunidade no segundo período pode ser vista na Figura 10 a seguir. O período cobre a primeira administração de Leonel Brizola no governo do Estado do Rio de Janeiro. Durante todo o governo a Secretaria de Obras foi ocupada por Luis Alfredo Salomão. Apesar de engenheiro, ele não participava da comunidade do setor saneamento no Rio de Janeiro, sendo oriundo de outro campo

¹⁹⁴ Miro Teixeira era o herdeiro político de Chagas e sem dúvida alguma antes desse período já havia se estabelecido como um político de grande aceitação eleitoral. Com o apoio da máquina chaguista, foi deputado pelo MDB em 1971-75, 1976-79 e 1979-82, sendo nessa última eleição o mais votado do país, com quase 600 mil votos, quando o segundo mais votado teve cerca de 100 mil. Disputou e perdeu a eleição para governador em 1982. Hoje é deputado pelo PDT (Câmara dos Deputados, 1980).

¹⁹⁵ Vale observar que esse é o técnico indicado na Tabela 1 (Capítulo 3) como participando de nove dos dezesseis Conselhos de Administração da empresa para os quais dispomos de dados.

profissional da engenharia. A presidência da Cedae apresentou no período notável estabilidade, sendo ocupada durante todo o período por um único técnico de carreira da empresa (e de origem Esag), que nesse momento se consolidou como um dos mais influentes elementos na empresa e na comunidade.

Figura 10: Rede da comunidade com grupos e diretorias 1983-86 (MDS)



Fonte: Entrevistas com técnicos da comunidade.

À esquerda do campo continuam localizados os técnicos com origem na Cedag. O grupo delimitado como GrCedagI aumentou muito (alcançando 40 indivíduos) e se constituiu em um grupo relativamente estável que se subdividirá quase sem trocar com os demais grupos nos três períodos seguintes. Esse grupo, denominado aqui GrHarAICI, ocupa todo o campo à esquerda e cresceu fundamentalmente englobando indivíduos localizados antes no GrJoãoEI, que reduziu seus componentes para 14 indivíduos. O grupo GrJoãoEI, além de reduzir seu tamanho, se movimentou levemente em direção ao centro do campo.

O centro do campo continua ocupado pelos grupos GrCIAISS e GrAdm/Jurid, além de elementos do grupo GrProjeto, presente em T1, desapareceu, englobado em parte pelo GrHarAICI, já descrito, e pelo GrRomPDT, à direita.

Um outro grupo importante surgiu junto ao centro mas, mais para a direita, denominado de GrFlutuante. Esse grupo será de enorme importância durante os períodos posteriores, e se caracteriza pela grande variação no seu padrão de relações, hora com um lado do campo, hora com outro. Esse grupo cumpre uma função de mediação no interior da empresa. Essa mediação não diz respeito a posições políticas, já que o corpo técnico é muito pouco politizado. Ela diz respeito, ao contrário, às posições de poder funcional e burocrático. O campo é altamente polarizado, e os governadores e secretários “entram” na empresa em posições também polarizadas, sendo a mediação realizada pelo grupos que ocupam o centro do campo.

Um novo grupo muito disperso e pequeno apareceu embaixo à direita do campo, incluindo políticos ligados ao ex-governador Chagas Freitas. É interessante que esse grupo só se destaque agora, quando o governo já está ocupado pelo governador Leonel Brizola. Isso pode indicar a influência continuada de chaguistas na empresa durante o primeiro governo Brizola, e eles podiam estar tão associados aos técnicos que não se individualizariam como grupo anteriormente. Entretanto, esse fato pode ser causado simplesmente pela metodologia utilizada, já que a retirada de inúmeros vínculos, com o fim do governo Chagas, pode ter destacado o grupo.

Do lado direito é possível observar três grupos. O menor deles, já presente na rede anterior e localizado à direita e embaixo, é o GrEvRBr. Esse grupo aumentou a contiguidade de seus membros, embora não tenha alterado fundamentalmente sua composição, características que o acompanharão pelos próximos períodos (estabilidade e relativo isolamento).

À direita e acima do campo se localiza o GrRomPDT. Esse grupo é relacionado com o GrRomEsag do período anterior, embora sua composição tenha mudado, incorporando elementos antes do GrSanerj e perdendo indivíduos para o GrSanerj-BC. A composição do grupo se mantém aproximadamente constante nos momentos seguintes, e se constitui em um dos mais importantes grupos de poder na empresa. Como veremos a seguir, é através dele que o PDT e o governador Leonel Brizola entram no setor.

O terceiro grupo à direita ocupa o topo do campo e se consolidará cada vez mais nessa localização. Sua composição indica indivíduos originários principalmente da Sanerj e da Esag e pertencentes ao “baixo clero” da empresa. Como veremos, os “baixos cleros” originários das três empresas tendem a se unificar, ocupando toda a parte superior do campo.

Observamos agora o posicionamento da diretoria na comunidade durante o período.

O governador e seu secretário se localizam bem à direita do campo (o governador Brizola é o ponto mais à direita). O presidente da empresa pertence ao mesmo grupo do grupo do governador e do secretário, mas se situa mais ao centro que eles, circundado por seus diretores. Estes são oriundos de diversos grupos, mas novamente a composição de poder presente na diretoria da empresa é polarizada

pelo campo: os diretores representam a diversidade dos grupos mais próximos da presidência, e os grupos mais afastados não aparecem.

A escolha desse presidente também merece uma narrativa rápida. Quando da eleição de Brizola, dois técnicos da empresa se posicionam para a indicação: João Carlos do Rego Pinto, ligado no primeiro período ao grupo GrJoãoEl, e alinhado nessa época com o brizolismo e o PDT (mais tarde seria candidato pelo PMDB), e Thélío Bogado Jr., filho de um aliado antigo de Leonel Brizola ainda em seus tempos de Rio de Grande do Sul, conhecido como Bogado. Salomão consultou seu antigo colega de escola secundária, Raul Serpa, técnico da empresa de origem na Esag e de atuação pouco destacada. Este sugeriu um outro técnico de origem na Esag, mas já com certa liderança – Rômulo de Melo, e Salomão o indicou. Esse técnico se tornaria uma das lideranças mais expressivas da empresa e do setor ao longo do tempo.¹⁹⁶ João Carlos do Rego Pinto foi indicado Diretor do Interior, uma diretoria recém criada e de grande importância política, por realizar a mediação com os prefeitos e políticos locais. O outro candidato, Thélío Bogado, foi indicado Diretor de Projetos e Obras. Serpa, o amigo de infância do secretário, foi indicado Diretor de Atividades Auxiliares.¹⁹⁷ Vale acrescentar que Rômulo foi o último técnico de carreira a ocupar o cargo de presidente da empresa.

7.2.5. A rede entre 1987 e 1990 – T3

O terceiro momento caracteriza a administração Moreira Franco.¹⁹⁸ Durante esse governo ocupou a secretaria (transformada em Secretaria de Desenvolvimento Urbano – Sedur) um técnico altamente integrado na comunidade do setor saneamento – Haroldo de Mattos Lemos. Ele havia sido técnico da Cedag com cargo de direção (inclusive diretor do 1º DAG, que englobava a zona sul do Rio e Janeiro) e, com a fusão, foi indicado para presidente da recém-criada Fundação Estadual do Meio Ambiente – Feema. Nos dois momentos da rede apresentados, Mattos Lemos se situava em GrCedagl (T1) e GrHarAICI (T2).

Segundo entrevistados, sua indicação levou a uma maior atenção para com a empresa como organização, fazendo inclusive com que ela fosse a companhia estadual de saneamento mais lucrativa do país em 1990. Esse fato pode ter uma origem completamente diferente (e bem mais estrutural), já que, como vimos

¹⁹⁶ Embora não apresentemos de forma sistemática as estatísticas de centralidade para a rede da comunidade, vale informar aqui que Rômulo apresenta a partir de T2, quando assumiu a presidência da empresa, os maiores índices de Grau e de Intermediação da comunidade em todos os períodos, com Graus sempre mais de quatro vezes superiores à média do período e Intermediação sempre mais de seis vezes a média.

¹⁹⁷ Essa diretoria cuidava até esse momento dos setores de transportes, suprimento, patrimônio e recursos humanos. Ela foi extinta no final do primeiro governo Brizola.

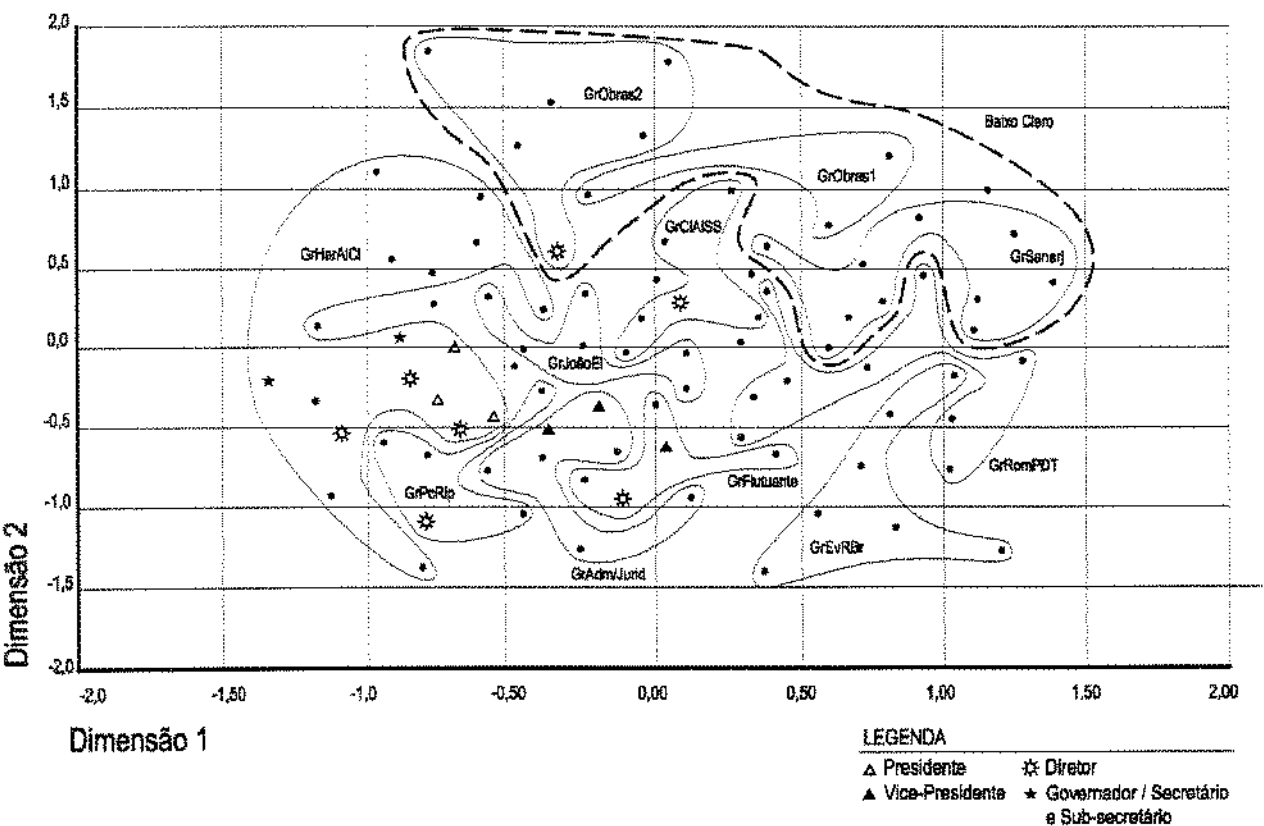
¹⁹⁸ Moreira Franco, principal herdeiro político de Amaral Peixoto, havia passado pelo MDB (sendo deputado federal entre 1975 e 1979), enquanto o padrinho estava no partido, tendo ingressado do PDS em 1980 (novamente junto com o padrinho), e sendo candidato derrotado ao governo em 1982 por esse partido. Em 1986 ele se candidatou novamente pelo PMDB e se elegeu. Posteriormente ele se tornou deputado federal, mas deixou de exercer qualquer influência sobre as políticas de saneamento. (Camargo *et al.*, 1986).

nos balanços analisados, os últimos anos da década de 1980 foram marcados por uma redução drástica de entrada de capitais de empréstimo e financiamento na empresa, o que levou a empresa a executar uma política de recuperação comercial que quase certamente passou pelo alinhamento de tarifas.

Essa administração estadual, entretanto, foi marcada por elevada instabilidade no comando da empresa, e ocuparam o cargo de presidente da Cedae três indivíduos, todos de fora. Na verdade, a partir desse momento todos os presidentes serão de fora, indicando aparentemente que a gestão das políticas passou a ser objeto de intensa disputa política. Além disso, a quantidade de diretores de fora tendeu a crescer a partir de então, chegando a alcançar a totalidade da diretoria com exceção de um no último período estudado. Para compensar a presença de um presidente de fora foi criado no governo Moreira Franco o cargo de vice-presidente, com o objetivo de cuidar da empresa e fazer política para dentro, enquanto o presidente fazia política e se relacionava com o exterior. Desse período até a extinção do cargo em 1996, embora todos os presidentes tenham sido de fora, todos os vice-presidentes foram técnicos de carreira.

A rede em T3 pode ser vista na Figura 11 a seguir.

Figura 11: Rede da comunidade com grupos e diretorias 1987-90 (MDS)



Fonte: Entrevistas com técnicos da comunidade.

A parte direita do campo novamente sofreu alteração, desta vez, a divisão do grande grupo GrHarAICI presente em T2, em três grupos distintos. O GrHarAICI, incluindo os mais importantes membros do grupo em T2, constitui-se no grupo mais importante sob o ponto de vista do poder institucional e inclui o governador, o secretário estadual e os presidentes do período. Além dele, podemos notar a presença de um grupo de profissionais envolvidos diretamente com obras, acima do campo – GrObras2 e um novo grupo com poucos indivíduos, abaixo do campo – GrPcRip. Esse grupo, já dissociado levemente do GrHarAICI se constituirá em um importante centro de poder nos períodos subsequentes.

O meio do campo continua sendo ocupado principalmente pelos mesmos três grupos. O GrAdm/Jurid, abaixo, apresenta impressionante estabilidade de localização, forma e componentes. O grupo flutuante acima dele, ao contrário, composto pelos mediadores, mantém os mesmos membros e sua localização, mas altera muito sua forma. O GrCIAISS se encontra agora bem próximo ao meio do campo, tendo descido no campo de forma significativa. O GrJoãoEl se movimentou ainda mais para o centro do campo (tendência já observada em T2), e continuou perdendo membros.

O lado direito continua sendo ocupado pelos mesmos grupos. O GrRomPDT teve seu tamanho reduzido e agora não está mais no poder (ao contrário de T2). O grupo GrEvRBr na parte inferior, manteve seu tamanho, mas se apresenta menos concentrado. Acima de ambos continua presente o grupo GrSanerj-BC. Esse grupo teve o seu tamanho reduzido pela subdivisão de um pequeno grupo denominado de GrObras1, incluindo profissionais envolvidos diretamente com obras.

É interessante observar a aproximação dos dois grupos de obras no extremo superior da figura. Aparentemente cada qual é contíguo a um dos pólos do campo, o grupo de obras à esquerda, associado anteriormente ao GrHarAICI (e antes à Cedag), e o outro à direita, associado antes à GrSanerj-BC (e antes à Sanerj). O grupo GrObras1 apresenta contiguidade com o grupo GrSanerj-BC, que também apresenta elementos envolvidos com obras e também é apontado pelos entrevistados como componente do “baixo clero” da empresa. Assim, sugerimos a hipótese de que o que observamos no alto do campo é uma integração dos grupos envolvidos com obras e corrupção nas três empresas e na Cedae. Essa hipótese será testada nos períodos seguintes, mas vale acrescentar desde já que a associação direta presente no imaginário dos técnicos da comunidade entre o “baixo clero” da Cedae e a Sanerj pode ser considerada derrubada pelas informações empíricas: uma parte significativa do “baixo clero” da Cedae (inicialmente composto por vários grupos, que se unificam a partir de 1987) tem origem na Cedag e na Esag.

Como pode-se ver na Figura 11, a posição da diretoria repete a tendência observada anteriormente (as três diretorias são indicadas com os números 1, 2 e 3). Nesse período, a diretoria se localiza no lado esquerdo do campo, também centrada aproximadamente nas presidências. Nessa gestão, a Cedae teve três diferentes presidentes, a maior quantidade de toda a história da empresa. O governador e o secretário também se localizam no mesmo lado do campo e bem próximos aos presidentes. Novamente,

o governador é o elemento mais extremo do campo, neste caso, do lado esquerdo. Na figura podemos observar ainda os vice-presidentes da empresa. Como seria de se esperar, considerando a sua função de mediação entre grupos e “governo” interno da empresa, os três vices se localizam bem mais ao centro que as presidências. Esses vices são oriundos de grupos de mediadores, do Grflutuante e do GrAdm/Jurid. É interessante acrescentar que os três vice-presidentes se localizam muito próximos, e embora mantenham distância em relação aos presidentes, governador e secretário, repetem o padrão da diretoria, de composição polarizada.

7.2.6. A rede entre 1991 e 1994 – T4

Esse momento caracteriza a segunda administração Leonel Brizola no governo estadual. Segundo entrevistados, o deputado e ex-secretário de obras Luis Alfredo Salomão pretendia ser secretário novamente. O governador, no entanto, escolheu um velho colaborador seu, Bocayúva Cunha (ver capítulo anterior), que permaneceu na secretaria até sua morte em 1993. Foi sucedido por Tito Ryff, ex-secretário de planejamento do Município do Rio de Janeiro e deputado federal pelo PDT. Ao contrário de seu sucessor, esse segundo secretário teve pouca influência nas dinâmicas da empresa e da política de saneamento.

Durante essa gestão a Cedae teve dois presidentes. O processo de escolha desses presidentes envolveu detalhes interessantes, que ajudam a compreender a forma como o setor se estrutura politicamente. Uma vez vencida a eleição, Brizola indicou Thélío Bogado Jr. para chefiar a transição na empresa, e a partir de então se credenciou para a presidência. O deputado Luís Alfredo Salomão pressionou para que o escolhido fosse Rômulo de Melo, presidente durante o primeiro governo Brizola, com Salomão secretário. Um terceiro técnico, Márcio Paes Leme também disputava a indicação por ter uma certa proximidade com o secretário escolhido, Bocayúva Cunha. Considerando a intensidade da luta, Bocayúva e Brizola escolheram um “tercius” (no caso um “quartus”) que não pudesse ser atacado em público por nenhum dos pretendentes – o presidente do Clube de Engenharia Hildebrando Góes.¹⁹⁹

Esse engenheiro era de fora da comunidade do setor (apesar de ser técnico de carreira da Vale do Rio Doce) e conhecia o secretário e o governador superficialmente, por meio de contatos no Clube. Na condição de presidente do Clube, havia apoiado o pleito da Associação dos Empreiteiros (AEERJ) pelo cancelamento da licitação para a estação de Marajoara no governo anterior (Cf. Capítulo 6). A intervenção mais importante de sua gestão foi justamente encontrar outra solução para o problema da produção, sem a construção da nova estação, o que acabou levando à ampliação da estação existente do Guandu. As informações das entrevistas não permitiram determinar o quanto a proximidade dos

¹⁹⁹ Por uma interessante curiosidade de rede, embora sem a menor importância específica, Hildebrando é filho do Hildebrando Góes, que drenou a Baixada Fluminense e foi prefeito da capital, já mencionado no Capítulo 2.

empreiteiros com Hildebrando ajudou na sua escolha para a presidência, mas a maioria dos depoimentos destacou seu papel de “tercius” na disputa pela presidência. Com relação aos outros nomes da disputa, Márcio Paes Leme tornou-se vice-presidente e Thélío Bogado Jr., diretor de recursos humanos.

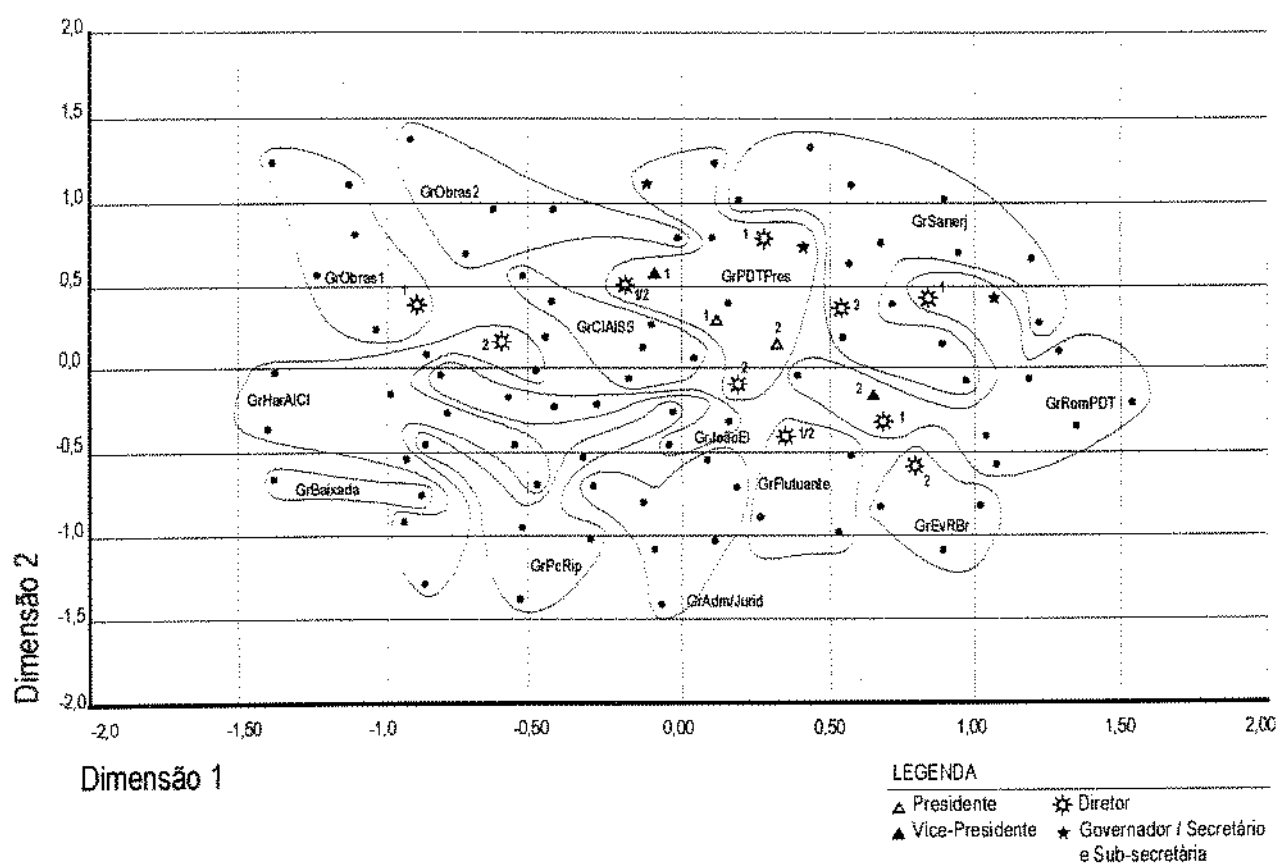
Ainda antes da morte de Bocayúva, Hildebrando Góes foi retirado da presidência, entrando Raimundo de Oliveira. Este também era de fora da comunidade, apesar de também ser engenheiro (de sistemas de computador). A outra única semelhança entre eles está no fato de serem ambos professores da Escola de Engenharia da UFRJ. Oliveira, ao contrário de Hildebrando Góes, tinha vida política ativa havia muito tempo, tendo participado do antigo partido comunista e do MDB. A indicação de Oliveira já havia sido cogitada no início do governo, mas dada a confusão criada com elementos da própria comunidade, Oliveira foi para a presidência do Serpro. Sua indicação era patrocinada pelo deputado Cibilis Viana, e recebeu a oposição de Salomão. Para mediar a situação criada com a sua indicação, Brizola deixou Salomão indicar Rômulo de Melo vice-presidente da empresa, no lugar de Márcio Paes Leme, então em decadência política acelerada após uma frustrada tentativa de sair candidato a deputado (o partido lhe negou legenda). Melo, que já havia ocupado a presidência durante toda a primeira administração Brizola ficou, entre outras atribuições, com a coordenação geral do Programa de Despoluição da Baía da Guanabara, a iniciativa de maior impacto político daquela gestão.

Os grupos continuam aproximadamente com o mesmo tamanho e composição anterior, mas suas posições mudaram significativamente. Do lado esquerdo, o grupo GrHarAlCl reduziu-se ainda mais e aumentou sua interpenetração com os grupos GrJoãoEl e GrPcRip. Originalmente (T1) esses três grupos formavam um só agrupamento contínuo de origem na Cedag. Todo o conjunto se deslocou para baixo e um grupo isolado de dois indivíduos apareceu abaixo. Esse grupo é composto por técnicos da Baixada Fluminense que apresentam grande ligação entre si e um padrão idêntico de ligações com o restante da rede.

Acima deles os grupos de obras GrObras2 e GrObras1 se aproximaram ainda mais, sendo que suas dimensões permaneceram aproximadamente constantes. Ambos os grupos caminharam para a esquerda, em parte pelo surgimento de um novo grupo do meio para a alto do campo: GrPDTPres.

A distribuição e posição relativa dos grupos na comunidade pode ser observada da Figura 12, a seguir.

Figura 12: Rede da comunidade com grupos e diretorias 1991-94 (MDS)



Fonte: Entrevistas com técnicos da comunidade.

O centro do campo foi ocupado pelo grupo GrAdmJurid, com mesma posição, composição e forma mais regular; pelo grupo JoãoEl, ainda menor e mais irregular que antes (e mais para baixo); pelo GrCiaiss, com a mesma composição e aproximadamente a mesma localização, e pelo novo grupo GrPDTPres.

Este último grupo era composto em grande parte por elementos externos à comunidade, não presentes na rede anterior mas portadores de grade poder institucional (o secretário de obras e sua subsecretária, os dois presidentes de fora da empresa, um assessor do secretário, um deputado estadual e dois diretores indicados pelo secretário e por um presidente, todos externos ao setor até esse momento). Esse grupo é bastante singular pois dos onze indivíduos que o compunham, oito eram elementos externos e dos três da comunidade, um era diretor da empresa e outro um dos vice-presidentes.

O interessante a observar é que o grupo é mais próximo do GrCiaiss, do GrSanerj-BC e do GrObras2 do que do GrRomPDT, base de sustentação do PDT durante o primeiro governo Brizola e ponto de apoio do dep. Luis Alfredo Salomão na empresa. No campo brizolista, o setor saneamento e a Cedae já eram áreas de influência política do ex-secretário Luís Alfredo Salomão e, por essa razão, os novos elementos se integraram à rede longe do agrupamento que controlou a Cedae durante o primeiro governo. Os indivíduos contidos nesse novo grupo são muito diferentes politicamente entre si (não sendo

todo do PDT, inclusive), mas têm em comum o fato de que não tinham conexões no setor e entraram na comunidade em um mesmo momento, tendo como forma de ligação apenas (ou quase só elos institucionais). Pelo menos uma parte expressiva desses novos elementos se relacionou principalmente com elementos do "baixo-clero" da empresa, o que explica a sua localização do meio para o topo do campo. Nas entrevistas realizadas foi bastante frisado o relacionamento direto de membros da secretaria com operadores abaixo do cargo de diretor, especialmente no grupo especial encarregado das licitações e das obras de ampliação do Guandu.

A proximidade desses elementos de grande poder institucional com o baixo clero da empresa foi a responsável pela junção final das três redes de vínculos de negócios (corrupção inclusive) durante esse governo. Como já sustentado, no governo anterior, os vários "baixos cleros" haviam se aproximado e sugerido uma unificação. Nesse governo, essa unificação ocorreu, em grande parte patrocinada pelo presidente da Assembléia Legislativa. O assunto chegou a dar origem a uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI da Cedae), que só veio a concluir os trabalhos no final da legislatura e indicou alguns funcionários da empresa para punições administrativas, já na legislatura seguinte. Segundo inúmeras entrevistas, os punidos não eram os culpados; os culpados estavam na verdade ligados diretamente ao núcleo do poder na Assembléia e saíram incólumes.

À direita do campo podem-se encontrar os mesmos grupos do período anterior. O grupo da GrSanerj-BC apresenta aproximadamente a mesma localização, embora tenha crescido um pouco. O grupo GrRomPDT inclui os principais elementos que exerceram o poder na empresa durante o primeiro governo Brizola e agora têm papel menos destacado logo atrás do GrPDTPres, sendo seu o segundo vice-presidente do período. Abaixo, ligeiramente à direita, podemos ver ainda o GrFlutuante, que continua aproximadamente com a mesma composição e localização.

O grupo GrEvRBr também continua com a mesma localização e, embora tenha reduzido seu tamanho, durante essa gestão pela primeira vez teve um de seus membros indicado como diretor. Trata-se do principal elemento da rede da Esag, já referido diversas vezes neste capítulo e no anterior. Esse técnico tinha grande proximidade com o segundo presidente da gestão e conseguiu que este criasse uma Diretoria de Esgotos. A criação desta diretoria era uma reivindicação antiga dos técnicos da área de esgoto da empresa, a maior parte originários da Esag. Como já dissemos, o corte entre água e esgotos é uma das grandes clivagens da empresa, que estrutura identidades e leituras comuns dos problemas enfrentados pelo setor. Nos primeiros anos após a fusão, os técnicos de origem na Esag afirmavam que o conjunto da empresa era dominada por elementos originários da Cedag e por isso ela funcionava a favor apenas de uma política de abastecimento de água, sendo o esgoto relegado a um segundo plano.²⁰⁰ A

²⁰⁰ Essa realidade foi apenas parcialmente confirmada pelos dados apresentados no Capítulo 3: existe uma diferença entre os investimentos em água e em esgotos, mas ela não é tão significativa como sustentam os entrevistados. Também a

criação da Diretoria de Esgotos foi assim vista por alguns como a possibilidade de resgate da área de esgotos como política pública e de seus técnicos como corpo de funcionários.²⁰¹

Mais uma vez, a diretoria apresenta-se no campo oposto ao que ela se encontrava na administração anterior. Essa tendência, no entanto, é menos clara que antes. Como podemos observar, também mais uma vez a escolha dos diretores seguiu a lógica da composição polarizada já discutida. Neste caso, no entanto, pela existência de dois grupos com poder institucional e partidário (o GrRomPDT à direita e o GrPDTPres ao centro), o raio da composição é maior e os diretores são escolhidos também de pontos mais longe, embora nunca do campo completamente oposto. Observe-se que os dois vice-presidentes saem dos dois grupos descritos.

7.2.7. A rede entre 1995 e 1996 – T5

O quinto e último período cobre os dois primeiros anos da administração Marcelo Alencar. Durante esse período, a secretaria de obras foi ocupada por Luís Paulo Corrêa da Rocha (primeiro ano) e Antônio Manuel Rato (segundo ano). Este último ocupava durante o primeiro ano uma das subsecretarias de obras, mas não tinha maior influência sobre a Cedae. Durante esses dois anos, a presidência foi ocupada por José Maurício Nolasco, ex-presidente da COMLURB. No momento de conclusão desta tese, o governo do Estado preparava o edital para a privatização da empresa.

Esse período marca a maior presença de pessoas de fora do setor nos postos institucionais chave da comunidade, aprofundando ainda mais uma tendência já presente na década de 1980 e intensificada no governo anterior. A exemplo dessa administração, tanto o secretário quanto o presidente da empresa eram de fora da comunidade. No caso de nosso último período, entretanto, quase todos os diretores da empresa também eram de fora da comunidade: apenas um diretor entre sete não era de fora, no ano de 1995, proporção que se alterou para dois em seis diretores, em 1996. Durante esses dois anos, apenas o vice-presidente era funcionário de carreira. Este é originário da Cedag e tem fortes ligações pessoais com

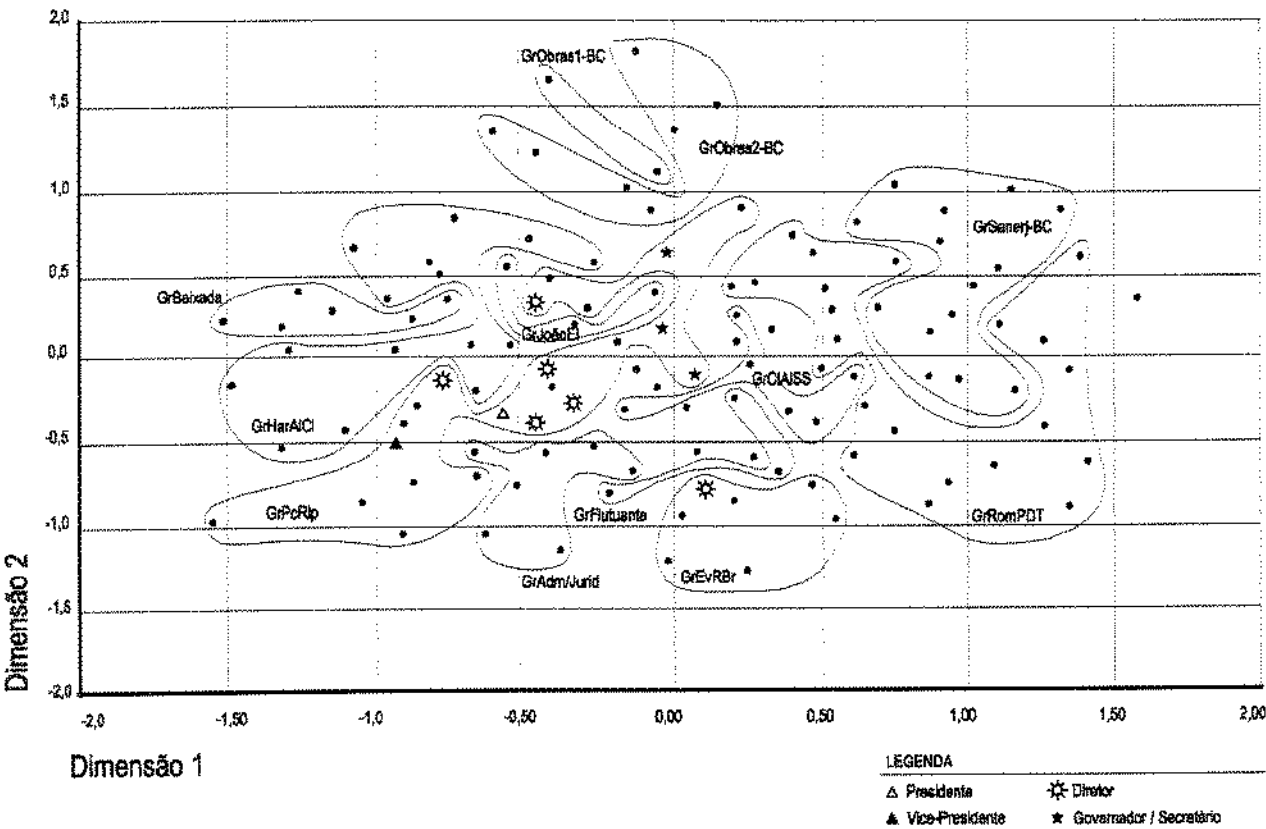
composição do poder na empresa indica uma situação muito equânime entre técnicos da água e dos esgotos: a presidência foi ocupada por nove anos por oriundos da Cedag (todo o Governo Faria Lima, um ano do Governo Chagas Freitas e todo o governo Moreira Franco, se considerarmos que os presidentes eram de fora, mas o secretário era oriundo da Cedag) e por outros sete anos por oriundos da Esag (três anos do Governo Chagas e todo o primeiro Governo Brizola). Em outros seis anos, tanto os presidentes quanto os secretários de obras eram estranhos à comunidade, mas se medirmos a influência pelos vice-presidentes, também encontramos uma quase igualdade: dois anos Sanerj (primeira metade do segundo governo Brizola), dois anos Esag (segunda metade) e dois anos Cedag (governo Marcelo Alencar). A presença dos de origem Sanerj é obviamente muito menor, mas a história da empresa, assim como as posições de seus ex-funcionários em nossas figuras não deixam dúvidas de que, coletivamente, eles firmaram uma coalizão não explícita com os técnicos de origem na Esag, já nos primeiros anos da empresa.

²⁰¹ Comemorando a criação da diretoria, o diretor publicou artigo no jornal da associação de funcionários em que sustentava "foi um sonho de muitos, mas quando se concretizou éramos tão poucos. Tão poucos que ainda não conseguimos preencher todas as chefias disponíveis. Éramos uma espécie em extinção. Nossa meta é atender a todas as reclamações no mesmo dia, como acontecia nos tempos do Departamento de Esgotos Sanitários - DES e da Empresa de Saneamento da Guanabara - Esag". O primeiro órgão foi extinto em 1957 e o segundo em 1975 (Jornal da ASEAC, jan./fev. 1996, pg. 7).

políticos do PSDB.²⁰² Em 1997, o cargo de vice-presidente foi extinto e seu ocupante foi deslocado para a diretoria de planejamento comercial, criada na ocasião.

Observemos a rede na Figura 13 a seguir.

Figura 13: Rede da comunidade com grupos e diretorias 1995-96 (MDS)



Fonte: Entrevistas com técnicos da comunidade.

A distribuição dos grupos no lado esquerdo do campo se alterou de forma bastante significativa. O grupo da Baixada aumentou de tamanho e subiu no campo. O GrHarAlci voltou a aumentar o seu número de indivíduos, e novamente ocupa uma grande parte daquela parte do campo. A maior mudança, no entanto, diz respeito ao grande aumento do grupo GrPcRip que, além de triplicar o seu número de membros, se expandiu para o centro do campo e agora ocupa toda faixa do lado inferior esquerdo, até o meio e à parte superior. Como veremos, esse grupo inclui a maior parte dos diretores, o presidente, o governador e os dois secretários de obras. Sua composição repete a do grupo GrPDTPres durante o

²⁰² Sua irmã foi casada com o senador do PSDB Arthur da Távola e é atualmente esposa de Danilo Lobo, ex-presidente da Telerj. Esse técnico participou de vários dos Conselhos de Administração da Cedae, apresentados no Capítulo 3 (Tabela 1), sendo aí indicado então técnico D.

governo anterior: grande quantidade de elementos externos ao setor, com grande poder institucional, associando elementos da comunidade e ocupantes dos cargos executivos mais importantes a nível estadual. Ao contrário do anterior, no entanto, esse grupo inclui também um número expressivo de técnicos do setor (aproximadamente dez). Isso indica que, ao contrário dos grupos do secretário Bocayúva Cunha e do deputado Cibilis Viana, que entraram na comunidade quase exclusivamente por meio de vínculos institucionais, os grupos políticos dos secretários Luís Paulo Corrêa da Rocha e Antônio Rato conseguiram pontos de apoio em um grupo existente na comunidade.

No meio do campo encontramos basicamente os mesmos grupos. Os grupos característicos do centro do campo, no entanto, se deslocaram ligeiramente para a esquerda. O grupo GrAdm/Jurid continua com aproximadamente os mesmos membros e com a mesma localização, tendo apenas se deslocado ligeiramente para a esquerda. Ao lado dele se localiza novamente o grupo GrEvRBr, com basicamente os mesmos elementos e concentração. Esse grupo também se deslocou ligeiramente para a esquerda. Logo acima dele se localiza o grupo flutuante, que continua com poucos elementos e com a sua oscilação característica. Também com o mesmo tamanho aproximadamente e mais à direita que no período anterior (único grupo com essa tendência), encontra-se o GrCIAsSS. É interessante observar que um membro desse grupo – Clóvis do Nascimento – ocupou por duas gestões a presidência da mais importante entidade da comunidade dos sanitaristas – a ABES Nacional. Também pertence a esse grupo o presidente da associação dos funcionários de nível superior da Cedae (ASEAC) durante o período, a qual, como já dissemos se transformou na principal resistência aos processos de terceirização e privatização na comunidade. É importante notar a relativa proximidade de uma parte do grupo GrPcRip com esse grupo.

Ainda no centro do campo, podemos observar o GrJoãoEl. Ele apresenta o menor tamanho de todos os períodos observados, e se encontra mais próximo do que nunca do centro do campo. No topo do centro, por fim, observamos os dois grupos de obras já encontrados nos períodos anteriores: GrObras1-BC e GrObras2-BC. Esses grupos tenderam a caminhar para a direita desde o período anterior.

Com o deslocamento de vários grupos à esquerda, a parte direita do campo é ocupada exclusivamente pelos grupos GrSanerj-BC e GrRomPDT. O primeiro manteve aproximadamente seu tamanho e posição, conservando também sua proximidade e integração com o segundo. O grupo GrRomPDT aumentou de tamanho com relação ao período anterior, especialmente pelo retorno de indivíduos que no período anterior tinham se destacado, para formar, junto com os elementos de fora da comunidade, o grupo GrPDTPres, representando os elos na comunidade já discutidos. Na verdade, a posição dos indivíduos separadamente permaneceu aproximadamente igual, estando esses técnicos incluídos no “braço” do grupo à esquerda do grupo GrRomPDT. O que mudou foi o padrão geral de relações, no qual os vínculos com o GrRomPDT voltaram a ser predominantes.

A localização da diretoria novamente expressa o padrão já destacado de composição polarizada. Os diretores mantêm uma distância considerável da presidência e da vice-presidência, mas se localizam sempre em grupos próximos. No entanto, algumas importantes diferenças emergem entre a diretoria nesse período e nos precedentes, apenas parcialmente presentes em T4. Pela primeira vez, o governador e os secretários se localizam no centro do campo (e mais ao centro que o presidente e seu vice) e o vice-presidente se aproxima mais do extremo do campo do que os demais membros da diretoria. Também ao contrário da tendência precedente de oscilação entre os dois pólos do campo de uma administração à outra, essa diretoria (assim como a de T4) se encontra muito mais ao centro, acompanhando a posição do governador e dos secretários. Aparentemente, a tendência à redução da polarização no campo da comunidade, já presente em T4, se aprofundou nesse último período, não por coincidência, o que apresenta maior presença de elementos externos em cargos de destaque.

7.3. Organização, política e redes

7.3.1. Caracterização geral da evolução da rede

Como evolui a rede da Cedae em seu conjunto através dos períodos ? A resposta a essa pergunta pode ser encontrada por meio da análise de alguns indicadores básicos. Como podemos ver na Tabela 7, abaixo, o número de nós aumenta inicialmente, mas se estabiliza em torno de 150 indivíduos. Em cada período, pessoas entram na rede, mas muitas outras saem por afastamento ou morte, de maneira que o número permanece aproximadamente constante.

Tabela 7: Evolução dos vínculos segundo a origem

Vínculos		T0	T1	T2	T3	T4	T5
Com membros da empresa original	No	295	316	340	298	345	307
	%	82	68	62	57	55	52
Com membros de outra empresa	No	66	152	212	222	283	280
	%	18	32	38	43	45	48
Total de Vínculos	No	361	468	552	520	628	587
Total de nós	No	111	127	153	153	154	151

Fonte: Entrevistas com membros da comunidade.

Como também podemos observar na Tabela (e já havíamos adiantado na análise das redes individuais), a primeira tendência geral da rede da Cedae é a de queda em importância da empresa de origem, como

forma de agregação de técnicos. Embora sua importância na explicação dos vínculos caia ao longo do tempo, essa continua sendo uma das fontes de produção de identidades na comunidade.

Como podemos ver na Tabela, os vínculos dentro dos grupos originais caem paulatinamente de cerca de 80 % do total de vínculos no momento anterior à criação da Cedae para pouco menos de 60 %, em T3 (governo Moreira Franco), e cerca de 50 %, em T5 (governo Marcelo Alencar). Essa informação indica um maior ritmo de queda nos primeiros períodos da empresa e uma tendência a estabilização em cerca de 50 % do total de vínculos.²⁰³ Considerando que três empresas existiam antes da criação da Cedae, e que o número total de vínculos nos últimos períodos se aproxima de 600, a proporção de vínculos internos a cada grupo continua muito alta mesmo após a redução verificada. Fica caracterizado, portanto, que a rede da Cedae realmente se constrói a partir das outras. A prevalência das estruturas de relações presentes nas três redes originais ainda é significativa nos padrões de relação entre os técnicos da empresa nos dias de hoje, o que talvez explique, ou pelo menos indique, a existência de uma base relacional para a prevalência da origem na construção das identidades.

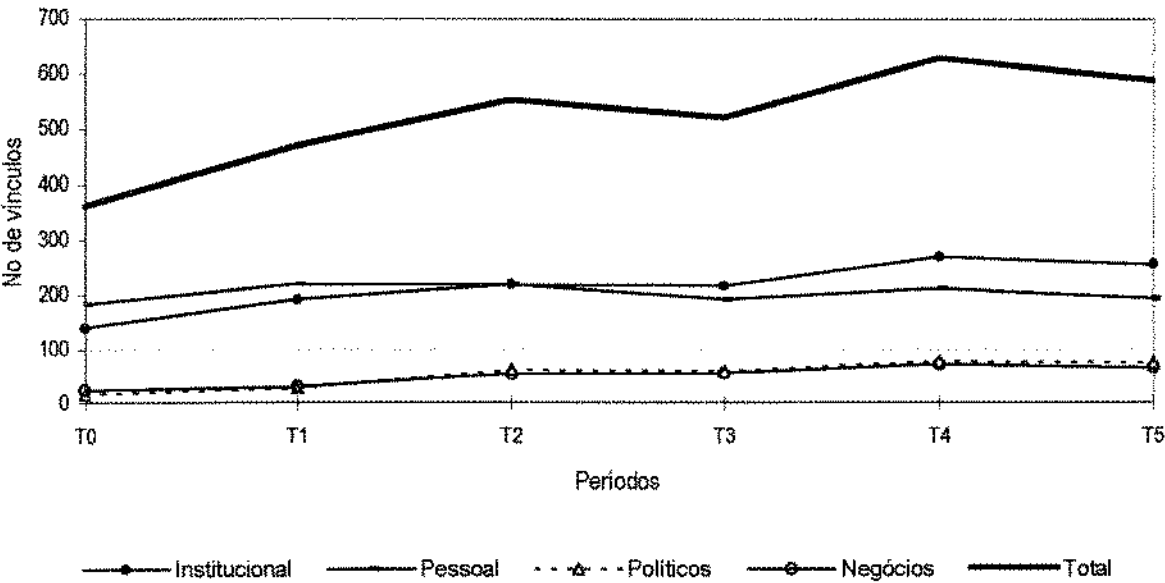
Observemos agora a distribuição e evolução do conjunto de vínculos por tipo de relação. O gráfico 19, a seguir, mostra essa informação ao longo dos períodos. Podemos observar inicialmente que há uma tendência visível à elevação do total de vínculos (apesar de quedas de T3 para T4 e de T4 para T5), motivada basicamente pela dinâmica dos conjuntos de vínculos pessoais e institucionais

O total de vínculos institucionais tende sempre a subir (exceto por uma relativa estabilização entre T2 e T3), o que é até certo ponto natural, considerando-se que as relações de trabalho tendem a se acumular ao longo das gestões administrativas, ultrapassando as pessoais a partir de T3. O conjunto de relações pessoais tende a cair levemente ao longo do período, o que é em certa medida surpreendente. Essa queda pode se dever ao fato de que a cada período o número de vínculos rompidos devido a saídas da rede ou falecimentos supera o número de relações criadas, ou então pode ser resultado de uma tendência dos entrevistados de considerar que as relações de amizade são anteriores (e mais antigas) do que realmente são. De qualquer forma, e embora as tendências sejam obviamente independentes e inversas, o patamar das relações pessoais é comparável aproximadamente ao das relações institucionais. Essa tendência dos dois vínculos reforça a hipótese de que as redes de relações pessoais, ao contrário do que considera a maior parte da literatura de ciência política, assim como o senso comum, também geram solidez e coesão organizacional.

²⁰³ Para alguns dos entrevistados, teria ocorrido uma divisão no corpo de técnicos desde o início da empresa, tendo, de um lado, os de origem na Cedag e, do outro os de origem na Esag e na Sanerj. Embora a análise das redes individuais indique ter ocorrido uma aliança interna pela maior proximidade dos grupos originários dessas duas empresas à direita do campo, os totais de vínculos não confirmam o fato no conjunto dos técnicos: se considerarmos também os vínculos entre Esag e Sanerj como internos ao grupo, a proporção em T5 se altera muito pouco, passando de 52 % para 56 %.

Os perfis dos totais de relações políticas e de negócios, também presentes no Gráfico, se localizam em um patamar distinto e também análogo. Seu total parte de cerca de 20 vínculos para aumentar de forma contínua e crescente até cerca de 70, no último período. O aumento dos vínculos de negócios é compatível com a tendência observada de integração dos “baixos clerics” da empresa, e também compatível com a unificação das redes de negócios apresentada na próxima seção. É de se destacar ainda que a diferença de patamar entre essas duas curvas e as duas primeiras confirma a pequena politização da comunidade, assim como confirma nossa hipótese inicial com relação ao caráter não central da corrupção na política pública.

Gráfico 19: Total de Vínculos por tipo de relação



Fonte: Entrevistas com técnicos da comunidade.

No entanto, a elevação dos vínculos de negócios ocorreu apesar da menor concentração das vitórias em licitações, causada pela mudança do arcabouço institucional observada no Capítulo 5. Esse paradoxo é apenas aparente e confirma a relevância de uma das distinções conceituais estabelecidas nesse capítulo: a ocorrência de corrupção, o favorecimento de empresas e a existência de processos mais pluralistas de licitação (que deve levar, ao menos em tese, a um maior resguardo do interesse público) são empiricamente distintos.

O paralelismo entre as duas curvas, no Gráfico 19, nos ajuda a explicar o aumento dos negócios (corrupção incluída) em um ambiente de maior competição entre licitantes, ou ao menos nos permite construir uma hipótese sobre a sua origem: ao menos no setor saneamento no Rio de Janeiro, o

crescimento da corrupção na condução da política estatal surge como um efeito não intencionado (e perverso) da ampliação dos pleitos eleitorais para cargos executivos na conjuntura específica da segunda metade dos anos 1980. Não se trata de sustentar que antes das eleições de 1978 a corrupção não existisse no setor. Trata-se de sustentar que, e isso foi comprovado por inúmeras entrevistas, a ocorrência de eleições para cargos executivos de forma continuada mudou a corrupção no setor, de um fenômeno localizado associado a práticas de certos grupos de indivíduos para um padrão de maior escala associado de forma intrínseca ao poder e incentivado a partir de fora da comunidade, por grupos políticos. Esse processo foi acompanhado (e certamente alimentado) pelo aumento do porte das empresas contratistas do setor ao longo do período já observado no Capítulo 5. Como veremos no próximo capítulo, essas empresas se relacionam de forma direta com o núcleo do executivo.

7.3.2. Resumindo as tendências

A primeira importante tendência diz respeito à polarização do campo. Podemos observar uma nítida organização dos grupos em termos espaciais, onde os extremos à esquerda e à direita alojam sempre os mesmos agrupamentos. Essa polarização se estabelece já no momento de constituição da empresa por meio da junção das três redes anteriores que, como já vimos, reduzem sua importância mas continuam sendo relevantes mesmo em T5. Essa polarização, que expressa o padrão geral de relações, segue os posicionamentos na disputa de poder dentro da comunidade. Como os membros da comunidade têm escassa participação política, é a partir dessa polarização que políticos e ocupantes dos cargos de direção no governo estadual entram na comunidade (e não o inverso). Por essa razão, os presidentes e diretorias quase sempre alternam seu posicionamento no campo: Faria Lima à esquerda, Chagas Freitas à direita, Brizola à direita, Moreira Franco à esquerda, Brizola à direita, Marcelo Alencar à esquerda. De uma forma geral, os governos que entram pela esquerda têm seu principal ponto de apoio em ex-técnicos da Cedag, e os que entram pela direita, em ex-técnicos da Sanerj e da Esag.

Vale ressaltar que, além desse padrão geral que visa possibilitar o controle sobre o conjunto das políticas, inúmeros outros políticos (especialmente parlamentares) se relacionam de maneira pulverizada e dispersa com vários grupos da empresa localizados em diferentes áreas do campo da comunidade. Entretanto, essas relações não têm maiores consequências para o conjunto da política, sendo orientadas para a realização de pequenas obras e o atendimento a suas bases eleitorais (e às empreiteiras que os apoiam) e por isso não são priorizadas aqui.

Nesse sentido, a entrada na comunidade pode se dar através de indivíduos que se ligam por relações pessoais ou políticas a esses políticos e grupos (como no caso da diretoria do governo Faria Lima, do primeiro governo Brizola e do governo Moreira), ou por meio da entrada de grupos inteiros de fora, ligando-se de forma momentânea a alguns poucos técnicos. Esses são os casos das diretorias dos governos Brizola II e Marcelo Alencar, já mencionados, quando os grupos GrPDTPres (em T4) e GrPcRip

(T5) alojaram ou deram entrada para o poder institucional completamente de fora. Antes disso, o poder institucional tinha ligações fortes com a comunidade e entrava no setor utilizando essas ligações.

A já referida tendência à composição polarizada das diretorias tem, portanto, o significado de composição de poder entre os grupos, garantindo uma participação ampla em cada arranjo de poder, mas sem dar espaço para os ocupantes do extremo oposto. Quando ocorre a participação de um componente de um grupo do pólo oposto, são seus indivíduos mais ao centro que participam. Esse fato é compatível com a tendência também observada de migração dos técnicos para o centro quando são escolhidos como presidentes, indicando que o exercício do “governo” da comunidade implica em um padrão de relações mais composto que o estabelecido individualmente.

Sendo assim, as posições no centro do campo da comunidade indicam dois conjuntos de grupos, e não apenas um: primeiramente, indicam os grupos que se mantêm equidistantes da clivagem de relações que divide o campo e estrutura a disputa pelo poder, englobando grupos que não participam verdadeiramente (ao menos até o momento estudado) da disputa pelo poder na comunidade. Entre esses grupos podemos listar o grupo GrCIAISS, o grupo GrAdm/Jurid e o grupo técnico e de projetos presente em T1 (e em grande parte remanescente da rede da Cedag – grupo destacado acima à direita – cf. Figura 5). Vale destacar que o primeiro desses três grupos está sempre no meio, mas sempre também ligeiramente do lado oposto ao ocupado pelo poder institucional: mais para o lado direito em T1, mais para o lado esquerdo em T2, mais para o lado direito em T3, mais para o lado esquerdo em T4 e mais para o lado direito em T5. Isso indica que, ao contrário do GrAdm/Jurid, que é aproximadamente equidistante na polarização, o grupo GrCIAISS, apesar de neutro, manteve-se afastado das composições de poder em todas as gestões. Isso ocorre apesar de um de seus membros ter sido diretor em 1983, 1984 e 1991. Também vale lembrar que outro de seus membros ocupou durante as duas últimas gestões a presidência da ABES Nacional, comprovando a descrição do Capítulo anterior de que a entidade tem muito pequeno envolvimento nas disputas de poder na comunidade a nível local e, especialmente, na empresa, envolvendo-se nas disputas nacionais e de política pública para o conjunto do país.

O centro do campo é ocupado também por grupos de indivíduos que realizam a mediação política. Estamos nos referindo especialmente ao GrFlutuante que, como o nome indica, flutua, entre e através de diretorias. Ao contrário dos grupos acima, esse grupo está totalmente imerso nas disputas de poder da comunidade, mas de uma forma particular, conseguindo manter uma posição dúbia que lhe permite compor com ambos os pólos do campo. Não por outra razão, esse grupo aloja indivíduos que ocuparam a chefia de gabinete da empresa por onze anos.

Essa compreensão do significado do campo e sua polarização permite analisar uma outra importante dinâmica: a migração de grupos para o centro. O caso mais claro e consistente é o do grupo GrJoãoEl. Esse grupo, que concentrava o núcleo do poder na empresa no primeiro governo, reduziu sua

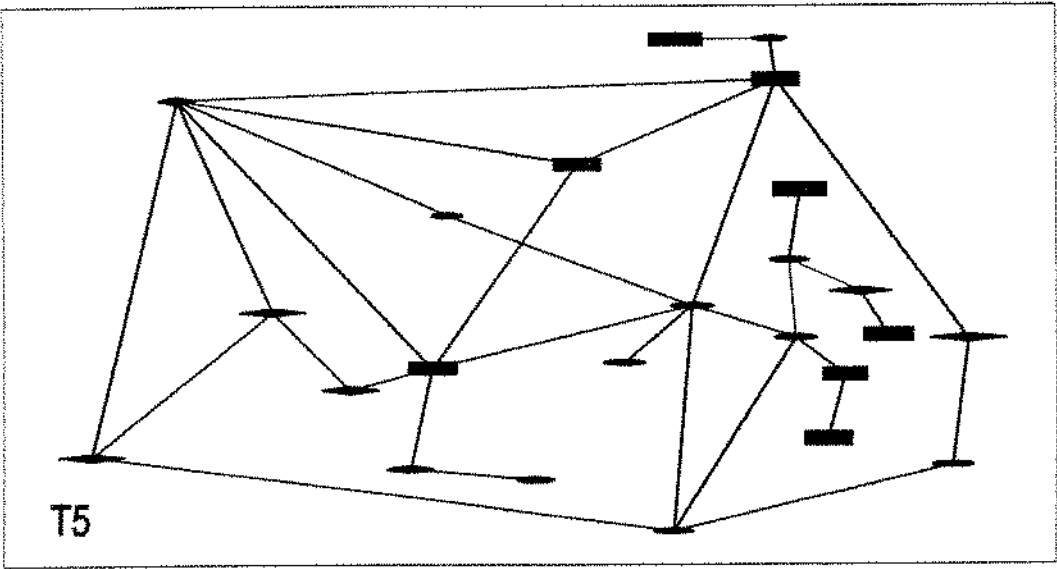
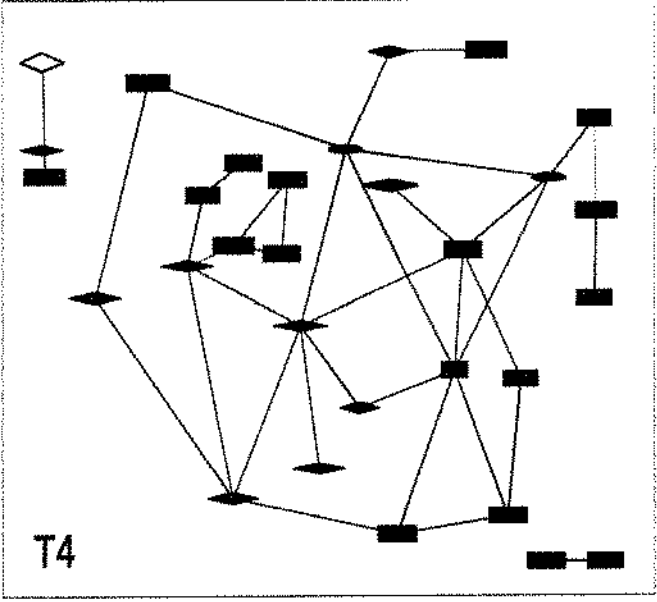
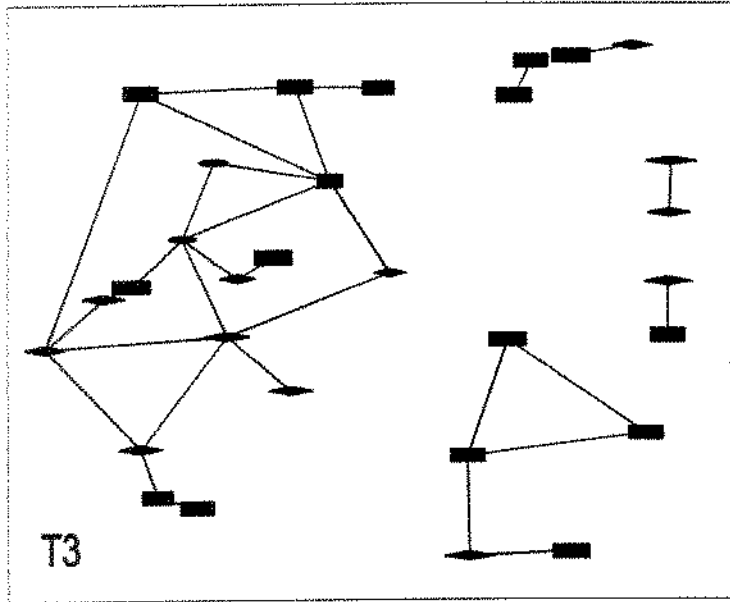
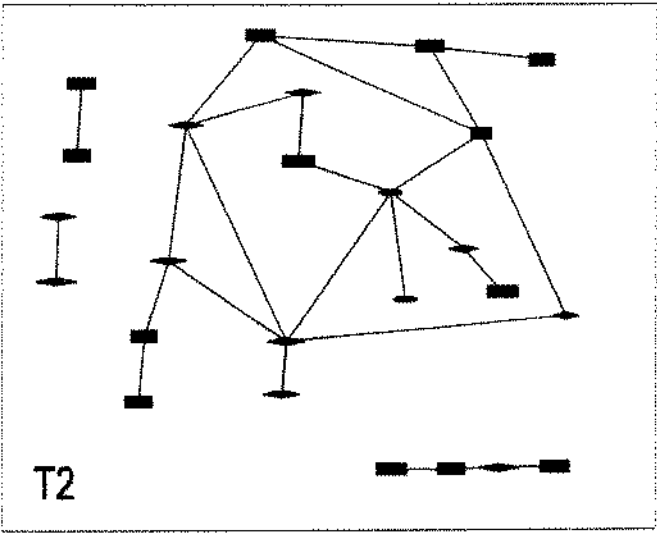
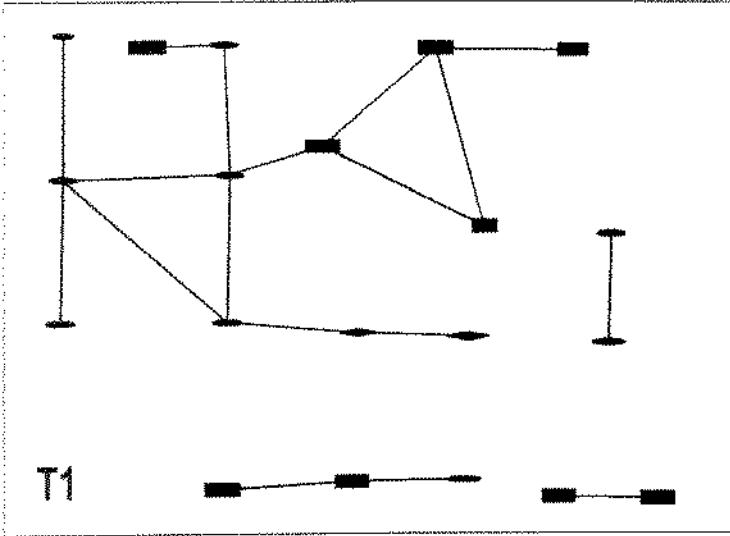
importância paulatinamente, perdendo membros, e caminha de forma contínua para o centro do campo. Os mais importantes membros desse grupo deixaram a Cedae por aposentadoria e foram para o setor privado, mas mesmo antes disso, o movimento para o centro já era visível.

Uma outra tendência observada foi a aproximação e posterior unificação dos “baixos clericos” da empresa ao longo do tempo. Essa tendência é compatível com a dinâmica das redes de negócios ao longo dos períodos apresentadas nos sociogramas da Figura 14 a seguir.

Pode-se observar o aumento no número de membros ligados por esse tipo de vínculo até o penúltimo período: 20 nós em T1, 25 nós em T2, 30 nós em T3, 29 nós em T4 e 24 nós em T5. A queda no último período acompanha aproximadamente a queda geral dos participantes da rede da comunidade, e provavelmente não se deve a um efeito dos vínculos de negócios, mas às aposentadorias e falecimentos (ver Gráfico 19). A estrutura da rede também se tornou mais complexa, havendo em T4 a quase unificação de seus vários componentes. Essa unificação foi obtida em T5, quando todos os indivíduos se ligavam em um único grupo. Como já nos referimos, isso ocorreu apesar da menor concentração dos contratos e de uma forma paralela aos vínculos de natureza política, o que nos permite sustentar uma relação entre a ocorrência de eleições e a disseminação, e depois unificação, das redes de corrupção no interior da empresa, em um ambiente de maior competição entre empreiteiras, especialmente depois de T3.

As redes individuais também mostraram uma redução da polarização da diretoria e presidência da empresa, a partir do segundo governo Brizola. Esse fato foi acompanhado pela queda no número de diretores, presidente e secretário de obras oriundos da comunidade, e pelo aumento no número de indivíduos de fora da comunidade ocupando cargos de destaque. Aparentemente, a comunidade vem se enfraquecendo paulatinamente no comando da política, fato talvez reforçado pela elevada idade média dos técnicos, pela baixa renovação dos quadros e pelos números crescentes de aposentadorias em período bem recente. Como consequência desse processo, a importância do posicionamento dos grupos na rede para a política pública tendeu a cair.

Figura 14: Redes de Negócios (sociogramas)



Esses fatores foram fundamentais para definir poder, aliados e inimigos nos três primeiros governos estaduais. No governo Moreira, apesar dos presidentes da Cedae serem de fora, o secretário era muito envolvido na rede do setor. No segundo governo Brizola, a importância dos técnicos da comunidade no preenchimento das diretorias caiu ainda mais e no governo Marcelo Alencar chegou a próximo de zero, com todas as diretorias, menos uma, ocupadas por elementos de fora da comunidade. Como veremos no próximo capítulo, esse fenômeno também se verificou com relação aos vínculos com as empresas privadas, já que os anos 1990 foi marcada pela entrada (e vitória) de importantes empresas com escassas relações com a comunidade do saneamento no Rio de Janeiro.

Na verdade, o poder institucional e o poder oriundo da posição na rede são intrinsecamente ligados, como mostra o caso do grupo GrjoãoEI, que perdeu seu poder político institucional e, em consequência da saída paulatina dos jogos de poder internos à comunidade, viu declinar também seu poder posicional. No momento, parte dos membros desse grupo estão na iniciativa privada, e consequentemente utilizam suas ligações não mais para fazer política na comunidade, mas para transformar poder posicional em poder econômico.

Com essa queda da importância da rede, os ocupantes do executivo passaram a ser menos dependentes de grupos e elementos da comunidade na implementação das diretrizes gerais da política decididas por eles, transplantando novas áreas inteiras para a rede do setor que, ao final do governo, se desconectaram. O poder institucional propriamente dito passou a operar mais facilmente sem a mediação do poder posicional.

Capítulo 8: O setor, a política e seus vitoriosos

Este capítulo analisa a presença das empresas privadas na comunidade na área do saneamento no Rio de Janeiro. A rede discutida detalhadamente no Capítulo anterior envolvia apenas indivíduos e, a partir deles, delimitamos os grupos de relacionamento presentes no setor. A delimitação desses grupos, assim como o seu relacionamento com o poder institucional representado pelos governadores, secretários, presidentes e diretores da empresa, nos serviu de base para a explicação da política de saneamento. No presente capítulo demonstramos como o que chamamos no capítulo anterior de poder posicional explica a maior parte do padrão de contratações de empresas pela Cedae.

Iniciamos o capítulo apresentando os resultados diretos da pesquisa no que se refere à explicação do padrão de vitórias. Utilizando várias medidas de centralidade que indicam diferentes fenômenos, demonstramos a importância do poder posicional para a explicação do padrão geral de vitórias. Além disso, avançamos no sentido de uma especificação da importância das diversas formas de centralidade para diferentes tipos de empresa, qualificando as hipóteses da entrada de grandes empresas no setor na década de 1990, já apresentadas no Capítulo 5.

A questão do poder posicional, quando considerado em uma rede que inclui tanto elementos de dentro do Estado, quanto do setor privado, remete imediatamente à questão da permeabilidade do Estado. Essa categoria, já discutida no Capítulo 1, nos permite dar conta dos fenômenos empíricos encontrados na análise das empresas, sem pré-definir a maneira como o processo se dá. Dessa forma, após a análise de vitórias, discutimos o padrão geral encontrado, determinando a maneira específica como ocorre a permeabilidade no setor.

8.1. A rede de grupos e empresas do setor e sua evolução

A presença da permeabilidade pode ser observada de forma privilegiada na rede de relações do setor saneamento no Rio de Janeiro. As relações entre elementos do Estado e indivíduos do setor privado construídas ao longo dos anos são visíveis na rede do setor. Mais do que isso, a estruturação da rede e a posição em que nela se encontram as empresas privadas explica suas vitórias em cada período. Essa hipótese pode ser testada pela observação da rede do setor com a presença das empresas contratadas. A partir de entrevistas com indivíduos da comunidade, as empresas foram ligadas aos indivíduos da rede

durante os cinco períodos já detalhados no capítulo anterior. Os indivíduos foram então reunidos nos grupos já descritos e cada um deles foi ligado às empresas a partir dos vínculos dos seus componentes, somando-se os vínculos quando havia mais de um indivíduo do grupo ligado a uma certa empresa. O resultado foi a formação da rede do setor com os grupos de indivíduos ligados às empresas com contratos para obras públicas na comunidade. Considerando a grande quantidade e complexidade de vínculos presentes, não usamos sociogramas ou Escalas Multidimensionais, baseando a análise da permeabilidade apenas nas estatísticas da rede.

É importante lembrar, que essa estruturação do mercado de obras públicas é completamente estranha ao arcabouço jurídico que ordena as contratações do poder público. As licitações partem do princípio de que o mercado de obras se estrutura de forma concorrencial perfeita, com grande grau de atomização entre os concorrentes. Essa descrição dá conta apenas das empresas de porte pequeno e médio que sobrevivem muitas vezes em condições limites, precisam de um fluxo mais ou menos constante de contratos para sobreviver e por isso concorrem por preço.²⁰⁴ Essa descrição do mercado mascara justamente a mais importante característica do setor: por trás da aparente atomização, todos estabelecem contatos entre si, o que faz com que o acesso a informações seja completamente diferente na rede, dependendo da posição de cada empresa. A igualdade entre os licitantes é uma ficção do mundo jurídico.

Vale acrescentar que uma das principais formas de estabelecimento de elos entre o setor privado e o núcleo dirigente do Estado está relacionada com as contribuições (legais e ilegais) para campanhas eleitorais. A doação representa uma tentativa por parte da empresa do lançamento de um elo com o chefe do executivo. No entanto, embora não disponhamos de dados sistematizados sobre o assunto, essa não é a única e nem mesmo a mais corriqueira forma de estabelecimento do vínculo.²⁰⁵ Sua utilização provavelmente tem a função de criar vínculos estratégicos, onde a rede não os garante por sua própria estruturação. Trata-se portanto de um mecanismo próprio de *outsiders*, na tentativa de penetrar em uma certa faixa de mercado. O seu uso pelos "de fora", no entanto, cria incentivos para a sua utilização de forma defensiva por empresas já estabelecidas, que não pretendem deixar morrer seus vínculos preexistentes. Vale ainda lembrar que não estamos nos referindo especificamente a corrupção, embora essa também possa apresentar as características descritas aqui. Os vínculos de corrupção

²⁰⁴ No caso dos mercados nacionais de obras públicas, nem mesmo essa característica está presente: existem poucas empresas com o desenvolvimento tecnológico e organizacional requerido para as obras. Elas controlam praticamente tudo, sendo possível a entrada de "outsiders" (como era a OAS em meados da década de 1980), apenas com vínculos ainda com o poder mais poderosos. Esse tipo de entrada no mercado, ao contrário de reduzir o oligopólio da construção, demonstra sua dependência da rede e o elitiza ainda mais.

²⁰⁵ A virtual inexistência de dados sobre o assunto (apenas as duas últimas eleições tiveram registros obrigatórios das doações), e a impressão de que o dinheiro ilegal é muitíssimo mais volumoso que o legal, no entanto, impedem a realização de uma investigação sistemática, ao menos por enquanto. Apenas para dar uma idéia do volume de recursos legais, a última eleição para governador de São Paulo movimentou 10,33 milhões de reais e a de Minas Gerais, 11,42

baseados em elos pecuniários e de vantagem direta ou futura, são apenas um *layer* da rede, e devem ser mantidos analiticamente distintos da existência da corrupção como fenômeno, que mobiliza os outros tipos de vínculo como demonstrou Bezerra (1995). Nem mesmo o fenômeno da corrupção é baseado apenas em vínculos de corrupção e depende da rede de forma mais ampla.

8.2. Posições na rede, capitais e vitórias

Para testar a relação entre vitórias e posições na rede utilizamos várias medidas de centralidade e posição empregadas de forma corriqueira na literatura de redes sociais. Cada medida tem um significado específico e testa a importância para o valor das vitórias em cada ano de um tipo de posição na rede. Foram utilizados o "Grau", a "Intermediação", a "Informação", a medida de "Poder/Influência" e a "Distância" até o grupo do presidente da Cedae. A essas medidas foi agregado como variável o "Capital social" das empresas.

As duas primeiras medidas já foram utilizadas em capítulos anteriores e dizem respeito à quantidade de vínculos que um dado nó tem com outros (Grau), e o quanto os seus vínculos são únicos para alcançar outros nós e estão necessariamente no caminho entre regiões da rede (Intermediação). Foram usados os valores normalizados das estatísticas. Sua análise permite testar a importância de vínculos em geral na rede e possíveis relações de intermediação entre grupos, exercidas por empresas privadas.

A terceira medida, a Informação, indica a quantidade de informação veiculada por todos os caminhos que têm origem em um determinado nó.²⁰⁶ Sua utilização permite testar a importância para as empresas de posições e acesso preferencial a informações.

A quarta medida indica a centralidade, não apenas como produto dos contatos de um determinado nó, como também da centralidade dos nós conectados a ele, incluindo também a centralidade derivada da importância dos nós para o indivíduo ao qual um determinado ego está ligado. Essa medida foi desenvolvida especificamente para a determinação de poder, *status* e prestígio, diferenciando prestígio "derivado" de prestígio "refletido"²⁰⁷, e testa a importância para as empresas de conectar-se com grupos que tenham muitas conexões.

A última medida indica simplesmente o comprimento em passos do caminho entre um determinado ego (no caso, uma empresa) e o grupo dos presidentes da Cedae e do governador nesse período, e testa a

milhões de reais (Folha de São Paulo, 08/10/1998, Cad. Especial).

²⁰⁶ Essa medida é derivada da variância da informação em cada caminho e foi desenvolvida por Stephenson e Zelen. Cf. Wasserman e Faust (1994, pg. 195/196) e Borgatti *et al.* (1994, pg. 89).

²⁰⁷ Essa medida é derivada dos "eigenvalues" da matriz de adjacência e foi desenvolvida por Bonacich. Cf. Wasserman e Faust (1994, pg. 205 a 210) e Borgatti *et al.* (1994, pg. 90/91).

possível importância de ligações diretas entre as empresas e o núcleo central do poder institucional em cada momento.

Foram testados em análises de regressão vários modelos com o emprego dessas variáveis. Como variável dependente foi utilizado o valor total médio obtido em contratos por cada uma das empreiteiras mais importantes listadas no Capítulo 5 (valores médios anuais por período - T1, T2, T3, T4 e T5). O número total de observações é de 57 casos.²⁰⁸ A análise criteriosa dos modelos nos permite testar a influência de cada tipo de posição na rede na obtenção de vitórias por período. A Tabela 8 apresenta os coeficientes e as significâncias estatísticas dos diversos modelos.

Tabela 8: Resultados da análise de regressão dos modelos (coeficientes)
(estatísticas t entre parêntesis)

Variável dependente: Valor total médio anual das vitórias no período (R\$)					
Variável	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Informação	1137510.20 (0.994)	911336.23 (0.867)	1239874.29 * (2.311)	994876.38 * (2.180)	917135.88 * (2.286)
Capital social	0.004379 (0.755)	0.00465 (0.82)	0.004407 (0.789)	0.003841 (0.71)	
Intermediação	-2055939.62 (-0.937)	-1959247.08 (-0.911)	-1730952.36 (-0.848)		
Grau	176917.74 (0.621)	25836.77 (0.365)			
Distância ao Pres.	42480.48 (0.053)				
Poder/Influência	628894.08 (-0.561)				
Estatística F (Fisher)	0.95221 (0.4669)	1.39227 (0.2495)	1.8442 (0.1507)	2.3799 (0.1020)	5.2275 (0.0251)
* Significativos a 0.05 de probabilidade.					

Na análise do primeiro modelo, foram descobertos três casos discrepantes no conjunto das informações (*outliers* que distavam mais de três desvios padrão da média de cada período). Trata-se dos valores da Carioca Engenharia em T4 (23,2 milhões de Reais), da Andrade Gutierrez em T5 (30,9 milhões de Reais)

²⁰⁸ Seguindo a recomendação de Wasserman e Faust (1994, pg. 195), em alguns períodos, empresas isoladas foram eliminadas para que fosse possível calcular a matriz inversa necessária para a obtenção da medida Informação.

e da Multiservice Engenharia em T5 (17,3 milhões de Reais). Os três casos foram retirados das análises subsequentes e se incluem no processo de invasão das grandes empresas no mercado do setor a nível local em período recente. Voltaremos a eles mais tarde.

No primeiro modelo nenhuma das variáveis mostrou representatividade estatística. No entanto, os coeficientes de correlação indicaram que as variáveis Poder/Influência e Distância ao Presidente estavam altamente correlacionadas a Intermediação, Informação e Grau.²⁰⁹

Um segundo modelo foi então construído pela retirada dessas duas variáveis. Ainda nesse modelo, nenhuma das variáveis apresentou significância, mas a qualidade do modelo medida pela redução do valor total dos resíduos não explicados (estatística F) melhorou significativamente.

A alta correlação no segundo modelo entre o Grau e as variáveis Intermediação e Informação nos levou a não incluir a medida no terceiro modelo.²¹⁰ Neste, a variável Informação já apresentou significância estatística, com 5% de confiabilidade. Os resíduos totais continuaram diminuindo, em relação aos modelos anteriores.

Em seguida, retiramos a variável Intermediação, que não tinha apresentado significância estatística e se encontrava altamente correlacionada com as duas outras variáveis, além de pouco correlacionada com a variável dependente. Nesse quarto modelo, a variável Informação se manteve relevante e o capital social continuou sem significância estatística. O total dos resíduos ficou ainda mais reduzido.

Por fim, a retirada da última variável não significativa deixou no último modelo apenas a variável informação. Este nos indicou definitivamente a alta associação entre as variações da medida Informação e os valores totais dos contratos ganhos por uma empresa por período. A estatística dos resíduos (F) mais do que duplicou em relação ao modelo anterior, indicando a confiabilidade muito maior desse modelo no seu conjunto.

8.3. A permeabilidade explica as vitórias

As análises de regressão nos indicam resultados muito importantes e até certo ponto surpreendentes. Em primeiro lugar, as variáveis relacionais ligadas diretamente à rede do setor se mostraram muito melhores do que as demais. A estatística de centralidade, que media o poder como oriundo da maior proximidade com os detentores do poder institucional (Dist. ao Pres.), não chegou a apresentar significância estatística em nenhum dos modelos, confirmando que, ao menos no que diz respeito à

²⁰⁹ A análise de componentes principais indicou a explicação de 65 % de variância nos valores de contratos pelo principal fator, e 13, 11, 8, 1.6 e 0.1 %, pelos seguintes.

²¹⁰ A análise de componentes principais com essas quatro variáveis indicou que o último fator explicava cerca de 2 % de

probabilidade de vencer licitações, contatos “por baixo”, no interior da comunidade, são muito mais importantes que os com os chefes do executivo. Na definição das vitórias, o poder institucional parece valer menos do que o poder posicional. A total irrelevância da variável capital social nos modelos também indica que a probabilidade de vencer não se liga ao porte ou ao poder econômico das empresas. No entanto, como veremos mais adiante, o poder econômico explica a presença dos *outliers* já citados, confirmando o padrão, já descrito no Capítulo 5, de substituição do poder posicional pelo econômico nos momentos de “invasão” do setor de nível local por capitais de grande porte, usualmente envolvidos em obras federais.

As quatro variáveis ligadas à rede do setor – Intermediação, Grau, Poder/Influência e Informação, apresentaram um desempenho muito melhor. A análise indicou que as quatro são altamente correlacionadas²¹¹. Entretanto, a primeira não apresentou significância estatística a 5 %, mesmo quando analisada sozinha contra as vitórias, o que indica que empresas privadas não realizam intermediação entre grupos na comunidade, ou ao menos que, se esse fenômeno ocorre, ele não tem efeito sobre o padrão de vitórias. Dentre as três restantes, a última é inegavelmente a que mais se associa ao valor das vitórias: quando usadas como única variável no modelo, as três variáveis geram estatísticas de resíduos totais de 4.75; 4.48 e 5.23, respectivamente. Podemos sustentar, portanto, que a existência de grande número de vínculos (Grau), a ligação com indivíduos que estão associados a muitos indivíduos (Poder/Influência) e a localização em posições com acesso especial a informações (Informação) são todas relacionadas com a existência de grande quantidade de vitórias por parte de uma empreiteira. A última forma de centralidade, no entanto, é a mais importante de todas, confirmando que a igualdade entre licitantes é uma ficção jurídica, e que o fluxo de informação define em grande parte a possibilidade de se firmar contratos com a empresa estatal. A confirmação da importância das variáveis relacionais indica, acima de tudo, a relevância da descrição da permeabilidade baseada na rede.

No Capítulo 5 levantamos ainda a hipótese de que a forte integração na rede do setor seria um fenômeno próprio das empresas de menor porte, características do mercado de obras de saneamento no Rio de Janeiro. Para testar se a importância dos contatos varia entre tipos de empresas, realizamos uma regressão entre o capital das empresas (como variável dependente) e o total de contatos por elas estabelecidos na comunidade (medido pelo Grau). O resultado da análise confirma a hipótese do Capítulo 5: além de significativa estatisticamente,²¹² a relação entre as variáveis é negativa: o coeficiente do Grau é igual a -3.00. Análise similar com a variável Informação leva basicamente o mesmo resultado.

variância (os três primeiros respondiam por 66, 20 e 12 %, respectivamente).

²¹¹ Análise de componentes principais com essas variáveis indicou que o primeiro fator respondia por 82.0 % da variância dos valores, enquanto os restantes apenas 14.9, 3.0 e 0.1 %, respectivamente.

²¹² A estatística “t” do coeficiente da variável Grau tem significância igual a 0.0033, e a estatística dos resíduos indica um modelo bastante sólido: 9.47 e significância (F) igual a 0.0033.

Isso significa que quanto maior o porte da empresa, menor a quantidade de contatos que ela mantém na comunidade e menor, em termos relativos, é o seu acesso a posições de informação privilegiada ou, em outras palavras: quanto maior a empresa, menor a sua dependência em relação ao poder posicional.

Mas será que a relação também se verifica entre tamanho da empresa e poder institucional ? Uma segunda regressão testou essa relação, investigando a associação entre o capital das empresas e sua Distância ao Presidente. Essa relação também apresentou significância estatística,²¹³ mas o coeficiente encontrado foi positivo. Isso significa que quanto maior a empresa, menor sua quantidade de contatos e informação na comunidade, mas maior sua proximidade com o poder institucional. Coincidência ou não, essa relação confirma que empresas maiores, que realizam maiores doações eleitorais, estão mais próximas do poder institucional.

Temos portanto um padrão duplo e associado de permeabilidade do Estado explicando a participação e vitória nas licitações, com empresas de menor porte típicas do setor e com muitos vínculos na comunidade, de um lado, e, do outro, grandes empresas com elevado capital e escassos contatos na comunidade mas relações mais estreitas com o núcleo do poder político institucional. Os três casos discrepantes ao mesmo tempo em que indicam que essas relações podem ser rompidas, confirmam que isso ocorre apenas com empresas grandes e em período recente (depois de 1990). No entanto, mesmo em período recente, a proporção desses casos no universo dos dois últimos governos indica que apesar da entrada dessas empresas e da quebra relativa do padrão baseado no poder posicional, este continua a ser predominante no setor: os casos desviantes representam apenas 10 % dos casos do período (30 observações).

²¹³ Estatística t igual a 2.49 e sig(t) igual a 0.016.

Conclusão

Esta tese tinha como objetivo analisar detalhadamente uma política pública urbana através de um estudo, empiricamente embasado, das inúmeras dimensões envolvidas com a ação estatal. Esse objetivo se encontra satisfatoriamente realizado e cabe agora resumir as principais descobertas e sistematizar o modelo analítico construído no decorrer do trabalho, para que ele esteja disponível como contribuição para estudos sobre política pública a ser realizados no futuro.

Em primeiro lugar, a análise demonstrou a existência de inúmeras dinâmicas inusitadas, por meio da adoção de uma postura analítica que se situou muito próxima do nível da política estudada, ao contrário de trabalhos que tentam transportar para a política local padrões e fenômenos da política federal, próprios de outras políticas setoriais ou incluídos nos desenhos das políticas e não em sua implementação propriamente dita. Com isso, conseguimos mostrar a relativa independência da política local com relação à política federal, no caso a do BNH/PLANASA. As questões e processos locais, como a adoção de políticas específicas ou de uma determinada política tarifária, a dinâmica da organização estatal e da rede da comunidade na qual esta está inserida, por exemplo, mostraram-se mais importantes que as políticas federais e as conjunturas políticas nacionais.

Isso não significa que as conjunturas federais e nacionais não tenham importância, mas sim, que elas não podem ser transpostas diretamente para a esfera da intervenção sobre a cidade. A importância das políticas federais ficou clara no caso do segundo programa de favelas implantado no período, quando a iniciativa foi federal. Obviamente, se a Cedae não tivesse se mobilizado para a implementação do programa, as favelas não teriam recebido os investimentos, mas a iniciativa nesse caso foi externa.

A importância das conjunturas mais amplas ficou também demonstrada com o episódio da invasão do mercado local de obras de saneamento pelas grandes empreiteiras nacionais. Como vimos, as diversas condições nacionais, em especial a crise do mercado de obras federais que atingiu as grandes empresas nas décadas de 1980, não teve impacto sobre as posições relativas das empresas líderes, mas elas foram atingidas pela continuidade da crise na década de 1990. Nesse mesmo período, essas grandes empresas entraram no setor carioca de saneamento. Aparentemente, esse mercado se estrutura de forma hierárquica, sendo possíveis invasões a partir de níveis mais elevados.

O estudo geral das inversões também mostrou uma relativa independência entre o ciclo de investimentos e o ciclo de eleições, mesmo quando observamos conjunturas específicas e determinados espaços periféricos. Apesar dessa independência, mostramos como questões relacionadas com o jogo político apresentam relevância no período estudado, mesmo durante a ditadura militar, quando as eleições

estavam suspensas para a maior parte dos cargos executivos. Isso não significou a suspensão do jogo político em nível local. Durante o período, os chefes políticos continuaram a se relacionar com a empresa e a pressionar por políticas pontuais, embora a discussão sobre o estabelecimento das iniciativas mais amplas estivesse totalmente suprimida.

Um outro grande conjunto de resultados obtido diz respeito aos aspectos espaciais da política. A distribuição dos investimentos da Cedae no espaço da região metropolitana demonstrou que os espaços habitados pela população de alta e média rendas receberam proporcionalmente mais recursos que os espaços periféricos no conjunto do período. O destaque principal vai para a Barra da Tijuca e Jacarepaguá, exatamente o mais importante espaço em produção para a população de alta renda pela grande incorporação imobiliária, assim como para a Zona Sul e Niterói, espaços de investimentos mais estáveis e mais integrados às rotinas da Cedae. Entretanto, os espaços periféricos receberam mais investimentos do que o freqüentemente estabelecido pela literatura relevante, além de bem antes do que em geral se admite. As periferias, especialmente a Baixada Fluminense, começaram a receber investimentos já na década de 1970, e os espaços habitados pela população de baixa renda como um todo receberam, em termos relativos, um volume de investimentos cada vez maior do que os "espaços das classes altas" entre 1975 e 1984. Entre essa data e 1991, a proporção relativa ao último espaço cresceu continuamente, para voltar a cair nos últimos cinco anos da série histórica. As favelas foram equipadas, em surtos, por duas políticas descontínuas, a partir de 1983 (a primeira motivada por uma diretriz do núcleo do executivo e a segunda pela oferta de recursos federais e externos).

Esse padrão é impossível de ser explicado a partir dos argumentos correntes da literatura especializada, que destaca a pressão dos movimentos sociais, a redemocratização e a volta das eleições diretas para governadores como principais mecanismos explicativos para a democratização dos investimentos públicos em direção às periferias (uma das marcas da "década perdida"). Novamente, não se trata de sugerir que essas dinâmicas não tenham importância, mas muito pelo contrário, trata-se de destacar um outro importante mecanismo que a literatura especializada leva em conta menos que o necessário: a dimensão institucional/organizacional.

A dinâmica da política alterou-se significativamente a partir da criação da Cedae, graças às grandes transformações institucionais ocorridas. Com a fusão dos estados, as três empresas anteriores foram integradas em uma única organização, sob a hegemonia da empresa de águas da antiga Guanabara. Esse processo incorporou à relativamente bem assistida cidade do Rio de Janeiro uma ampla periferia, quase totalmente desassistida por qualquer sistema até esse momento, tanto do lado direito da Baía da Guanabara – a Baixada Fluminense, quanto do lado esquerdo – São Gonçalo e Itaboraí. Alguns anos após a criação da nova empresa e ainda na década de 1970, ela começou equipar tais espaços.

Isso não significa que as periferias tenham sido equiparadas às regiões mais bem assistidas, mas ocorreu então o início de um processo de melhora nos indicadores de cobertura e nas condições de vida e saúde

da população. As condições, apesar de melhores, continuaram precárias por duas razões. Em primeiro lugar, porque esses foram os primeiros investimentos a alcançar tais espaços, não conseguindo fazer frente à grande demanda acumulada, ao contrário dos espaços não periféricos, que já vinham recebendo equipamentos havia muito tempo e apresentavam elevado estoque de infra-estrutura. Em segundo lugar, a efetividade dos investimentos realizados nas periferias é muito menor do que a dos realizados nas áreas habitadas pela população de maior renda, sendo pior, a qualidade dos equipamentos, obras e serviços, mais precária a fiscalização, quase sempre incompletos os sistemas e menos cuidadosas a operação e a manutenção. Isso se deve ao fato de que a maioria dos técnicos da comunidade tem uma visão fortemente hierárquica do setor, da política e da sociedade, além de não se identificar com tais espaços. Como consequência, eles quase sempre consideram que os espaços periféricos podem (ou mesmo devem) ser atendidos depois e com qualidade inferior.

Assim, os elevados investimentos nas periferias, nos dez primeiros anos de funcionamento da Cedae, ao contrário de ser paradoxais, expressam a dinâmica da criação de uma nova organização que incorporou novas periferias e começou a equipá-las rapidamente, trazendo-as para o patamar de suas periferias – assistidas da pior forma e de maneira incompleta, mas, mesmo assim, parcialmente atendidas. A descoberta dessa nova conjuntura da periferia demonstra a necessidade do desenvolvimento de um novo arsenal metodológico e analítico, que em vez de insistir na existência de uma carência total, consiga medir e analisar a carência relativa e a qualidade dos serviços.

Mas o impacto das instituições não se fez sentir apenas na criação da nova organização estatal, já que a fixação de regras enquadra as estratégias dos atores e altera os resultados das políticas. Esse fato fica claro na alteração da concentração das vitórias em licitações como efeito de modificações no arcabouço jurídico que regula as contratações do poder público, primeiro em 1986 e depois em 1993.

Embora as vitórias em licitações tenham sido altamente concentradas, a tendência tem sido de maior dispersão entre as empresas vencedoras. Mostramos também que a corrupção no setor aparentemente se elevou ao longo do período. Essa dinâmica foi demonstrada pela análise das redes de relações pessoais de negócios que inclui a corrupção, que aumentaram continuamente e se integraram em um único componente contínuo na década de 1990.

Esse aparente paradoxo entre corrupção disseminada e menor concentração de vitórias nas licitações realizadas é dissolvido quando mostramos o paralelismo entre a elevação dos vínculos de negócios e o aumento dos vínculos de natureza política. A corrupção aparece como um efeito combinado do aumento do capital médio das empresas vencedoras de licitações, da invasão do setor pelas grandes empresas e da ocorrência de eleições continuadas e frequentes para cargos executivos, especialmente considerando-se as condições mais pluralistas impostas pelas novas regras legais à disputa no mercado. Não se trata de afirmar que a corrupção não existisse antes, mas que ela se disseminou quando passou a ser incentivada a partir de fora e associada a esquemas mais amplos, ligando, de um lado, políticos, partidos e campanhas

eleitorais, e do outro, empresas de grande porte vinculadas diretamente aos primeiros. Esse esquema substituiu o anterior, no qual pequenas empresas familiares se ligavam a determinados técnicos de comportamento corrupto. As obras de saneamento e a corrupção no setor viraram *big business*.

Toda essa dinâmica confirmou a disposição inicial de estabelecer uma distinção conceitual entre corrupção, comportamento lesivo ao Estado e favorecimento de determinada empresa, assim como a convicção da impropriedade de se basear o estudo na análise da corrupção, e a consequente necessidade de considerá-la apenas como um dos fenômenos presentes na política pública. A comparação entre o patamar do número de vínculos institucionais e de amizade, de um lado, e de corrupção, do outro, não deixa dúvidas quanto a isso, sendo o primeiro sempre mais de quatro vezes maior do que o segundo.

A base de nossa análise, ao contrário das análises habituais, residiu na rede de relações, presente na comunidade profissional na qual a Cedae está inserida. Essa postura analítica tornou-se possível pela utilização, até agora não explorada no Brasil, do método de análise de redes sociais. Por meio desse método, pudemos estudar com grande grau de detalhe os padrões de relacionamento entre pessoas, grupos, entidades e empresas privadas no interior da comunidade profissional, assim como a sua dinâmica ao longo do tempo. Essa parte do trabalho conduziu a um detalhamento da forma específica da relação Estado/sociedade presente na política.

Esse padrão é responsável tanto pela permeabilidade estatal, já destacada pela literatura de tantas formas diferentes, quanto pela construção, manutenção e transformação da própria força e coesão estatais no setor.

Os vínculos entre pessoas, grupos e organizações constituem em seu conjunto uma rede de relações complexa e dinâmica, que dá base à relação tanto entre os agentes públicos e privados, quanto entre os atores individuais ou coletivos na esfera do poder público e no interior da burocracia. Uma parte desses vínculos foi construída de forma intencional, mas foi em sua maioria estabelecida com outros objetivos, ou mesmo de forma fortuita. A racionalidade no caso da rede é restrita, não apenas pelo fato de os agentes sociais não se movimentarem apenas por cálculos maximizados, mas porque as ações dos demais atores, e principalmente a sua superposição, é impossível de ser prevista para cada ator individual. Além disso, os vínculos da rede foram construídos ao longo de toda a trajetória de vida dos agentes, sendo que, como vimos, até mesmo presidências da empresa foram decididas pelo acionamento de vínculos com secretários e governadores estabelecidos na cidade natal, bairro ou mesmo na escola, durante a infância. Essa teia de relações movimenta elos de diversos tipos e com diferentes estruturas, de uma maneira complexa e em constante transformação. Essa característica faz dela extremamente *path dependent*, já que as estruturas anteriores construídas ao longo do tempo influenciam as posições, estratégias, movimentos possíveis e mesmo identidades e visões sobre o setor e a sociedade. Como vimos, em nosso caso, esse caráter está muito associado à forma como a Cedae foi construída a partir das três empresas originais. A rede da comunidade está fortemente centrada no órgão estatal, que por sua vez foi

construído a partir das redes dessas empresas, através da paulatina criação e rompimento de vínculos. Esse processo promoveu uma interpenetração na qual os vínculos estabelecidos nas empresas de origem perderam importância gradativamente, mas ainda assim são visíveis e sustentam a rede final da Cedae, representando cerca de metade do total de vínculos no último período. Ao contrário do que se considera de forma corriqueira, portanto, o padrão de relacionamentos pessoais deu origem à construção e à consolidação da organização estatal. Por essa razão, são os vínculos de tipo institucional que mais crescem durante o período, ultrapassando em determinado ponto os vínculos pessoais e se tornando a base da rede da comunidade no final do período abordado.

A pesquisa mostrou que é sobre tal rede construída de forma histórica que ocorre o relacionamento entre a burocracia técnica do setor e, de um lado, políticos e técnicos investidos de cargos institucionais e, de outro, empresas privadas contratadas pelo poder público.

A análise da associação entre os primeiros e o corpo de técnicos da comunidade deu origem a um estudo dos grupos de indivíduos, diretores e presidentes da empresa ao longo do tempo. Essa investigação revela fenômenos como a integração dos políticos de forma pendular no interior da comunidade, associando-se, ao lado oposto do campo, ao campo já ocupado por seus adversários. Por esse processo, presidentes (e governadores e secretários) se localizam ora de um lado, ora do outro, levando consigo as diretorias indicadas. Essas diretorias seguem um padrão de composição polarizada, através do qual as diretorias são escolhidas entre técnicos pertencentes aos grupos próximos ao do presidente (e nunca só deste), cobrindo uma área significativa da comunidade, mas nunca incluindo elementos dos grupos do pólo oposto do campo. Considerando-se a baixa politização da comunidade, portanto, são os políticos que tentam se associar a membros dela para poder penetrar na comunidade e exercer sobre ela o poder, e não o contrário. O mesmo acontece com o presidente escolhido, que indicando diretores, apropria-se provisoriamente das posições e contatos de tais indivíduos para exercer o seu poder.

Para dar conta de tais dinâmicas, diferenciamos o poder institucional, oriundo da investidura de cargos, do poder posicional, associado à ocupação de determinadas posições na rede de relações da comunidade. Ambas as formas de poder são fundamentais no desenrolar da ação estatal e, até certo ponto, se transformam uma na outra: quem tem cargos consegue, por meio do uso do seu poder, acesso (direto ou "emprestado") a posições, e quem ocupa posições de especial relevância, acaba por conseguir poder institucional para disponibilizar seus contatos. Essas transformações, entretanto, estão longe de ser automáticas ou simples. Elas dependem das ações e estratégias dos diversos atores, por vezes do acaso e principalmente da história da rede (e de cada indivíduo), já que esta constrange as posições, que podem ser "emprestadas" por alguém investido de cargos e também do quanto alguém com posições a "emprestar" pode pedir para si. Essa é a forma assumida pela relação entre técnicos do setor e políticos, inclusive os do legislativo. Esses políticos precisam de técnicos, do mais alto diretor ao chefe local do distrito, para o atendimento de suas bases eleitorais, e a eles oferecem apoio (uma parcela de poder

institucional) para sua trajetória no interior da administração pública.

Como vimos, a dinâmica desse processo aponta para uma redução relativa da importância do poder posicional, especialmente na década de 1990, com a queda no número de presidentes e diretores da própria empresa e do setor, e com a “importação” de grupos inteiros de fora, que se associam na comunidade para implantar seu poder institucional, utilizando a primeira forma de poder de maneira menos intensa.

Paralelamente a isso, a rede da comunidade também está por trás do relacionamento entre o Estado e as empresas privadas do setor. Nesse particular, mostrarmos que são determinadas posições na rede, associadas de maneira especial ao acesso a informações, que dão às empresas privadas uma maior quantidade de vitórias em licitações. Ao contrário do que se considera frequentemente, não é a maior proximidade com o núcleo do executivo ou o porte do capital que garantem elevados valores de vitória ao longo do tempo, mas o controle de posições na rede. Esse fato demonstra a ficção jurídica que está por trás do princípio da igualdade entre licitantes no direito público, já que no mercado de obras públicas a concorrência não é de forma alguma perfeita: as empresas não são muitas, não são intercambiáveis e, especialmente, estão o tempo todo em contato entre si e com o Estado através da rede da comunidade profissional.

Quando analisamos tipos diferentes de empresas, vemos que as empresas de grande capital, que são em geral as grandes vencedoras de contratos de obras públicas federais, têm menos contatos na comunidade, mas maior proximidade com o núcleo do executivo do que empresas pequenas, que representam as vencedoras de contratos típicos do setor saneamento em nível local. Assim, tudo indica que o padrão existente é duplo e combinado, tendo, por um lado, empresas típicas do setor saneamento no Rio de Janeiro (familiares ou pouco empresariais) que utilizam seus vínculos construídos ao longo do tempo (e da vida de seus membros) para obter informações e vencer licitações e, de outro, empresas de grande porte, com menos vínculos na comunidade, mas elos diretos com os integrantes do núcleo do poder executivo. A importância dessas empresas de grande porte nas licitações da Cedae tem crescido na década de 1990, não por acaso, uma década marcada por uma crise nas obras federais, por uma disseminação das relações de corrupção na comunidade, por um aumento dos elementos de fora nas diretorias e demais cargos e por uma redução relativa do poder posicional.

Todos esses fenômenos e tendências identificados demonstram como o estudo detalhado das ações do Estado depende, em primeiro lugar, da realização de uma análise empírica desses processos. Com isso, queremos dizer que, o estudo deve desenvolver-se no próprio nível de governo que cria e implementa a política, assim como a partir dos atores que efetivamente estão nela envolvidos. O desenvolvimento de análises teóricas e a analogia entre situações empíricas são fundamentais para a dinâmica do

conhecimento e fornecem o quadro geral para a operação dos modelos analíticos e pesquisas empíricas, mas não substituem a realização de análises empíricas sobre cada política específica.

Além disso, no desenvolvimento das pesquisas empíricas, é necessário tomar devidas precauções em relação aos modelos teóricos e analíticos utilizados de forma a não predefinir os resultados. Para tanto, deve-se deixar contingentes, tanto no método, quanto na abordagem teórica, os resultados dos diversos fenômenos, desde os de natureza espacial até os associados à luta política pelos benefícios gerados pelas ações do Estado.

No estudo dos principais atores, indicados por nossa teoria e nossos modelos analíticos, é extremamente enriquecedor desenvolver como enfoque central as suas estratégias e relações. Sem perder de vista a estruturação espacial e os arcabouços institucionais existentes, a escolha analítica de trabalhar os vínculos entre agentes, de forma dinâmica e múltipla e, de forma mais fidedigna possível, tentando reproduzir as relações sociais presentes em cada conjuntura, traz grandes vantagens à análise. As relações e, especialmente, a configuração geral das redes de vínculos, permite construir um estruturalismo *a posteriori* que, ao mesmo tempo, evita recair nos problemas dos diversos estruturalismos que impõe à realidade uma estrutura preconcebida, além de escapar da fragilidade dos estudos excessivamente locais e específicos, que deixam os atores mais livres de constrangimentos do que eles são na realidade.

O estudo das posições e da rede permite, também, deixar maleável analiticamente a fronteira entre Estado e sociedade. Com isso, podemos escolher no decorrer da análise, informados pelos modelos teóricos, os atores a estudar em cada conjuntura histórica específica.. Como a presente análise demonstrou, a realização de estudos baseados nas relações é a única maneira de se acessar determinadas formas de poder, que advém da ocupação de posições e de padrões de relacionamentos no interior das redes. Em inúmeros casos, são esses padrões que explicam o desenvolvimento e os resultados das políticas do Estado.

Anexos

Anexo I: Metodologia da produção da base espacial

A produção da base espacial para a distribuição dos investimentos partiu de dados publicados nos censos demográficos do IBGE para 1980 e 1991 e de informações do Ministério da Saúde para dois anos da década de 1980 (1980 e 1989). No geral, o trabalho seguiu a metodologia desenvolvida por Marques (1993) para o censo de 1980. A idéia geral foi produzir uma base espacial que expressasse a estruturação social na metrópole de forma representativa para todo o período de análise dos investimentos (1975-96), reproduzindo não apenas os conteúdos sociais de cada espaço presentes no início do período (o que resultaria de uma base com os dados do censo de 1980, por exemplo), mas levando em conta as grandes transformações espaciais ocorridas ao longo do tempo.

Foram utilizadas como unidades espaciais as menores unidades com dados publicados nos recenseamentos: municípios e regiões administrativas. As informações publicadas em nível de distrito no interior dos municípios são muito limitadas, e por essa razão, escolheu-se utilizar apenas os dados referentes ao conjunto de cada município. Essas unidades espaciais têm grande tamanho, o que com toda a certeza restringe a aplicabilidade da análise aqui realizada. É de se esperar uma elevada heterogeneidade interna a cada unidade, o que impede que a base produzida pelos procedimentos aqui descritos seja usada para análises apuradas da estrutura social no espaço metropolitano, ou da dinâmica dessa estrutura ao longo da década.

A base espacial produzida pela classificação de espaços aqui apresentada é apenas utilizada como passo metodológico para a distribuição dos investimentos no conjunto da metrópole. Nesse sentido, considera-se que o detalhamento e a homogeneidade alcançadas pela classificação são suficientes e permitem que o estudo da política de infra-estrutura seja feito sem que seja necessário recorrer a uma estruturação definida *a priori* (a partir de algum modelo abstrato produzido através da observação de outra realidade. Para uma crítica desse procedimento, amplamente usado por diversos autores, cf. Marques, 1998).

Outra particularidade metodológica importante com relação às unidades diz respeito às alterações em seus limites operadas entre os censos. O IBGE alterou significativamente os limites das unidades censitárias, tanto dos setores, quanto dos distritos (nível censitário correspondente às regiões administrativas no Rio de Janeiro). Essas alterações apresentaram porte significativo, tendo sido descritas por autores como Najar *et al.* (1998), e praticamente inviabilizam qualquer comparação precisa sobre a estrutura social na metrópole, sem que as informações sejam quase todas recompostas a partir de conjuntos estáveis de setores. Qualquer comparação que partir das unidades publicadas na versão não eletrônica dos recenseamentos estará comparando coisas diferentes com os mesmos nomes. Esse problema dificulta a comparação da distribuição espacial de indicadores dos dois censos, o que volta a

colocar os limites da classificação de unidades espaciais aqui desenvolvida, entendida apenas como um passo metodológico para o estudo da política de infra-estrutura. No estudo, foram utilizadas as unidades espaciais presentes no censo de 1980, sendo as de 1991 alteradas e reagrupadas para igualar-se às do primeiro recenseamento. Os nomes apresentados dizem respeito às unidades de 1980, e como se verá mais adiante, algumas delas foram agrupadas nas duas datas para solucionar problemas de alteração de limites que ainda persistiam.

Vale ressaltar que o objetivo da produção da base - a distribuição dos investimentos, não teria especial impacto, caso conseguíssemos produzir uma base a partir dos setores censitários, por exemplo. Isto se deve ao fato de que, ao contrário de outros fenômenos caracterizados por ocorrências pontuais, os investimentos em infra-estrutura raramente atingem áreas muito pequenas (de tamanho inferior a um setor censitário), e muito frequentemente têm impacto sobre áreas bastante extensas (inclusive superiores a municípios). Isto ocorre em especial, por termos optado por trabalhar com a unidade de investimento "contrato" entre a concessionária e um certo contratista que, salvo raros casos, envolve volumes de obras e recursos significativos. Por mais esta razão, considera-se que a unidade espacial de análise aqui utilizada, mais do que satisfatória, é a apropriada.

O procedimento geral utilizado foi o seguinte. Em primeiro lugar, a partir das informações de indicadores escolhidos para 1980, foi produzida uma classificação dos espaços na metrópole segundo seus conteúdos (cuja metodologia será descrita adiante). A partir de outros indicadores para 1991, produziu-se uma segunda classificação. Essa segunda classificação, foi utilizada apenas para alterar o pertencimento das unidades espaciais aos grupos de 1980. A primeira classificação, portanto, tem maior importância que a segunda, que serviu apenas para verificar e alterar a base espacial produzida anteriormente. Isto se deve a vários fatores, além das mudanças de limites espaciais já descritas.

Em primeiro lugar, os indicadores das duas datas não são os mesmos. Isso se deve a alterações nos indicadores presentes nos censos (como é o caso da renda, que de familiar mensal passou a ser do chefe) e à não inclusão nos dados do questionário 001 do censo de 1991, de informações sobre ocupação, mesmo do chefes de família. Por essa razão, as informações utilizadas nas duas bases não são completamente comparáveis, e como resultado, as bases estruturam o espaço metropolitano a partir de conteúdos sociais análogos, mas não idênticos. Esse problema foi minimizado ao máximo na escolha das variáveis, assim como em algumas transformações nelas operadas (como no caso das rendas mensais, que foram divididas pelas respectivas rendas médias para toda a região metropolitana).

Em segundo lugar, as informações presentes no censo de 1991 não apresentam o mesmo detalhamento das informações disponíveis para 1980, tanto em termos do tipo de indicador, quanto da variedade de informações presentes. Isto nos obriga a olhar com cautela os resultados da base de 1991, menos completa e precisa do que a de 1980. Não é possível considerar, por essa razão, a classificação de 1991

como uma base espacial que expresse os conteúdos sociais dos espaços da metrópole. Ela é utilizada apenas para verificar e controlar as transformações dos diversos espaços da metrópole.

Na primeira classificação foram utilizadas informações referentes a renda familiar, analfabetismo, densidade das habitações, crescimento demográfico da unidade espacial entre 1970 e 1980, cobertura por serviços de abastecimento de água, coeficiente de mortalidade infantil, proporção da população da unidade habitando a zona urbana e proporção dentre os ocupados que estavam engajados na indústria da transformação, no comércio e na construção civil. As unidades espaciais englobaram 12 municípios e 22 regiões administrativas no município do Rio de Janeiro totalizando 34 unidades. Dentre as regiões existentes no censo de 1980, foram fundidas as regiões da Tijuca e Vila Isabel e as regiões do Méier e do Engenho Novo. No caso dessas quatro unidades espaciais, as alterações de limite a que já nos referimos foram tais que impossibilitaram a comparação das R.A.s individualmente entre os censos de 1980 e 1991 (além de ter sido executada uma troca de nomes - Cf. Najjar (1998)).

Considerando a alta correlação entre os dez indicadores, foi realizada inicialmente uma análise fatorial que permitiu a montagem de três fatores. Esse procedimento foi realizado por dois métodos: componentes principais e *maximum likelihood*. Apesar de os fatores obtidos pelo primeiro método explicarem uma proporção maior da variância (84,1 contra 76,5 %), o segundo método gerou resíduos menores e, seguindo Johnson e Wichern (1992) e Duntelman (1989), adotamos o segundo método (com 90 % de significância). Esses fatores foram então submetidos a uma análise de agrupamentos por três métodos distintos: *complete linkage*, Método de Ward e *K-means*, tendo o primeiro produzido os resultados mais consistentes. O produto final dessa etapa foi a obtenção de oito agrupamentos englobando as 34 unidades espaciais.

Na segunda classificação foram utilizadas informações referentes à renda média do chefe, à densidade domiciliar, ao crescimento populacional da unidade entre 1980 e 1991, à cobertura por serviços de água e esgotos, ao coeficiente de mortalidade infantil (para 1989), à proporção da população da unidade residindo na área urbana e ao índice de Gini.

Com as mesmas 34 unidades espaciais, realizamos uma análise fatorial utilizando os mesmos métodos, novamente adotando os resultados obtidos pelo *maximum likelihood*. Desta vez, dispúnhamos de apenas 8 indicadores, e extraímos apenas dois fatores, que explicaram 62 % da variância (95% de significância), contra 71 % obtidos com o método de componentes principais. Esses dois fatores foram submetidos a análise de agrupamentos pelos mesmos três métodos já descritos, resultando em 9 agrupamentos. A maior fragilidade dos indicadores nessa segunda classificação ficou visível em seus resultados, o que veio a corroborar a intuição inicial de que esta deveria ser utilizada apenas para a verificação das mudanças nos agrupamentos observados para 1980.

As duas classificações foram então fundidas, criando uma base para distribuição dos investimentos com oito agrupamentos das 34 unidades. Vale destacar que, ao contrário de outras classificações construídas

em outras ocasiões com método análogo (Marques, 1993 e 1994 e Marques e Najar, 1995), essa classificação encontrou uma diversidade alta entre as unidades consideradas classicamente como pertencentes à periferia metropolitana, com três diferentes grupos dedicados aos espaços periféricos.

Anexo 2: Metodologia de análise dos investimentos e Mapas

A análise dos investimentos partiu dos extratos dos contratos entre a concessionária e empresas contratadas. Foram pesquisados os Diários Oficiais do Estado do Rio de Janeiro, desde a fundação da empresa em 1975 até o final de dezembro de 1996. Todos os extratos de contrato referentes a obras e serviços de engenharia na região metropolitana do Rio de Janeiro foram xerografados para posterior análise, assim como todos os aditamentos referentes a alterações de preço.

As informações contidas no extratos foram digitadas em banco de dados, compreendendo: data de assinatura, número do contrato, valor do contrato, moeda do valor, empresa vencedora, localização geográfica da intervenção e descrição da esfera de ação. No caso dos aditamentos tentamos obter o número do contrato, o valor aditado e a data referente ao valor, caso diferente da original. O universo total de informações englobou 1088 registros.

Em primeiro lugar, procedeu-se à conversão e atualização dos valores de contratos e aditamentos. Utilizou-se para tanto o programa de atualização financeira Indexa. Os valores foram todos convertidos (a partir das diversas moedas do período) para reais (R\$) e atualizados para 31 de dezembro de 1996 (último dia da série histórica de investimentos) utilizando-se os índices mensais do Índice Nacional da Construção Civil da Fundação Getúlio Vargas (INCC/FGV).

Com os valores de todos os registros em moeda compatível, efetuou-se a incorporação dos aditamentos aos respectivos contratos. Em alguns casos (cerca de 10 - 0,79% do universo), este trabalho indicou a existência de aditamentos em contratos cujos extratos não haviam sido encontrados na pesquisa inicial, seja por erro da pesquisa, seja pela não publicação dos documentos. Estes aditamentos foram incorporados como contratos com seus valores representando os valores totais. Sem dúvida alguma, esse procedimento representou a subestimação dos valores dos contratos originais. Como não havia forma alguma de recuperar os valores originais, esse procedimento foi considerado melhor do que simplesmente desprezar o aditamento e desconhecer a existência do contrato. A série total de investimentos ficou então com 777 contratos, totalizando cerca de 1,75 bilhões de reais, envolvendo 212 empresas e consórcios de empresas.

A localização espacial dos beneficiados por cada contrato foi então definida a partir das localizações das obras e do escopo dos contratos. Foram considerados os locais realmente beneficiados pela intervenção, e não simplesmente a localização das obras. Em diversos casos, foi necessário distribuir o valor total pelas diversas áreas beneficiadas pelo contrato, o que foi feito proporcionalmente à população de cada espaço no ano da obra. Esse problema atingiu especialmente as intervenções em estações de tratamento, adução e reservação, além de contratos do tipo "guarda-chuva" ou "atas de registro de preços", normalmente

realizados para a totalidade da região metropolitana. Foi necessário lançar mão de alguma forma de distribuição em 329 contratos, envolvendo 45,7 % do universo. Foram utilizadas grandes distribuições (envolvendo a região metropolitana inteira ou o Município do Rio de Janeiro) em 30,2 % do valor total. Por outro lado, não foi possível localizar 11 contratos, o que nos levou a desprezar 3,5 % do valor total - R\$ 61.672.782,00. Um décimo segundo contrato foi desprezado por dizer respeito a um obra em Paquetá, que optamos por não incluir nas análises, por possuir um caráter completamente atípico e apresentar complicações estatísticas, devido a sua população muito reduzida.

O estudo se bifurcou então em duas linhas complementares.

A primeira envolveu a análise da política, sendo iniciada com a divisão do valor de cada contrato pela população habitante do espaço beneficiado, obtendo-se os valores *per capita* de investimento. As populações foram obtidas através de interpolações (geométricas) entre as populações dos Censos de 1970, 1980, 1991 e a população da contagem populacional de 1996 (FIBGE) para os municípios da região metropolitana. Quando os documentos da FIBGE não incluíam informações sobre as populações das Regiões Administrativas (RAs) do Município do Rio de Janeiro, foram utilizados os dados do IPLAMRIO, incluídos em seu Anuário Estatístico.

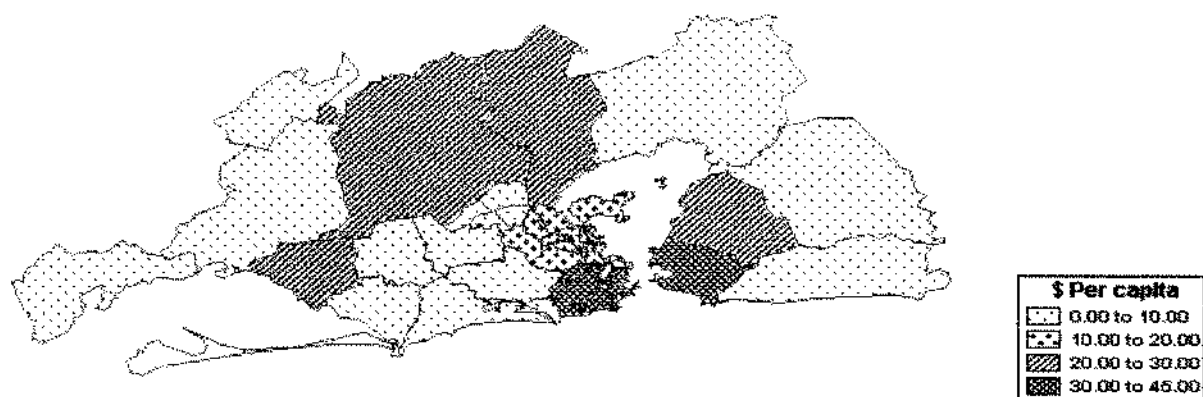
Os valores *per capita* por contrato foram então distribuídos pelos grupos de unidades espaciais produzidos a partir da análise dos indicadores sociais. Os contratos individuais foram em seguida somados por grupo e ano de forma a fornecer os perfis de investimento para cada um dos grupos de unidades ao longo do tempo.

Os investimentos realizados em favelas foram agrupados em um nono grupo, ausente do estudo dos indicadores. Esse grupo aglutinou as favelas independentemente de sua localização, visto que esses espaços apresentam especial interesse para a análise e foram objeto de políticas específicas. A população para a produção dos *per capita* levou em conta a população favelada dos municípios do Rio de Janeiro e de Niterói (deste último, somente durante o Prosanear - investimentos depois de 1991), visto que somente os núcleos localizados nessas duas cidades receberam investimentos no período estudado. Para tanto, foram utilizados dados do IPLAMRIO e informações da coordenação do Prosanear.

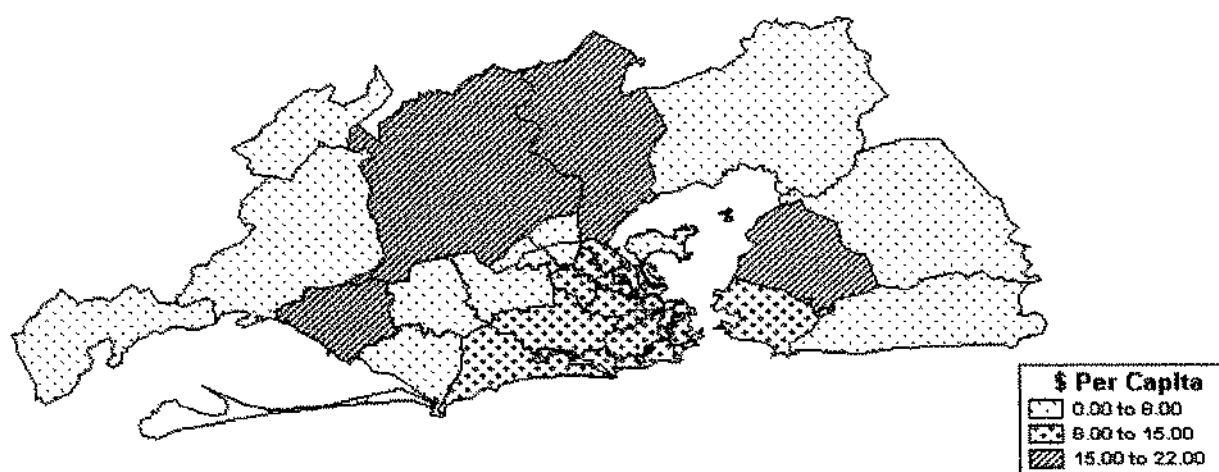
Em uma outra linha de análise, os contratos com seus valores absolutos foram totalizados por empresa vencedora por ano e localização. A partir desse procedimento, foi realizada análise estatística dos padrões de distribuição das vitórias por empresa, do perfil total de investimentos, de indicadores criados para descrever as distribuições e perfis espaciais e temporais das empresas mais importantes.

A seguir apresentamos os Mapas dos investimentos por administração estadual.

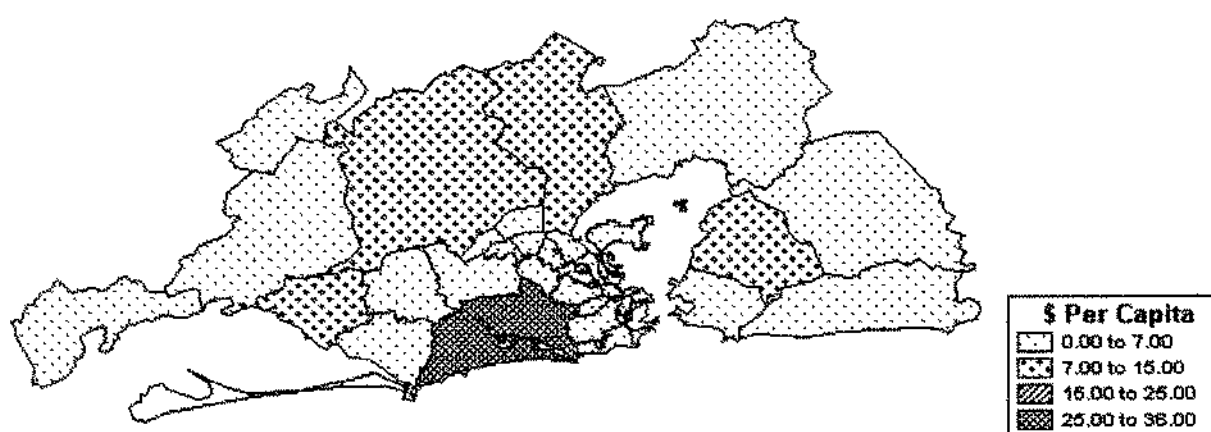
Mapa 3: Investimentos Médios Anuais Governo Faria Lima – 1975 a 1978 (R\$ de dez 96)



Mapa 4: Investimentos Médios Anuais Governo Chagas Freitas – 1979 a 1982 (R\$ de dez 96)

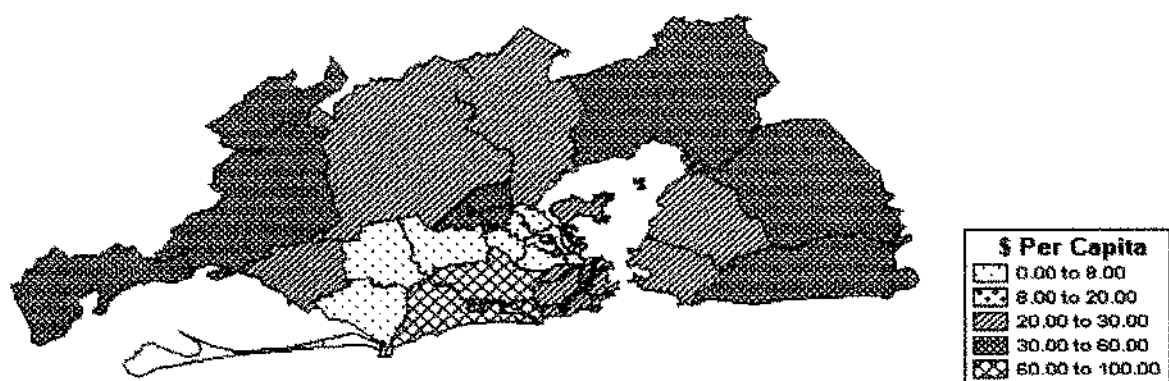


Mapa 5: Investimentos Médios Anuais Governo Leonel Brizola – 1983 a 1986 (R\$ de dez 96)

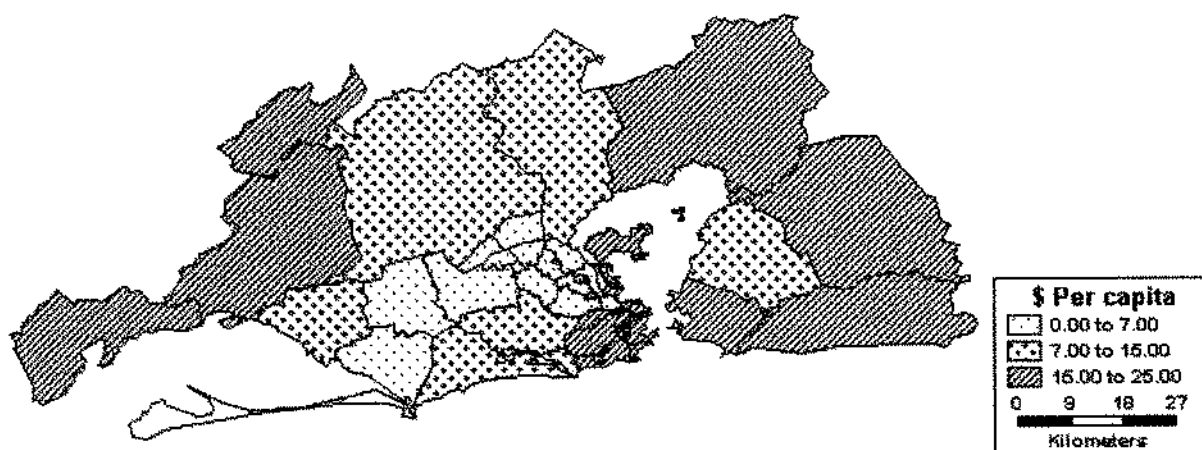


Fonte: Extratos de contrato da Cedae.

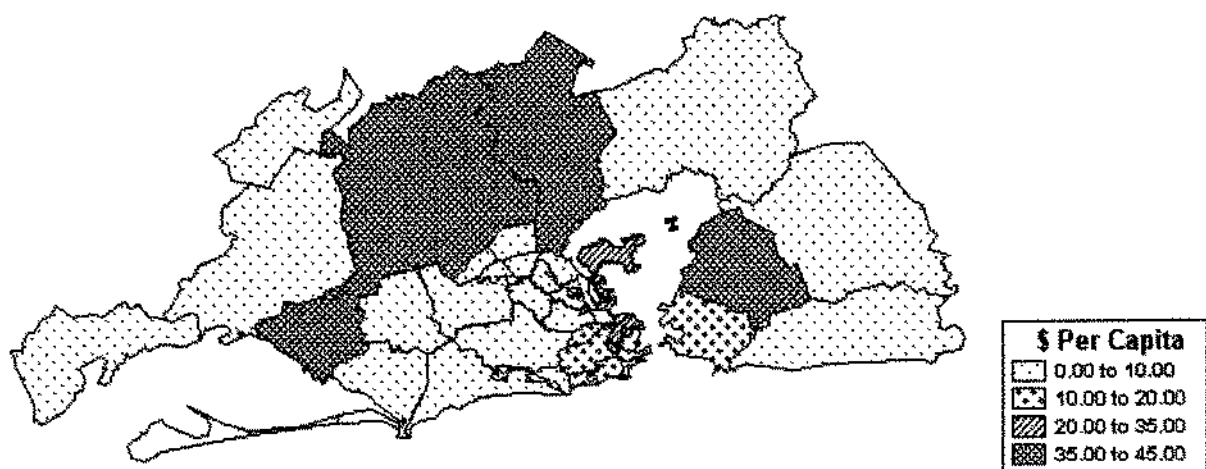
Mapa 6: Investimentos Médios Anuais Governo Moreira Franco – 1987 a 1990 (R\$ de dez 96)



Mapa 7 Investimentos Médios Anuais Governo Leonel Brizola – 1991 a 1994 (R\$ de dez 96)



Mapa 8: Investimentos Médios Anuais Governo Marcelo Alencar – 1995 a 1996 (R\$ de dez 96)



Fonte: Extratos de contrato da Cedae.

Anexo 3: Metodologia para a construção e a análise das redes

A construção das diversas redes sociais utilizadas nos capítulos 6, 7 e 8 partiram de informações obtidas junto a fontes primárias de duas ordens: documentos e entrevistas com profissionais da comunidade dos engenheiros.

Os documentos dizem respeito a registros de turmas de formandos de escolas de engenharia no estado do Rio de Janeiro e de diretorias de associações representativas não sindicais da comunidade. Foram pesquisadas todas as turmas de formandos em escolas de engenharia nos cursos de engenharia civil e engenharia sanitária no estado de 1955 a 1991, cobrindo as seguintes faculdades e escolas: Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Federal Fluminense (UFF), Universidade Gama Filho, Santa Úrsula, Silva e Souza e Instituto Militar de Engenharia. Além destas, foram levantadas as turmas de formandos dos cursos de pós graduação em engenharia sanitária da Uerj e da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz (Ensp/Fiocruz) para o mesmo período, assim como todas as teses de mestrado e doutorado nas especializações de engenharia hidráulica, recursos hídricos e oceânica da Coordenação de Programas de Pós-graduação em Engenharia – Coppe/UFRJ.

No início da pesquisa, consideramos como estruturador principal da rede do setor as relações estabelecidas durante o período de formação profissional, mas, como discutido no capítulo 6, esse acabou por se revelar um dado auxiliar, não apresentando grande importância. Como se discutirá mais adiante, este grande volume de informações permaneceu em estado bruto e delas se extraíram os dados para a caracterização apenas dos engenheiros citados a partir das entrevistas e das diretorias de associações e para a realização da análise de associação entre as entidades do setor apresentada no capítulo 6 ("affiliation matrix").

Foram levantadas todas as diretorias das mais importantes associações não sindicais da comunidade dos engenheiros no Rio de Janeiro, a saber: Clube de Engenharia, Sociedade de Engenheiros e Arquitetos do Estado do Rio de Janeiro (SEAERJ), Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (Diretoria Nacional) e Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (Seção Rio de Janeiro). Não foi possível obter informações sobre as chapas perdedoras nas eleições de tais entidades, já que não há registros sobre elas. Apenas em alguns casos, como na tentativa de reeleição para a presidência da ABES do engenheiro Hugo de Matos, conhecemos os principais atores da disputa, por meio da imprensa especializada. Essas disputas, no entanto, parecem ter sido extremamente raras. Como discutido no capítulo 6, essas diretorias envolvem um conjunto muito restrito de engenheiros.

Com relação às entrevistas, foram realizadas entrevistas com 21 técnicos do setor com destacada atuação durante o período. As entrevistas foram abrangentes e profundas, com aproximadamente 4 horas cada. Em alguns casos foi realizada mais de uma seção, totalizando 24 seções de entrevistas.

Foram os seguintes os técnicos entrevistados:

Aloísio Clóvis dos Reis - engenheiro da Cedag e da Cedaé, ex-diretor da Cedaé e ex-presidente da ABES, seção Rio de Janeiro;

Aluísio Souza e Silva - engenheiro da Sanerj e da Cedaé, ex-diretor da Cedaé e atual diretor da Caixa de Assistência da Cedaé (segundo mandato);

Clóvis do Nascimento - engenheiro da Sanerj e da Cedaé, ex-coordenador do programa de favelas da Cedaé e atual presidente nacional da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária - ABES (segundo mandato);

Dario Mondego - ex-administrador da Cedag e da Cedaé e atual presidente da Associação de Funcionários de Nível Superior da Cedaé - ASEAC;

Elísio Moreira da Fonseca - ex-engenheiro da Cedag e da Cedaé, ex-diretor da Cedaé e atual diretor de empreiteira da área de saneamento;

Evandro Rodrigues de Brito - biólogo da Esag e da Cedaé, ex-diretor da Cedaé e ex-presidente da ABES, seção Rio de Janeiro;

Fausto Guimarães - ex-médico da Cedag, da SURSAN, do DAG e do SFAE, ex-vice-presidente e fundador do Instituto de Engenharia Sanitária - IES e da Feema;

Francis Bogocian - diretor de empreiteira (Geomecânica) e atual presidente da Associação dos Empreiteiros do Estado do Rio de Janeiro - AEERJ;

Haroldo Guanabara - Secretário executivo da AEERJ;

Hilbebrando de Araújo Góes - ex-presidente da Cedaé e ex-presidente do Clube de Engenharia;

João do Nascimento - ex-engenheiro da Cedag e da Cedaé, ex-presidente da Cedaé (primeiro presidente e responsável pela fusão) e atual diretor de empreiteira da área de saneamento;

Joper Padrão do Espírito Santo - economista da Cedag e da Cedaé, ex-diretor da Cedaé e ex-presidente da ABES, seção Rio de Janeiro;

José Carlos Chaves - engenheiro da Esag e da Cedaé, ex-diretor da Cedaé;

José Estelberto de Souza - engenheiro da Prefeitura do Rio de Janeiro e ex-diretor técnico do programa de favelas da Cedaé;

Lúcia Lobo - engenheira da CEF, cedida parcialmente à Cedaé;

Márcio Paes Leme - engenheiro da Sanerj e da Cedae, ex-diretor da Cedae e ex-vice-presidente da Cedae;

Nelson Portugal - engenheiro da Esag e da Cedae, ex-diretor da Cedae e chefe de gabinete da Cedae por onze anos (sob cinco presidentes);

Raimundo de Oliveira - ex-presidente da Cedae e atual presidente do Clube de Engenharia;

Walcyr Mariosa - ex- engenheiro e vice-presidente da Sanerj, ex- engenheiro da Cedae, ex-chefe de gabinete da Cedae;

Dois engenheiros que pediram para não ser identificados.

Entre os entrevistados se incluem 3 ex-presidentes, 2 vice-presidentes e 7 diretores da Cedae, assim como 3 engenheiros exclusivamente do setor privado (outros dois entrevistados foram da Cedae e passaram para o setor privado). Com relação à origem, foram entrevistados 4 ex-técnicos da Cedag, 4 da Esag, 4 da Sanerj e 9 sem ligação com qualquer uma das companhias. Com relação às gerações dentro da comunidade, foram entrevistados 1 técnico da primeira geração, 3 da segunda, mas de atuação discreta já durante a primeira, 9 da segunda e 4 da terceira. Os entrevistados foram escolhidos por meio de técnica "bola de neve" iniciada com um presidente e um coordenador técnico de orientações políticas sabidamente diferentes. À medida que as entrevistas prosseguiram, tentou-se orientar as novas seções para cobrir áreas descobertas da rede que foi sendo descortinada. Assim, o universo dos entrevistados propriamente da comunidade acabou por reproduzir com uma certa fidelidade os grupos encontrados na rede, a saber: GrHarACI – 2; GrJoaoEI – 2; GrRomPDT – 3; GrCIAISS – 2; GrAdm/Jurid – 1; GrEvRBr – 1; GrFlutuante – 2; GrSanerjBc – 1. Ficaram sem representação três grupos do "baixo clero": GrBaixada, GrObras1 e GrObras2. As entrevistas começaram a ser gravadas, mas quando ficou claro que a presença do gravador inibia os entrevistados, este deixou de ser mais usado.

As entrevistas foram abertas, embora conduzidas de forma a: (i) caracterizar a intermediação de interesses no setor, (ii) caracterizar certas políticas especiais (como a de favelas, a de despoluição da Baía da Guanabara etc.), (iii) determinar, na opinião dos entrevistados, as mais importantes empresas privadas do setor, (iv) indicar os técnicos do setor mais importantes e as relações entre eles e por fim, (v) indicar relações entre técnicos e empresas privadas no setor. Para a obtenção dos dois últimos conjuntos de informações, matéria prima para a elaboração das redes, criou-se o seguinte procedimento. Iniciamos com o conjunto de nomes dos diretores da empresa ao longo de sua história e a cada entrevistado foram perguntados dois nomes que aparecem ligados a eles na sua memória, sem especificar o tipo do vínculo e o período do seu estabelecimento. Utilizando essa técnica, após cinco entrevistas a lista já tinha cerca de 100 nomes interligados e na décima entrevista já alcançava mais de 180. A partir da sétima ou oitava entrevista, a produtividade marginal dos nomes caiu muito rápido: nas primeiras entrevistas cerca de 15

novos nomes e 25 novas ligações apareciam, enquanto por volta da décima apareciam de um a dois novos nomes e cerca de 5 novas relações. Considerou-se então que as “bordas” da rede haviam sido alcançadas, já que contávamos no total com cerca de 190 indivíduos e 750 relações. As redes aqui tratadas, são portanto redes totais, englobando inteiramente o campo de relações do setor saneamento no Rio de Janeiro centrado na Cedae. Uma outra rede, com esta interconectada, se centra da Feema, por exemplo, e inclui outros elementos, mas considera-se que virtualmente todos os indivíduos relevantes para as políticas da Cedae foram incluídos, assim como suas relações mais importantes.

A partir deste momento, as entrevistas priorizaram dois eixos: determinação dos tipos de vínculo e a determinação dos momentos de constituição dos vínculos. A escolha da realização da obtenção dos dados em dois momentos – primeiro a rede inteira e com tipos de vínculo e períodos superpostos - foi motivada pela impressão de que se os entrevistados fossem instados a dizer quem tinha relações de cada tipo com “A”, as relações envolvidas com corrupção não seriam citadas, ou só seriam citadas pelos desafetos de “A”. Assim, os entrevistados que deram “conteúdo” à relação de “A” com “B” já foram apresentados ao fato de que a relação era conhecida. Sua responsabilidade em indicar uma relação como de corrupção ficou assim diminuída e eles as indicaram. É importante que se diga que um fator fundamental para isso foi o fato de eu já conhecer (graças às dez primeiras entrevistas) muitas histórias particulares em torno de muitos dos engenheiros, e poder com isso mostrar de antemão que já tinha domínio sobre a maior parte dos casos e indivíduos envolvidos com práticas ilícitas ou irregulares. Certamente os entrevistados falam mais quando se torna claro que o entrevistador sabe muito.

É importante lembrar que essa rede e o grupo de entrevistados envolvem profissionais de um único setor e, em sua maioria, de uma única empresa. A esmagadora maioria dos profissionais da rede pertence à geração 2, o que quer dizer que já eram funcionários de uma das três empresas originais, apesar de terem ascendido aos cargos de direção depois de 1975. Embora a Cedae seja grande - já contou com mais de 10 mil funcionários - os profissionais da rede (178 com curso superior e 4 técnicos, sendo menos de vinte os não engenheiros) trabalham em sua maior parte juntos nos últimos vinte anos, se não diretamente, mas com certa proximidade. Assim, a rede estudada aqui apresenta características muito diversas das da maioria dos estudos de rede existentes, quase todos de língua inglesa. Nesses estudos, referenciados fartamente na bibliografia desta tese, as redes englobam setores inteiros ou mesma a totalidade da economia nacional, como nos casos de Schwartz (1987), Mintz e Schwartz (1991), Mizuchi (1996), Lauman e Knoke (1987) e Lauman et al. (1992), entre outros. Para as redes dessa dimensão, é possível prever desconhecimento parcial ou total de partes da rede pelos informantes.

A rede estudada aqui se assemelha mais às estudadas por Gill-Mendieta e Schmidt (1996) e Gill-Mendieta et al. (1997) sobre o núcleo da elite política mexicana a partir das presidências da república: exceto pelo fator temporal e geracional, quase todos já tiveram contatos pessoais diretos com os demais atores, e quando isso não aconteceu, conhecem uma série de histórias e características dos demais participantes

da rede. Assim, embora obviamente o conhecimento de um entrevistado seja maior dentro do seu próprio grupo e arredores, cada indivíduo é capaz de dar informações precisas sobre os outros grupos e os indivíduos deles constituintes. A exceção novamente está na questão das gerações.

Assim, o passo seguinte da pesquisa foi apresentar ao entrevistado a lista das relações de cada indivíduo e perguntar em cinco ou seis entrevistas, que tipo de relação o entrevistado acreditava que cada uma delas expressava e quando ela se constituiu. Uma parte significativa das respostas de cada entrevistado foi “não sei”, e em alguns casos mais de um entrevistado discordava da própria existência de uma relação a eles apresentada. As relações duvidosas foram conferidas nas entrevistas subsequentes e em sua maioria, encontraram-se erros de identificação do entrevistado original (que a havia citado), que teria se confundido, e da própria pesquisa (quando confundi nomes). O número desses erros, entretanto, foi muito pequeno, não chegando a 10 em cerca de 750 relações. Esse fato confirmou o caráter fechado da rede da Cedae e o alto conhecimento de todos sobre todos.

A questão temporal se mostrou a mais complicada, respondendo inclusive pela maior parte dos “não sei” nas respostas. A metodologia foi toda construída a partir da conformação completa da rede, e os vários períodos ficaram superpostos pela própria construção da investigação (para o indivíduo “A” foram citadas tanto as relações com “B” estabelecidas em 1992 quanto as com “F”, estabelecidas em 1975). Seria compreensível se os entrevistados originais tivessem priorizado relações mais novas (para as quais a memória é mais recente) para os indivíduos ainda ativos no setor, mas esse possível problema se mostrou superado pela consistência das respostas dos vários entrevistados da segunda parte, quando enfocamos centralmente o tempo e os tipos de vínculo. Assim, quando ocorreu a indicação de mais de um período para o surgimento do elo, foi considerado o período mais antigo.

Foram apresentados cinco tipos de vínculo e seis períodos. Os tipos de vínculo apresentados foram: institucional, envolvendo todos os tipo de relações estritamente de trabalho, desde de chefia até entre colegas; pessoal, incluindo todas as relações pessoais e de amizade que não as familiares; familiares, incluindo todos os vínculos de família, inclusive os adquiridos (cunhado, sogro etc.); políticos, envolvendo desde relações político-partidárias até alinhamentos ideológicos mais amplos; e de negócios, envolvendo todas as relações mediadas pelo dinheiro, desde a corrupção até relações de sociedade acionária. Como as relações humanas são marcadas pela multiplexidade, uma parte significativa dos vínculos da rede recebeu mais de uma qualificação (exemplo: institucional e de amizade, ou política, institucional e familiar etc.).

Os períodos foram inicialmente estabelecidos de acordo com as mudanças de administração estadual: 1975-78; 1979-82; 1983-1986; 1987-1990; 1991-1994 e 1995-96. No entanto, no decorrer da primeira entrevista que explorou a questão temporal, ficou claro que a distância no tempo dos dois primeiros governos era tanta que o entrevistado tinha muita dificuldade em diferenciar entre os vínculos neles surgidos. Esse período foi então fundido, e ficamos com um primeiro momento, 1975-82, englobando os

governos Faria Lima e Chagas Freitas. Também nessa primeira entrevista, ficou claro que um outro grupo deveria ser acrescentado: o anterior à criação da Cedae em 1975. A série ficou então com seis períodos T0 (antes de 1975); T1 (Faria Lima e Chagas Freitas - 1975-82); T2 (Leonel Brizola - 1983-86); T3 (Moreira Franco - 1987-90); T4 (Leonel Brizola - 1991-94) e T5 (Marcelo Alencar - 1995-96).

A matriz original foi então dividida em cinco matrizes (uma por tipo de vínculo) para cada um dos seis momentos no tempo. Primeiro se produziram as matrizes por vínculo. Cada matriz trazia na célula respectiva à relação de um indivíduo com outro o número de vezes em que essa relação foi mencionada. Tratava-se portanto de matrizes triangulares quadradas e de diagonal nula (o triângulo acima da diagonal igual ao de baixo), com valores de 0 ao número de citações da relação. Os números foram compreendidos como a força dos vínculos. Quando uma relação com mais de um conteúdo foi citada um certo número de vezes, portanto, esse número foi transportado para todas as matrizes relativas aos vínculos citados (por exemplo, a relação de amizade e institucional, citada 4 vezes, recebeu 4 na matriz institucional e 4 na matriz de amizade).

Com essas cinco matrizes prontas, foi realizada a divisão dos períodos. Foi produzida uma matriz para cada tipo de vínculo em cada momento e estas foram depois trabalhadas de forma a acumular os vínculos no tempo, de acordo com a relação. Como os dois fenômenos estudados aqui dizem respeito a informação e apoio (político, entre grupos no interior da burocracia etc), consideramos as relações como cumulativas, exceto quando havia informações explícitas de rompimento entre as duas pessoas (dois amigos, por exemplo), ou quando sabíamos da morte do indivíduo. Com relação à questão da saída da rede optou-se por deixar os indivíduos e seus vínculos, mesmo quando eles se aposentavam, visto que continuavam no setor, e mesmo que não se interessassem mais pelas questões da política de saneamento, podiam ser acionados por amigos para "emprestar seu capital social", dando informações ou promovendo contatos. Por essa razão, inúmeros membros da geração I permaneceram na rede um tempo razoável. Esta estratégia metodológica se revelou muito acertada, principalmente quando começamos a encontrar técnicos aposentados nas empresas privadas do setor (e a ela oferecendo todo o seu padrão de relações).

A matriz das relações familiares atravessou todos os períodos sem alterações, visto que nesse tipo de relação, além de fortes, são indissolúveis (caso das relações compulsórias como irmão e tio) ou continuam muito fortes, mesmo quando rompidas (como ex-cunhado ou ex-marido). Considerou-se as demais relações cumulativas, de forma que a matriz de cada período mantém as relações do período anterior e acrescenta novas, com a exceção já feita das mortes e dos rompimentos.

Mais tarde, verificou-se que as relações familiares eram em número muito pequeno e de pouca importância, uma vez que eram em geral endógenas aos grupos (dois primos que eram da Cedag e depois passaram a ser do mesmo grupo da Cedae, por exemplo). Estas foram então agregadas à matriz das relações pessoais. Como o caráter das primeiras é forte por natureza (ao contrário das demais

relações pessoais, que são em sua maior parte compulsórias e indissolúveis), foi dado a elas um valor 3 antes de serem agregadas às pessoais em T0, passando para todos os outros períodos pela acumulação das pessoais.

Considerando a importância das três empresas originais descoberta já durante as primeiras entrevistas, pedi ainda a seis entrevistados informações que permitissem recuperar de forma aproximada suas redes respectivas, antes da fusão para a criação da Cedae. Essas informações permitiram o estudo da dinâmica de interpenetração e fusão das redes na constituição da Cedae, apresentado e discutido no Capítulo 6. Esses dados, no entanto, considerando a grande distância no tempo dos vínculos e a pequena quantidade de entrevistas sobre cada rede, descrevem vínculos em geral em um único momento, sem tentar determinar os tipos de elo ou analisar a transformação das redes ao longo do tempo. Além disso, os valores de cada matriz foram dicotomizados, procedimento que tornou todos os valores "não zero" em um, de forma a permitir a análise sem a consideração da força dos vínculos. Para cada matriz foram então produzidas estatísticas no *software* Ucinet (cf. Borgatti et al., 1996). Foram ainda produzidas as figuras que apresentam o campo inteiro e os padrões de vínculos entre os indivíduos, apresentados no Capítulo 6. Essas figuras se chamam "sociogramas" e foram produzidos em *software* denominado Kracplot (cf. Krachardt et al., 1994. Sobre representação de redes em geral, ver Freeman, 1998). O objetivo dessas redes é apenas "controlar" a rede inicial da Cedae por suas antecessoras, já que no momento da fusão a maior parte dos indivíduos e grupos já era constrangida por padrões de vínculos específicos de cada rede.

Ainda durante as entrevistas, perguntou-se quais as empresas mais importantes do setor, e logo em seguida apresentou-se ao interessado a lista das empresas mais bem colocadas nas estatísticas dos contratos, apresentada no Capítulo 5. Nesse caso, não se tentou precisar o tipo da relação, mas apenas o momento no qual ela ocorreu. Em alguns casos, obteve-se informação de que engenheiros da Cedae (em geral, altos de cargos) foram para empresas privadas ao se aposentarem. Essa informação foi verificada por contatos telefônicos com as empresas e os vínculos dos engenheiros passaram diretamente para as empresas, já que eles passaram a fazer parte delas. Essas informações são parte da matéria prima básica da análise, realizada no Capítulo 8. Não foram incluídas empresas para o período T0 (anterior à criação da Cedae), assim como para as três redes das três empresas que se fundiram para constituir-la.

Com as 24 matrizes construídas dessa forma, foi iniciado o trabalho de produção das redes. As matrizes foram codificadas e exportadas em formato compatível para o Ucinet, onde foram rodadas todas as estatísticas relativas a elas. Esse tipo de matriz no vocabulário das análises de rede é denominado *adjacency matrix*, onde as colunas e as linhas são iguais (diferentemente da rede das entidades do setor, incluída no Capítulo 6, denominada *affiliation matrix*). Esse tipo de matriz de relações é especialmente indicada para estudos dos padrões de vínculo entre entidades, que é o que realizamos aqui.

Uma vez concluída a produção do material referente aos diversos vínculos, as ligações de todos os vínculos para cada período foram agregadas em uma única matriz, de modo a permitir a análise conjunta

da rede ao longo do período. Para tal, os vínculos institucional, político e de amizade foram considerados com os seus valores respectivos (referentes à quantidade de vezes em que foram citados pelos entrevistados) e as relações de negócios foram todas consideradas como iguais a 3, independentemente da quantidade de vezes que tenham sido citadas. Esse procedimento, já usado com as relações familiares anteriormente, baseia-se no fato de que as relações de negócios, tanto as de corrupção quanto as de sociedade acionária, são extremamente fortes, criando laços que podem ser retomados em quase qualquer momento no tempo, mesmo que o contato original tenha se interrompido. A força dos vínculos foi portanto aqui considerada da seguinte forma: familiar e de negócios – sempre forte; institucional, de amizade e política – forte, se o valor for igual ou superior a 3, fraca, se for menor que 3. Uma vez agregados todos vínculos em uma única matriz, os valores foram recodificados com 1 correspondente a relação fraca (1 ou 2, originalmente) e 2 como relação forte (3 ou mais, originalmente).

À matriz dos vínculos agregados de cada período foram apendadas as relações com as empresas privadas do setor, utilizando os vínculos também indicados pelas entrevistas. Isso foi feito porque não dominamos os tipos dos vínculos estabelecidos (pelo próprio desenho da pesquisa, que partiu do princípio de que essa informação não poderia ser obtida de forma disseminada).

Considerando os padrões de vínculos, os indivíduos foram separados em grupos compostos por indivíduos com muitas ligações entre si, poucas ligações com o exterior e vínculos análogos com o exterior. Os grupos portanto maximizam os vínculos internos e minimizam os vínculos externos. O procedimento pode ser feito numericamente pelo programa, mas apresenta resultados medíocres, e por essa razão o *cluster* dos grupos foi feito manualmente. Para as matrizes de grupos e empresas, foram então elaboradas estatísticas no Ucinet (algumas delas, bases para as regressões realizadas no Capítulo 8), assim os sociogramas, apresentados nos Capítulos 6 e 7, no *Kracplot*.

Com as redes entre indivíduos e empresas e os grupos e as empresas, foi por fim elaborado o conjunto de Escalas Multidimensionais (utilizando o Spss) apresentadas nos capítulos 6, 7 e 8. Essas escalas têm por objetivo apresentar em distâncias reais e proporcionais o padrão geral de vínculos entre os indivíduos, já que as distâncias dos sociogramas não representam distâncias entre entidades, mas expressam apenas a conveniência de apresentação do analista (Scott, 1992 e Wasserman e Faust, 1994).

Bibliografia

- ABRAMS, P. e WIGLEY, E. (org.). (1978). Towns in societies: essays in Economic History and Historical Sociology. Cambridge: Cambridge University Press.
- ABREU, M. (1981). "Contribuição ao estudo do papel do Estado na evolução da estrutura urbana". In: Revista Brasileira de Geografia, 43(4).
- ABREU, M. (1986). "Da habitação ao habitat: a questão da habitação popular no Rio de Janeiro e sua evolução". In: Revista Rio de Janeiro, No 2.
- ABREU, M. (1987). Evolução Urbana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IplamRio/Zahar.
- ABREU, M. (1992). "A Cidade, a Montanha e a Floresta". In: ABREU, M. (org.). Natureza e Sociedade no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura.
- ABREU, M. (1994a). "O estudo geográfico da cidade no Brasil: Evolução e avaliação". In: CARLOS, A. (org.). Os caminhos da reflexão sobre a cidade e o urbano. São Paulo: Edusp.
- ABREU, M. (1994b). "Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro". In: Espaço e Debates, No 37.
- ÁGUA VIVA. (1991). "SABESp: água cara e rara". In: Água Viva, No 2.
- AGRESTI, A e FINLAY, B. (1986). Statistical methods for the social sciences. São Francisco: Macmillan Pub.
- ALDENDERFER, M. e BLASHFIELD, R. (1984). Cluster analysis. Newbury Park, California: Sage Publications. Serie: Quantitative applications in the social sciences.
- ALMEIDA, M. H. (1989). "Direitos sociais, organização de interesses e corporativismo no Brasil". In: Novos Estudos Cebrap, No 25.
- ALMEIDA, M. H. (1994). "O corporativismo em declínio ? In: DAGNINO, E. (org.). Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense.
- ALMEIDA, W. e CHAUTARD, J. (1976). FGTS: uma política de bem-estar social. Rio de Janeiro: IPEA/IPES.
- ALMOND, G. (1988). "The return to the State". In: American Political Science Review, Vol 82, No 3.
- ALMOND, G. e POWELL, B (org.). (1988). Comparative Politics Today: a World View. Glenview: Scott, Foreman and Company.
- ALONSO, W. (1964). Location and land use. Harvard University Press.
- ALONSO, W. (1974). "The historic and the structural theories of urban form: their implications for urban renewal". In: TILLY, C. (org.). An urban world. Boston: Little, Brown and Company.
- AMARAL, A. (1995). Ato administrativo, licitações e contratos administrativos. São Paulo: Malheiros Ed.
- AMENTA, E. e SKOCPOL, T. (1986). "States and social policies". In: Ann. Rev. Sociol., No 12.
- AMENTA, E.; DUNLEAVY, K. E BERNSTEIN, M. (1994). "Stolen thunder? Huey Long's "Share our wealth": political mediation and the second new deal". In: American Sociological Review, Vol 59, october.
- ANDRADE, T. (1995). "Redistribuição de renda via tarifa dos serviços públicos". In: Nova Economia. Vol. 5, Nº 1, agosto.
- ANDRADE, C.M (1992a). A peste e o plano: o urbanismo sanitarista do engº Saturnino de Brito. Dissertação de mestrado defendida na FAU/USP.
- ANDRADE, C.M. (1992b). "De Viena a Santos: Camillo Sitte e Saturnino de Brito". In: SITTE, C. A Construção das Cidades segundo Princípios Artísticos. São Paulo: Editora Ática.
- ANDRADE, G. (1986). A cólera-morbo: momento crítico da história da medicina em Pernambuco. Recife: Fund. José Bonifácio.
- ANKER, L., SEYBOLD, P. e SCHWARTZ, M. (1987). "The ties that bind business and government". In: Schwartz, M. (org.) The structure of Power in America: The corporate elite as a ruling class. Nova Iorque: Holmes & Meier.
- ARAÚJO, Â. e TÁPIA, J. (1991). "Corporativismo e neocorporativismo: o exame de duas trajetórias". In: BIB, No 32.

- ARAÚJO, M.F. (1992). "Os cem últimos anos na história da cidade e a formação da grande São Paulo". In: Fundação SEADE. Cenários da urbanização paulista. Coleção São Paulo no Limiar do Século XXI, No 6. São Paulo.
- ARRETCHE, M. (1990a). "Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional". In: Espaço e Debates, Ano X, No 31.
- ARRETCHE, M. (1990b). "Estado e mercado na provisão habitacional: três modelos de política. Dissertação de mestrado defendida no IFCH/Unicamp.
- ARRETCHE, M. (1995a). "Política nacional de saneamento: a reforma do sistema na perspectiva das principais entidades do setor". In: Anais do VI Encontro Nacional da Anpur. Brasília: Anpur.
- ARRETCHE, M. (1995b). "Políticas de desenvolvimento urbano na crise: descentralização ou crise no modelo do BNH? In: REIS, E.; ALMEIDA, M.H. e FRY, P. Pluralismo, espaço social e pesquisa. São Paulo: Hucitec/Anpocs
- ASSIS, J. (1983). A chave do Tesouro. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- ASSIS, J. (1984). Os mandarins da República. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- AZEVEDO NETO, J. (1984). "Cronologia do abastecimento de água com especial referência ao Brasil até (1970)". In: Revista DAE, Vol 44, No 137.
- AZEVEDO NETO, J. (1986). "A evolução da engenharia sanitária no Brasil". In: Revista Engenharia, No 457.
- AZEVEDO, S. e ANDRADE, L.A. (1981). Habitação e Poder: da fundação da casa popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar.
- BARBOSA, L. (1993). "A sociologia das profissões: em torno da legitimidade de um objeto". In: BIB, No 36.
- BARROS, C. (1990). "Licitação – Contrato Administrativo – Fiscalização do Tribunal de Contas". In: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Ano XII, No 21.
- BEARMAN, P. (1993). Relations into Rhetorics: Local elite social structure in Norfolk, England, 1540-1640. New Jersey: Rutgers University Press.
- BECKER, G. (1986). "The economic approach to human behaviour". In: Elster, J. (org.) Rational Choice. Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- BEGUIN, F. (1991). "As Maquinarias Inglesas de Conforto/o Fôlego dos Subúrbios". In: Espaço e Debates, No 34, Ano XI.
- BELOCH, I. (1986). Capa Preta e Lurdinha: Tenório Cavalcante e o Povo da Baixada. Rio de Janeiro: Record.
- BENEVOLO, L. (1984). Historia de la arquitectura del Renacimiento. Barcelona: Gustavo Gili.
- BENEVOLO, L. (1993a). História da cidade. São Paulo: Ed Perspectiva.
- BENEVOLO, L. (1993b). The European city: The making of Europe. Oxford: Blackwell Pub.
- BENNETT, L. (1995). A Meadian analysis of the social and temporal dimensions of multiplexity in the process of readjustment to separation and divorce. Trabalho apresentado durante o Network analysis Workshop. New York: Columbia University, xerox.
- BERKOWITZ, S. e FITZGERALD, W. (1995). "Corporate control and enterprise structure in the Canadian economy: (1972-1987)". In: Social Networks, No 17.
- BERLINGUER, G. (1982). Medicina e Política. São Paulo: Hucitec.
- BERNSTEIN, R. (1985). Habermas and Modernity. Oxford: Basil Blackwell.
- BEZERRA, M. (1995). Corrupção: um estudo sobre poder político e relações pessoais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ANPOCS.
- BIBLIX. (1977). A energia elétrica no Brasil: da primeira lâmpada à Eletrobrás. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora.
- BIER, A.; PAULANI, L. e MESSENBURG, R. (1988). "A crise do saneamento no Brasil: reforma tributária, uma falsa resposta". In: Pesquisa e Planejamento Econômico, 18(1).
- BLOCK, F. (1980). "Beyond relative autonomy: State managers as historical subjects". In: Miliband, R. e Saulle, J. (ed.). The social register. Londres: Merlin Press.
- BLOCK, F. (1981). "The ruling class does not rule: notes on the marxist theory of the state". In: Ferguson, T. e Rogers, J. (ed.). Political Economy: readings and economics of American public policy. Nova York: M.E.Sharpe.
- BLOCK, F. (1992). "Capitalism without class power". In: Politics & Society, Vol. 20, No 3.
- BNH. (1975). Modificações no Sistema Financeiro do Saneamento. Brasília: Imprensa Nacional.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. e PASQUINO, G. (1993). Dicionário de Política. Brasília: Ed. Universidade de Brasília.

- BODSTEIN, R. (1992). "Ciências sociais e saúde coletiva: novas questões, novas abordagens". In: Cadernos de saúde pública, Vol. 8, No 2.
- BODSTEIN, R. (org.) (1993). Serviços locais de saúde: Construção de atores e políticas. Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará.
- BOGOCIAN, F. (1997). Gestão ambiental no Estado do Rio de Janeiro: alternativas e aspectos legais. Palestra proferida no Clube engenharia em julho de 1997. AEERJ: cópia xerográfica.
- BONDUKI, N. (1998). Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade.
- 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.
- BORGATTI, D.; EVERETT e FREEMAN, L. (1996). UCINET IV Version 1.64 Reference Manual. Natick, M.A.: Analytic Technologies.
- BOURDIEU, P. (1984). "Espace social et genèse des classes". In: Actes de la recherche en sciences sociales, No 52/53.
- BOURDIEU, P. (1989). Poder simbólico. Lisboa: Ed. Difel.
- BOURDIEU, P. (1993). "Esprits d'État: genèse et structure du champ bureaucratique". In: Actes de la recherche en sciences sociales, No 96-97.
- BOWLER, S. (1987). "Corporatism and the privileged position of bussiness". In: West European Politics, Vol 10, No 2.
- BRAGA, J.C.; MEDICI, A. e ARRETCHE, M. (1995). "Novos horizontes para a regulação do sistema de saneamento no Brasil". In: Revista de Administração Pública, Vol. 29, No 1.
- BRANDÃO, M. (1978). "Origens da expansão periférica em Salvador". In: Planejamento, vol. 6 (2).
- BRASIL. (1967). Decreto-Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967. Cópia xerográfica.
- BRASIL. (1986). Decreto-Lei 2.300 de 21 de novembro de 1986. Cópia xerográfica.
- BRASIL. (1994). "Lei 8.666 de 21 de junho de 1993". In: Boletim do Tribunal de Contas da União No. 32.
- BRASILEIRO, A. (org.) (1976). Região Metropolitana do Rio de Janeiro: Serviços de interesse comum, Brasília: IPEA/IBAM.
- BRASILEIRO, A. (1981). "Políticas sociais para áreas urbanas: possibilidades". In: Diniz, E. (org.). Políticas públicas para áreas urbanas: Dilemas e Alternativas. Rio de Janeiro: Zahar Ed.
- BRASS, D. (1992). "Power in organizations: a social network perspective". In: Moore, G. e Whitt, A. (org.) Research in politics and society: The political consequences of social networks. Vol 4. JAI Press Inc.
- BREI, Z. (1996). "Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso". In: Revista de Administração Pública - RAP. Vol 30, No. 1.
- BREIGER, R. (1974). "The duality of persons and groups". In: Social Forces. No 53.
- BREILH, J. e GRANDA, E. (1983). Ciudad y muerte infantil. Quito: Ediciones C.E.A.S.
- BRESCIANI, M. (1982). Londres e Paris no século XIX: o espetáculo da pobreza. São Paulo: Brasiliense.
- BRESSER PEREIRA, L.C. (1980). A sociedade estatal e a Política econômica. São Paulo: Ed. Brasiliense.
- BRESSER PEREIRA, L.C. (1993). Colapso da modernização ou crise cíclica". In: Novos Estudos, No 36.
- BRITTO, A.L. (1990). Novas Formas de Produção Imobiliária na Periferia: o caso da Zona Oeste do Rio de Janeiro. Dissertação de mestrado defendida no IPPUR/UFRJ.
- BRITTO, A.L. (1995). Inovações nos modos de gestão dos serviços de saneamento básico na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (1982-86). Trabalho apresentado no XIX Encontro da ANPOCS. Caxambu.
- BUENO, L. (1993). O saneamento na urbanização de São Paulo. São Paulo: FAU/USP, Dissertação de mestrado.
- BURGUESS, E. (1925). "The growth of the city: an introduction to a research project". In: Park, R.; Burgess, E. e McKenzie, R. The city. Chicago: The University of Chicago Press.
- BURKE, P. (1992). "As cidades-Estados". In: Hall, J. (org.). Os Estados na história. Rio de Janeiro: Imago.
- BURT, R. (1992). Structural holes: the social structure of competition. Cambridge: Cambridge University Press.
- BUTTIMER, A. (1986). "O espaço social numa perspectiva interdisciplinar". In: SANTOS, M. E SOUZA, M.A. O espaço interdisciplinar. São Paulo: Nobel.
- CALDEIRA, J. (1995). Mauá: empresário do Império. São Paulo: Companhia das Letras.

- CÂMARA DOS DEPUTADOS. 1980. Deputados Brasileiros: 1979/83. Brasília: Câmara dos Deputados.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. 1984. Deputados Brasileiros: 1984/87. Brasília: Câmara dos Deputados.
- CAMARGO, A.; HIPÓLITO, L. D'ARAÚJO, M. e FLAKSMAN, D. (1986). Artes da Política: Diálogo com Amaral Peixoto. Niterói: CPDOC/FGV, UFF e Editora Nova Fronteira.
- CAMARGOS, R. (1993). Estado e empreiteiros no Brasil: uma análise setorial. Campinas: Dissertação de mestrado apresentada no IFCH.
- CANO, W. (1977). Raízes da concentração industrial em São Paulo. São Paulo: Ed. Hicitec.
- CANO, W. (1993). Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem mundial. São Paulo: Editora Unicamp.
- CARDOSO, F.H. (1970). "Planejamento e política: os anéis burocráticos". In: Lafer, B. Planejamento no Brasil. São Paulo Ed. Perspectiva.
- CARDOSO, F.H. (1974). "A questão do Estado no Brasil". In: Dados – Revista de Ciências Sociais, No. abril.
- CARDOSO, F.H. (1993). A construção da democracia no Brasil: estudos sobre política. São Paulo: Ed. Siciliano.
- CARDOSO, A. (1988). Construindo a utopia: urbanismo e modernidade no Brasil. Tese de mestrado defendida no IPPUR/UFRJ.
- CARDOSO, E. e VAZ, L. (1989). "A luta pelo espaço urbano: a questão "da Copacabana". In: Cadernos PUR/UFRJ, Vol 3, n. 1.
- CARNOY, M., CASTELLS, M., COHEN, S. e CARDOSO, F.H. (1993). The new global economy in the informational age. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- CARONE, E. e DÉR, R. (1989). "Light versus Guinle". In: Memória da Eletropaulo, II(3).
- CARVALHO, J.M. de. (1987). Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras.
- CASTELLS, M. (1983). A questão urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CASTELLS, M. (1988). "Squatters and the State in Latin America". In: Gugler, J. (org.) The urbanization of the third world. Oxford: Oxford University Press.
- CASTELLS, M. (1991). "La economía informacional, la nueva division internacional del trabajo y el projeto socialista". In: El socialismo del futuro, No 4.
- CASTRO, M.H. (1991). "Interesses, Organizações e Políticas sociais". In: BIB, No 31.
- CAVALCANTE, B. (1985). "Beleza, limpeza, ordem e progresso: a questão da higiene na Cidade do Rio de Janeiro, final do século XIX". In: Revista do Rio de Janeiro, n.1. Niterói: Ed UFF.
- CAWSON, A. (ed). (1985). Organized interests and the state: studies in the meso-corporatism. London: Sage Pub.
- CAWSON, A. (1986). Corporatism and political theory. London: Basil Blackwell.
- CEZIMBRA, M. e ORSINI, E. (1996). Os emergentes da Barra. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- CHINELLI, F. (1980). "Os loteamentos da periferia". In: Valladares, L. do P.(org). Habitação em questão. Rio de Janeiro: Zahar.
- CINTRA, A. (1977). Desenvolvimento urbano e metropolitano no Brasil: uma análise política. Belo Horizonte: mimeo.
- CIUCCI, G.; DAL CO, F.; MANIERI-ELIA, M.; TAFURI, M. (1975). La ciudad Americana de la guerra civil al New Deal. Barcelona: Gustavo Gili.
- CLASTRES, P. (1978). A sociedade contra o Estado. Rio de Janeiro: Ed. Francisco Alves.
- CLAWSON, D. NEUSTADTL, A. e SCOTT, D. (1992). Money talks: Corporate Pacts and political influence. Nova Iorque: BasicBooks.
- COELHO, F. (1985). Cooperação urbana e saneamento básico: das grandes cidades à rede urbana. Dissertação de mestrado defendida ao IPPUR/UFRJ.
- COING, H. (1988). "Serviços Urbanos: Velho ou Novo Tema?" In: Espaço e Debates, No 23, Ano VIII.
- COING, H. e MONTAÑO-LATIS, I. (1988). "La gestión del agua potable en el Tercer Mondo". In: Medio Ambiente y urbanización. Ano 7 Comisión de Desarrollo Urbano Y Reginal, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires.
- COLEMAN, W. (1985). "State corporatism as a sectoral phenomenon: the case of the Quebec construction industry". In: Cawson, A. (org.) Organized interests and the State: studies in meso-corporatism. Londers: Sage Pub.

- CONJUNTURA ECONÔMICA. (1970). "Sanitary Engineering in Rio de Janeiro State". In: Conjuntura Econômica, Vol. 17 (2/4).
- COOK, K. e LEVY, M. (1990). The limits of rationality. Chicago: The University of Chicago Press.
- CORAGGIO, J. L. (1992). Sobre el sentido de proponer una reforma urbana en los 90. Conferência apresentada no Fórum Internacional da Reforma Urbana realizado no Rio de Janeiro.
- CORAGGIO, J. L. (1987). Territorios en transición: crítica a la planificación en America Latina. Quito: Ed Ciudad.
- CORBIN, A. (1987). Saberes e Odores. São Paulo: Companhia das Letras.
- CORDEIRO, B. (1995). Gestão democrática da cidade e saneamento: o foco no processo decisório do setor. Rio de Janeiro: dissertação de metrado apresentada no Ippur/UFRJ.
- CORDEIRO, H. (1982). "A Qualidade de vida urbana e as condições de saúde: O caso do Rio de Janeiro". In: SOUZA, A. Qualidade de vida urbana, Série Debates Urbanos n7. Rio de Janeiro: Zahar.
- COSTA, J.F. (1989). Ordem Médica e Norma Familiar. Rio de Janeiro: Ed Graal.
- COSTA, N. (1986). Lutas urbanas e controle sanitário. Petrópolis: Vozes.
- COSTA, N. e DUARTE, C. (1989). "Notas para a avaliação das políticas sociais: a tendência da mortalidade infantil nas últimas décadas". In: Dados - Revista de Ciências Sociais, Vol 32, No 2.
- COSTA, V. (1994). "Corporativismo societal: interesse de classe versus interesse setorial". In: Dagnino, E. (org.). Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense
- DAHL, R. (1990). Um prefácio à democracia econômica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- DAVIS, M. (1981). "The new right's road for power". In: New Left Review, No 128.
- DAVIS, M. (1992). "A cidade de quartzo: escavando o futuro em Los Angeles". São Paulo: Scrita Ed.
- DAVIS, M. (1993a). "Who killed L. A. ? A political autopsy". In: New Left Review, No 197.
- DAVIS, M. (1993b). "Who killed L. A. ? Part Two. The verdict is given". In: New Left Review, No 199.
- DEFOE, D. (1987). Um diário do ano da peste. Porto Alegre: L&PM.
- DEISO-IBGE. (1984). Categorias sócio-ocupacionais: uma perspectiva para análise da força de trabalho e da distribuição de rendimentos no Brasil. Rio de Janeiro: mimeo.
- DEL BENA, G. (org.). (1985). O Rio de Janeiro de Pereira Passos: uma cidade em questão II. Rio de Janeiro: Ed Index.
- DI MÉO, G. (1991). L'homme, la société, l'espace. Paris: Anthropos.
- DIAS, J. de M. (1994). "Os engenheiros do Brasil". In: Engenheiros e economistas: novas elites burocráticas. Rio de Janeiro: Ed FGV.
- DINIZ, E. (1983). Voto e realinhamento eleitoral no Rio de Janeiro. Série Estudos, N° 12. Rio de Janeiro: IUPERJ, xerox.
- DINIZ, E. e BOSCHI, R. (1991). "O corporativismo na construção do espaço público". In: Boschi, R.(org.). Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ/Ed. Rio Fundo.
- DINIZ, E. e BOSCHI, R. (1993). "Lideranças empresariais e problemas da estratégia liberal no Brasil". In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol 8, No 23.
- DOMNHOFF, W. (1979). The powers that be: process of ruling-class domination in America. Nova York: Vintage Books.
- DOMNHOFF, W. (1983). Who rules America now? Nova Iorque: Simon & Schuster.
- DOMNHOFF, W. (1991). "Class, Power and parties in the new deal: a critique of Skocpol's State autonomy theory". In: Berkeley Journal of Sociology, Vol 36.
- DOSSE, F. (1993). História do estruturalismo: I. O campo do signo, 1945-1966. Campinas: Ed. Ensaio/Ed. Unicamp.
- DRAIBE, S. (1989a). "O Welfare state no Brasil: características e perspectivas". In: Ciências Sociais Hoje, 1989. Rio de Janeiro: ANPOCS/Ed. Rio Fundo.
- DRAIBE, S. (1989b). "As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas". In: Para a década de 90: prioridades e prspctivas de Políticas públicas. Ipea: Políticas sociais e Organização do Trabalho No. 4. Brasília: Ipea/Plan.
- DRAIBE, S. e HENRIQUES, W. (1988). "Welfare state, crise e gestão da crise". In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol 3, No 6.
- DREIFUSS, R. (1981). 1964: a conquista do Estado - Ação política, poder e golpe de Estado. Petrópolis: Vozes.
- DREIFUSS, R. (1989). O jogo da direita. Petrópolis: Vozes.

- DREIFUSS, R. (1993). Política, poder, Estado e força. Uma leitura de Weber. Petrópolis: Vozes.
- DUNTEMAN, G. (1989). Principal components analysis. Newbury Park, California: Sage Publications. Serie: Quantitative applications in the social sciences.
- DURHAM, E. (1988). "A sociedade vista da periferia". In: KOWARICK, Lúcio (org.). As Lutas Sociais e a Cidade. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- ELSTER, J. (1986). Rational choice. Oxford: Basil Blackwell.
- ELSTER, J. (1985). Making sense of Marx. Cambridge: Cambridge University Press.
- ELSTER, J. (1987). "Marxismo, funcionalismo e teoria dos jogos". In: Lua Nova, No 17.
- ELSTER, J. (1990). "Racionalidade e normas sociais". In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol 5, No 12.
- ELSTER, J. (1994). Pecas e engrenagens das ciências sociais. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- EMIRBAYER, M. (1997). Manifesto for a relational sociology". In: American Journal of Sociology. Vol 103, No 2.
- EMIRBAYER, M. e GOODWIN, J. (1994). "Network analysis, culture and the problem of agency". In: American Journal of Sociology. Vol. 99, No 6.
- EMPREITEIRO. (1991). O Homem de Construção: Nascem as Multinacionais Brasileiras de Engenharia. Novembro de (1991).
- ENGENHARIA SANITÁRIA. (1987). "Meio ambiente e saneamento: 21 anos de história". In: Engenharia Sanitária, 26 (2).
- ERICKSON, B. (1988). "The relational basis of attitudes". In: Wellman, B. e Berkowitz (org.) Social structures: a network approach. Cambridge: Cambridge University Press.
- ESPING-ANDERSON, G. (1991). "As três economias políticas do welfare state". In: Lua Nova, Nº 24.
- EVANS, P. (1993). "O Estado como problema e como solução". In: Lua Nova, No 28/29.
- EVANS, P.; RUESCHMEYER, D. e SKOCPOL, T. (1985). Bringing the State back in. Cambridge: Cambridge University Press.
- EXAME. (1997). 500 maiores empresas privadas do Brasil. CD Rom.
- FAGNANI, E. (1997). "Política social e pactos conservadores no Brasil: (1964)/92". In: Economia e Sociedade, Nº 8.
- FARIA, V. (1989). "Políticas de governo e regulação da fecundidade: consequências não antecipadas e efeitos perversos". In: Ciências sociais Hoje, 1989. São Paulo: ANPOCS/Vértice.
- FARIA, V. (1992). "A Conjuntura Social Brasileira: Dilemas e Perspectivas". In: Novos Estudos CEBRAP, Nº 33.
- FEA/USP – Professores a Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo. (1994). Contabilidade introdutória. São Paulo: Ed. Atlas.
- FEIGENBAUM, H. (1985). The politics of Public Enterprise: Oil and th French State. Princeton: Princeton University Press.
- FERNANDEZ, R. e GOULD, R. (1994). "A dilemma of state power: brokerage and influence in the national health policy domain". In: American Journal of Sociology. Vol. 99, No 6.
- FERRAND, A. (1997). "La Structure des systèmes de relations". In: L'Année sociologique, Vol 47, No 1.
- FERREIRA, L.O. (1993). "Positivistas e anti positivistas: notas sobre a origem da Academia Brasileira de Ciências". In: Ciência Hoje, 16 (96).
- FERRO, S. (1969). O canteiro e o desenho. São Paulo: Projeto.
- FIORI, J.L. (1989). "Sobre a crise do Estado brasileiro". In: Revista de Economia Política, Vol. 9, Nº 3.
- FIORI, J.L. (1992). "Para pensar o papel do Estado sem ser um neoliberal". In: Revista de Economia Política, Vol 12, No 1.
- FIORI, J.L. (1995). Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight Ed.
- FIORI, J.L. e KORNIS, G. (1994). "Além da queda: economia e política numa década enviesada". In: GUIMARÃES, R. e TAVARES, R. Saúde e sociedade no Brasil dos anos 80. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- FIZSON, J. (1990). A política nacional de saneamento de 1968 a 1984: o caso do Planasa. Dissertação de mestrado defendida na Escola Nacional de Saúde Pública-FIOCRUZ.
- FLEISCHER, D. (1997). Political Corruption and Campaign Financing: Brazil's slow shift toward anti-Corruption Laws. Trabalho apresentado no XX Congresso da Lasa. Guadalajara, México: xerox.
- FORSÉ, M. (1997). "Capital social et emploi". In: L'Année sociologique, Vol 47, No 1.
- FORSÉ, M. e LANGLOIS, S. (1997). "Réseaux, structures et rationalité". In: L'Année sociologique, Vol 47, No 1.

- FOUCAULT, M. (1978). Microfísica do poder. Rio de Janeiro: Graal.
- FOUCAULT, M. (1995). Vigiar e punir: história da violência nas prisões. Petrópolis: Vozes.
- FOURQUET, F. e MURAD, L. (1978). Los equipamientos del poder. Barcelona: Gustavo Gili.
- FREEMAN, L. (1998). Visualizing Social Networks. Trabalho obtido pela internet no endereço <http://carnap.ss.uci.edu/vis.html>
- FREEMAN, L. (1979). "Centrality in Social Networks: Conceptual Clarification". In: Social Networks, No 1.
- FRIEDLAND, R. (1982). Power and crisis in the city: corporations, unions and urban policy. London: Macmillan Press.
- FRIEDLAND, R. e PALMER, D. (1994). "Space, corporation and class: toward a grounded theory". In: Friedland, R. e Boden, D. (org.) Nowhere: Space, time and modernity. Berkeley: University of California Press.
- FRITSCH, L. (1986). "Palavras ao vento: a urbanização do Rio Imperial". In: Revista do Rio de Janeiro, Vol 1, n 3.
- FURNALETTO, D.; CRUZ, J.; e SCHMIDT, R. (1981). "Produção imobiliária e espaço residencial da classe média na periferia metropolitana do Rio de Janeiro". In: Revista Brasileira de Geografia, 49(2).
- FURTADO, C. (1992). Brasil: a construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- GALASKIEWICZ, J. e BURT, R. (1991). "Interorganization contagion in corporate philanthropy". In: Administrative Science Quarterly. No 36.
- GARCIA, F. (1995). O city marketing de Curitiba diante das novas realidades mundiais. Trabalho apresentado no VI Encontro da ANPUR realizado em Brasília.
- GAUDIN, J.P. (1988). "Savoir et savoir-faire dans l'urbanisme en France au debut du siècle". In: Gaudin, J.P. (org.) Les premiers urbanistes français et l'art urbain: 1900-1930. Paris: In Extenso, recherches a l'École d'Architecture.
- GIBSON, D. e MISCHÉ, A. (1995). Inter-network encounters and the emergence of leadership. New York: Columbia University: Center for the Social Sciences: xerox.
- GILL-MENDIETA, J. e SCHMIDT, S. (1996). "The political network in Mexico". In: Social Networks, 18.
- GILL-MENDIETA, J.; SCHMIDT, S; CASTRO, J e RUIZ, A. (1997). "A dynamic analysis of the Mexican power network". In: Connections, 20 (2).
- GÖESCHEL, A; HERLYN, U., KRÄMER, J.; SCHARDT, T. e WENDT, G. sd. "Infrastructural inequality and segregation: theory, methods and results of na empirical research project carried out in (12 large town in West Germany. Cópia xerográfica de relatório de pesquisa
- GOLDTHORPE, J. (ed.). (1984). Order and conflict in contemporary capitalism: studies in the political economy of western european nations. Oxford: Oxford University Press.
- GONZALEZ, F. (1989). "Razão e política: entrevista com Claus Offe". In: Lua Nova, No 19.
- GOODWIN, J. (1997). The libidinal constitution of a high-risk social movement: affectual ties and solidarity in the Huk Rebellion. New York: New York University: xerox.
- GOTTDIENER, M. (1993). A produção social do espaço urbano. São Paulo: EDUSP.
- GOULD, R. (1989). "Power and social structure in community elites". In: Social Forces. Vol 68, No 2.
- GOULD, R. (1991). "Multiple Networks and mobilization in the Paris Commune, (1871)". In: American Sociological Review. Vol 56, pg. 716-729.
- GOULD, R. (1993). "Collective action and network structure". In: American Sociological Review. Vol 58, pg. 182-196.
- GOUVÊA, G. (1994). Burocracia e elites burocráticas no Brasil. São Paulo: Ed. Paulicéia.
- GRANOVETTER, M. (1973). "The strength of weak ties". In: American Journal fo Sociology. Vol 78, No 6.
- GRANOVETTER, M. (1985). "Economic Action and social structure: The problem of embeddedness". In: American Journal of Sociology, Vol 91, No 3.
- GRANT, W e STREECK, W. (1985). "Large firms and representation of business interests in the UK and West German construction industry". In: Cawson, A. (org.) Organized interests and the State: studies in meso-corporatism. Londers: Sage Pub.
- GRAU, E. e BELLUZZO, L. (1995). "A corrupção no Brasil". In: Revista Brasileira de Estudos Políticos, No 80, janeiro.
- GUATTARI, F. (1992). Caosmose: por um novo paradigma estético. Rio de Janeiro: Editora 34.

- GUIGOU, J.-L. (1986). "A Terra e o Espaço: Enigma para os Economistas". In: Santos, M. e Souza, M. O Espaço Interdisciplinar. São Paulo: Nobel.
- GUIMARÃES, R. e TAVARES, R. (1994). Saúde e Sociedade no Brasil dos anos 80. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- GUN, P. (1989). A São Paulo Railway - as Formas de Concessão e Encampação. Trabalho apresentado no III Congresso da ANPUR, Águas de São Pedro.
- GURR, T. e KING, D. (1987). The State and the City. Chicago: The University of Chicago Press.
- GUTTING, G. (1980). "Introduction". In: Paradigms and Revolutions: applications and appraisals of Thomas Kuhn's philosophy of science. University of Notre Dame Press.
- HABERMAS, J. (1987a). "A nova intransparência". In: Novos Estudos, No 18.
- HABERMAS, J. (1987b). "Arquitetura moderna e pós-moderna". In: Novos Estudos, No 18.
- HAGOPIAN, F. (1994). "Traditional politics against state transformation in Brazil". In: Migdal, J.; Kohli, A. e Shue, V. State power and social forces: domination and transformation in the third world. Cambridge: Cambridge University Press.
- HALL, P. (1990). Cities of Tomorrow. Oxford: Basil Blackwell.
- HAMILTON, L. (1993). Regression with graphics: a second course in applied statistics.
- HARLOE, M. (1989). "Marxismo, Estado e questão urbana: notas críticas a duas recentes teorias francesas". In: Espaço e Debates, No 28.
- HARSANYI, J. (1986). "Advances in understanding rational behaviour". In: Elster, J. (org.). Rational Choice. Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- HARTZ, L. (1955). The liberal tradition in America. New York: Harcourt Pub.
- HARVEY, D. (1980). Justiça Social e a Cidade. São Paulo: Hucitec.
- HARVEY, D. (1985). The urbanization of capital. Oxford: Basil Blackwell.
- HARVEY, D. (1992). "Social justice, postmodernism and the city". In: International Journal of Urban and Regional Research, Vol 16, No 4.
- HARVEY, D. (1993). Condição pós-moderna. São Paulo: Ed. Loyola.
- HILL, M. (org.). (1993). New agendas in the study of the policy process. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- HOBBSBAWM, E. (1982). A era do Capital: 1848-1875. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- IANINI, O. (1986). Estado e planejamento econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- IBAM/CENTRO DE PESQUISAS URBANAS. (1981). "Habitação na periferia do Rio de Janeiro". In: Revista de Administração Municipal, Ano XXVIII, n 158.
- IMMERGUT, E. (1993). Health politics: interests and institutions in Western Europe. Cambridge: Cambridge University Press.
- INGENIERÍA INTERNACIONAL. (1944). "Adelantos en saneamiento realizados durante (1943)". In: Ingeniería Internacional - Construcción, Vol 32 (1).
- INGENIERÍA SANITARIA. (1988). "AIDIS: 40 años uniendo el sector". In: Ingeniería Sanitaria, 42 (1).
- INGRAM, D. (1993). Habermas e a dialética da razão. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- IPEA. (1989). Para a década de 1990: prioridades e perspectivas de políticas públicas - Vol 4 -- Políticas sociais e organização do trabalho. Brasília: IPEA.
- JACOBI, P. (1989). Movimentos sociais e Políticas Públicas: demandas por saneamento básico e saúde: São Paulo 1978-84. São Paulo: Ed Cortez.
- JACOBY, R. (1991). Data Theory and Dimensional Analysis. Newbury Park: Sage University Press. Series: Quantitative Applications in the Social Sciences, No 78.
- JARAMILLO, S. (1986). "Crise dos Meios de Consumo Coletivo Urbano e Capitalismo Periférico". In: Espaço e Debates, No 18, ANO VI.
- JENKS, C. (1993). Heterotopolis - Los Angeles, riots and the strange beauty of hetero-architecture. Londres: Academy Editors.
- JESSOP, B. (1977). "Recent theories of the capitalist state". In: Cambridge Journal of Economics, Vol 1, No 4.
- JESSOP, B. (1983). "Accumulation strategies, state forms and hegemonic projects". In: Kapitalstate, No 10/11.
- JESSOP, B. (1985). Nicos Poulantzas: marxist theory and political strategy. Londres: Macmillan.
- JOBERT, B. e MULLER, P. (1987). L'État en action: politiques publiques et corporatismes. Paris: PUF.

- JOHN, P. e COLE, A. (1995). "Models of local decision-making networks in Britain and France". In: Policy e Politics. Vol 23, No 4.
- JOHNSON, R. e WICHERN, D. (1992). Applied multivariate statistical analysis. New Jersey: Prentice Hall.
- JORGE, W. (1987). A Política Nacional de Saneamento, pós-1964. Tese de doutorado defendida na FAU/USP.
- KATZNELSON, I. (1992). Marxism and the city. Oxford: Oxford University Press.
- KATZNELSON, I. e PIETRYKOWSKI, B. (1991). "Rebuilding the American State: Evidence from the 1940s". In: Studies in American Political Development, 5.
- KIM, K. e BARNETT, G. (1996). "The determinants of international news flows: a network analysis". In: Communication Research. Vol 23, No 3.
- KING, D. (1987). "The State, Capital and urban change in Britain". In: Smith, M. e Feagin, J. The capitalist city. Cambridge: Basil Blackwell.
- KING, D. (1988). "As estruturas do welfare state". In: Novos Estudos, No 22.
- KLEIMAN, M. (1994). De Getúlio a Lacerda: um "rio de obras" transforma a cidade do Rio de Janeiro. As obras públicas de infra-estrutura urbana na construção do "novo Rio" no período 1938-65. São Carlos: Trabalho apresentado no 3º Seminário de História da Cidade e do Urbanismo.
- KNOKE, D. (1990). Political networks: the structural perspective. New York: Cambridge University Press.
- KNOKE, D. (1992). "Networks of elite structure and decision making". In: Wasserman, S. e Galaskiewicz (org.) Advances in social network analysis. New York: Cambridge University Press.
- KNOKE, D. e PAPPI, F. (1991). "Organizational Action Sets in the US and German Labor Policy domains". In: American Sociological Review. Vol 56, No 4.
- KOSIK, K. (1976). Dialética do Concreto. Petrópolis: Paz e Terra.
- KOWARICK, L. (1995). "Investigação urbana e sociedade". In: Reis, E.; Almeida, M.H. e Fry, P. Pluralismo, espaço social e pesquisa. São Paulo: Hucitec/Anpocs.
- KOWARICK, L. (1982). "O Preço do Progresso: Crescimento econômico, pauperização e espoliação urbana". In: Moisés, J. A. (org.) Cidade, Povo e Poder. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC.
- KOWARICK, L. (1979). A Espoliação Urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- KOWARICK, L. e BONDUKI, N. "Espaço urbano e espaço político". In: Kowarick, L. (org.) As lutas sociais e a cidade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, (1988).
- KOWARICK, L. e CAMPANÁRIO, M. (1993). "São Paulo: do milagre à crise". In: Lua Nova. No 28/29.
- KRACKHARDT, D. e BRASS, D. 1992. "Intraorganizational Networks: the micro side". In: Wasserman, S. e Galaskiewicz (org.) Advances in social network analysis. New York: Cambridge University Press.
- KRACKHARDT, D.; BLYTHE, J. e MCGRATH, C. (1994). "Krackplot 3.0: an improved network drawing program". In: Connections. Vol 17 (2).
- KUHN, T. (1987). A estrutura das revoluções científicas. São Paulo: Ed. Perspectiva.
- LACOMBE, L. (1973). Os chefes do executivo fluminense. Petrópolis: Vozes Ed.
- LAGO, L. (1991). "O direito à moradia nos limites da lei". In: Ribeiro, A. e Piquet, R. Brasil, território da desigualdade: descaminhos da modernização. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed/Fund José Bonifácio.
- LANNA, M. (1997). A dívida divina: Troca e patronagem no Nordeste Brasileiro. Campinas: Ed. Unicamp.
- LAUMMAN, E. e KNOKE, D. (1987). The organizational state: social choice in the national policy domains. Madison: University of Wisconsin Press.
- LAUMMAN, E.; TAM, T.; HEING, J. NELSON, R. e SOLISBURG, R. (1992). "The social organization of the Washington establishment during the first Reagan administration". In: Moore, G. e Whitt, A. (org.) Research in politics and society: The political consequences of social networks. Vol 4.
- LAZEGA, E. (1994). "Analyse de reseaux et sociologie des organizations". In: Revue Française de Sociologie. Vol 35, pgs. 293-320.
- LAZEGA, E. (1996). "Arrangements contractuels et structures relationnelles". In: Revue Française de Sociologie. Vol 37, pgs. 439-456.
- LAZEGA, E. e LEBEAUX, M. (1995). "Capital social et contrainte latérale". In: Revue Française de sociologie. Vol 36, pgs. 759-777.
- LEBORGNE, D. e LIPIETZ, A. (1990). "Flexibilidade defensiva ou flexibilidade ofensiva: o desafio das novas tecnologias e da competição mundial". In: Preteceille, E. e Valladares, L. Reestruturação urbana: tendências e desafios. São Paulo: Nobel/Iuperj.

- LEFEBVRE, H. (1969). O direito à cidade. São Paulo: Ed. Documentos.
- LEFEBVRE, H. (1976). Espaço y Política - O direito a cidade II. Barcelona: Ed Península.
- LEHMBRUCH, G. (1984). "Concertation and the structure of corporatist networks". In: Goldthorpe, J. (org.). Order and conflict in contemporary capitalism: studies in the political economy of western european nations. Oxford: Oxford University Press.
- LEIFER, E. (1988). "Interaction preludes to role setting: exploratory local action". In: American Sociological Review, Vol 53.
- LEITE, C. (org.). (1987). Sociologia da Corrupção. Rio de Janeiro: Zahar Ed.
- LEITE, M. (1991). "Políticas sociais e cidadania". In: Physis. Revista de Saúde Pública, Vol. 1, No 1.
- LEME, M.C. (1991). "A formação do pensamento urbanístico em São Paulo, no início do século XX". In: Espaço e Debates No 34.
- LEMIEUX, V. (1997). "Reseaux et coalitions". In: L'Année sociologique, Vol 47, No 1
- LEOPOLDI, M.A. (1992). "Burocracia, empresariado e arenas decisórias estratégicas: trajetórias do neocorporativismo no Brasil (1939 a (1955)". In: Ciências Sociais Hoje, 1992. Rio de Janeiro: ANPOCS/Ed. Rio Fundo.
- LESSA, C. e DAIN, S. (1982). "Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento". In: Belluzo, L. e Coutinho, R. (org.) Desenvolvimento capitalista no Brasil: Ensaio sobre a crise. São Paulo: Ed Brasiliense.
- LEVINE, J. (1972). "The sphere of influence". In: American Sociological Review, Vol 37, pg. 14-27.
- LEVY, M. (1988). Of rule and revenue. Los Angeles: The University of California Press.
- LEVY, M. (1991). "Uma lógica da mudança institucional". In: Dados Revista de Ciências Sociais, Vol 34, No 1.
- LIMA, M. H. (1980). "Em busca da casa própria: autoconstrução na periferia do Rio de Janeiro". In: Valladares, L. do P.(org.) Habitação em Questão. Rio de Janeiro: Zahar.
- LINCH, K. (1974). "The pattern of the metropolis". In: Tilly, C. (org.). An urban world. Boston: Little, Brown and Company.
- LINDBLOM, C. (1979). Política e mercados: os sistemas políticos e econômicos do mundo. Rio de Janeiro: Zahar.
- LIPIETZ, A. (1987). O capital e seu espaço. São Paulo: Nobel.
- LIPIETZ, A. (1974). Le tribut foncier urbain. Paris: Ed. Maspero.
- LOBATO CORRÊA, R. (1979). "Processos espaciais e a cidade". In: Revista Brasileira de Geografia, Vol 41(3).
- LOJKINE, J. (1981). O Estado capitalista e a questão urbana. São Paulo: Martins Fontes.
- LUZ, M. (1991). "Notas sobre as políticas de saúde no Brasil de transição democrática - anos 80". In: Physis. Revista de Saúde Pública, Vol. 1, No 1.
- LUZ, M. (1982). Medicina e ordem política brasileira. Rio de Janeiro: Ed. Graal, Bib. Saúde e Sociedade, Vol 9.
- LUZ, M. (1979). As instituições médicas no Brasil: Instituição e estratégia de hegemonia. Rio de Janeiro: Ed. Graal.
- MACHADO da SILVA, L.A. e RIBEIRO, A.C. (1985). "Paradigma e movimentos sociais: por onde andam nossas idéias? In: ANPOCS. Ciências Sociais Hoje - 1985. São Paulo: ANPOCS/Cortez Ed.
- MACHADO, R.; LOUREIRO, Â.; LUZ, R. e MURICY, K. (1979). Danção da norma: a medicina social e a constituição da psiquiatria no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Graal.
- MACK, A. (org.). (1995). "The Power of Metaphor". In: Social Research: an International Quarterly of the Social Sciences, Vol 62, No 2.
- MAGALHÃES, T. (1996). "ABES histórica". In: Revista BIO, 8 (2).
- MAGRI, S. e TOPALOV, C. (1987). "De la cité-jardin à la ville rationalisée: un tournant du projet réformateur (1905-1925) dans quatre pays". In: Revue Française de sociologie, No 28.
- MANN, M. (1992). "O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados". In: Hall, J. (org.). Os Estados na história. Rio de Janeiro: Imago.
- MANN, M. (1993). "National-states in Europe and other continents: diversifying, developing, not dying". In: Daedalus, Vol 122, No 3.
- MAQUIAVEL, N. (1973). O Príncipe. São Paulo: Editora Abril.
- MARCH, D. (1983). "Interest group activity and structural power: Lindblom's 'Politics and Markets'". In: West European Politics, Vol 6, No 2.

- MARCH, D. e LOCKSLEY, G. (1983). "Capital in Britain: Its structural power and influence over policy". In: West European Politics, Vol 6, No 2.
- MARCH, J. e OLSEN, J. (1994). "The new institutionalism: organizational factors in political life". In: American Political Science Review, Vol 78, No 1.
- MARICATO, E. (1997). "Apresentação". In: Ribeiro, L.C. Dos cortiços aos Condomínios Fechados: As formas de Produção da Moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- MARICATO, E. (1996). Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec.
- MARICATO, E. (1987). Política habitacional no regime militar. Petrópolis: Vozes.
- MARICATO, E. (1986). Labour force and building industry in Brazil: Accumulation and super exploitation. Trabalho apresentado no seminário "The Production of the Build Environment. Londres: Bartlet International School.
- MARICATO, E. (1982). "Autocostrução, a arquitetura possível". In: Maricato, Erminia (org). A produção da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. São Paulo: Alfa-Ômega
- MARQUES, E. (1991). "O SESP e a Batalha da Borracha". In: Anais do II Congresso Internacional de Organização do Território. Valência, Espanha.
- MARQUES, E. (1993). Desigualdades Sociais e Infra-Estrutura Urbana: A Produção dos Equipamentos de Saneamento no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Dissertação de mestrado, IPPUR/UFRJ.
- MARQUES, E. (1994). "O Rio de Janeiro e seus espaços". In: Cadernos IPPUR, 7(2).
- MARQUES, E. (1995). "Da higiene à construção da cidade: a constituição do setor saneamento no Rio de Janeiro". In: Revista Manguinhos: História, Ciência e Saúde, 2(3).
- MARQUES, E. (1996). "Equipamentos de saneamento e desigualdades no espaço carioca". In: Cadernos de Saúde Pública, 12 (2).
- MARQUES, E. (1997a). "Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos". In: BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais, No 1, (1997).
- MARQUES, E. (1997b). "Agências estatais e engenheiros na produção das políticas de saneamento no rio de janeiro - Brasil". In: Anais do XX Encontro da Associação Latino-americana de Ciências Sociais - LASA. Guadalajara, Mexico.
- MARQUES, E. (1998). "Os modelos espaciais como instrumento para o estudo dos 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. e NAJAR, A. (1995). "Espaço e mortalidade no Rio de Janeiro da década de 80". In: Anais do VI Encontro Nacional da ANPUR. Brasília: Anpur.
- MARQUES, E. e TORRES, H. (1997). "São Paulo no sistema mundial de cidades". In: Anais do Congresso Latino-americano de sociologia. São Paulo: Alas.
- MARTINE, G. (1995). A trajetória da urbanização brasileira: especificidades e implicações. Trabalho apresentado no seminário "Processo Brasileiro de Urbanização: diagnóstico global". Min. das Relações Ext., Belo Horizonte.
- MARTINE, G. e CARVALHO, J. (1989) "Cenários demográficos para o século XXI e algumas implicações sociais". In: Planejamento e políticas públicas, No 2.
- MARTINS, L. (1985). Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MARX, K. (1982). O 18 de brumário de Louis Bonaparte. Lisboa: Ed Avante.
- MARX, M. (1991). Cidade no Brasil terra de quem ? São Paulo: Edusp/Nobel.
- MASSENA, R. (1983). "O impacto do metrô sobre a alocação dos recursos públicos em infraestrutura no Estado do Rio de Janeiro após a fusão". In: Revista Brasileira de Geografia, Vol 45(1).
- MASSEY, D. (1992). "Politics and Space/Time". In: New Left Review, No 196.
- MATA, R. da. (1978). "Você sabe com quem está falando? Um ensaio sobre a distinção entre indivíduo e pessoa no Brasil". In: Carnavais, Malandros e Heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Zahar Ed.
- MCADAM, D. (1986). "Recruitment to high-risk activism: the case of Freedom Summer". In: American Journal of Sociology. Vol 92, No 1.
- MCKENNA, G. (1976). American politics: Ideals and Realities. Nova Iorque: McGraw-Hill.
- MEIRELLES, H. (1995). Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Ed., 20ª edição.
- MELO, M. e ROSÁRIO, N. (1995). "A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais". In: Reis, E.; Almeida, M.H. e Fry, P. Pluralismo, espaço social e pesquisa. São Paulo: Hucitec/Anpocs.

- MELO, M. (1993). "Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República". In: Dados Revista de Ciências Sociais, Vol 36, No 1.
- MELO, M. (1990). "A formação de políticas públicas e a transição democrática: O caso da política social". In: Dados Revista de Ciências Sociais, Vol 33(3).
- MELO, M. (1989). "O padrão brasileiro de intervenção pública no saneamento básico". In: Revista de Administração Pública, 23 (1).
- MEYER, D. (1986). "The world system of cities: relations between international financial metropolises and South American cities". In: Social Forces. Vol 36, No 3.
- MIGDAL, J.; KOHLI, A. e SHUE, V. (1994). State power and social forces: domination and transformation in the third world. Cambridge: Cambridge University Press.
- MILIBAND, R. (1973). "Poulantzas and the capitalist state". In: New Left Review, No 82.
- MILIBAND, R. (1972). O Estado na sociedade capitalista. Rio de Janeiro: Zahar Ed.
- MINELLA, A. (1988). Banqueiros: organização e poder político no Brasil. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo/ANPOCS.
- MINTZ, B. e SCHWARTZ, M. (1981). "Interlocking directorates and interest group formation". In: Ann. Soc. Review, Vol 46.
- MISCHE, A. (1997). De estudantes a cidadãos: redes de jovens e participação política. Trabalho apresentado no XX Congresso Internacional da Lasa. Guadalajara, México: xerox.
- MITCHELL, J. (org.) (1969). Social networks in urban situations: analyses of personal relationships in Central African Towns. Manchester: Manchester University Press.
- MIZRUCHI, M. (1996). "What do interlocks do? An analysis, critique and assessment of research on interlocking directorates". In: Ann. Rev. Soc. - 1996.
- MIZRUCHI, M. (1992). "From dyad to system: multiple network of organizational and political relations". In: The structure of corporate political action: Interfirm relations and their consequences. Cambridge: Harvard University Press.
- MIZRUCHI, M. e GALASKIEWICZ. (1992). "Networks of interorganizational relations". In: Wasserman, S. e Galaskiewicz (org.) Advances in social network analysis. New York: Cambridge University Press.
- MOHR, J. (1994). "Soldiers, mothers, tramps and others: Discourse roles in the 1890 New York City Charity Directory". In: Poetics, No 22.
- MOISÉS, J. (1982). "O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais". In: Moisés, J. (org.). Cidade, Povo e Poder. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MOLLENKOPF, J. (1983). The Contested City. Princeton: Princeton University Press.
- MOLLENKOPF, J. (1992). A Phoenix in the Ashes: the rise and fall of the Koch Coalition in New York City Politics. Princeton: Princeton University Press.
- MOLLENKOPF, J e CASTELLS, M. (1991). Dual city: restructuring New York. New York: Russel Sage Found.
- MONTEIRO, C.A. (1982). "Contribuição para o estudo do significado da evolução do coeficiente de mortalidade infantil no Município de São Paulo, SP (Brasil) nas três últimas décadas (1950-1979)". In: Revista de Saúde Pública, No 16.
- MONTEIRO, M. (1995). "Aumentam as vendas de imóveis residenciais". In: Gazeta Mercantil, 20 de janeiro.
- MONTENEGRO, M. 1996. Relatório sobre a gestão do saneamento e do meio ambiente urbano. Ibam/Bird/Ipea.
- MOORE, G. e WHITT, A. (org.) (1992). "Introduction". In: Research in politics and society: The political consequences of social networks. Vol 4.
- MORRIS, A. (1984). Historia de la forma urbana: desde sus origines hasta la Revolución Industrial. Barcelona: G.G.
- MOTTA, F. (1979). Empresários e hegemonia política. São Paulo: Brasiliense.
- MOURA, A., MELO, M. e LUBAMBO, C. (1991). O Banco Mundial e as políticas urbanas no Brasil: 1974-1990. Relatório de pesquisa Fundação Joaquim Nabuco/Fundação Ford. Recife.
- MUKAI, T. (1995). Licitações: As prerrogativas da Administração e os direitos das empresas concorrentes (segundo as Leis No. 8.666/93 e 8883/94). Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- MULLER, P. (1985). "Un schéma d'analyse des politiques sectorielles". In: Revue Française de Science Politique, No 2.
- MULLER, P. (1992). "Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques". In: Revue Française de Science Politique, Vol 42, No 2.

- MUMFORD, L. (1991). A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas. São Paulo: Martins Fontes.
- NAJAR, A. (1991). Políticas Públicas no Brasil: Estado de Bem-estar social ou de segurança nacional ? Uma discussão sobre a Política de saneamento para áreas urbanas entre 1970 e 1984. Rio de Janeiro: Dissertação de mestrado defendida do IPPUR/UFRJ.
- NAJAR, A. (1998). "Mapa do Bem-Estar Social do Rio de Janeiro utilizando técnicas de análise espacial: o SIG-FIOCRUZ como ferramenta analítica para gestores públicos no campo da saúde coletiva". In: Najar, A e Marques, E. (org.) Saúde e espaço: estudos metodológicos e técnicas de análise. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz.
- NAJAR, A.; MAGALHÃES, M.; PINA, M.F. e Paola, J. (1998). "Homogeneidade das Unidades Espaciais de Agregação: o problema da comparação entre Regiões Administrativas no Município do Rio de Janeiro - sugestão metodológica". In: Najar, A e Marques, E. (org.) Saúde e espaço: estudos metodológicos e técnicas de análise. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz.
- NAJAR, A e MARQUES, E. (1998). Espaço e saúde: estudos metodológicos e técnicas de análise. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- NAJAR, A. e MELAMED, C. (1988). As políticas públicas e o saneamento: o Plano Nacional de Saneamento. Rio de Janeiro: mimeo.
- NAJAR, A.; MELAMED, C. e TIOMNY, J. (1986). "O Plano Nacional de Saneamento: as dificuldades encobertas". In: Saúde em estado de choque. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo/Fase.
- NOGUEIRA BATISTA, P. (1997). "O círculo de giz da globalização". In: Novos Estudos Cebrap. No 49.
- NORTH, D. (1990). Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press.
- NOVAES, H. de. (1930). Estudos preliminares para o reforço do Abastecimento de Água do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Alba indústrias Gráficas/Inspetoria de Águas e Esgotos.
- NUNES, E. (1997). A gramática política do Brasil: Clientelismo e Insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar/Enap.
- NUNES, E. (1985). "Tipos de capitalismo, instituições e ação social: notas para uma sociologia do Brasil contemporâneo". In: Dados: Revista de Ciências Sociais. Vol. 28, No 3.
- NUNES, E. (1986). "Carências urbanas e reivindicações populares - notas". In: ANPOCS. Ciências Sociais Hoje - 1986. São Paulo: ANPOCS/Cortes Ed.
- OFFE, C. (1975). "The theory of capitalist state and the problem of policy formation". In: LINDBERG. Stress and contradictions in modern capitalism. Toronto: Lexington.
- OFFE, C. (1984). "Dominação de classe e sistema político: sobre a seletividade das instituições políticas". In: Problemas estruturais do Estado capitalista. São Paulo: Tempo Brasileiro.
- OFFE, C. (1989). "A atribuição de status público aos grupos de interesse". In: Capitalismo desorganizado. São Paulo: Brasiliense.
- OFFE, C. e VOLKER, R. (1984). "Teses sobre a teoria do Estado". In: OFFE, C. Problemas estruturais do Estado capitalista. São Paulo: Tempo Brasileiro.
- OFFE, C.; TURNER, R.; ELSTER, J.; LEVY, M. e LUKES, S. (1991). "The puzzling scope of rationality". In: Archives Européennes de Sociologie, Vol 32, No 1.
- OLIVEIRA, F. de. (1981). Elegia para uma re(li)gião. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- OLIVEIRA, F. (1982). "O Estado e o Urbano no Brasil". In: Espaço e Debates, No 6.
- OLIVEIRA, F. de. (1988a). A economia brasileira: crítica à razão dualista. Petrópolis: Vozes.
- OLIVEIRA, F. de. (1988b). "O surgimento do antivalor". In: Novos Estudos Cebrap, No 22.
- OLIVEIRA, J. e TEIXEIRA, S. (1985). (IM)Previdência social: 60 anos de história da Previdência Social no Brasil. Petrópolis: Ed Vozes.
- OLIVEIRA, J.; SANTOS Jr, O. e MARTINEZ, C. (1991). Saneamento Básico na Baixada: Direito à Cidade, Direito à Vida. Rio de Janeiro: Fase.
- OLIVEIRA, R. C. de. (1988). Sobre o pensamento antropológico. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro.
- PADGETT, J. (1981). "Hierarchy and ecological control in Federal Budgetary decision making". In: American Journal of Sociology, Vol 87, No 1.
- PADGETT, J. e ANSELL, C. (1993). "Robust action and the rise of the Medici: (1400-1434)". In: American Journal of Sociology. Vol. 98, No 6.
- PARK, R.; BURGUESS, E. e MCKENZIE, R. (1925). The city. Chicago: The University of Chicago Press.

- PASQUINO, G. Corrupção". In: Bobbio, N.; Matteucci, N. e Pasquino, G. (1993). Dicionário de Política. Brasília: Ed. UNB.
- PASSOS, M.(org.) (1989). Evolução Urbana da Cidade de São Paulo - Estruturação de uma Cidade Industrial 1872-1845. São Paulo: ELETROPAULO/Depto de Patrimônio Histórico.
- PERLMAN, J. (1981). O mito da marginalidade. Rio de Janeiro: Paz e Terra Ed.
- PETRONE, P. (1958) . São Paulo no século XX". In: Azevedo, A. (org.) A Cidade de São Paulo - Estudos de Geografia Urbana. São Paulo: Ed. Nacional.
- PICCIOTO, S. (1991). "The internationalization of the state". In: Capital and Class, No 43.
- PINÇON-CHARLOT, M.; PRETECEILLE, E. e RENDU, P. (1986). Ségrégation Urbaine: Classes sociales et Equipement collectifs région parisienne. Paris: Ed. Anthropos.
- PIQUET, R. (1993). Reestruturação do espaço regional e urbano no Brasil: o papel do Estado e dos grandes investimentos. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ.
- PINA, M.F. 1998. "Potencialidades dos Sistemas de Informações Geográficas na área da saúde." In: NAJAR, A e MARQUES, E. (1998). Espaço e saúde: estudos metodológicos e técnicas de análise. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- PISCITELLI, R. (org.). (1994). Contabilidade pública: uma abordagem da administração pública. São Paulo: Ed. Atlas.
- POULANTZAS, N. (1976). "The capitalist state: a reply to Miliband and Laclau". In: New Left Review, No 95.
- POULANTZAS, N. (1985). O Estado, o poder e o socialismo. Rio de Janeiro: Graal.
- POULANTZAS, N. (1986). Poder político e classes sociais. São Paulo: Martins Fontes.
- PREFEITURA da CIDADE do RIO de JANEIRO. (1977). O Rio de Janeiro e seus prefeitos: evolução urbanística da cidade. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Ed. Lidador.
- PREFEITURA MUNICIPAL de SÃO PAULO. (1992). Relatório final do Grupo de trabalho sobre as relações entre o Município e a SABESP. Portaria No 226/92, xerox.
- PRETECEILLE, E. (1986a). "Collective consumption, urban segregation and social classes". In: Environment and Planning D: Society and Space, vol 4.
- PRETECEILLE, E. (1986b). "Políticas urbanas, equipamentos e serviços coletivos: elementos para um balanço das pesquisas". In: Espaço e Debates n 18, Ano VI.
- PRETECEILLE, E. (1983). "Equipamentos coletivos e consumo social". In: Estudos Fundap, n 1.
- PRETECEILLE, E. (1981). "Collective consumption, the state and crisis of capitalist society". In: Harloe, M. and Lombos, E. City, Class and Capital: new Developments in the Political Economy of Cities and Regions. London: Ed. Arnold Ltd.
- PRZEWORSKI, A (1996). On the design of the State: a principal-agent perspective. New York University: mimeo.
- PRZEWORSKI, A. (1994). Economic constrains on political choices: on the continuing relevance of marxist political theory of capitalism. University of Chicago, mimeo.
- PRZEWORSKI, A (1990). State and the economy under capitalism. Chur: Harwood Ac.Publ.
- PRZEWORSKI, A. (1989). "A social democracia como fenômeno histórico". In: Capitalismo e social democracia. São Paulo: Companhia das Letras.
- PRZEWORSKI, A. (1988). "Marxismo e escolha racional". In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol 3, No 6.
- PRZEWORSKI, A. e WALLENSTEIN, M. (1988). "O capitalismo na encruzilhada". In: Novos Estudos, No 22.
- PUTNAM, R. (1993). Comunidade e demcracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- RAMOS, Á. (1986). Memórias do saneamento desterreense. Florianópolis: Arquivo Público de Santa Catarina.
- RANGEL, I. (1987). "O Papel dos Serviços de Utilidade Pública". In: CCJE/UFRJ. Crise Urbana e Privatização dos Serviços Públicos. Rio de Janeiro: UFRJ.
- RANGEL, I. (1992). "As crises gerais". In: Revista de Economia Política, Vol. 12, No 2.
- REICHENHEIM, M. e WERNECK, G. (1994). "Adoecer e morrer no Brasil dos anos 80: perspectivas de novas abordagens". In: Guimarães, R. e Tavares, R. Saúde e sociedade no Brasil dos anos 80. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- REIS, F.W. (1991). Rationality, sociology and the consolidation of democracy. Rio de Janeiro: IUPERJ, Série Estudos No 83.
- REIS, F.W. (1993). "Estado liberal, projeto nacional, questão social". In: Planejamento e políticas públicas, No 9, (1993).

- REIS, J. (1977). A Guanabara e seus governadores. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Ed. Lidor.
- REZENDE, V. (1982). Planejamento Urbano e Ideologia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- RIBEIRO, A. (1987). "Ciudad, Reivindicaciones Sociales y Equipos Coletivos". In: Tavares, H. La Questión del Desarrollo Urbano: Textos didácticos. Rio de Janeiro: Publipur/UFRJ.
- RIBEIRO, L.C. (1997). Dos cortiços aos Condomínios Fechados: As formas de Produção da Moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- RIBEIRO, L.C. (1993). Reforma Urbana: Balanço teórico, avaliação e perspectivas. Trabalho apresentado no Seminário "Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana". Itamonte: IPPUR/FASE.
- RIBEIRO, L.C. e LAGO, L. (1993). As novas polarizações sociais nas grandes metrópoles brasileiras: algumas hipóteses. Trabalho apresentado no XVII Encontro da ANPOCS. Caxambu: xerox.
- RIBEIRO, L.C. (org.) (1990). Diagnóstico da estrutura fundiária da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IPPUR/SEAF-GERJ.
- RIBEIRO, L.C. e CARDOSO, A. (1990). Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências. Trabalho apresentado no XIV Encontro da ANPOCS, Caxambu: xerox.
- RIBEIRO, M. A. (1993). História sem fim. Inventário da saúde pública. São Paulo: Ed UNESP.
- RICHARDSON, H. (1975). Economia regional. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- RIKER, W. (1991). "Why negative campaigning is rational: the Rhetoric of the Ratification Campaign of (1787)-1788". In: Studies in American Political Development, No 5.
- ROCHA, O. (1983). A era das demolições: Cidade do Rio de Janeiro 1870-1920. Niterói: ICHF, dissertação de mestrado em história.
- ROCHA, S. (1991). "Pobreza metropolitana e os ciclos de curto prazo: um balanço dos anos 80". In: Boletim Conjuntural IPEA, No 12.
- ROCHA, S. (1994). "Renda e pobreza nas metrópoles brasileiras". In: Ribeiro, L. e Santos Jr., O. (org.). Globalização, fragmentação e reforma urbana. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- RODRIGUES, J. (1982). Chagas Freitas e o Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ed. Danúbio.
- RODRIGUES, R. (1996). "A regulamentação do lobby no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei". In: Revista de Administração Pública – RAP, Vol. 30, No 1.
- ROEMER, J. (1994). "An Anti-Hayekian manifesto". In: New Left Review, No 201.
- ROEMER, J. (org.). (1989). El marxismo: una perspectiva analítica. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica.
- ROEMER, J. (1989). "O marxismo da 'Escolha Racional': algumas questões de método e conteúdo". In: Lua Nova, No 19.
- ROLNIK, R. (1997). A cidade e a Lei: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Nubel/Fapesp.
- ROLNIK, R.; KOWARIK, L. e SOMEKH, N. (org.). (1990). São Paulo: crise e mudança. São Paulo: Prefeitura de São Paulo/ Brasiliense.
- ROSEN, G. (1979). Da polícia médica à medicina social: ensaios sobre a história da assistência médica. Rio de Janeiro: Graal.
- ROSENTHAL, N.; FINGRUTD, M.; KARANT, R. e MCDONALD, D. (1985). "Social Movements and Network analysis: a case study of nineteenth-century women's reform in New York State". In: American Journal of Sociology, Vol 90, No 5.
- ROTHSTEIN, B. (1990). "Marxism, institutional analysis and working-class power: the swedish case". In: Politics and Society, Vol 18, No 3.
- RUMMEL, R. (1970). Applied factor analysis. Evanston: Northwestern University Press.
- SABÓIA, J. (1994). "Tendências do mercado de trabalho metropolitano: des (assalariamento) da mão-de-obra e precarização das relações de trabalho". In: Ribeiro, L. e Santos Jr., O. (org.). Globalização, fragmentação e reforma urbana. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SABROZA, P. (1991). Espaço e produção de endemias. Trabalho apresentando no Taller da Associação Latina-Americana de Medicina Social. Caracas: mimeo.
- SMALLMAN, S. (1997). "Shady Business: Corruption in the Brazilian Army before 1954". In: Latin American Research Review, Vol.32, No 3.
- SANTOS, C. (1975). Voltando a Pensar em Favelas por Causa das Periferias. Rio de Janeiro: mimeo.

- SANTOS, C. (1980). "Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros". In: Valladares, L. (org.). Habitação em questão. Rio de Janeiro: Zahar.
- SANTOS, C. (1981). Movimentos urbanos no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar Ed.
- SANTOS, C. (1982). Processo de crescimento e Ocupação da Periferia. Rio de Janeiro: IBAM/CPU.
- SANTOS, C. (1985). "Loteamentos na periferia metropolitana". In: Revista de Administração Municipal, 32(174).
- SANTOS, C. e BRONSTEIN, O. (1978). "Meta-urbanização - o caso do Rio de Janeiro". In: Revista de Administração Municipal, vol. 25, n. 149.
- SANTOS, M. (1988). Espaço e Método. São Paulo: Nobel.
- SANTOS, M. (1994). Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo. São Paulo: Hucitec/Educ.
- SANTOS, W. dos. (1979). Cidadania e justiça. Rio de Janeiro: Ed. Campus.
- SANTOS, W. dos. (1987). "A trágica condição da política social". In: Abranches, S.; Santos, W. dos e Coimbra, M. Política social e combate à pobreza. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., (1987).
- SANTOS, W. dos. (1988). "Gênese e apocalipse: elementos para uma teoria da crise institucional latino-americana". In: Novos Estudos Cebrap, No 20.
- SANTOS, W. dos. (1990). Discurso sobre o Objeto: uma Poética do Social. São Paulo: Companhia das Letras.
- SARKIN, M. (org.). (1992). Theme park - The new american city and the end of the public space. New York: The Noonday Press.
- SASSEN, S. (1991). The global city: New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press.
- SCHNEIDER, B. (1991). Politics within the State: elite bureaucrats & industrial policy in authoritarian Brazil. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- SCHMIDT, B. (1983). Estado e política urbana no Brasil. Porto Alegre: LPM.
- SCHMIDT, B. e FARRET, R. (1986). A questão urbana. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- SCHMITTER, P. (1979). "Still the Century of Corporatism?" In: Schmitter, P. (org.) Trends toward corporatist intermediation. Londres: Sage.
- SCHMITTER, P. (1989). "The corporatism is dead? Long live the corporatism !" In: Government and opposition, Vol. 24, No 1.
- SCHMITTER, P. (1994). "La consolidación de la democracia y la representación de los grupos sociales". In: Revista Mexicana de Sociología, No 3.
- SCHWARTZ, M. (org.) (1987). The structure of power in America: the corporate elite as a ruling class. New York: Holmes e Meier.
- SCOTT, J. (1992). Social Network analysis. Newbury Park, California: Sage Publications.
- SEGATTO, J. (1989). "A República e a Light". In: ELETROPAULO. Memória, No 2, Ano II.
- SÉMÉRIE, E. (1967). "La conquête du microbe". In: Lins, I. História do Positivismo no Brasil. São Paulo: Cia Editora Nacional.
- SILBER, I. (1995). "Space, Fields, Boudaries: the rise of spatial metaphors in conemporary sociological theory". In: Mack, A. (org.). The Power of Metaphor, Social Research: an International Quarterly of the Social Sciences, Vol 62, No 2.
- SILVA, A. (1991). Reforma urbana e o direito à cidade. São Paulo: Pólis.
- SILVA, C. (org.). (1990). "Saneamento básico e problemas ambientais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro". In: Revista Brasileira de Geografia, ano 42, n. 1.
- SILVA, L. (1994). Os reformadores sociais na década de 1920: alguns aspectos da atuação dos engenheiros na cidade do Rio de Janeiro. Trabalho apresentado no "3º Seminário de História da Cidade e do Urbanismo" realizado em São Carlos, São Paulo. USP/ANPUR.
- SILVA, L.C. (coord.). (1992). O que mostram os indicadores sociais sobre a pobreza na Década Perdida. Relatório de pesquisa IPEA.
- SILVEIRA, M. (1988). "A saga do eng. Billings". In: ELETROPAULO. Memória, No 1, Ano I.
- SIMÕES JR, J. (1991). "O setor de obras públicas e as origens do urbanismo moderno na cidade de São Paulo". In: Espaço e Debates No 34.
- SIMÕES, C. (1989). "Novas estimativas de mortalidade infantil, (1980/87)". In: Perfil estatístico de crianças e mães no Brasil - Mortalidade infantil e saúde na década de 1980. Rio de Janeiro: FIBGE.
- SIMÕES, C. e ORTIZ, L. (1988). "A mortalidade infantil no Brasil dos anos 80". In: Chadad, J. e Cervin, R. (org.).

- Crise e infância no Brasil: o impacto das políticas de ajustamento econômico. São Paulo: IPE/USP - UNICEF.
- SITTE, C. (1992). A construção da cidade segundo seus princípios artísticos. São Paulo: Ed. Ática.
- SKOCPOL, T. (1979). States and Social Revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China. Cambridge: Cambridge University Press.
- SKOCPOL, T. (1985). "Bringing the state back in: strategies of analysis in current research". In: Evans, P.; Ruessmeyer, D. e Skocpol, T. (org.). Bringing the state back in. Cambridge: Cambridge University Press.
- SKOCPOL, T. (1992). Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States. Cambridge: Harvard University Press.
- SKOCPOL, T. (1993). "Formation de l'Etat et politiques sociales aux Etats-Unis". In: Actes de la recherche en sciences sociales, No 96-97.
- SKOWRONEK, S. 1982. Building the New American State: the expansion of National Administrative Capacities 1877-1920. Cambridge: Cambridge University Press.
- SMITH, D. e WHITE, D. (1992). "Structure and Dynamics of the global economy: network analysis of international trade (1965-1980)". In: Social Forces. Vol 70, No 4.
- SMITH, D. e TIMBERLAKE, M. (1995). "Conceptualising and mapping the structure of the world system's city system". In: Urban Studies. Vol 32, No 2.
- SMITH, M. e FEAGIN, J. (org.). (1987). The capitalist city. Cambridge: Basil Blackwell.
- SMOLKA, M. (1987). "Para uma reflexão sobre o processo de estruturação interna das cidades brasileiras: o caso do Rio de Janeiro". In: Espaço e Debates, n 21.
- SMOLKA, M. (1995). "Velhas novidades na agenda do Banco Mundial para a política urbana nos anos (1990)". In: Gonçalves, M. (org.) O novo Brasil urbano: impasse/dilemas/perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto.
- SNOW, J. (1990). Sobre a maneira de transmissão do cólera. São Paulo: Hucitec/ABRASCO.
- SOJA, E. (1993). Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores.
- SOMERS, M. (1993). "Citizenship and the place of the public sphere: law, community and political culture in the transition to democracy". In: American Sociological Review. Vol 58, pg. 587-620.
- SOMERS, M. e GIBSON, G. (1994). "Reclaiming the epistemological 'other': narrative and the social constitution of identity". In: Calhoun, C. From persons to nations: the social constitution of identity. Oxford: Basil Blackwell.
- SOUZA, E.; PEREIRA, D.; LIMA, A. e PORTO, E. (1993). Avaliação das Políticas Federais de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento em 1991. IPEA: Textos para discussão No 304.
- SPECTOR, P. (1992). Summated rating scale construction: An Introduction. Newbury Park: Sage University Press. Series: Quantitative Applications in the Social Sciences, No 82).
- SPOSATI, A. (1996). "Desejo de São Paulo". In: Novos Estudos Cebrap, No 45.
- STARK, D. (1996). "Recombinant property in East European Capitalism". In: American Journal of Sociology. Vol 101, No 4.
- STARK, D. (1997). Enabling constraints: Institutional sources of policy coherence in postsocialism. Trabalho apresentado como conferência na XXI Congresso da Anpocs em Caxambu, MG.
- STEINMO, S.; THELEN, K. e LONGSTRETH, F. (1992). Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press.
- STINCHCOMBE, A. (1990). Information and Organizations. Berkeley: University of California Press.
- STOKMAN, F. e VAN DEN BOS, J. (1992). "A two stage model of policy making with an empirical test in the US energy policy domain". In: Moore, G. e Whitt, A. Research in politics and society: The political consequences of social networks. Vol. 4.
- STREN, R. e MCCARNEY, P. (1992). Urban research in the developing world: towards an agenda for the 1990s. University of Toronto: Centre for Community Studies.
- STROHAECKER, T. (1988). "A zona periférica ao centro: uma revisão bibliográfica". In: Revista Brasileira de Geografia, Vol 50(4).
- TAIRA, K. e WADA, T. (1987). "Business-government relations in modern Japan: a Todai-Yakkai-Zaikay complex?" In: Mizuchi, M. e Schwartz, M. Inter-corporate relations: the structural analysis of business. New York: Cambridge University Press.
- TAPIA, J. (1994). "Corporativismo societal no Brasil: uma transição incompleta?" In: Dagnino, E. (org.). Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense.

- TÁPIA, J. e ARAÚJO, Â. (1994). "Representação de interesses e reestruturação produtiva. Para onde vai o corporativismo?" In: São Paulo em Perspectiva, Vol 8, No 2.
- TASCHNER, S. (1990). "Habitação e demografia intra-urbana em São Paulo". In: Revista da ABEP, 7(1).
- TASCHNER, S. (1995). São Paulo 90: Em busca de um local onde morar. Trabalho apresentado no XIX Encontro da ANPOCS. Caxambu.
- TAVARES, M. e FIORI, J.L. (1993). (Des)ajuste global e modernização conservadora. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- TAVARES, R. e MONTEIRO, M. (1994). "População e condições de vida". In: Guimarães, R. e Tavares, R. Saúde e sociedade no Brasil dos anos 80. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- TEIXEIRA, S. (org.). (1989). Reforma sanitária: em busca de uma teoria. São Paulo: Cortez/ABRASCO.
- TELLES, P. (1994). História da engenharia no Brasil. Rio de Janeiro: Clube de Engenharia/Clavero, 2 vols.
- TENDLER, J. (1997). Good Government in the Tropics. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- THOMAS, F. (1994). "La ciudad y las estrategias socioespaciales". In: Revista Mexicana de Sociologia, No 4.
- THOMPSON, E. (1981). A miséria da teoria ou um planetário de erros: uma crítica ao pensamento de Althusser. Rio de Janeiro: Zahar.
- TILLY, C. (org.). (1975). The formation of national states in western Europe. Princeton: Princeton University Press.
- TILLY, C. (1989). "Cities and States in Europe, (1000-1800)". In: Theory and society, Vol 18, No 5.
- TILLY, C. (1992a). Big structures, large processes and huge comparisons. Nova York: Russel Sage Foundation.
- TILLY, C. (1992b). "Prisoners of the State". In: Historical sociology, No 133.
- TILLY, C. (1994). Parlamentarization of popular contention in Great Britain, 1758-1834. New York: New School for Social Research: Center for Studies of Social Change Working Papers, No (186).
- TOCQUEVILLE, A. (1991). Lembranças de 1848: as jornadas revolucionárias de Paris. São Paulo: Companhia das Letras.
- TOPOLOV, C. (1974). Les promoteurs immobiliers. Paris: Mouton.
- TOPOLOV, C. (1979). La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis. Mexico: Ed. Edicol.
- TOPOLOV, C. (1988a). De la 'question sociale' aux 'problemes urbains': reformateurs et travailleurs a Londres, Paris et New York au debut du XX eme siecle. Conferência proferida no Encontro "Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios". Rio de Janeiro: ISA/IUPERJ.
- TOPOLOV, C. (1988b). "Fazer uma história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965". In: Espaço e Debates, No 23.
- TOPOLOV, C. (1988c). Naissance de l'urbanisme moderne et reforme de l'habitat populaire aux États-Unis: 1900 - 1940. Paris: CSU.
- TORRES, H e MARQUES, E. (1998). The world city hypothesis in the periphery: the case of São Paulo, Brazil. Trabalho apresentado na 94ª reunião da Associação dos Geógrafos Norte-americanos realizada em Boston.
- TSEBELIS, G. (1990). Nested games: Rational choice in Comparative politics. Berkeley: University of California Press.
- TURAZZI, M. (1989). A euforia do Progresso e a Imposição da Ordem: a engenharia, a indústria e a organização do trabalho na virada do século XIX ao XX. São Paulo: Coppe/UFRJ-Ed. Marco Zero.
- USSEM, M. (1983). "Business and politics in the United States and United Kingdom: the origins of heightened political activity of large corporations during the 1970s and early 1980s". In: Theory and Society, Vol 12, No 3.
- VAINER, C. e SMOLKA, M. (1991). "Em tempos de liberalismo: tendências e desafios do planejamento urbano no Brasil". In: Piquet, R. e Ribeiro, A. (org.) Brasil, Território da desigualdade: os descaminhos da modernização. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.: Fundação José Bonifácio.
- VAITSOS, C. (1989). "Radical technological changes and the new order in the world economy". In: Review, Vol 12, No 2.
- VALLADARES, L. (1978). Passa-se uma casa: Análise do Programa de Remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar.
- VALLADARES, L. e COELHO, M. (1995). "Urban research in Brazil and Venezuela: towards na agenda for the 1990s". In: Stren, R. Urban research in the developing world: Latin America (Vol. 3). Toronto: University of Toronto Press.
- VALLADARES, L. e SANTANA, M. (1992). O Rio de Janeiro em Teses: Catálogo Bibliográfico 1960-1990. Rio de Janeiro: UERJ e URBANDATA.

- VALLADARES, L., SANT'ANA, M. e CAILLAUX, A. (1991). 1001 teses sobre o Brasil urbano: catálogo bibliográfico 1940-1989. São Paulo: ANPUR.
- VAN BURIS. (1992). "Elite policy-planning network in the United States". In: Moore, G. e Whitt, A. (org.) Research in politics and society: The political consequences of social networks. Vol 4.
- VAZ, L. (1986). "Notas sobre o Cabeça de Porco". In: Revista Rio de Janeiro, No2.
- VELASCO E CRUZ, S. (1994). A produção do consenso: discurso econômico e conflitos políticos na transição brasileira. Primeira Versão No 56. Campinas: IFCH/UNICAMP.
- VELHO, G. (1975). A utopia urbana: um estudo de antropologia social. Rio de Janeiro: Zahar Ed.
- VELHO, O. (1973). "Introdução". In: O fenômeno urbano. Rio de Janeiro: Zahar Ed.
- VERAS, M. e TASCHNER, S. (1990). "Evolução e mudanças das favelas paulistanas". In: Espaço e Debates, n 31.
- 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. Comparative Urbanization Series. University of California, Los Angeles.
- VETTER, D. (1981). "A segregação residencial da população economicamente ativa na região metropolitana do Rio de Janeiro, segundo grupos de rendimento mensal". In: Revista Brasileira de Geografia, 43(4).
- VETTER, D. e MASSENA, R. (1981). "Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infra-estrutura? Uma teoria de causação circular". In: Machado da Silva, L.A. Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra. Rio de Janeiro: Zahar Ed.
- VETTER, D.; MASSENA, R. e RODRIGUES, E. (1979). "Espaço, valor da terra e equidade dos investimentos em infra-estrutura no Município do Rio de Janeiro". In: Revista Brasileira de Geografia, Vol 41(1-2).
- VETTER, D.; PINTO, D.; FRIEDRICH, O. e MASSENA, R. (1981). "A apropriação dos benefícios das ações do Estado em áreas urbanas: seus determinantes e análise através da ecologia fatorial". In: Espaço e Debates, Vol 1(4).
- WASSERMAN, S. e FAUST, K. (1994). Social network analysis: methods and applications. Structural Analysis in the social sciences. Vol 8. Cambridge: Cambridge University Press.
- WATSON, G. (1992). Water and sanitation in São Paulo, Brazil: Successful strategies for service provision in low-income communities. Cambridge: Dissertação de mestrado apresentada no MIT, USA.
- WEIR, M.; ORLOFF, A. e SKOCPOL, T. (1988). (org.). The politics of social policy in the United States. Princeton: Princeton University Press.
- WELLER, S. e ROMNEY, A. (1990). Metric Scaling: Correspondence Analysis. Newbury Park: Sage University Press. Series: Quantitative Applications in the Social Sciences, No 75.
- WELLMAN, B. (1979). "The community question: the intimate networks of East Yorkers". In: American Journal of Sociology. Vol 84, No 5.
- WELLMAN, B. (1988). "Structural analysis: from method and metaphor to theory and substance". In: Wellman, B. e Berkowitz (org.) Social structures: a network approach. Cambridge: Cambridge University Press.
- WERNER, E. (1995). "Urban management and intra-urban differentials in São Paulo". In: Habitat Intl., Vol. 19, No 1.
- WERNECK, M.L. (1991). "Notas sobre política social". In: Physis. Revista de Saúde Pública. Vol. 1, No 1.
- WHITAKER, P. (1943). "Relatório referente ao ano de 1942 sobre as atividades da Repartição de Águas e Esgotos de São Paulo". In: Boletim da RAE, No 16.
- WHITE, H. (1981). "Where do the markets come from?" In: American Journal of Sociology. Vol 87, No 3.
- WHITE, H. (1992). Identity and Control: a structural theory of social action. Princeton: Princeton University Press.
- WHITE, H. (1995). "Network switchings and bayesian forks: reconstructing the social and behavioral sciences". In: Social Research: An international quarterly of the social sciences. Vol 62, No 4.
- WHITE, H.; BOORMAN, S. e BREIGER, R. (1976). "Social structures from multiple networks. I. Blockmodels of roles and positions". In: American Journal of Sociology. Vol. 81, N4.
- WIRTH, L. (1973). "O urbanismo como modo de vida". In: Velho, O. (org.). O fenômeno urbano. Rio de Janeiro, Zahar Ed.
- WRIGHT MILLS, C. (1981). A elite do poder. Rio de Janeiro: Zahar Ed.
- YEUNG, Y. (1992). Globalization and world cities in the developing countries. Trabalho apresentado no workshop do "International urban research project". Cairo: mimeo.
- ZANCHETTI, S. (1991). "Formação e consolidação da Repartição de Obras Públicas de Pernambuco 1836-1844" In: Espaço e Debates, No 34.

- ZUKIN, S. (1991). Landscapes of power: from Detroit to Disney World. Berkeley: University of California Press.
- ZUKIN, S. e DIMAGGIO, P. (1990). Structures of capital: the social organization of the economy. Cambridge: Cambridge University Press.

Periódicos Consultados

Diário Oficial do estado do Rio de Janeiro

Jornal A Gazeta Mercantil

Jornal A Folha de São Paulo

Jornal da ABES

Jornal da ASEAC

Revista do Clube de Engenharia

Revista Conjuntura Econômica

Revista Dirigente Construtor

Revista Exame

Revista Construção

Revista O Empreiteiro

Revista Engenharia Sanitária/Bio

Revista Dirigente Municipal