

Latin American Studies Association
XX International Congress
Program Section: POL

**AGÊNCIAS ESTATAIS E ENGENHEIROS NA
PRODUÇÃO DAS POLÍTICAS DE
SANEAMENTO NO RIO DE JANEIRO - BRASIL**

**STATE AGENCIES AND ENGINEERS IN THE
PRODUCTION OF SANITATION POLICIES IN
RIO DE JANEIRO - BRAZIL**

Eduardo Cesar Marques
Instituto Brasileiro de Administração Municipal
Rua São Salvador 80/401 Laranjeiras
22231-130 Rio de Janeiro Brazil
Phone: (5521) 557.2716
E-mail: eduardo@ibam.org.br

Guadalajara, 1997

Resumo

Este artigo analisa as políticas públicas de saneamento básico no Rio de Janeiro, Brasil, de meados dos anos 70 até 1994. Utilizando informações sobre os investimentos na construção de sistemas, nós descrevemos a política, discutindo as principais explicações utilizadas na literatura das ciências sociais sobre o Estado e suas políticas. Partimos de informações de uma pesquisa em andamento sobre a comunidade dos engenheiros para criar uma explicação alternativa para a dinâmica da política levando em conta a rede de relações entre os atores, assim como a dimensão espacial de suas estratégias. Atenção espacial é dada aos padrões de intermediação de interesses, enfocando tanto as agências estatais, como os contratantes de obras públicas.

Abstract

This paper analyzes the public policies on basic sanitation in Rio de Janeiro, Brazil, from the mid-seventies until 1994. Using information about the investments on the construction of systems, we describe the policy, discussing the main explanations used in the social sciences literature to the State and its policies. We built on an ongoing research about the community of the engineers to provide an alternative explanation to the dynamics of the policy, taking into account the network of personal relations between the actors as well as the spatial dimension of their strategies. Special attention is given to the patterns of interest intermediation, focusing on the State agencies on one side and the contractors of public works on the other.

Introdução

Este trabalho apresenta os resultados de uma pesquisa em andamento sobre as políticas de infra-estrutura urbana de saneamento no Rio de Janeiro, Brasil, no período de 1975 a 1994. Partindo de dados primários dos investimentos, de indicadores sociais e da comunidade dos engenheiros, discutimos a aplicabilidade das explicações correntes para as ações do Estado no urbano e apresentamos uma explicação alternativa, centrada na rede de relações entre indivíduos e organizações no setor e nas ações estratégicas dos diversos atores, constringidas e moldadas pela configuração daquela rede em cada momento e conjuntura.

O artigo se divide em 6 partes além desta introdução e da conclusão. A primeira apresenta sucintamente o quadro geral da política e sociedade brasileira que emoldura o período, assim como a produção da infra-estrutura urbana no Brasil e as principais contribuições da literatura a seu respeito. Na segunda parte apresentamos de forma sintética as principais contribuições da literatura sobre Estado e políticas públicas que julgamos fundamental para a construção de uma explicação alternativa das políticas urbanas brasileiras. As partes três, quatro e cinco apresentam os resultados com relação aos investimentos e aos contratantes privados responsáveis pela produção direta das obras e serviços. A sexta e última parte discute as explicações presentes na literatura, sumariza os resultados da pesquisa até o momento e sugere um modelo alternativo para a dinâmica dos investimentos públicos. Em seguida apresentamos algumas observações à guisa de conclusão, e ao final do artigo apresentamos sucintamente a metodologia utilizada na coleta e análise das informações. É importante destacar que como a investigação se encontra em andamento, os resultados e conclusões apresentados aqui são parciais, e em diversos pontos serão precisados e aprofundados ao longo do restante da investigação.

As políticas no Brasil e a literatura a seu respeito

Durante os últimos 30 anos, a ação do Estado e a produção de políticas públicas no Brasil sofreram importantes transformações. As décadas de 1960 e 70 foram marcadas pela implantação política do regime militar. Do momento do golpe militar em abril de 1964 (e especialmente depois das reformas administrativas e das políticas em 1967/69) até o II Plano Nacional de Desenvolvimento em meados dos 70, o regime reestruturou de forma sistemática os setores das políticas existentes, implantando formas de gestão centralizadas e racionalizadoras, tendo como princípios básicos a eficiência técnica e a sustentabilidade financeira. Ocorreu uma expansão orquestrada das ações do Estado, o que resultou no aumento do leque de políticas e na expansão das existentes, mas com serviços de custo muito elevado, de baixa qualidade e durabilidade, mau atendimento à população, alta permeabilidade aos interesses privados e altos índices de clientelismo e corrupção. Apesar disto, em diversas áreas ocorreram significativos avanços de atendimento e cobertura, como no caso da infra-estrutura, da educação e da saúde.

A partir de meados da década de 1980, tanto a execução e a gestão de políticas como a prática acadêmica e de análise foram marcadas pela crítica às políticas executadas durante os governos militares. Em diversos campos de política, planejadores, gestores e estudiosos procuraram diagnosticar a origem das falhas das políticas que levaram a extensos investimentos de baixíssima efetividade utilizados de forma clientelista e autoritária e com disseminada corrupção. Este processo culminou na formulação de novas políticas implantadas durante o primeiro governo civil e nas propostas implementadas após intensa luta na Constituição de 1988, na qual as forças progressistas lograram a inclusão de inúmeras propostas democratizantes da gestão e dos investimentos públicos, especialmente nas políticas sociais.

A promulgação da constituinte também marcou o início de uma guinada nas discussões do papel do Estado e das políticas públicas em geral, com a eleição no ano seguinte de um Presidente da República conservador. Durante os dois anos e meio de seu mandato, no entanto, o presidente deu outra direção e desenho às políticas públicas, mais privatizante e menos universal.¹ O novo Congresso eleito, da mesma

¹ O presidente Collor de Mello sofreu um impeachment pelo Congresso Nacional depois de aproximadamente dois anos e meio de mandato por falta de decoro para o cargo por suas íntimas e confirmadas relações com amplo

forma, de composição mais conservadora que o anterior e agora não mais objeto de intensa mobilização por sindicatos e movimentos sociais, evitou de forma sistemática a regulamentação e o detalhamento dos artigos e capítulos mais democratizantes e distributivos da nova Constituição.

As idéias síntese sobre as políticas públicas surgidas a partir da crítica dos 1980: democratização da gestão e participação popular, universalização dos serviços, justiça social e uso social da propriedade, se transformaram nos anos 90 em busca da eficiência e flexibilidade, retorno do investimento, redução e reestruturação do Estado e privatização. A única continuidade nos referenciais gerais das políticas parece ser a idéia da descentralização, embora anteriormente tenha sido pensada como forma de democratização de decisões e tenha se transformado em aumento da eficiência e redução dos encargos do Estado central. No momento atual, a questão aparece quase sempre associada a novas formas de produção dos serviços a nível local ligados a diversas formas de privatização.

Os anos 80 foram marcados no ambiente acadêmico por uma grande proliferação de estudos com preocupações globais e sistêmicas com relação às políticas públicas, ao Estado e à sociedade brasileiros. Estas análises enfocavam a economia, a política e a sociedade como um todo, e através delas tentavam explicar as políticas. Duas linhas complementares de análises esquadriharam as políticas públicas no Brasil. Um primeiro extenso grupo de estudos, incluindo muitos de inspiração marxista, analisou diversos aspectos das políticas públicas desenvolvidas durante os governos militares, como Maricato (1987), Jorge (1987) e Oliveira e Teixeira (1985), tentando caracterizar cada política em uma perspectiva crítica. Uma segunda linha discutiu e analisou em profundidade o surgimento, natureza e características das políticas públicas e sociais no Brasil, visando compreender as questões de fundo que constrangeram/delimitaram o universo de possibilidades das políticas no Brasil. Dentre estes estudos podemos destacar Santos (1979) e Draibe (1989), entre outros.

O deslocamento das políticas dos anos 80 para os 90 foi acompanhado por um deslocamento nos estudos, com uma maior atenção ao funcionamento e às questões de cada política particular (e não apenas a construção de sua crítica), à realidade local e principalmente ao papel dos atores. No período se encontra uma grande proliferação de estudos onde questões como agência, identidades e cultura passam para o centro da cena, com um corte mais próximo da sociologia, da antropologia e da sociologia da cultura, e mais longe da economia e da ciência política. Este movimento tentou corrigir as análises do viés demasiadamente estrutural (e às vezes funcionalista) dos estudos anteriores, chegando mais próximo dos atores, estratégias e nexos causais dos processos políticos. Em alguns casos isto significou o abandono da procura ativa dos mecanismos que causam aqueles processos, mas em muitos outros um avanço significativo na análise das políticas públicas. A investigação apresentada neste trabalho tenta se inscrever no segundo grupo, incorporando a preocupação com a retomada dos atores, mas não perdendo de vista a perspectiva global que informava a literatura anterior, trabalhando no nível intermediário de forma a associar sempre que possível ação e estrutura. Ao mesmo tempo que analisamos a produção de infra-estrutura urbana, pretendemos contribuir para o entendimento das políticas públicas no Brasil, mais precisamente os mecanismos da sua produção, a forma de intermediação de interesses nelas consubstanciado e os movimentos e estratégias dos diversos atores no seu desenho e implementação.

A produção dos equipamentos de saneamento no Brasil apresentou padrões históricos bastante marcados, através dos quais podemos observar, apesar das grandes particularidades, um paralelismo entre as iniciativas realizadas em várias cidades brasileiras, como o Rio de Janeiro, São Paulo, Recife e Florianópolis, como pode ser observado em Telles (1994). Durante um primeiro momento, localizado entre meados do século passado e os anos 20 e 30 deste século, os serviços se organizaram principalmente através de concessões ao setor privado, quase sempre estrangeiro. Apesar desta forma de organização, o Estado subsidiou fortemente os serviços de forma indireta, garantindo a expansão da cobertura. Ao menos no caso do Rio de Janeiro, esta forma de prestação dos serviços aparentemente significou um entrave à

esquema de corrupção. O restante do seu mandato foi cumprido por seu vice-presidente, Itamar Franco, que com excessão de um plano de estabilização econômica, pouco ou nada alterou das políticas anteriores. O mandato inteiro foi marcado por uma quase completa paralização das políticas públicas a nível nacional, especialmente as sociais, tendência mantida quase praticamente inalterada durante a atual presidência.

produção do quadro construído urbano, e os serviços concessionários foram fortemente criticados pela imprensa e pela comunidade dos engenheiros então em formação.²

A partir dos anos 1920 e 30, se iniciou um segundo período durante o qual o Estado assumiu diretamente a execução e a gestão dos serviços através de órgãos da administração direta estruturados em um padrão não empresarial - as inspetorias e repartições. A expansão dos serviços seguiu em um ritmo lento mas mais articulado com a expansão da cidade para as regiões então em produção. No final deste período, em algumas cidades, os interesses dos produtores do quadro construído urbano também entraram em choque com os executores do serviço, como relatado em Bueno (1994) para o caso de São Paulo.

A partir de meados da década de 1950 os serviços de saneamento sofreram nova transformação, inaugurando uma terceira fase na história de sua gestão. Esta fase é caracterizada pela implantação pelo Estado de um modelo de gestão empresarial que recorreu a empréstimos internacionais e perseguiu a realidade tarifária, tentando retornar os investimentos e tornar os serviços auto-suficientes financeiramente a médio prazo. Esta fase se iniciou com a criação da SURSAN no Rio de Janeiro em 1957, experiência pioneira do modelo que se nacionalizaria a partir de 1967 com a criação do Sistema Financeiro do Saneamento no BNH. No restante do país o modelo seria introduzido a partir daquele último ano com a criação de uma companhia estadual por estado. No momento atual este modelo se encontra em crise e reestruturação, o que assinala a transição para um quarto padrão de desenho ainda incerto. Neste, diversas formas de descentralização/municipalização e privatização parecem cumprir um papel decisivo.

Nos casos do Rio de Janeiro e de São Paulo, a gestão dos serviços a partir da década de 1960 se caracterizou por um padrão que, se por um lado permitiu a expansão dos serviços de água e esgotos (em grau bem inferior), foi marcada por fortes desigualdades espaciais, havendo a tendência à concentração de recursos per capita nas regiões habitadas pela população de maior renda e já melhor assistida ou em áreas de expansão do grande capital imobiliário de incorporação.³ A partir da década de 1980, observamos uma tendência à democratização dos serviços, com uma elevação dos recursos alocados nas áreas habitadas pela população de menor renda, embora não em detrimento das áreas elitizadas.⁴ Para a maior parte da literatura sobre o urbano, esta democratização esteve associada à ação dos movimentos sociais urbanos durante a década. Como será observado mais adiante, os resultados desta investigação apontam em outra direção.

Os serviços de infra-estrutura urbana tem sido pouquíssimo estudado na literatura nacional, e pouco trabalhado mesmo na literatura internacional de ciências sociais. Apesar do tema estar presente em quase todas as temáticas urbanas, poucos estudos tem focado os serviços como objeto principal. Uma das razões que explica esta ausência, no caso brasileiro, é a inexistência de uma perspectiva crítica sobre os serviços, ao contrário das áreas da saúde, previdência e habitação.⁵ A hegemonia da área de serviços urbanos por uma comunidade profissional historicamente isolada e pouco crítica como a dos engenheiros contribuiu para que o tema tenha permanecido pouco explorado pelas ciências sociais.⁶

Dentre os poucos trabalhos que observaram os serviços de maneira mais central, merecem destaque os que estudaram a política nacional implantada a partir da década de 1960 na perspectiva de crítica às políticas do regime militar. A maior parte deles, como Fizon (1990) e Jorge (1987) apresentam características descritivas, tentando observar o funcionamento do PLANASA e de seus investimentos. Outros estudos analisaram a questão sob ângulo diverso, como Najar e Melamed (1988) que estudaram as finanças do FGTS para demonstrar redistribuições não levantadas por outros autores. Em outro enfoque, Najar (1991) observou o PLANASA de uma perspectiva externa, associada à discussão mais recente sobre o uso do fundo público e a existência e natureza do Welfare State no Brasil.

² Cf. Coelho (1985) e Marques (1996b).

³ Vetter (1981) e Vetter et alli (1981).

⁴ Cf. Marques (1993a e b), Watson (1992), Brito (1995) e Bueno (1994).

⁵ Cf. Ribeiro (1993) e Teixeira (1989).

⁶ Entendemos por comunidade um campo associado a práticas profissionais e de saber através da adesão a associações e organizações concretas, mas também e principalmente da comunhão de uma determinada visão da sociedade e do seu objeto de intervenção. Coing (1988) utiliza raciocínio semelhante para explicar a pequena presença dos serviços na literatura internacional de ciências sociais.

Além destes vale destacar o grupo de trabalhos que observou o padrão de distribuição dos investimentos e a gestão dos serviços, tentando determinar a sua relação com a segregação e com a produção e reprodução das desigualdades sociais na cidade. Dentre estes trabalhos citamos os realizados por Vetter et alii (1981a e 1981b) e Ribeiro e Lago (1993).

Enfocando os investimentos, mas referenciando-os aos momentos históricos da gestão dos serviços, devemos citar Marques (1993a). Bueno (1994) também analisou de forma histórica os serviços, mas centrou seu estudo na relação entre a urbanização da cidade de São Paulo e o provimento de serviços de água e esgotos. De uma certa forma relacionada a este grupo de estudos devemos destacar a análise realizada por Watson (1992) observando a permeabilidade da burocracia de uma companhia estadual de saneamento às demandas populares, no caso - a SABESP, incorporando à literatura brasileira um estudo próximo aos atores centrado no corpo técnico da companhia, e não na população demandante.

Em uma outra perspectiva, autores como Silva (1992) e Jacobi (1993) utilizaram a situação de saneamento ou as coberturas dos serviços e o grau de atendimento à população como indicadores da qualidade social e de vida no país e em suas regiões.

Já há alguns anos, os serviços tem sido estudados também segundo perspectivas centradas nas discussões centralização-descentralização e desregulamentação. Estes estudos acompanham o momento recente de reestruturação interna do setor que se inicia com a extinção do BNH e continua presentemente com o fim das concessões e as propostas de municipalização existentes. Dentre estes destaque Bier et alii (1988), Braga et alii (1995), e os trabalhos apresentados em CCJE/UFRJ (1987), principalmente Rangel (1987).

Algumas ausências se fazem sentir na literatura sobre urbano e infra-estrutura. Em primeiro lugar inexistem estudos de maior fôlego que tenham ao mesmo tempo focado centralmente o Estado através de suas organizações, fluxos e procedimentos e não tenham subordinando o processo de produção das políticas à sua dinâmica interna, incorporando os agentes presentes na sociedade e suas estratégias. Em segundo lugar, dos poucos trabalhos existentes sobre as políticas estatais e o urbano, quase nenhum analisou suas agências no nível local. Este ponto é importante porque esta é a escala onde a luta política é mais complexa, mobilizando maior número de agentes, e onde as dinâmicas espaciais influenciam e se entrelaçam com as dinâmicas institucionais. Por fim, inexistem estudos que tenham observado a importância das comunidades atuantes no setor, suas instituições e a sua influência na produção e gestão das políticas.

As políticas urbanas e os atores políticos

Esta investigação pretende analisar a política de infra-estrutura através de seus investimentos e dos atores intervenientes na sua produção, observando conjuntamente os atores estatais e os mais importantes atores da sociedade, e dando especial destaque à relação entre eles. O tema se encontra em uma interseção entre os campos temáticos das políticas públicas e dos estudos urbanos. Estes dois campos de estudo não tem dialogado muito, especialmente no Brasil. Os estudos urbanos tradicionais, em quase sua totalidade, adotaram visões do Estado que o consideravam como um distribuidor do bem comum. Estas visões são bastante características das tradições disciplinares do urbanismo, da sociologia urbana de corte ecológico e da economia e geografia urbanas tradicionais. Em grande parte como reação a esta postura, uma série de autores desenvolveu, nas décadas de 1960 e 70, análises críticas de cunho marxista ao processo de urbanização em geral e à ação de certos atores no urbano. Esta 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.⁷

Apesar dos enormes avanços por ela produzidos, no entanto, a crítica marxista do urbano incorreu em dois grandes equívocos. Absorveu uma visão de Estado proveniente da ciência política marxista em suas várias vertentes, como o quadro conceitual do Capitalismo Monopolista de Estado por Lojkin ou as categorias do estruturalismo althusseriano e poulantziano por Castells, por exemplo.⁸ Como consequência, o Estado foi encarado de uma forma geral como uma entidade coesa e unificada cuja função seria reproduzir os

⁷ Cf. Castells (1983), Lojkin (1981), Pinçon-Charlot et alii (1986), Lipietz (1974) e Harvey (1980) e (1985).

⁸ Para um balanço crítico e uma comparação entre as duas correntes ver Preteceille (1986) e Harloe (1989).

interesses de determinadas frações do capital ou do capital como um todo, esvaziando totalmente sua condição de ator e seu caráter conflituoso e complexo. A literatura brasileira sobre o urbano reproduziu na maioria dos casos os estudos presentes na literatura internacional.

Em segundo lugar, aquela literatura, outra vez seguindo os passos da teoria política marxista, elegeu como atores fundamentais o capital e o trabalho,. Apesar da enorme importância da ação de certos capitais na produção do espaço, e este é uma premissa desta investigação, nos parece sem sentido considerar todos os capitais ou o capital em geral como um ator importante na produção das cidades, a não ser que se evoque a manutenção das condições gerais da acumulação. Ao contrário do que seria esperado por este raciocínio, no entanto, os interesses individuais imediatos dos capitais na maioria dos casos vão no sentido contrário à criação daquelas condições. A forma mais comum de resolver o aparente paradoxo é apelar para o Estado como representante do interesse geral, o que esvazia de conteúdo tanto os capitais como o Estado.

Por outro lado, a enunciação do trabalho como um ator relevante para o entendimento do urbano nos parece na grande maioria dos casos sem sentido. Embora a população de menor renda se configure como um importante ator em inúmeras circunstâncias estudadas pela literatura, não o faz como trabalhadora, apesar de poder sê-lo. As identidades que produzem os movimentos sociais urbanos são em sua grande parte de outra natureza associada ao local de moradia e ao compartilhamento de iguais condições de vida. Apenas em casos muito específicos os movimentos são construídos a partir de identidades relacionadas com a posição de seus membros nas relações de produção. Apesar disto, uma parte expressiva da literatura insiste em realizar uma leitura marxista clássica da produção das cidades.⁹

Sendo assim, são muito raras as análises que consideram o Estado como um ator em si, fraturado internamente por conflitos e interesses distintos da sociedade e ao mesmo tempo diferenciado de um órgão para outro da administração. São ainda mais raras as análises que consideram de forma concomitante a existência e importância de atores estatais e capitais específicos, tentando analisar os resultados das políticas estatais como um produto da interação destes dois grupos de atores.¹⁰

Adotamos aqui uma postura teórica localizada em uma interseção que pretende incorporar contribuições das literaturas marxista, neoinstitucionalista e da análise setorial, adotando uma perspectiva próxima do que tem sido denominado por autores como Migdal et alli (1994) de “state-in-society approach”. Segundo esta, “Estados são parte das sociedades. Estados ajudam a moldar, mas também são continuamente moldados pelas sociedades nas quais estão inseridos”(p.2). Não pretendemos produzir uma síntese das várias contribuições, mas utilizamos diversos pontos de apoio teóricos para a solução do quebra-cabeças analítico.

Nosso primeiro ponto de apoio está na literatura neoinstitucionalista recente.¹¹ Assim como aqueles autores, consideramos a autonomia dos atores estatais como fundamental para o entendimento das políticas públicas. Este fenômeno se dá tanto pelo lado do enquadramento produzido pelas instituições e o Estado para a esfera da política, denominado por Skocpol (1985) de “caráter toquevilliano do Estado”, como através das ações concretas empreendidas pelos funcionários do Estado. Estas não devem ser entendidas como um mero rebatimento de uma lógica estrutural ou oriunda da sociedade, mas como a expressão de interesses específicos daqueles agentes.

Incorporamos aqui como princípio a autonomia daqueles atores e consideramos que durante o período estudado os agentes estatais ocuparam um papel de extremo destaque na definição das políticas. Isto ocorreu mesmo durante a década de 1980, considerada majoritariamente pela literatura como um momento durante o qual os movimentos sociais se constituíram nos mais relevantes agentes do processo de democratização das políticas públicas. No entender daquela literatura, o Estado se conformou como um espaço a ser conquistado através da pressão dos diversos grupos sociais. Apesar da importância dos movimentos na dinâmica da década, os atores estatais jogaram um papel central e autônomo na definição

⁹ Cf. por exemplo o recente livro de Santos (1994, p.127): “No Grande Rio, a dispersão, em vários municípios, dos operários metalúrgicos e de outras categorias, parece anular sua capacidade de reclamação...”

¹⁰ O único texto realizado com esta perspectiva é o trabalho de King (1987). No entanto, apesar de enunciar uma postura que articulava o Estado e o capital, o autor em sua análise concreta recorre aos interesses abstratos do último.

¹¹ Nos referimos a autores como Skocpol (1985, 1992 e 1993), Weir et al. (1988), Steinmo et al. (1992) e Tilly (1992) e (1996).

das políticas públicas no período. Sua ação, no entanto, deve ser articulada com uma série de outros atores, inclusive mas não principalmente os movimentos. Neste sentido, apesar de concordarmos com a centralidade dada aos atores estatais pelos neoinstitucionalistas, discordamos da exclusividade que ao menos a primeira geração daquela literatura destinou a explicações internas ao Estado.¹²

O entendimento do papel dos atores estatais fica incompleto em primeiro lugar se não ressaltarmos a importância das comunidades profissionais, no caso específico das políticas de infra-estrutura urbana, a dos engenheiros, o que nos leva a nosso segundo ponto de apoio - a literatura da análise setorial.¹³ A influência daquela comunidade se dá de duas formas distintas. Em primeiro lugar através da constituição de um referencial que orienta o discurso e a ação dos atores envolvidos - diretores de empresas contratadas, membros de associações representativas e técnicos do poder público. Em segundo lugar a influência da comunidade se faz sentir por que é no seu interior que se criam e recriam continuamente os referenciais das políticas em questão. Por referencial entendemos uma determinada percepção do setor, de suas atividades, do Estado e das políticas públicas e da sociedade como um todo, consubstanciado em valores, idéias e conceitos, mas também em técnicas, rotinas e procedimentos operacionais. É através desta percepção que são incluídas ou excluídas questões na pauta de intervenções, assim como delimitados os próprios comportamentos e estratégias individuais e coletivos considerados lícitos e almejavéis.

Além disto, no caso das políticas públicas no Brasil não se verifica o insulamento com relação aos interesses presentes na sociedade descrito por parte das literaturas neoinstitucionalista e da análise setorial, e as comunidades profissionais são uma das principais formas de permeabilidade do Estado brasileiro. No seu interior ocorre uma complexa articulação entre os agentes estatais e as empresas privadas contratistas. O que molda e ao mesmo tempo constrange e permite as articulações, contatos e estratégias é a rede de relações pessoais e organizacionais construída ao longo dos anos através de ligações conscientes e fortuitas. Esta rede, tecendo de forma contínua mas irregular grupos políticos e gerações de engenheiros tanto do Estado como do privado contratista, fornece a alguns atores acesso privilegiado aos órgãos estatais e principalmente aos fluxos de informações entre grupos e indivíduos. A configuração desta teia é contingente e “path dependent” para cada um dos atores, visto que mesmo que movidos por cálculos racionais sobre os elos a lançar, ninguém consegue controlar ou mesmo vislumbrar a configuração geral da rede, seja pelos movimentos de todos os outros atores, seja pela parcela de acaso presente na produção dos elos. Constituindo esta rede, a comunidade profissional é o ambiente que constrange e molda a ação dos atores.

Para a descrição e análise daquela rede, vale a pena destacar aqui a literatura sobre análise de redes sociais. Esta literatura, pouco conhecida e utilizada no Brasil, vem desenvolvendo metodologia para a descrição e caracterização de redes de relações entre atores e organizações, estudando as características e importância de posições específicas. A literatura internacional de análise de redes apresenta grande diálogo com esta pesquisa, tendo analisado redes de políticas (Lauman e Knoke (1987), Knoke (1990 e 1994), Lauman et al (1992), John e Cole (1995) e Buris (1992)), a configuração de redes em elites específicas (Gil-Mendieta e Schimidt (1996) e Gould (1989)), a importância e o papel das redes na estrutura do mercado (Burt (1992)) e a interpenetração de empresas e bancos através de suas diretorias (Mintz e Schwartz (1981), Mizruchi e Galaskiewicz (1994) e Schwartz (1987)), entre outros temas. Apesar de inexistirem análises que enfoquem ao mesmo tempo o interior e o exterior do Estado com respeito a uma determinada comunidade, e enfoquem elite e política pública simultaneamente, esta literatura dialoga intensamente com a presente pesquisa, especialmente sob o ponto de vista metodológico.¹⁴

¹² Esta centralidade era muito marcante na primeira geração de estudos neoinstitucionais como Skocpol (1985) e Weir et alii (1988). Em estudos posteriores como Skocpol (1992), a ênfase foi deslocada para a relação entre sociedade e Estado. Em Marques (1997) discutimos com algum detalhe este deslocamento teórico, assim como as contribuições de diversas literaturas sobre a questão Estado e atores.

¹³ Nos referimos a autores como Jobert e Muller (1987) e Muller (1985).

¹⁴ A próxima etapa da investigação realizará intenso programa de entrevistas de forma a caracterizar a comunidade dos engenheiros e estudar as relações entre indivíduos, grupos políticos e gerações no seu interior que liguem atores dentro e fora do Estado. Em seguida analisaremos as posições dos diversos atores ao longo do tempo, explicando as probabilidades de vencer e as decisões estratégicas da política pública como resultado das posições relativas em cada momento naquela rede de relações.

O último grupo de atores de destaque é o dos capitais presentes em cada setor e política. Conforme tem ressaltado uma série de autores, a maioria deles marxista, os detentores de capital ocupam uma posição privilegiada de poder na sociedade capitalista, conseguindo expressar seus interesses mais facilmente que os demais atores. Esta posição está relacionada, entre outros fatores, com a quantidade de recursos à disposição dos capitalistas, com a sua posição na estrutura de produção (e conseqüentemente com a dependência do Estado em relação aos capitais para a obtenção de sua base de tributos e em alguns casos informações) e com a própria composição das elites na sociedade capitalista, na qual a elite do Estado e a elite do capital tem a mesma origem sócio-cultural. Em inúmeros estudos esta posição, que expressa potencialidades, foi transformada em sobre-determinação, com os resultados da luta política já definidos em proveito do capital (em geral ou em particular), misturando funcionalismo e teleologia. O destaque dado ao ator, no entanto, é da maior relevância desde que seja estudado na situação histórica concreta, e que as ações dos demais atores sejam consideradas de forma concomitante, reproduzindo a luta política em sua complexidade e contingência. No caso estudado, a posição particular de poder dos capitais contratistas está principalmente no compartilhamento com os atores estatais de uma cultura técnica e de um referencial sobre o setor e a sociedade, além do pertencimento a uma rede de relações interpessoais com os funcionários estatais de maior destaque. Neste particular a literatura marxista sobre o urbano¹⁵ contribui com a última peça para nosso quebra-cabeças analítico, e se constitui no terceiro ponto de apoio da análise.

Vale ainda destacar que a produção das políticas públicas urbanas não é produto apenas da dinâmica interna ao Estado ou à gestão direta de uma determinada política. Existe uma especificidade nas políticas de infra-estrutura que as diferencia da maior parte das demais políticas estatais: seu caráter eminentemente espacial. As intervenções acontecem sobre um espaço com certas características que se apresentam como um dado e um constrangimento às ações do Estado. Por outro lado, as conseqüências das políticas se fazem sentir sobre o espaço, o que faz delas importante objeto de disputa entre os atores presentes no urbano pela apropriação dos seus benefícios, tanto em termos de valorização, como de uso, e não apenas produtores e usuários como nas políticas públicas de caráter menos territorial. Isto quer dizer que além das ações dos atores estatais e dos capitais interessados na produção concreta dos serviços devemos somar outros atores presentes no urbano que são atingidos pelo conteúdo e gestão das políticas de infra-estrutura. Dentre estes destacamos a população moradora de cada espaço particular e os demais capitais produtores do quadro construído, especialmente os capitais imobiliário e de incorporação. No entanto, estes atores são na maior parte das vezes menos importantes que os indicados anteriormente, sendo o resultado das políticas determinado basicamente pela interação entre o Estado e os capitais contratistas. Além disto, a ação e as estratégias de todos os atores, inclusive os atores estatais e capitais produtores da infra-estrutura, são necessariamente espaciais e espacializáveis, tanto na sua orientação/objetivos, como na sua concepção. Este traço característico das ações nas políticas urbanas é levada em conta de forma central na análise.

Os investimentos e a metrópole

De acordo com a Constituição Brasileira promulgada em 1988, a construção e a gestão dos serviços de infra-estrutura urbana são de responsabilidade dos poderes públicos municipais. No entanto, por razões históricas ligadas à gestão dos serviços durante os governos militares, nos quais o sistema de financiamento do setor incentivou os municípios a concederem a infra-estrutura urbana de saneamento a empresas públicas pertencentes aos governos estaduais, a maioria dos serviços continua sendo operado por companhias estaduais. Este é o caso de todos os municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro, cujos sistemas foram geridos durante todo o período estudado por concessionária estadual - a Cedae. Esta empresa planejou, construiu e gerenciou os serviços sem depender de nenhum outro órgão. Apesar do cargo de presidente da companhia ser de indicação direta do governador, a empresa apresenta grande autonomia legal e administrativa com relação ao núcleo do poder executivo estadual, definindo organização administrativa, diretrizes de investimento, padrões de atendimento, políticas tarifárias e de financiamento e questões relacionadas com tecnologia. Os sistemas, suas obras e componentes, no entanto, não são

¹⁵ Merecem destaque além de obras clássicas como Castells (1983), Lipietz (1974) e Harvey (1985), contribuições recentes como Katznelson (1992) e Gurr e King (1987).

diretamente construídos pelo corpo técnico da empresa. Com a exceção de pequenos sistemas e obras locais, todos os programas e sistemas de vulto são contratados com a iniciativa privada. Estas contratações devem seguir as legislações que regulamentam a realização de licitações pela administração pública.¹⁶

Uma das melhores formas de se observar os investimentos públicos ao longo do tempo, portanto, é através da observação dos resultados das licitações. As licitações cobrem quase todo o universo de gastos públicos no setor, se aproximando muito das obras realmente realizadas, ao contrário da observação do planejamento ou do programa de investimentos da empresa, passível de reformulações de vulto ou simplesmente de execução parcial. Além disto, o universo de licitações cobre intervenções de grande, médio e pequeno porte, só deixando de fora as obras executadas com turmas próprias, ao contrário da análise de programas e projetos da empresa, centrada quase sempre nas iniciativas de maior destaque. Por fim, além de nos fornecerem informações para a caracterização da política e suas transformações ao longo do tempo, as licitações nos permitem destacar os mais importantes atores dentre os capitais contratistas de obras públicas. Os resultados de todas as licitações realizadas pela companhia entre a criação da concessionária em 1975 e 1994 são a matéria prima desta pesquisa.

O universo total dos investimentos incluiu 627 contratos somando aproximadamente US\$ 635.606.000,00 atualizados financeiramente conforme a inflação média mensal em dólares americanos (ver a descrição da metodologia ao final do artigo). Estas licitações se transformaram em contratos assinados entre a empresa estadual concessionária dos serviços e 161 empresas privadas, envolvendo obras e serviços localizados em praticamente todos os espaços da região metropolitana do Rio de Janeiro.

Como pode ser visto no Gráfico 1, o perfil dos investimentos apresenta grande oscilação temporal, com uma média anual de 32 milhões de dólares. De 1975 a 1980, podemos observar um patamar médio alto com média de 36 milhões, apesar da presença de anos bastante fracos em 1975 e 1979. Entre 1981 e 1986 observamos um patamar bastante inferior com média de 21 milhões de dólares anuais. A partir de 1987 o perfil de investimentos é caracterizado por grande oscilação, com média próxima à do primeiro período (cerca de 32 milhões), mas grande variação entre os anos. Os maiores investimentos anuais do período foram registrados em 1987 - cerca de 110 milhões de dólares, e os anos de 1977, 1980 e 1992 - com cerca de 80 milhões de dólares.

O Gráfico 1 apresenta ainda informações referentes às diversas eleições realizadas no período e à posse de seus vencedores, permitindo a discussão de uma das explicações correntes para o perfil de investimentos públicos em infra-estrutura urbana. Para muitos, incluindo o próprio senso comum, existiria uma íntima relação entre os investimentos públicos e o ciclo eleitoral. Podemos observar no Gráfico 1 que os investimentos públicos em saneamento no Rio de Janeiro do período não comprovam esta hipótese. O mostra a não coincidência entre elevações e picos de investimentos e pleitos eleitorais, sejam tomadas as eleições como um todo ou apenas as eleições locais (governadores e prefeitos).

Se considerarmos os diversos cenários das eleições também não obtemos relação entre as duas variáveis. As eleições de 1982, 1986, 1988, 1990 e 1994 foram marcadas por disputas que resultaram em derrotas dos ocupantes do executivo e a eleição de opositores - Leonel Brizola em 1982 e 1990, Moreira Franco em 1986, Marcelo Alencar em 1988 e 1994. Nenhum destes anos merece destaque especial com relação aos investimentos. Em outro cenário, no ano de 1984 o prefeito eleito Saturnino Braga não representou ruptura com a linha de seu antecessor Marcelo Alencar e do governador do estado - Leonel Brizola. Este ano também não apresentou investimentos expressivos. Da mesma forma, os anos de posse de governantes

¹⁶ O período apresentou três arcabouços institucionais distintos. Até 1986, as licitações eram regidas pelo decreto lei 200/67 que reorganizou o serviço público em geral, e não dispunham de lei específica, sendo detalhadas por uma série de leis e decretos sobre temas pontuais. Em 1986 entrou em vigor a primeira legislação específica sobre licitações, o decreto 2300 (alterado pelo decreto 2360). Embora não muito restritiva (permitia por exemplo a utilização de pontuação técnica, assim como ponderação), esta lei estabeleceu parâmetros a nível nacional para a escolha de empresas. Seu escopo, no entanto, não era obrigatório para todos os níveis de governo, e estados e municípios podiam estabelecer regras próprias. No final de 1993 foi criada nova lei de licitações, a lei 8666/93, significativamente mais restritiva que a anterior e obrigatória para todos os níveis da administração pública. Como veremos mais tarde, estas mudanças institucionais provocaram efeito na desconcentração de vitórias nas licitações de obras e serviços de saneamento no Rio de Janeiro.

também não apresentam relevância geral identificável. Como observaremos mais adiante, não há relação entre o ritmo das eleições e a distribuição temporal dos investimentos mesmo em níveis espaciais de maior detalhe e maior homogeneidade sócio-econômica como favelas e periferias.¹⁷

Esta evidência vai contra os argumentos presentes em Fizson (1990) para o setor saneamento no Brasil e em Ames (1987) para os países latino-americanos em geral. Não queremos dizer aqui que as políticas públicas no Brasil a nível local não apresentem investimentos clientelistas e eleitorais, mas que na análise geral do perfil de investimentos públicos, o volume de recursos para este tipo de prática tem porte muito reduzido relativamente. Os investimentos analisados aqui (que representam a grande maioria dos recursos) apresentam necessariamente projeto de engenharia e foram submetidos a processo administrativo relativamente demorado, incluindo publicação de editais e demais avisos em jornais e a obediência a diversos prazos legais. Este tipo de procedimento, apesar de não impedir o uso clientelista dos recursos e tampouco de uma série de formas de corrupção (Cf. Bezerra (1995)), constrange a aplicação eleitoral dos recursos. Os recursos utilizados prioritariamente desta forma são as obras realizadas por turmas próprias da empresa, sem a necessidade legal de projeto de engenharia, executados totalmente sem projeto ou com projetos simplificados e material disponível diretamente na superintendência ou diretoria local da empresa. A dinâmica dos perfis de investimento necessita de um modelo bem mais complexo, que leve em conta os diversos atores presentes na política, vários deles mais próximos da elaboração, execução e gestão da política pública que os representantes eleitos, mesmo os do poder executivo. Este modelo é extremamente simplista por considerar como única fonte de poder o comando oriundo da cúpula do poder executivo, desconhecendo o papel de inúmeros outros atores, além da natureza complexa e multifacetada da racionalidade humana, impossível de reduzir ao simples desejo de reprodução imediata (neste caso - a reeleição).

A distribuição dos investimentos aparentemente apresenta uma relação mais íntima com a disponibilidade de recursos de financiamento, como pode-se observar no Gráfico 2. O volume de recursos aplicado na região sudeste por parte do sistema nacional de financiamento do setor - o PLANASA, é apresentado no Gráfico incluindo dados retirado de Najar (1991). Podemos observar uma certa semelhança do perfil de financiamentos no período 1975-84 (mesmo incluindo outros espaços da região sudeste) e a evolução dos contratos de obras e serviços de engenharia para a região metropolitana do Rio de Janeiro, especialmente o declínio dos investimentos a partir de 1979-80.¹⁸ Infelizmente não dispomos de informações sistematizadas sobre os recursos federais aplicados no setor a partir de 1985. É de se acreditar, entretanto que não tenham representado volume expressivo, visto que o órgão federal responsável pelo financiamento entrava então na fase final de sua crise, que desembocaria em sua extinção em 1986. A retomada dos investimentos em 1986 e 1987, portanto, ocorreu à revelia dos recursos federais, e tudo leva a crer que financiada com recursos próprios da companhia e com recursos de outras fontes, como sugerido por Moura et al (1991).

Outra informação interessante com relação à entrada de recursos na empresa diz respeito aos dados dos contratos entre órgãos financiadores do setor e a companhia de saneamento analisados por Marques (1993a e 1996a). Os contratos de financiamento totalizaram 733 milhões de dólares americanos entre 1975 e 1991, valor que já inclui a contrapartida dos empréstimos e portanto elevados recursos da própria empresa. Comparando este total com o referente aos contratos de obras e serviços, podemos observar que 73 % dos valores financiados entre 1975 e 1991 (período coincidente dos dois estudos) viraram obra ou serviço. Esta proporção sobe para 83 % se defasarmos as duas séries em um ano de forma a considerar os trâmites administrativos envolvidos na contratação das empresas privadas (investimentos de 1976 a 1992 e financiamentos de 1975 a 1991). Estas informações apontam uma alta proporção de contratos de financiamento transformados em investimentos concretos, embora 17 % do valor não tenha se efetivado.

¹⁷ Como a informação visual neste caso se apresenta bastante complicada pela grande quantidade de eleições e posses, especialmente depois de 1982, testamos o argumento através de regressões utilizando variáveis dummy para eleições de cada nível, incluindo ainda os recursos repassados do nível federal para a companhia estadual. Nenhum dos coeficientes dos vários modelos utilizados apresentou significância estatística, nem mesmo quando controlado por tipo de cenário eleitoral.

¹⁸ Assim como no caso das eleições, as regressões realizadas considerando os investimentos como função dos financiamentos e do repasses dos órgãos financiadores não apresentaram coeficientes significativos estatisticamente, tanto para 5 como para 10 % de confiabilidade.

Ao longo do tempo, no entanto, podemos observar grande oscilação da relação entre os dois perfis, havendo diversos anos, como 1977, 1978 e 1987 durante os quais a Cedae investiu mais do que captou.

Com relação ao escopo das obras realizadas durante o período, a maioria dos contratos disse respeito a água - 48 %, um pouco menos disse respeito a esgotamento sanitário - 41 %, 11% apresentou escopo não especificado e quase 1 % teve 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 a nível nacional em estudos como Najjar (1991) e Fizson (1990). Além disto, vale destacar que ao contrário do preconizado pela literatura, os investimentos em esgotos já eram quase iguais aos em água mesmo no início do período, e a distância entre os investimentos com os dois escopos se manteve apesar da dinâmica dos dois perfis ser bastante diversa. O perfil 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.

Os espaços da metrópole e os investimentos

A Tabela 1 apresenta os valores dos investimentos per capita por grupos de unidades espaciais. Os grupos tem por objetivo estruturar a apresentação dos investimentos permitindo uma economia de informações e facilitando a visualização sem introduzir nenhum viés na análise. Para que não tivéssemos de lançar mão de um modelo espacial definido a priori a partir de pressupostos com relação à forma urbana ou ao crescimento metropolitano, construímos uma base espacial agrupando municípios e regiões administrativas a partir da semelhança entre suas populações medida por indicadores sociais produzidos com os dados dos censos demográficos de 1980 e 1991.¹⁹

Os grupos constituem espaços moderadamente homogêneos considerando a escala de análise e os objetivos da classificação, onde podemos encontrar características sócio-econômicas moderadamente assemelhadas.²⁰ Foram delimitados oito grupos, aos quais somamos um reunindo as favelas, visto que estas foram objeto de uma política de saneamento específica. Os grupos produzidos aqui diferem dos construídos em Marques (1993a e 1993b) e alterados em Marques e Najjar (1995). Isto se deve a que na construção daqueles agrupamentos foram utilizados 3 e 4 indicadores respectivamente, todos referentes ao censo de 1980, enquanto na construção dos apresentados aqui levamos em conta 10 indicadores para o censo de 1980 controlados por 9 indicadores referentes ao censo de 1991. Os grupos incluem respectivamente as seguintes unidades caracterizadas de forma sucinta e apresentados no mapa 1:

Grupo 1: Espaço rural de baixíssima renda, alta taxa de analfabetismo, alto crescimento demográfico na última década e serviços urbanos precários - Maricá, Itaguaí, Mangaratiba e Itaboraí. Em 1991 as unidades mantinham basicamente as mesmas características de 1980. Este grupo será denominado espaço rural.

Grupo 2: Espaço de baixíssima renda, alta taxa de analfabetismo, alto crescimento demográfico na última década e baixíssima cobertura de serviços urbanos - Nova Iguaçu, Nilópolis, São João de Meriti, Duque de Caxias, Magé, São Gonçalo e Paracambi. Em 1991 as unidades mantinham basicamente as mesmas características de 1980. Denominada de periferia metropolitana.

Grupo 3: Espaço de baixa renda, baixa taxa de analfabetismo, alto crescimento demográfico na última década e baixa cobertura de serviços urbanos - Bangu, Anchieta, Jacarepaguá, Campo Grande e Santa Cruz. As unidades deste grupo mantinham basicamente as mesmas características em 1991 que em 1980. Estas unidades, todas localizadas no interior do Município do Rio de Janeiro, apresentam características de

¹⁹ Ver a metodologia ao final do artigo. Para maior detalhamento, cf. Marques (no prelo), Marques (1993b) e Marques e Najjar (1995).

²⁰ Dentre as inúmeras dificuldades metodológicas na produção deste tipo de base está o fato de que entre os censos, o IBGE (orgão responsável pelo recenseamento) alterou os limites de diversas unidades espaciais no interior do município do Rio de Janeiro. Estas alterações, descobertas e mapeadas por Najjar et al. (1996), dificultam e em alguns casos impossibilitam qualquer comparação de unidades. No entanto, não acreditamos estar introduzindo viés na análise com o seu uso, já que as unidades são utilizadas aqui meramente como base para a distribuição dos investimentos, e que os dados do Censo de 1991 não foram utilizados com o mesmo peso dos referentes ao censo de 1980, mas apenas para controlar por possíveis mudanças significativas no conteúdo social de cada espaço.

área periférica, embora não idênticas às das unidades do grupo anterior. Por esta razão, este grupo será denominado periferia do município do Rio de Janeiro.

Grupo 4: Espaço de baixa renda, baixa taxa de analfabetismo, baixo crescimento demográfico na última década e boa cobertura de serviços urbanos - São Cristovão, Ramos, Penha, Irajá, Madureira. As unidades em 1991 apresentavam as mesmas características que em 1980, exceto o crescimento populacional, que foi ainda mais reduzido, e em algumas unidades negativo durante a última década. Este grupo será denominado de espaço pobre, de ocupação antiga com serviços urbanos.

Grupo 5: Espaço de média renda, média taxa de analfabetismo, crescimento demográfico na década anterior negativo e boa situação de serviços urbanos - Portuária, Rio Comprido e Centro. As unidades deste grupo mantinham basicamente as mesmas características em 1991 que em 1980. Este grupo será denominado de áreas centrais.

Grupo 6: Espaço de renda média, baixa taxa de analfabetismo e boa situação de serviços - Niterói, Ilha do Governador e Méier/Engenho Novo. As unidades apresentaram na década de 1970 crescimento demográfico diversificado, de alto (Ilha do Governador) a baixo (Méier e Engenho Novo). Em 1991 todas as taxas de crescimento na década se reduziram, aproximando a situação de todas as unidades. Este grupo será denominado de espaço das classes médias.

Grupo 7: Espaço de média e alta renda, baixíssima taxa de analfabetismo, baixo crescimento demográfico na última década e ótima situação de serviços urbanos - Tijuca/Vila Isabel, Santa Teresa, Botafogo, Copacabana e Lagoa. As unidades deste grupo mantinham basicamente as mesmas características em 1991. Este grupo será denominado espaço das classes altas.

Grupo 8: Espaço de alta renda, alta taxa de analfabetismo, alto crescimento demográfico na última década e baixa cobertura de serviços urbanos - Barra da Tijuca. A Barra aumentou sua renda relativa, reduziu significativamente a taxa de analfabetismo, manteve crescimento demográfico expressivo (o maior da metrópole na década de 1980) e melhorou as coberturas de serviços urbanos. A mudança nos indicadores comprova o intenso processo de elitização da região na década. Este espaço será denominado espaço de expansão das classes altas.

Grupo 9: Favelas.

O Gráfico 3 apresenta os valores dos investimentos totais per capita por grupo já incluindo os investimentos distribuídos. Podemos observar que os grupos periféricos (2 e 3), o espaço de expansão das classes altas e os espaços das classes altas e médias (8, 6 e 7) foram os de maiores investimentos totais, com respectivamente 22, 18, 18, 15 e 12 % do total. Como já ressaltado por Marques (1993a e 1996a) no que diz respeito aos contratos de financiamento, espaços habitados por população de baixa e alta renda receberam aproximadamente o mesmo volume de recursos per capita, cerca de 45% do total. Esta informação novamente vai contra a maior parte dos argumentos presentes na literatura sobre as políticas públicas urbanas no Brasil e no Rio de Janeiro em particular. Em primeiro lugar porque a região de maiores investimentos ao longo de todo o período foi a região tradicionalmente considerada como a periferia da metrópole carioca (grupo 2). A literatura tem denominado de periferias locais desassistidas de serviços públicos, habitados por população de renda baixa com inserção precária no mercado de trabalho e baixa escolaridade. Segundo a maioria dos estudos presentes na literatura, estes espaços não seriam objeto de investimentos expressivos. Mais precisamente, estes espaços só teriam passado a fazer parte dos fluxos de investimentos públicos de forma recente, com a volta das disputas eleitorais e com a disseminação de movimentos sociais com reivindicações ligadas às condições de vida urbana.

As informações apresentadas na Tabela 1 e nos Gráficos 4 e 5 indicam que este grupo de unidades espaciais já vinha sendo objeto de investimentos expressivos na segunda metade dos anos 1970. Embora o pico dos investimentos ocorra em 1987 (como de resto na maioria das unidades), os anos de 1976, 77, 78 e 80 já apresentavam investimentos, todos acima de 10 US\$/Hab. Se observamos as informações por grupos de anos (Tabela 1) podemos notar um patamar estável elevado entre 1975 e 1984, um crescimento no período 1985-89 e uma queda para valores baixos no período 1989-94. Os perfis de investimentos fragilizam as hipóteses que tentam explicar a democratização dos investimentos em direção à periferia como produto da

ação de movimentos sociais urbanos em um contexto de abertura crescente. Esta tendência já havia sido observada em Marques (1993a) e (1996a) com relação aos contratos de financiamento, mas fica aqui muito melhor caracterizada com relação aos contratos de obra, mais próximos da política realmente executada. Vale ressaltar que a descoberta destes investimentos não permite caracterizar aqueles espaços periféricos como bem providos de infra-estrutura urbana, visto que os indicadores de cobertura demonstram situação bastante precária, parte da própria definição dos grupos das periferias (2 e 3). Apesar de presentes, os investimentos aqui apontados não chegaram a reverter a situação de abandono vivida por aquelas regiões ao longo de décadas.

As informações do grupo 9 indicam que apesar das favelas terem recebido investimentos, estes não merecem destaque no cômputo geral da metrópole (5 % do total do período). Estudos recentes, inclusive Marques (1993) ressaltaram um grande volume de recursos destinado a infra-estrutura urbana em favelas no Rio de Janeiro. Naquele estudo, as informações de contratos de financiamento indicaram uma posição de destaque para as favelas, e a discrepância com os dados presentes aqui pode ser explicada porque contratos importantes e vultuosos referentes a áreas faveladas não se transformaram em obras e serviços de engenharia, ou foram reprogramados para obras em outras regiões da cidade. O perfil das favelas é bastante particular, com praticamente nenhum investimento até 1981 e depois de 1988. Entre 1981 e 1988 as favelas receberam valores que para o seu patamar histórico são altos, mas que para o cômputo geral da região metropolitana são de reduzidos a médios - de 5 a 20 US\$/Hab.

Assim como no caso das periferias, o perfil das favelas descaracteriza as explicações dos investimentos urbanos presentes na literatura centrados nos movimentos sociais e na redemocratização. Por um lado, se foi o ambiente democrático que colocou em novo patamar os investimentos de regiões habitadas por população de baixa renda, os investimentos em favelas não deveriam cair a praticamente zero a partir de 1981. Por outro lado, se é a ação dos movimentos sociais urbanos em um ambiente crescentemente democrático que explica os investimentos, as periferias, em especial a Baixada Fluminense e São Gonçalo não deveriam apresentar investimentos elevados já no final da década de 1970.

O contraponto dos investimentos nos espaços periféricos e nas favelas diz respeito às inversões nos espaços das classes médias, altas e de expansão das classes altas (6, 7 e 8), espaços habitados por população de renda bem mais elevada e objeto de intenso processo de valorização imobiliária. Estes grupos foram objeto de cerca de 45 % do total de investimentos. Este volume de recursos certamente apresentou impacto mais significativo do que o destinado às regiões periféricas, uma vez que ao contrário daquelas, as áreas habitadas pela população de maior renda vem sendo objeto de investimentos de vulto desde o início da preocupação sanitária, como descrito por Marques (1996b). Vale destacar de forma mais detalhada a particularidade de cada um dos espaços de renda média e alta.

O grupo 6 é habitado por população de média renda e alta escolaridade tendo acesso a coberturas elevadas de serviços urbanos. Este grupo apresenta um perfil até certo ponto complementar ao do grupo 7, composto da zona sul e da Tijuca/Vila Isabel. O espaço das classes médias apresenta investimento extremamente concentrado em 1977, com inversões de médias a baixas em 1975, 76, 78, 87, 88 e 90. Os recursos se concentram nas obras realizadas nos sistemas de água e esgotos de Niterói na segunda metade da década de 1970, que dão ao grupo a posição de maior destaque no período 1975-79 como pode ser observado no Gráfico 5.

Ainda no Gráfico 5 podemos observar o grupo 7, que inclui a zona sul do Rio de Janeiro e a Tijuca/Vila Isabel. Esta região apresentou patamar baixo e médio do final da década de 1970 até 1987 (com exceção de 1976), e patamares médio e elevado a partir de 1987. Na verdade, o grupo da zona sul é o que apresenta maior regularidade durante todo o período estudado, com tendência de elevação ao longo do período como pode ser observado na Tabela 1. O total geral da região é o segundo maior da região metropolitana, sendo superado apenas pela Barra da Tijuca. Não por coincidência, são estas as duas regiões habitadas pela população de renda mais alta e objeto de mais intenso processo de valorização fundiária e imobiliária, como destacado por autores como Ribeiro (1991).

O grupo 8 correspondente à Barra da Tijuca apresenta perfil bastante particular dentre todos da região metropolitana. Até 1986 tem valores praticamente iguais a zero. Entre 1986 e 1988 apresenta elevação significativa, sendo que em 1987 recebe os maiores valores per capita de todo o período em qualquer

espaço. A partir daí volta ao patamar zero com exceção do ano de 1991 quando recebe investimentos de valor médio. A Barra da Tijuca durante a década de 1980 se caracterizou como principal espaço de valorização para o grande capital imobiliário de incorporação em um ambiente de intensa elitização na produção das unidades comercializadas, com aumento dos valores médios, metragem quadrada e número de dormitórios. Este espaço foi objeto de 18 % do total de recursos contratados, volume extremamente elevado se considerarmos que a ocupação da região é bastante recente. Neste particular, as informações dos investimentos confirmam a literatura sobre o urbano, destacando a utilização da política de infra-estrutura para potencializar a valorização de espaços urbanos em processo de produção.

Vale destacar que a elevação explosiva dos investimentos per capita do grupo ocorreu mesmo com a população da unidade tendo quadruplicado durante a década de 1980. A ocupação da Barra da Tijuca é extremamente recente, sendo sua população de apenas 24000 habitantes em 1980 e chegando a cerca de 100.000 habitantes em 1991. Apesar de regiões da Baixada Fluminense já estarem intensamente ocupadas nas décadas de 1930 e 40, vieram a receber os primeiros investimentos pelo menos 40 anos depois, no final da década de 1970.

Os contratistas e a política

Durante o período estudado 161 empresas venceram licitações de obras e serviços de engenharia. A concentração nas vitórias destas empresas foi muito significativa. A média geral foi de cerca de 4 contratos por empresa, mas apenas 37 empresas (23% do número total) obtiveram 4 ou mais contratos. A média de valor total (soma de todos os contratos ganhos) foi de cerca de 4 milhões de dólares americanos, e apenas 33 empresas somaram vitórias iguais ou superiores a este valor. As 45 empresas com mais vitórias (27% do total de empresas) venceram 88 % do valor total, as 9 empresas com maior valor em vitórias (3 % do total) obtiveram 31 % do valor total, e a empresa mais importante (0,6 % do número de empresas) ficou com 9 % do valor, vencendo 57 licitações em uma média de quase três por ano. A Tabela 2 apresenta um resumo da evolução dos valores das vitórias para as 45 mais importantes empresas.

A análise da distribuição das vitórias permite dividir o universo de empresas em três grupos segundo o volume de vitórias. O primeiro, que engloba a esmagadora maioria dos vencedores envolve empresas com pequenos valores e poucas vitórias. Do total, 106 empresas (cerca de 66%) venceram apenas uma ou duas licitações, a maior parte delas de pequenos valores. Estas empresas foram consideradas como pouco importantes para a caracterização da política de saneamento e para a explicação do padrão de intermediação de interesses nela presente.

O segundo grupo inclui as empresas com muitas vitórias de pequeno valor, normalmente concentradas em um certo tipo de obra ou serviço. Este grupo engloba ao todo 6 empresas que, embora localizadas fora da lista das 45 maiores, venceram 6 ou mais contratos (50 % a mais do que a média geral dos contratantes). São elas: A.Q. Pereira Saneamento, B.S. Engenharia, Construtora Brascom, I.E.C. Instalações e Engenharia de Corrosão, Sane - Saneamento e Engenharia e Subaquática Engenharia. Estas empresas provavelmente não apresentam importância para a explicação da política como um todo, embora provavelmente sejam de interesse para o estudo de aspectos específicos da política, como os ligados aos serviços de manutenção e desobstrução de redes, construção de tubulações submarinas etc. Como estes aspectos não são trabalhados no presente artigo, não voltaremos a elas.

Em um terceiro e último grupo podemos incluir as empresas com valores totais altos e muito altos, englobando as 45 empresas mais importantes. A fronteira deste grupo é definida por um degrau com relação aos valores totais de vitórias. Da mesma forma, no interior do grupo observamos um nítido degrau entre as empresas de ordem 18 e 19, a partir da qual o número de anos com vitórias cai significativamente. Dentre as empresas com valores elevados, portanto, destacamos as 18 primeiras, denominadas por nós muito grandes. Embora a pesquisa tenha levantado informações relativas a todas as empresas grandes, as muito grandes merecem destaque no que diz respeito ao estudo da rede de relações e do padrão de intermediação de interesses, a ser completado na próxima etapa da pesquisa.

No Gráfico 6 podemos observar a evolução comparativa dos valores pagos a empresas muito grandes e a empresas em geral. Podemos observar que a distância entre as duas curvas do gráfico aumenta nos anos de

maior volume de recursos, indicando que é nos períodos de sobra de recursos que as médias e pequenas conseguem competir e obter contratos. Quando os valores escasseiam, as grandes e muito grandes aumentam a sua proporção relativa, vencendo uma maior proporção de contratos.

O Gráfico 7 apresenta informações interessantes que complementam os dados sobre a concentração de contratos por empresas. Os dados se referem a um indicador produzido para esta análise que mede a desconcentração de contratos, indicando se naquele ano os contratos assinados foram concentrados ou desconcentrados em certo número de empresas. O gráfico indica uma desconcentração crescente ao longo do período estudado, independentemente dos valores totais investidos no ano. Isto indica que a política de saneamento no Rio de Janeiro tem desconcentrado as vitórias de empresas de forma contínua, embora nos anos de menor volume de recursos as vitórias fiquem mais concentradas, como indicou o Gráfico 6. É interessante observar que apesar da existência de sólida tendência anterior de desconcentração dos contratos, as mudanças institucionais de 1986 parecem ter exercido efeito significativo no aprofundamento e sistematização da tendência.

Uma das questões mais relevantes com relação à distribuição das vitórias das empresas diz respeito aos ciclos temporais e espaciais de suas vitórias. Com relação à distribuição temporal, espacial e de escopo das empresas podemos notar a existência de cinco perfis distintos de participação em licitações, observáveis na Tabela 2.

O primeiro e mais importante deles engloba a Yamagata (a 1^a), a Itapema Construções e Saneamento (2^a) e a Construtora Queiroz Gaivão (12^a). Estas empresas apresentam inúmeras obras pulverizadas e dispersas e ao mesmo tempo algumas obras de valor alto concentradas no espaço. O valor total é produto não apenas das obras concentradas, mas também do grande volume de contratos. No caso da Yamagata, campeã tanto do valor total como também de número de contratos (no total 57 contratos, cerca de 14 vezes a média geral das empresas), as obras incluem praticamente todos os espaços da região metropolitana e tipos de obra: sistemas de produção nas estações de tratamento do Guandu e do Laranjal e obras de rede na zona sul, na zona oeste, na Baixada Fluminense e em favelas. A Itapema, além de obras dispersas, apresenta uma obra de vulto com contrato de valor extremamente alto localizado na ampliação da estação de tratamento de esgotos da Penha em 1977. É interessante observar que a Construtora Itapema apresenta um perfil muito singular, recebendo um total de 45 milhões de dólares mas estando presente em apenas seis anos do total de vinte, todos em seqüência ao início imediato do período entre 1975 e 1982. A Construtora Queiroz Gaivão associou contratos de alto valor concentrados em obras de produção no Guandu e redes em Niterói e São Gonçalo com inúmeros contratos em favelas durante o ano de 1984.

Um segundo grupo engloba as empresas Fercon (3^a), Flauhaber (4^a), Sit - Sociedade de Instalações Técnicas (7^a), Construtora Anápolis (9^a), Engenharia, Representações e Comércio - Erco (17^a), Soumayer (11^a) e Soma (18^a) que apresentam seus valores distribuídos por grande quantidade de contratos médios. Neste grupo o que caracteriza as empresas é o grande número de contratos - todas tem mais de 20 vitórias e muito pouca variação entre os valores dos contratos. As intervenções estiveram associadas a obras de produção e adução, mas principalmente a obras de redes, tanto de esgotos como de água. É interessante destacar que as empresas deste grupo apresentam valores dispersos em grande número de obras, mas concentração espacial de obras nas regiões menos valorizadas da metrópole. A empresa Erco é a única a apresentar uma proporção significativa de suas vitórias na Barra da Tijuca e na Zona Sul (cerca de 50%).

O terceiro grupo inclui as empresas Companhia de Engenharia e Administração do Anil (13^a) e Collet and Sons (5^a), que apresentam muitos contratos (de 15 a 20), com poucos valores muito altos e muitos de valores médios e baixos. Os contratos de alto valor são responsáveis pelo maior parte dos valores do perfil. A empresa Collet and Sons não apresenta concentração espacial expressiva, realizando obras de produção, redes e estações de tratamento em Niterói, nos subúrbios e em Jacarepaguá. A Companhia de Engenharia e Administração do Anil, ao contrário, apresenta concentração dos contratos bastante clara nos municípios da Baixada Fluminense.

Em um quarto e último grupo aparecem as empresas com valores concentrados em poucos contratos com valores altos e médios. O número de contratos neste caso não é muito elevado (menos de 10) e a variação dentre os valores dos contratos de uma empresa é pequena. Neste grupo incluímos a Empresa Carioca (8^a), a H. Guedes, a Transpavi, a Serveng-Civilisan, a Andrade Gutierrez (14^a) e a Christiani-Nielsen (10^a).

Encontramos neste grupo a maior proporção de empresas que tradicionalmente atuam fora do setor saneamento, seja em obras de edificação (Serveng-Civilisan e Empresa Carioca) ou em obras viárias e intensivas em pavimentação (H. Guedes, Andrade Gutierrez e Christiani-Nielsen). Dentre as empresas de grande porte presentes a nível nacional em obras de vulto encontramos apenas três na lista das vencedoras, sendo duas pertencentes a este grupo - a Andrade Gutierrez com 14,9 milhões de dólares em seu único contrato e Christiani-Nielsen com 4 vitórias somando 19,7 milhões de dólares.²¹

Os investimentos e a literatura do urbano

Os perfis de investimentos e a distribuição por empresas permitem, ao mesmo tempo que resumimos as tendências observadas, tecer diversas considerações sobre as explicações correntes sobre o Estado e as políticas públicas urbanas, especialmente no Brasil e no Rio de Janeiro recentes.

Primeiro é necessário ressaltar aqui novamente que nenhum dos perfis individuais de espaços ou grupos coincide ou mesmo se assemelha ao ritmo do acontecimento de eleições como gostaria em determinados momentos autores como Fizon (1990) ou Ames (1987). Este fato, já destacado anteriormente com relação ao perfil geral dos investimentos, desqualifica a hipótese que associa de forma estreita as políticas públicas urbanas e com os pleitos eleitorais.

Por outro lado, as explicações que associam diretamente os investimentos em infra-estrutura com a importância econômica das regiões da cidade para o capital em geral como a obra fundamental de Lojkin (1981) e em alguns momentos Fizon (1990), encontraram certa confirmação apenas nos investimentos realizados no Pólo Industrial de Santa Cruz no final da década de 1970 (Grupo 3). Estas explicações, no entanto são absolutamente insatisfatórias para dar conta de todos os demais investimentos na metrópole e especialmente do conjunto do perfil, e portanto na melhor das hipóteses iluminam um dos fenômenos presentes na produção das cidades.

Da mesma forma, análises como a da causação circular apresentada por Vetter (1975) e Vetter e Massena (1981), que relacionam os volumes de investimentos à população habitante de cada região da cidade, sua situação social e poder político potencial, foram confirmadas de maneira apenas parcial. O modelo pode dar conta dos investimentos elevados nos espaços habitados pela população de rendas média e alta, mas não das inversões realizadas já no final da década de 1970 na Baixada Fluminense, assim como dos investimentos em favelas. Sem dúvida alguma, existe uma lógica da causação em ação na produção da cidade - são os grupos de maior renda e melhor infra-estrutura que tem maior poder político e conseqüentemente recebem ainda mais investimentos em infra-estrutura. Esta situação ocorre menos durante governos democráticos, e sua importância como nexos explicativo deve ter diminuído ao longo do período. No entanto, nem mesmo esta distinção interna no período dá conta dos fenômenos observados aqui, visto que áreas periféricas como a Baixada Fluminense já recebiam investimentos de expressão durante os finais dos governos militares. O mecanismo da causação circular deve ser encarado como um dos processos em curso cuja ocorrência potencial é inversamente proporcional à politização dos processos de alocação dos investimentos públicos e da gestão da cidade.

Foram postas em cheque também as hipóteses de associação direta entre movimentos sociais/redemocratização/busca de legitimação e a elevação do patamar dos investimentos em áreas periféricas e favelas, presentes por exemplo em Castells (1983), Jacobi (1986) e até certo ponto em Marques (1993a). Isto em primeiro lugar porque o que pudemos observar com relação às áreas periféricas é que seu patamar de investimentos pouco mudou ao longo do período comparado com as outras unidades, e já era elevado na segunda metade da década de 1970. Por outro lado, se podemos dizer que as favelas tiveram seu patamar de investimentos significativamente elevado a partir de 1980, não chegaram a receber investimentos expressivos, para voltar a cair para praticamente zero a partir de 1989. Quando muito, este é um dos nexos causais possíveis para a explicação dos fenômenos relacionados com os perfis de investimentos.

²¹ A terceira empresa normalmente incluída entre as maiores do país incluída em nossa lista é a Mendes Jr, que apresenta volume e número de vitórias reduzido e pertence ao grupo das 45 maiores empresas.

Por outro lado, o elevado patamar de investimentos nas periferias no início do período não pode ser considerado como simples rebatimento de mudanças na conjuntura nacional no que diz respeito às políticas sociais em meados dos anos 1970. Segundo esta linha analítica, as eleições de 1974 e o II Plano Nacional de Desenvolvimento teriam redirecionado o eixo das políticas públicas, aumentando a proporção dos gastos nacionais destinados à área social e aproximando as políticas sociais de critérios mais redistributivos. Este raciocínio é suficiente para explicar as alterações nos perfis dos gastos do Plano Nacional de Saneamento (ver Gráfico 2 e Najar (1991)) e dos contratos de financiamento entre o BNH e a Cedae (ver Gráfico 3 e Marques (1993a)). No entanto, os investimentos aqui estudados só podem ser explicados parcialmente por grandes mudanças a nível nacional. O alto patamar de investimentos entre 1975 e 1984 nas periferias poderia ser resultado daquelas, mas restaria explicar porque as favelas no mesmo período continuaram em patamar igual a quase zero. Os acontecimentos a nível nacional devem necessariamente ser mediados pelos níveis locais responsáveis pela execução direta das políticas, e quando muito representam um dos nexos causais possíveis. Isto é especialmente verdadeiro para as políticas de infra-estrutura, que ao contrário de outras (como a de saúde, por exemplo), foram inteiramente implementadas por agências locais (no caso estaduais), ficando a participação federal circunscrita ao financiamento e à proposição de metas e padrões gerais de funcionamento.

Da mesma forma, as análises que tomam o processo de valorização com a própria cidade como o estruturador das ações do Estado, como os excelentes trabalhos de Lipietz (1974) e Harvey (1985), também foram confirmadas apenas em parte. Os espaços mais importantes para a valorização com a cidade - a zona sul e a Barra da Tijuca foram os mais beneficiados relativamente, especialmente o último. Como destacado anteriormente, a Barra representou a principal fronteira para a valorização do grande capital de incorporação em um cenário geral de elitização do mercado. Com toda a certeza, a dotação de infra-estrutura urbana para aquela região era estratégica para os promotores imobiliários, visto que a Barra era (e ainda é) vendida como um espaço livre, amplo, fresco e ecologicamente preservado. A não dotação de redes, especialmente de esgotos sanitários, significava um entrave ao processo de adensamento da região, aparentemente removido com os maiores investimentos per capita do período. No entanto, os altos patamares de investimentos nas periferias, e a elevação, mesmo que tímida, dos investimentos em favelas, não podem ser explicados se consideramos simplesmente a importância da região para os incorporadores.

Por fim estão em cheque as explicações que utilizam raciocínios de funcionalidade sistêmica para a cidade (e sociedade) capitalista como um todo por parte dos investimentos públicos em infra-estrutura. Não podemos encontrar um padrão identificável como seria de se esperar a partir dos modelos explicativos de Coelho (1985), Kowarick (1979) e até certo ponto de Jaramillo (1986). No último trabalho, de longe o mais completo e arguto olhar marxista sobre as latino-americanas, é possível identificar diversos tipos de causalidade, o que indicaria uma aceitação tácita da contingência dos resultados da luta pela apropriação da cidade. Ao fim e ao cabo, no entanto, a impressão geral é de sobredeterminação da luta política pela necessidade de reprodução do sistema como um todo, visto que tudo acaba acontecendo pelos imperativos gerais da acumulação.

Mesmo se adotássemos uma postura científica não informada por nenhum ponto de vista teórico, e explicássemos as ações do Estado em cada ocasião por um mecanismo causal diferente, restaria sem explicação o elevado patamar de investimento nas áreas periféricas observado já na segunda metade da década de 1970. A forma mais simples e ingênua de explicá-los seria se partíssemos da neutralidade técnica do planejamento das obras de engenharia. O próprio planejamento, no entanto, é produto e resultado do jogo de forças em torno das ações do Estado, em um campo estruturado por construções culturais e do simbólico produzidas pelas comunidades profissionais e grupos sociais envolvidos no setor, com destaque especial para os engenheiros.

A única forma de explicar completamente os investimentos do Estado é considerar que a execução de obras públicas interessa de uma forma especial a dois atores muito pouco considerados nos estudos sobre política pública urbanas. O primeiro deles é constituído pelos próprios agentes do Estado, entendidos tanto institucional como individualmente. Este ator tem sido considerado como secundário nas análises sobre as políticas públicas urbanas, e no máximo é apresentado como o executor de interesses de outros atores, usualmente capitais ou movimentos sociais urbanos. São poucos os estudos que consideram mesmo que

parcialmente os agentes estatais, dentre eles merecem destaque Bueno (1994), Watson (1992) e King (1987).

O segundo ator fundamental é o capital construtor das infra-estruturas urbanas, no caso as empresas privadas contratistas de obras de saneamento. Estes capitais tem interesse em expansões dos sistemas, especialmente intervenções que gerem obras de grande vulto e valor. De um modo geral, estas são as intervenções realizadas em áreas livres, sem urbanização ou valor histórico/ambiental relevante. A lucratividade aumenta principalmente quando se trata de sistemas longos, onde as redes chegam a grandes diâmetros e profundidades e devem ser utilizadas técnicas intensivas em equipamentos. Na região metropolitana do Rio de Janeiro, coincidentemente ou não, os melhores exemplos desta situação urbanística e topográfica ocorrem na Barra da Tijuca e na Baixada Fluminense, região que engloba a maior parte das unidades da eriferia metropolitana (Grupo 2).

Além destes, merecem destaque na preferência dos capitais contratistas os grandes equipamentos localizados - estações de tratamento, elevatórias e emissários, onde a concentração espacial permite a entrada de empresas de maior porte. Nada menos que 45 % do total investido na região metropolitana inteira no período foi aplicado em sistemas deste tipo. Uma parte significativa dos valores das empresas muito grandes veio de obras deste tipo, especialmente dentre as empresas de grande porte com penetração nas obras de construção pesada a nível nacional. Neste particular, vale ressaltar ainda que se existem empreiteiras de grande e muito grande porte realizando obras pulverizadas e de menor valor, não foi observada nenhuma de pequeno porte com obras de destaque em produção, adução ou tratamento.

Resta ainda explicar porque os investimentos nas periferias antecederam os nas favelas, apesar das mudanças do II PND atingirem a ambas, e das áreas faveladas apresentarem interesse eleitoral tão estratégico e movimentos sociais tão expressivos quanto as periferias no período. As favelas não despertam normalmente interesse especial para capitais contratistas de médio e grande porte, visto apresentarem condições físicas, sociais e fundiárias que dificultam a aplicação de maquinário e tornam mais moroso o andamento das obras. Além disto, suas obras são pequenas e pulverizadas espacialmente. Nos parece que a única forma convincente de se explicar o padrão de investimentos observado é se considerarmos que na virada dos 70 para os 80, no interior da burocracia da Cedae, grupos técnicos com novos pontos de vista começaram a surgir e assumir posições de nível de chefias intermediárias, e que em vista da heterogeneidade da periferia carioca, consideraram estratégico para sua reprodução ampliada como empresa e como burocracia técnica a expansão dos serviços para as periferias. De forma paralela e provavelmente articulada, a realização de obras de um determinado padrão interessava de forma central às empresas contratistas de obras públicas, o que pode acontecer nas regiões que se apresentavam como as mais novas frentes de investimentos de saneamento.

Anos mais tarde, posições similares às adotadas com relação aos investimentos na Baixada Fluminense se fortaleceram na disputa intra-burocrática pela necessidade de dar resposta a movimentos sociais crescentes operando em um ambiente cada vez mais democrático, onde a competição eleitoral gradativamente substituía a indicação de governantes nos vários níveis de governo. Este novo eixo de política em consolidação interessava de forma central às empresas contratistas, que poderiam naqueles espaços encontrar lucratividade especialmente elevada. Durante todo o período, as outras "lógicas" como gostaria Marques (1993a), ou mais precisamente as estratégias dos demais atores agiram de forma oscilante, e dependendo das diversas conjunturas, influenciaram a política.

A explicação completa dos investimentos observados e dos padrões de vitória dos capitais contratistas depende da consideração concomitante dos agentes estatais e dos capitais contratistas relacionados de forma complexa no interior da rede de relações da comunidade dos engenheiros. A construção desta explicação necessita da finalização da presente pesquisa, e apesar do caráter promissor dos resultados preliminares, não podemos adiantar aqui os resultados finais. O que podemos adiantar é que a rede da comunidade dos engenheiros não é uniforme, mas apresenta regiões de maior densidade, onde engenheiros estatais e privados pertencentes a determinadas gerações, círculos de relação e grupos políticos se conectam e interagem. Embora este ponto seja um dos muitos a detalhar com o andamento do restante da investigação, acreditamos que as relações entre indivíduos e agrupamentos, a sucessão temporal dos grupos políticos na companhia e especialmente as posições dos diretores de empresas privadas contratistas nesta rede explicam melhor do

que qualquer outra variável a proporção de vitórias alcançadas no universo de licitações. Da mesma forma, os deslocamentos na cultura institucional e técnica da política podem ser explicados através das relações entre grupos e gerações de engenheiros operando ao mesmo tempo dentro e fora do Estado.

Conclusão

A explicação dos diversos momentos da produção do urbano carioca no período passa pela análise dos atores presentes na cena urbana, e por se considerar o jogo político pela apropriação dos benefícios líquidos da urbanização como de resultado complexo e contingente. As forças políticas presentes no mecanismo da causação circular, a pressão dos movimentos e a esfera eleitoral, a pressão de grupos econômicos envolvidos com a produção da cidade e outras esferas de valorização aparecem então como estratégias potenciais de atores concretos identificáveis.

Neste sentido, as diversas explicações presentes na literatura estão todas parcialmente corretas, mas não conseguem dar conta de todos os fenômenos, seja pela não consideração de dois atores fundamentais - os capitais contratistas e o Estado, seja pela não adoção de uma perspectiva relacional, onde as relações dos atores e suas estratégias e posições estão no centro da análise. Isto não quer dizer que todos os atores tenham as mesmas possibilidades de vitória. Os diversos atores presentes apresentam poder muito desproporcional, e é possível hierarquizar suas chances de influir nos resultados das políticas públicas. Isto é especialmente verdadeiro para os capitais e o Estado, localizados estrategicamente na cadeia de produção e implementação das políticas e envolvidos necessariamente na execução de qualquer intervenção.

Metodologia

O trabalho com os investimentos teve origem em informações brutas de todos os contratos assinados pela companhia e empresas contratadas para executar serviços de engenharia obras e projetos - durante o período estudado. O levantamento foi realizado diretamente dos Diários Oficiais do Executivo do Estado do Rio de Janeiro de onde copiamos todas as informações ali publicados que diziam respeito a obras e serviços no período estudado. Este universo totalizou 3005 registros para todo o estado do Rio de Janeiro, sendo 627 registros referentes a obras novas na região metropolitana. O banco forneceu as seguintes informações: ano de assinatura, data da assinatura, No do contrato, descrição do que se tratava (extrato, aditamento etc.), valor, moeda do valor, empresa vencedora da licitação, localização da obra ou serviço, regiões beneficiadas, escopo do contrato (água, esgoto etc.), conteúdo descritivo da obra ou serviço (com todas as informações disponíveis) e informações administrativas presentes na publicação.

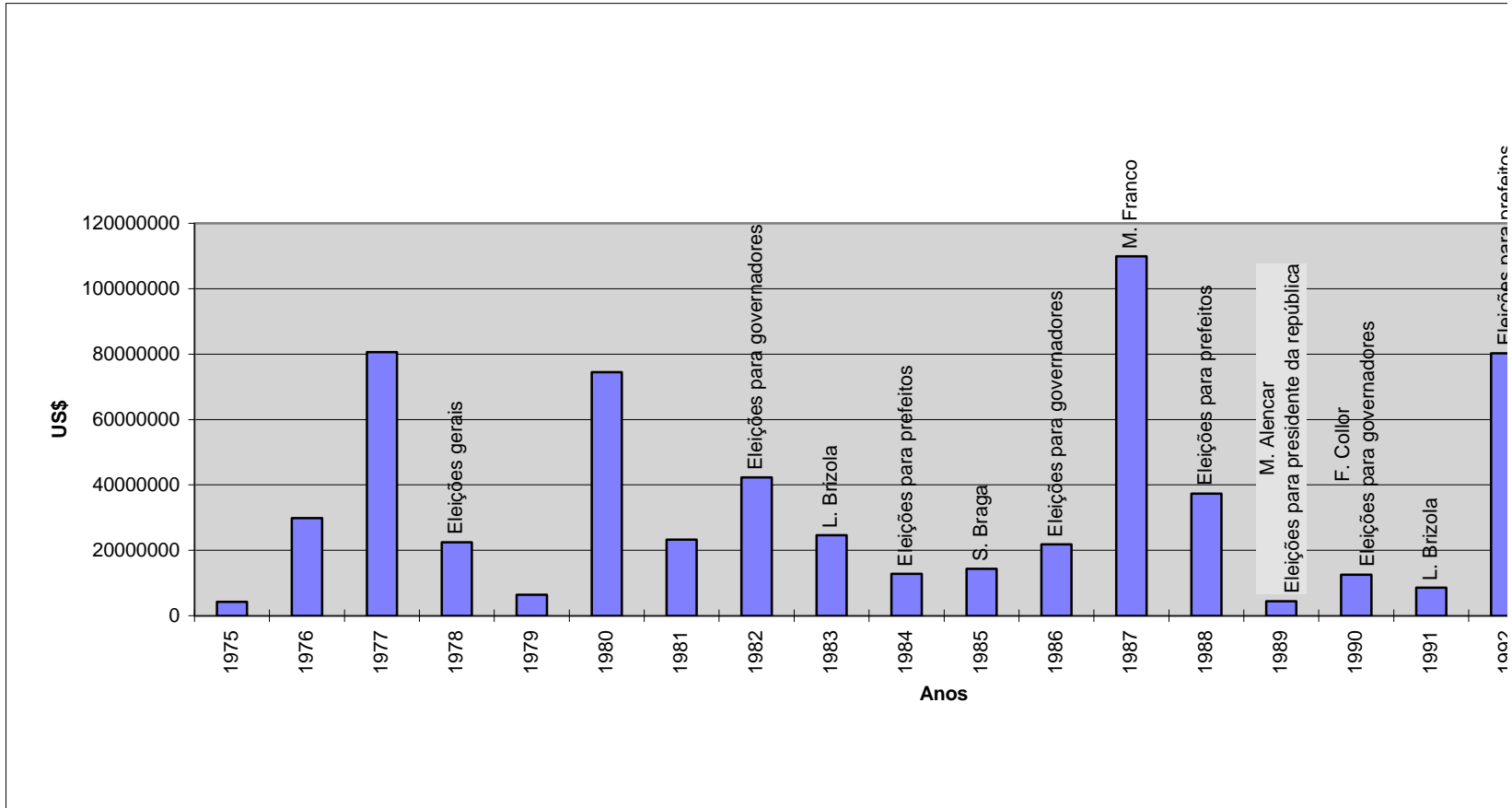
A partir das informações dos bancos foi realizada a atualização financeira do contratos e sua localização espacial em base produzida a partir de variáveis sócio-econômicas dos Censos demográficos. Esta base, apesar de não apresentar unidades completamente homogêneas internamente, nos permite com razoável precisão e concisão a descrição da política em suas características gerais. A partir das populações censitárias, interpolamos as populações das unidades espaciais para os anos do período de forma a calcular per capita.

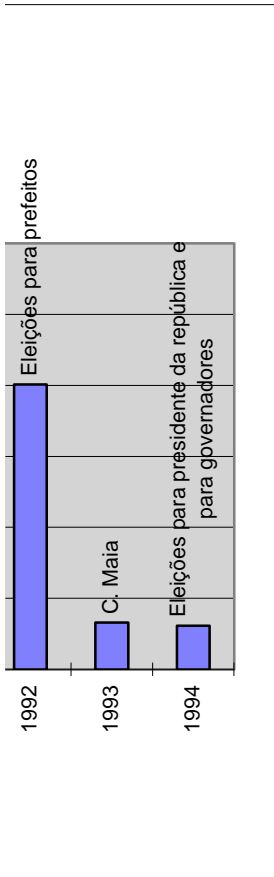
Bibliografia

- ABREU, M. 1987. A evolução urbana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar/IplanRio.
- AMENTA, E. e SKOCPOL, T. 1986. States and social policies. In: Annual Review of Soc. No 12.
- AMES, B. 1987. Political survival: Politicians and public policies in Latin America. Berkeley: University of California Press.
- BEZERRA, M. 1995. Corrupção: um estudo sobre poder político e relações pessoais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ANPOCS.
- BIER, A.; PAULANI, L. e MESSENERG, R. 1988. A crise do saneamento no Brasil: reforma tributária, uma falsa resposta. In: Pesquisa e Planejamento Econômico, 18(1).
- 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 (1).
- BRITO, A. 1995. Inovações nos modos de gestão dos serviços de saneamento básico na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Ippur/Ufrj: mimeo.
- BUENO, L. 1994. O saneamento na urbanização de São Paulo. Fau/USP: Dissertação de mestrado.
- BURIS, V. 1992. Elite policy-planning network in the United States. In: More, G. e Whitt, A. Research in politics and society. Vol 4: the political consequences of social networks.
- BURT, R. 1992. Structural holes: the social structure of competition. Cambridge: Harvard University Press.
- CASTELLS, M. 1983. A questão urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CAWSON, A. (org.). 1985. Organized interests and the state: studies in meso-corporatism. Nova York: Russel Sage Foundation.
- CCJE/UFRJ. 1987 Crise Urbana e privatização dos serviços urbanos. Anais do seminário. Rio de Janeiro: UFRJ.
- 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, Vol 8(23).
- DRAIBE, S. 1989. O welfare state no Brasil: características e perspectivas. In: Ciências Sociais Hoje - 1989. São Paulo: Anpocs.
- ELSTER, J. 1987. Marxismo, funcionalismo e teoria dos jogos. In: Lua Nova, No 17.
- 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.
- GIL-MEDIETA, J. e SCHMIDT, S. 1996. The political network in Mexico. In: Social Networks, No 18.
- GOULD, R. 1989. Power and social structure in community elites. In: Social Forces, Vol 68 (2).
- GRANOVETTER, M. 1973. The strength of weak ties. In: American Journal of Sociology. Vol 81 (6).
- GURR, T. e KING, D. 1987. The state and the city. Chicago: University of Chicago Press.
- 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.
- HAM, C. e HILL, M. 1993. The policy Process in the modern capitalist state. Hertfordshire:Harvester Whetsheaf.
- HARLOE, M. 1989. Marxismo, Estado e questão urbana: notas críticas a duas recentes teorias francesas. In: Espaço e Debates, No 28.
- HARVEY, D. 1980. Justiça Social e a Cidade. São Paulo: Hucitec.
- _____. 1985. The urbanization of capital. Oxford: Basil Blackwell.
- JACOBI, P. 1986. Equipamentos de consumo coletivo, demandas sociais e conquistas da cidadania. In: COVRE, M. de L. (org.). A Cidadania que não temos. São Paulo- Brasiliense.
- _____. 1989. Movimentos sociais e políticas públicas: demandas por saúde: São Paulo 1978-84. São Paulo: Ed Cortez.
- _____. 1993. Diferenciais de condições de vida na região metropolitana de São Paulo: aspectos sociais e ambientais. Trabalho apresentado no XVII Encontro da ANPOCS. Caxambu.
- JARAMILLO, S. 1986. Crise dos Meios de Consumo Coletivo Urbano e Capitalismo Periférico. In: Espaço e Debates, Vol 7 (18).
- 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 and Politics. Vol. 23 (4).
- 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.
- KING, D. 1987. The State, Capital and urban change in Britain. In: SMITH, M. e FEAGIN, J. The capitalist city. Cambridge: Basil Blackwell.
- KNOKE, D. 1990. Political networks: the structural perspective. New York: Cambridge University Press.

- _____. 1994. Networks of elite structure and decision making. In: WASSERMAN, S. e GALASKIEWCZ, J. (org.) Advances in social network analysis: research from the social and behavioral sciences. Newbury Park, CA: Russel Sage..
- KOWARICK, L. 1979. A Espoliacão Urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. 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.
- LAUMAN, E.; TAM, T.; HEINZ, J.; NELSON, R. e SALISBURY, R. 1992. The social organization of the Washington Establishment during the first Reagan administration. In: MORE, G. e WHITT, A. Research in politics and society. Vol 4: the political consequences of social networks.
- LAUMAN, E. e KNOKE, D. 1987. The organizational state: social choice in national policy domains. Madison: University of Wisconsin Press.
- LIPIETZ, A. 1974. Le tribut foncier urbain. Paris: Ed. Maspero.
- LOJKINE, J. 1981. O Estado capitalista e a questão urbana. São Paulo: Martins Fontes.
- MARICATO, E. 1987. Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Ed. Vozes.
- MARQUES, E. 1993. Desigualdades Sociais e Infra-Estrutura Urbana: A Produção dos Equipamentos de Saneamento no Rio de Janeiro. Dissertação de mestrado defendida no IPPUR/UFRJ.
- _____. 1993. O Rio de Janeiro e seus espaços. In: Cadernos IPPUR/UFRJ, Vol 7 (3).
- _____. 1996. Equipamentos de saneamento e desigualdades no espaço carioca. In: Cadernos de Saúde Pública, Vol.12 (2).
- _____. 1996. Da higiene à construção da cidade: a constituição do setor saneamento no Rio de Janeiro. In: Revista Manguinhos: História, Ciência e Saúde, Vol 2 (2).
- _____. 1997. Notas críticas sobre a literatura sobre Estado, atores políticos e políticas públicas. In: BIB - Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais. Vol (1).
- _____. no prelo. Os modelos espaciais como instrumento para o estudo dos fenômenos urbanos. In: NAJAR, A. e MARQUES, E. (org.) Saúde e espaço: questões metodológicas e técnicas emergentes. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- MARQUES, E. e NAJAR, A. 1995. Espaço e mortalidade no Rio de Janeiro da década de 80. Trabalho apresentado no VI Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação em planejamento Urbano e Regional (ANPUR) realizado em Brasília.
- 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.
- MIGDAL, J.; KOHLI, A. e SHUE, V. 1994. State power and social forces: domination and transformation in the third world. Cambridge: Cambridge University Press.
- MINTZ, B. e SCHWARTZ, M. 1981. Interlocking directorates and interest group formation. In: Annual Sociological Review. Vol 46.
- MIZRUCHI, M. e GALASKIEWCZ, J. 1994. Networks of interorganizational relations. In: WASSERMAN, S. e GALASKIEWCZ, J. (org.) Advances in social network analysis: advances from the social and behavioural sciences. Newbury Park, CA: Russel Sage..
- MOURA, A.; MELO, M. e LUBAMBO, C. 1991. O Banco Mundial e as políticas urbanas no Brasil: 1974/1990. Recife: Relatório de pesquisa Fundação Joaquim Nabuco-Fundação Ford.
- MULLER, P. 1985. Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. In: Revue Française de Science Politique, No 2.
- 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. Dissertação de mestrado defendida do IPPUR/UFRJ.
- NAJAR, A. e MELAMED, C. 1988. As políticas públicas e o saneamento: o Plano Nacional de Saneamento. Rio de Janeiro: mimeo.
- NAJAR, A. et al. 1996. Utilização de um SIG para o estudo da alteração dos limites político-administrativos do Município do Rio de Janeiro ao longo da década de 1980. In: Anais do Seminário Geoprocessamento: mitos e realidades. Rio de Janeiro: UFRJ/Clube de Engenharia.
- 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 (3).
- OLIVEIRA, J. e TEIXEIRA, S. 1985. (IM) Previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil. Petrópolis: Vozes.
- PINÇON-CHARLOT, M.; PRETECEILLE, E. e RENDU, P. 1986. Ségrégation Urbaine: Classes sociales et Equipement collectifs dans la région parisienne. Paris: Ed. Anthropos.
- PRETECEILLE, E. 1986. Políticas urbanas, equipamentos e serviços coletivos: elementos para um balanço das pesquisas. In: Espaço e Debates, Vol. 6 (18).

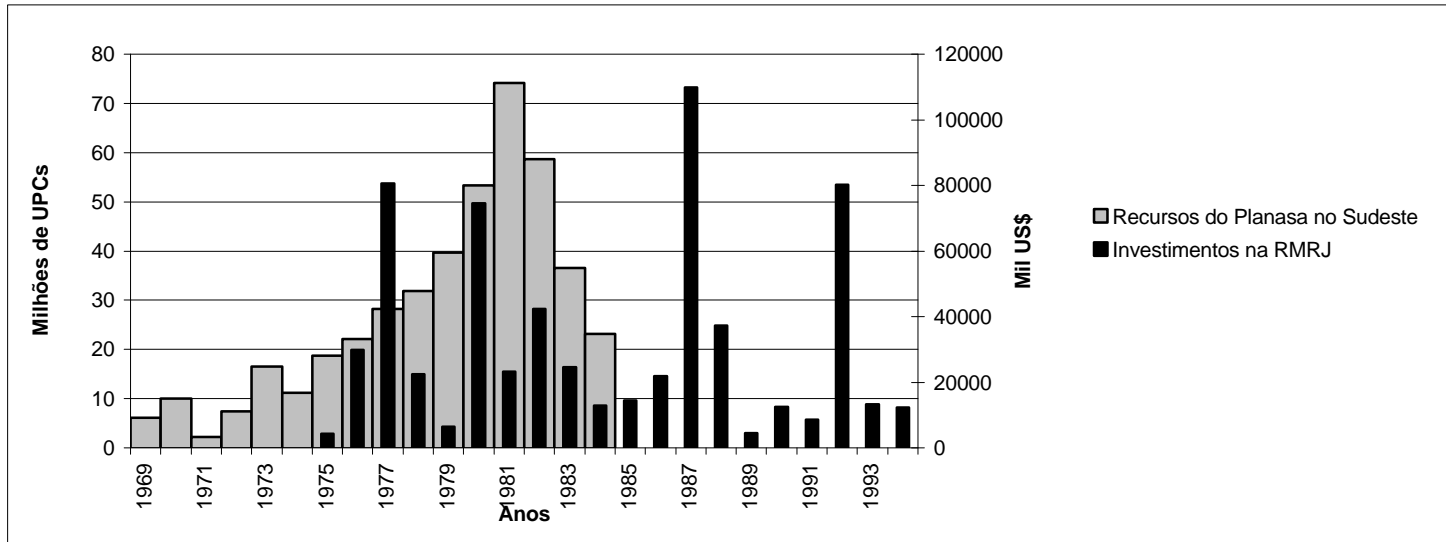
- PRZEWOSKI, A. 1990. State and the economy under capitalism. Chur: Harwood Ac.Publ.
- RANGEL, I. 1987. O Papel dos Serviços de Utilidade Pública. In: CCJE/UFRJ. Crise Urbana e Privatização dos Serviços Públicos. Rio de Janeiro: UFRJ.
- RIBEIRO, L. e LAGO, L. 1993. As novas polarizações sociais nas grandes metrópoles brasileiras: algumas hipóteses. Trabalho apresentado no XVII Encontro da ANPOCS. Caxambu.
- RIBEIRO, L. 1991. Incorporação Imobiliária: Características, Dinâmicas e Impasses. Rio de Janeiro: mimeo.
- _____. 1993. Reforma Urbana: Balanço teórico, avaliação e perspectivas. In: Anais do Seminário Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das brasileiras na crise. IPPUR/FASE.
- SANTOS, M. 1994. Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo. São Paulo: Hucitec/Educ.
- SANTOS, W.G. 1990. Discurso sobre o Objeto: uma Poética do Social. São Paulo: Companhia das Letras.
- SILVA, L. (org.) 1992. O que mostram os indicadores sociais sobre a pobreza na Década Perdida. Rio de Janeiro: IPEA.
- SCHWARTZ, M. (org.). 1987. The structure of power in America: the corporate elite as a ruling class. Nova Iorque: Holmes and Meier.
- SKOCPOL, T. 1985. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D. e SKOCPOL, T. (org.). Bringing the state back in. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 1992. Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States. Cambridge: Harvard University Press.
- _____. 1993. Formation de l'Etat et politiques sociales aux Etats-Unis. In: Actes de la recherche en sciences sociales, No 96-97.
- STEINMO, S.; THELEN, K. e LONGSTRETH, F. 1992. Structuring Politics: historical institucionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press.
- STINCHCOMBE, A. 1990. Information and organizations. Berkeley: University of California Press.
- TEIXEIRA, S. 1989. Reforma sanitária: em busca de uma teoria. São Paulo: Ed Cortêz.
- TELLES, P. 1994. História da engenharia no Brasil. Rio de Janeiro: Clube de Engenharia/Clavero.
- TILLY, C. 1992. Big structures, large processes and huge comparisons. Nova York: Russel Sage.
- _____. 1996. Coerção, capital e Estados europeus. São Paulo: Edusp.
- 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.
- _____. 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.; 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. e MASSENA, R. 1981. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infra-estrutura ? Uma teoria de causação circular. In: SILVA, L.(org.). Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra. Rio de Janeiro: Zahar.
- VETTER, D.; PINTO, D.; FRIEDRICH, D. 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).
- WATSON, G. 1992. Water and sanitation in São Paulo, Brazil: Successful strategies for service provision in low-income communities. Dissertação de mestrado defendida 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.
- Wерна, E. 1995. Urban management and intra-urban differentials in São Paulo. In: Habitat Intern., Vol. 19 (1).
- WHITE, H. 1992. Identity and control: a structural theory of social action. Princeton: Princeton University Press.

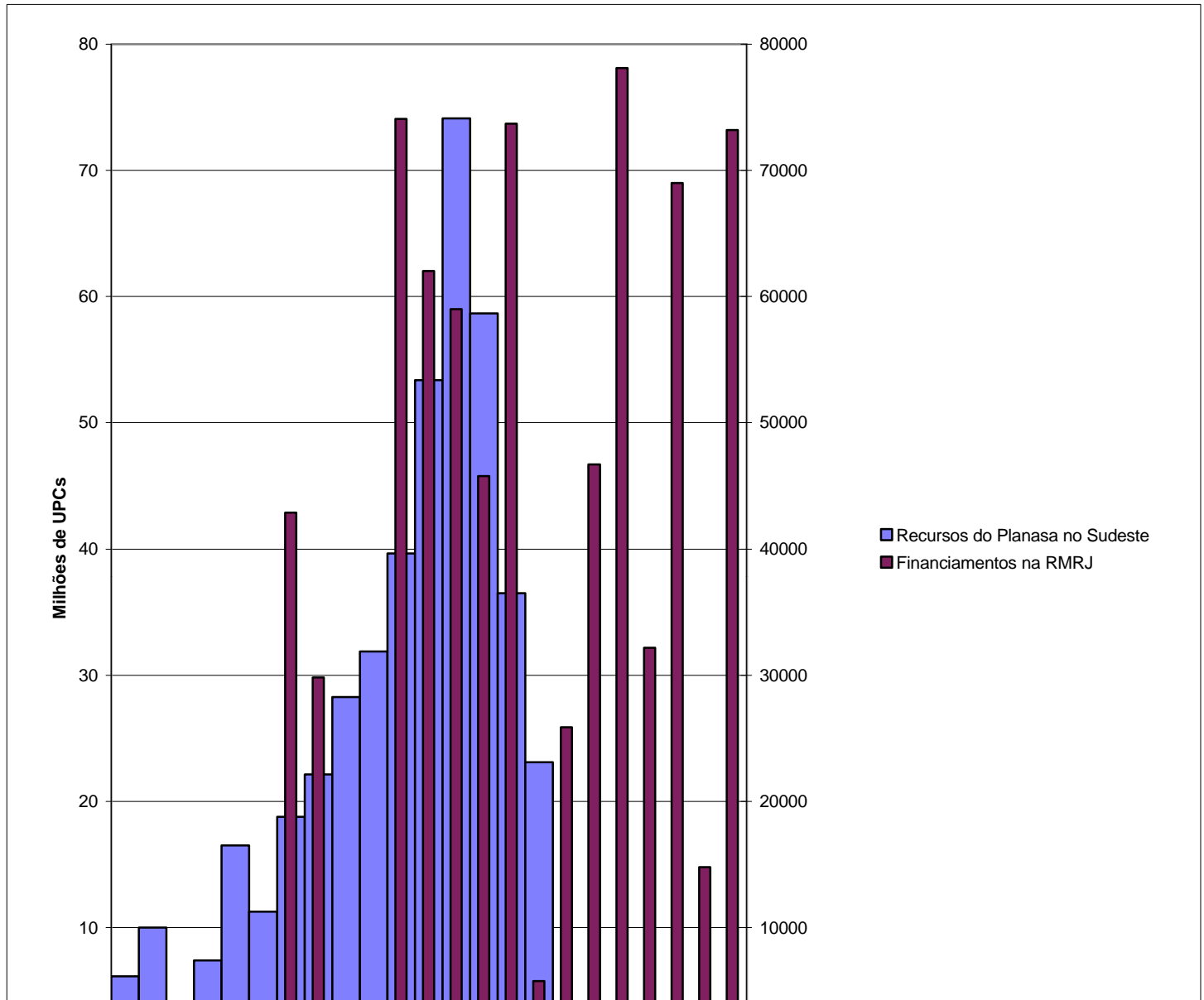


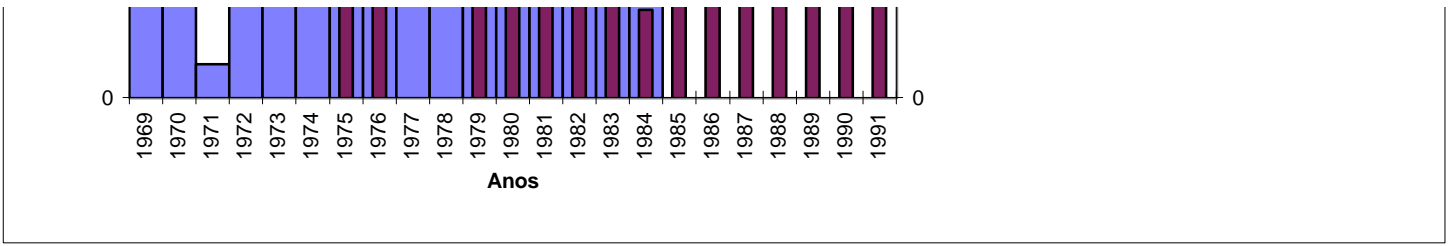


Plan 1

	Investimentos do Planasa (milhões de UPCs)			Inv. RMRJ (milh.US\$)	Financ. RMRJ (milh.US\$)
	água	esgotos	total	Total	
1969	6.12			6.12	
1970	9.57	0.43		10	
1971	1.99	0.21		2.2	
1972	4.2	3.19		7.39	
1973	12.53	3.99		16.52	
1974	5.46	5.78		11.24	
1975	13.46	5.3		18.76	4245.68
1976	17.56	4.57		22.13	29799.79
1977	21.56	6.69		28.25	80583.55
1978	20.56	11.31		31.87	22488.26
1979	20.74	18.9		39.64	6419.83
1980	33.71	19.66		53.37	74472.62
1981	45.63	28.51		74.14	23298.82
1982	32.44	26.22		58.66	42244.27
1983	23.02	13.49		36.51	24615.74
1984	15.43	7.66		23.09	12784.12
1985					14376.19
1986					21816.21
1987					109903.39
1988					37336.82
1989					4403.66
1990					12516.08
1991					8545.83
1992					80283.47
1993					13205.25
1994					12266.59







Relação entre os valores pagos
a empresas e os contratos de financiamento

EMPRA2

Ano	Número de empresas vencedoras	Número de contratos no ano	Empresas/contratos	Investimento total
1975	9	13	0.69	4245677.504
1976	16	30	0.53	29799786.84
1977	22	37	0.59	80583548.27
1978	22	44	0.50	22488259.99
1979	11	16	0.69	6419825.983
1980	27	47	0.57	74472624.05
1981	15	24	0.63	23298823.24
1982	23	41	0.56	42244274.49
1983	22	31	0.71	24615740.97
1984	18	50	0.36	12784117.05
1985	14	20	0.70	14376190.14
1986	17	24	0.71	21816208.27
1987	41	70	0.59	109903387.8
1988	43	61	0.70	37336824.42
1989	11	14	0.79	4385003.492
1990	14	17	0.82	12516079.97
1991	7	8	0.88	8545831.869
1992	29	32	0.91	80283472.6
1993	7	9	0.78	13205252.41
1994	31	37	0.84	12266585.5

EMPRA2

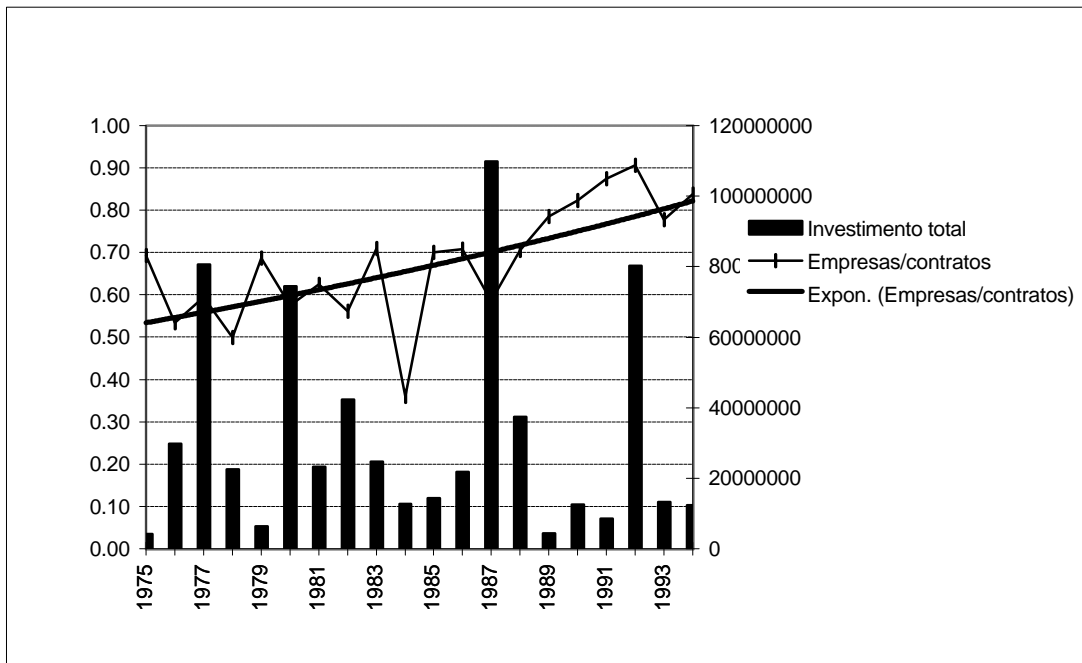


Tabela 2:
Valores das vitórias de empresas grandes

#	Companhias	Anos																	Total					
		1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991		1992	1993	1994		
45	construtora medeiros carvalho de alme	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.12	0.00	0.00	0.00	0.00	1.23	1.29	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.64
43	neu aerodinâmica ind. e comércio ltda	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.68	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.68
42	senarco s/a - engenharia e construçõe	0.00	0.00	0.42	0.90	0.00	0.00	0.00	1.43	0.00	0.00	0.00	0.00	0.19	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.93
40	spil - serviços técnicos de engenharia lt	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.74	0.27	0.00	0.46	0.00	0.46	0.00	0.24	0.00	0.24	0.00	1.22	0.00	0.00	2.98
40	fernandes reis engenharia e terraplanag	0.00	0.00	1.35	0.00	0.00	0.00	1.87	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.22
39	solar desmontes e terraplanagem ltda	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.37	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.37
38	j. madruca - construçõe e pavimentaçã	0.00	0.00	0.62	0.00	0.00	0.00	0.00	2.50	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.47	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.59
37	multiservice engenharia ltda	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.51	3.13	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.63
36	estacion engenharia s/a	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.82	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.82
35	concrejato - serviços técnicos de engin	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.53	1.54	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.97
34	terpassa terraplanagem, pavimentaçã e	0.00	0.00	0.62	0.84	0.58	0.58	0.83	0.00	0.47	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.92
33	stemag - engenharia e construçõe	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4.48	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4.48
32	construtora mendes junior s/a	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4.58	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4.58
31	proviza s/a ferramentas hidráulica e sa	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4.77	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4.77
30	terça construtora ltda	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.41	1.14	2.19	1.13	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4.87
29	cmel - carneiro monteiro engenharia s/	0.00	1.44	1.68	1.64	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.72	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5.48
28	mirak engenharia ltda	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.37	2.12	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5.49
27	sanedraga - saneamento e dragagem lt	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5.73	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5.73
26	construtora junqueira ltda	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.44	0.00	0.77	3.80	1.23	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	6.25
25	constecca - construçõe, emprendimr	0.00	0.00	0.00	0.00	0.68	2.14	0.00	0.47	0.00	0.00	0.00	0.00	3.37	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	6.67
24	ster s/a sociedade técnica de engenhai	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.34	5.46	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	6.83
23	companhia brasileira de projetos e obr	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5.94	1.24	0.00	0.00	0.00	7.17
22	companhia de investimento e construc	0.00	0.00	8.44	0.61	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	9.05
21	esfera s/a - construçõe e montagens	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.94	7.24	0.93	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	9.10
20	construtora metropolitana s/a	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.69	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	9.10
19	abb - asca brown boveri ltda	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	6.69	3.05	9.74	9.74
18	soma engenharia e construçõe ltda	0.48	1.44	0.58	1.56	0.98	1.99	0.93	0.13	0.70	0.00	0.00	0.93	0.66	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	10.38
17	engenharia, representaçõe e comércio	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.41	0.00	0.00	0.00	0.00	1.79	4.95	0.88	0.09	0.25	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	11.37
16	h. guedes engenharia s/a	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.99	0.00	1.37	1.82	0.00	7.18	0.07	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	12.44
15	serveng - civilian s/a empresa associ	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	7.26	0.00	0.00	0.00	0.40	0.00	0.00	0.00	0.00	1.00	3.35	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	14.78
14	construtora andrade guiterres s.a	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	14.91	0.00	0.00	0.00	14.91
13	companhia de engenharia e administra	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.97	0.00	0.00	10.89	0.26	0.00	0.23	0.45	0.24	1.87	0.32	15.23	0.00	15.23
12	construtora queiroz galvao s/a	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.20	4.05	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	10.82	0.00	0.00	0.00	0.00	17.07
11	soumayer engenharia ltda	0.19	0.00	0.00	1.74	0.00	3.98	1.50	5.20	0.77	0.16	0.48	0.83	1.97	1.21	0.00	0.00	0.00	0.28	0.00	0.00	0.00	0.00	18.30
10	christiani - nielsen engenheiros e const	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5.74	13.93	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	19.67
9	construtora anápolis ltda	0.00	0.00	2.17	0.39	2.27	2.22	1.61	2.05	1.83	0.29	1.29	2.35	5.71	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.12	20.00	0.00	20.00
8	empresa carioca de engenharia ltda	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.95	0.00	1.43	0.00	7.27	6.29	0.00	0.00	0.00	5.00	0.00	0.00	0.00	0.00	21.94
7	sit - sociedade de instalaçõe técnicas	0.25	7.02	5.00	0.00	1.14	1.06	0.97	1.82	0.00	0.64	1.01	2.48	3.71	1.15	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	24.25
6	transpavi - codrasa s/a terraplanagem,	0.00	0.00	8.91	0.00	0.06	9.05	2.45	3.11	0.77	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	24.36
5	collet & sons s/a - engenharia, comércio	0.00	10.79	4.54	0.69	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.94	1.52	6.39	0.63	4.19	1.13	0.15	0.00	0.00	0.53	27.53	0.00	27.53
4	faulhaber engenharia ltda	0.00	0.00	0.00	1.10	0.00	0.72	0.00	0.00	0.94	0.77	0.25	0.97	0.32	1.26	0.00	0.70	0.00	6.04	0.00	0.17	30.17	0.00	30.17
3	fercon - engenharia, comércio e indústr	0.82	0.66	1.86	4.42	0.45	4.25	2.19	6.06	8.20	0.00	1.07	0.97	4.70	1.08	0.00	4.31	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	41.06
2	itapema construçõe e saneamento s/a	0.60	4.94	30.74	0.00	2.71	5.72	0.00	0.92	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	45.64
1	yamagata engenharia s/a	0.39	1.57	9.51	5.24	0.00	12.86	1.84	7.22	0.73	0.19	0.00	0.00	0.71	3.69	1.30	1.55	0.00	6.02	1.08	0.00	0.00	0.00	53.89
	Total	4.25	29.80	80.58	22.49	6.42	74.47	23.30	42.24	24.62	12.78	14.38	21.82	109.90	37.34	4.40	12.52	8.55	80.28	13.21	12.27	559.14	0.00	559.14

#	Companhias	Anos																	Total						
		1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991		1992	1993	1994			
45	construtora medeiros carvalho de almeida lt	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	120.44	0.00	0.00	0.00	0.00	1229.46	1289.46	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2639.35	
45	neu aerodinâmica ind. e comércio ltda	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2690.82	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2690.82
42	senarco s/a - engenharia e construçõe	0.00	0.00	415.66	897.84	0.00	0.00	0.00	1427.25	0.00	0.00	0.00	0.00	186.61	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2927.35	
41	spil - serviços técnicos de engenharia ltda	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	49.39	0.00	0.00	0.00	736.47	270.83	0.00	464.54	0.00	236.95	0.00	1221.97	2980.16	0.00	2980.16	