

# A REDE SOCIAL DA ENGENHARIA URBANA EM SÃO PAULO

## ESTRUTURA E EFEITOS SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>1</sup>

Eduardo Cesar Marques

### RESUMO

Este artigo enfoca a política pública de infra-estrutura urbana no município de São Paulo. Ao se examinar em detalhe a ocupação de cargos importantes nos órgãos municipais de infra-estrutura entre os anos 1975 e 2000, verifica-se a continuada presença de um conjunto de técnicos e gestores nas várias administrações de direita, o que terá reforçado a hegemonia desse campo político-ideológico no poder local durante o período em foco. Por fim, reconstitui-se a rede da comunidade da engenharia urbana na administração municipal mediante a localização, no seu interior, dos ocupantes dos cargos mais importantes, das empresas privadas e dos tipos de grupos que a compõem.

*Palavras-chave:* redes sociais; infra-estrutura urbana; administração municipal.

### SUMMARY

This article focuses on urban infrastructure policy in the city of São Paulo. Examining in detail the occupation of important offices inside municipal infrastructure organizations between 1975 and 2000, the author verifies the continuing presence of a group of technicians and managers in various Right administrations, which must have reinforced the hegemony of this political-ideological field in the local power throughout this period. Finally, it reconstitutes the network of urban engineering community in municipal administration through situating, in its interior, the occupants of most important offices, the private companies and the types of component groups.

*Keywords:* social networks; urban infrastructure; municipal administration.

Este artigo analisa alguns dos principais elementos da política pública de infra-estrutura urbana desenvolvida no município de São Paulo entre 1975 e 2000. Essa política apresenta grande centralidade no cenário político paulistano em virtude não só da sua importância na estruturação territorial da cidade, mas também do fato de que tais iniciativas frequentemente representam prioridade política das administrações, consumindo a maior fatia dos seus gastos em investimento. O exame dessas iniciativas traz amplas consequências analíticas, ensejando a construção de um modelo de análise das políticas do Estado com enfoque nas suas dinâmicas internas, assim como uma compreensão mais precisa dos processos que ligam o poder político em geral à implementação das políticas públicas em particular. A importância do Estado na vida política brasileira é apontada por diversos autores, mas são muito raros e recentes os estudos que se propõem a descrever em detalhe o seu funcionamento concreto.

(1) Este artigo apresenta parte dos resultados de pesquisa de pós-doutorado financiada pela Fapesp e publicada em Marques, Eduardo C. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2003. Foram articuladas e reelaboradas informações dos capítulos 2 e 5.

O estudo aqui apresentado é centrado na análise dos padrões de relação presentes naquele setor de política pública, entendidos como uma estrutura de nível intermediário que constrange ou incentiva os atores sociais, alterando estratégias e efeitos das dinâmicas políticas. Nesse sentido, as ações do Estado não dependem apenas dos ocupantes dos cargos institucionais ou dos resultados eleitorais, mas também de inúmeras dinâmicas na operação do Estado, que podem reforçar ou contradizer as deliberações emanadas das eleições e dos processos de nomeação.

Utilizamos intensamente a metodologia de análise de redes sociais, que permite identificar os padrões de relacionamento entre grupos no interior do Estado e entre estes e seu entorno imediato, aí incluídos políticos, empresas privadas e órgãos representativos da comunidade dos engenheiros. O estudo tem paralelo com um trabalho anterior, em que analisamos uma outra política pública urbana — a de saneamento básico — em um outro contexto institucional — uma empresa pública —, na cidade do Rio de Janeiro<sup>2</sup>, e a comparação com os achados desse trabalho será feita sempre que for analiticamente profícuo.

O artigo é dividido em três partes. Na primeira apresenta-se brevemente a dinâmica política do município de São Paulo no período estudado (1975-2000). A segunda traz informações detalhadas acerca dos ocupantes de cargos no governo municipal, sugerindo a existência de um conjunto estável e bem-delimitado de técnicos da alta burocracia que são sistematicamente alçados a posições de comando em governos de direita. A terceira examina a rede da comunidade da engenharia urbana na administração municipal a partir da localização, no seu interior, dos ocupantes dos cargos mais importantes, das empresas privadas e dos grupos que a compõem.

(2) Marques, Eduardo C. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

## A dinâmica da política paulistana

Durante o período 1975-2000 o governo municipal esteve a cargo sobretudo de prefeitos pertencentes a agremiações políticas de direita. Entre o início do período e 1984 isso refletiu as indicações dos prefeitos pelos governadores sob a vigência da Emenda Constitucional nº 1 de 1969. Muito provavelmente esse controle da política local não teria se verificado se os principais cargos públicos municipais fossem escolhidos democraticamente, visto que nesse período a direita era minoritária na arena eleitoral local<sup>3</sup>. Entretanto, com a volta das eleições diretas para os governos das capitais em 1985 esse controle se manteve, uma vez que a direita apresentou um notável crescimento eleitoral a partir dos anos 1980, prenunciado pela expressiva votação obtida por Jânio Quadros no pleito estadual de 1982<sup>4</sup>. Ao longo de todo o período, porém, essa expressão eleitoral se mostrou muito dependente de suas principais lideranças<sup>5</sup>.

Entre 1975 e 2000 o governo municipal foi ocupado por oito prefeitos. Dentre estes, seis foram classificados no campo da direita, tomando-se

(3) Cf. Meneguello, Rachel. "Tendências eleitorais em São Paulo (1974-85)". In: Lamounier, Bolívar (org.). *1985: o voto em São Paulo*. São Paulo: Idesp, 1986.

(4) Cf. ibidem; Lamounier, Bolívar. "A eleição de Jânio Quadros". In: idem (org.), op. cit.; Pierucci, Antônio Flávio e Lima, Marcelo C. de. "São Paulo 92, a vitória da direita". *Novos Estudos*, nº 35, março de 1993.

(5) Para uma discussão detalhada dos resultados das eleições para prefeito e vereadores no período, cf. Marques, *Redes sociais, instituições e atores políticos...*, loc. cit., cap. 2.

como princípio a sua filiação ao partido de apoio ao regime militar (a Arena), aos partidos que dele se originaram (PDS e PPB) e a um partido com eles alinhado em âmbito municipal (PTB): Olavo Setúbal (1975-79), Reynaldo de Barros (1979-1982), Salim Curiati (1982-83), Jânio Quadros (1986-88), Paulo Maluf (1993-96) e Celso Pitta (1977-2000). De modo análogo, foram considerados de esquerda os prefeitos pertencentes ao PMDB e ao PT, partidos que descenderam da agremiação de oposição ao regime militar (o MDB): Mário Covas (1983-85) e Luiza Erundina (1989-92). Inicialmente tratamos estes últimos governos como "não de direita", mas a similaridade dos seus conteúdos políticos concretos nos levou a classificar ambos como de esquerda, tomando como parâmetro a implementação de políticas voltadas à redução das desigualdades e à promoção de justiça social, no sentido defendido por Bobbio<sup>6</sup>.

Uma análise detalhada dos investimentos públicos ao longo do período em foco revela a existência de conteúdos de política substancialmente diferentes entre a esquerda e a direita<sup>7</sup>. Quando comparadas com as obras realizadas pelos governos de direita, as executadas por governos de esquerda tendem a ser de menor porte, conduzidas por empreiteiras de menor capital e menos aditadas. O exame da distribuição espacial dos investimentos sugere que as obras de gestões de direita tendem a se concentrar em áreas mais centrais e habitadas por grupos sociais mais ricos, de modo que tais governos tendem a ter padrões de investimento mais regressivos em termos sociais.

## O controle sobre os cargos

Se a permanência de governantes de direita na prefeitura paulistana deveu-se às indicações até 1984 e às eleições a partir de então, o seu controle sobre o governo municipal passou por uma frente muito mais ampla. No centro desse controle se situa a rede da comunidade local da engenharia urbana. Esta foi até certo ponto construída pelas decisões tomadas durante a hegemonia desse grupo político na administração municipal, mas por sua vez representou um importantíssimo elemento na consolidação e reprodução do seu poder. Observemos as evidências desse fenômeno.

As *Tabelas 1* e *2* apresentam a informação sobre a presença dessa rede em administrações diferentes, considerando a permanência em cada par de governos dos mesmos indivíduos como administradores regionais e em cargos de chefia nas secretarias de Vias Públicas (SVP), de Serviços e Obras (SSO) e das Administrações Regionais (SAR), bem como na Empresa Municipal de Urbanização (Emurb)<sup>8</sup>. Dispusemos os dados relativos à SAR e aos administradores regionais na primeira tabela e os referentes aos demais órgãos na segunda. As evidências da presença e importância da rede de gestores de direita são aparentemente mais sólidas no primeiro caso, mas

(6) Bobbio, Norberto. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. São Paulo: Ed. Unesp, 2001.

(7) Cf. Marques, *Redes sociais, instituições e atores políticos...*, loc. cit.

(8) Foram considerados os seguintes cargos: secretário e chefe de gabinete da SVP, SSO e SAR; administradores regionais; superintendente de obras e projetos da SVP; chefes das divisões de obras e projetos, presidente e vice-presidente da Emurb. Esses órgãos foram apontados em entrevistas com membros da comunidade como o segmento mais amplo de migração de técnicos, conformando o que podemos chamar de "setor de obras e engenharia municipal".

quando observamos com mais cuidado o segundo grupo o fenômeno fica ainda mais nítido.

A primeira tendência a destacar na *Tabela 1* é que governos de direita têm mais indivíduos comuns como chefes da SAR e administradores regionais (ARs) que as administrações de esquerda. Dentre os 146 chefes e administradores comuns, apenas seis (cerca de 4%) ocuparam esses cargos em governos de esquerda<sup>9</sup>. Os governos com mais indivíduos comuns são os de Reynaldo, Curiati e Jânio, que registram mais de 25 repetições. A presença de um número um pouco menor de indivíduos comuns nos governos Setúbal, Maluf e Pitta talvez se deva à sua localização nos extremos do período, o que os torna mais sensíveis à dinâmica geracional (que será abordada adiante). Essas informações indicam portanto a existência de uma rede de gestores de direita que ocupam vários cargos em diversos governos. Nas administrações de esquerda a presença desses indivíduos é dramaticamente reduzida, chegando a zero na gestão Erundina.

(9) Trata-se na verdade de 73 indivíduos no total e de três em governos de esquerda, já que a sua presença em duas administrações nos leva a repetir cada um deles nas colunas de permanência em governos e a considerá-los duplicados na coluna do total. O mesmo vale para a Tabela 2 e os respectivos comentários.

**Tabela 1**  
Distribuição de indivíduos comuns como chefes da SAR e ARs,  
segundo permanência em pares de governos  
Prefeitura de São Paulo  
1975-2000

Governos	Permanência em pares de governos							
	Setúbal	Reynaldo	Curiati	Covas	Jânio	Erundina	Maluf	Pitta
Setúbal	—	7	4	2	8	0	1	0
Reynaldo	7	—	14	1	6	0	2	2
Curiati	4	14	—	0	5	0	1	1
Covas	2	1	0	—	2	0	1	0
Jânio	8	6	5	2	—	0	3	1
Erundina	0	0	0	0	0	—	0	0
Maluf	1	2	1	1	3	0	—	12
Pitta	0	2	1	0	1	0	12	—
<b>Total (146)</b>	<b>22</b>	<b>32</b>	<b>25</b>	<b>6</b>	<b>25</b>	<b>0</b>	<b>20</b>	<b>16</b>

Fonte: Marques, *Redes sociais, instituições e atores políticos...*, loc. cit.

Observemos agora a dinâmica dos cargos importantes em SSO, SVP e Emurb (*Tabela 2*). Nesse universo o número de cargos em análise é maior, o que talvez explique o total mais elevado de indivíduos comuns (244). Ao contrário do caso anterior, não é clara aqui a tendência de que governos de esquerda tenham menos indivíduos comuns, já que estes aparecem em número expressivo também nos governos Covas (34) e Erundina (24). Dentre os oito governos do período, os que apresentam menos indivíduos em comum (abaixo de trinta) são os de Setúbal, Pitta e Erundina.

**Tabela 2**

Distribuição de indivíduos comuns em cargos importantes da SVP, SSO e Emurb, segundo permanência em pares de governos  
 Prefeitura de São Paulo  
 1975-2000

Governos	Permanência em pares de governos							
	Setúbal	Reynaldo	Curiati	Covas	Jânio	Erundina	Maluf	Pitta
Setúbal	—	10	8	1	1	—	1	1
Reynaldo	10	—	17	6	3	—	1	1
Curiati	8	17	—	6	3	—	1	1
Covas	1	6	6	—	10	6	4	1
Jânio	1	3	3	10	—	10	4	2
Erundina	—	—	—	6	10	—	5	3
Maluf	1	1	1	4	4	5	—	16
Pitta	1	1	1	1	2	3	16	—
<b>Total (244)</b>	<b>22</b>	<b>38</b>	<b>36</b>	<b>34</b>	<b>33</b>	<b>24</b>	<b>32</b>	<b>25</b>

Fonte: Marques, *Redes sociais, instituições e atores políticos...*, loc. cit.

As maiores relações intergovernos são aquelas que envolvem as gestões Setúbal/Reynaldo/Curiati, Covas/Jânio/Erundina e Maluf/Pitta. Essa associação é fortemente temporal, de contigüidade entre governos, sugerindo um efeito de inércia administrativa que talvez se superponha à associação política que buscamos analisar. Uma forma de tentar isolar os fatores dessa superposição é retirar do cálculo os indivíduos comuns a dois governos contíguos que permaneceram apenas até o primeiro ano do governo seguinte (excetuando-se a gestão Curiati, que teve duração justamente de um ano). Essa estratégia tem um efeito nulo em quase todos os governos, menos nas associações da gestão Erundina: com a gestão Covas cai de seis para cinco indivíduos; com a de Jânio, de dez para três; com a de Maluf, de cinco para um; com a de Pitta, de três para zero; no total, a redução é de 24 para nove. A única outra redução se dá entre os governos Jânio e Covas: de dez para nove.

Em termos gerais, portanto, podemos sustentar que há uma expressiva continuidade administrativa entre todas as gestões do período em sua dimensão mais imediata e operacional. Ao contrário do que ocorre com os administradores regionais, porém, a clivagem direita/esquerda não define a presença/ausência de indivíduos da rede em cargos. A única exceção é a administração Erundina, que num primeiro momento se apoiou em indivíduos da rede para os cargos mais importantes e depois reduziu dramaticamente a sua presença — o que sugere o intento deliberado de "neutralizar" a rede de direita herdada do governo Jânio.

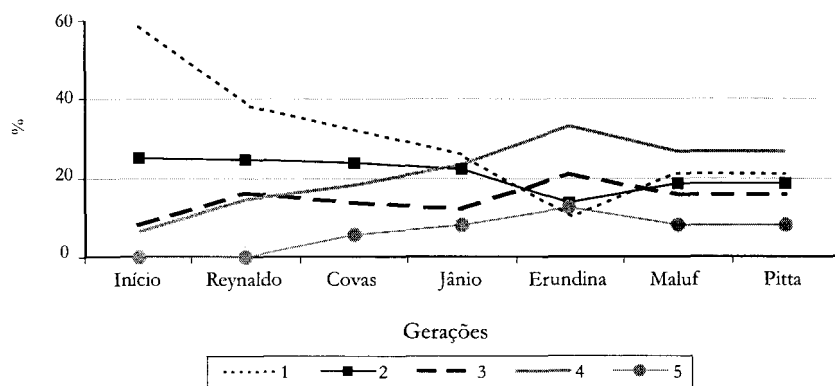
A interpretação das informações das tabelas se fortalece quando levamos em conta a dinâmica das diferentes gerações da comunidade dos técnicos, as quais classificamos com base na sua situação profissional e etária no ano 2000: geração 1, com pessoas na faixa dos 80 anos e inativas; geração 2, com pessoas na faixa dos 70 anos e aposentadas, mas algumas ainda em

atividade; geração 3, com pessoas em torno de 60 anos e em vias de se aposentar; geração 4, com pessoas em torno de 50 anos e em atividade; e geração 5, com pessoas na faixa dos 40 anos e em atividade<sup>10</sup>. Essa informação é apresentada de maneira sistemática no *Gráfico 1*.

(10) Essas informações foram obtidas mediante entrevistas com membros da comunidade, as quais são descritas na seção seguinte.

**Gráfico 1**

Participação das gerações de indivíduos na rede do  
setor de infra-estrutura, segundo governos  
Prefeitura de São Paulo  
1975-2000



Fonte; Marques, *Redes sociais, instituições e atores políticos...*, loc. cit.

De modo geral, nota-se ao longo dos sucessivos governos uma previsível tendência de queda da participação das primeiras gerações e de maior presença das gerações mais jovens. O principal momento dessa transição geracional se dá sob o governo Jânio: até então predominavam na rede do setor indivíduos treinados e socializados tecnicamente antes ou ao longo dos anos 1960, ou seja, gerações 1 e 2, com diminuta presença de indivíduos das gerações 4 e 5. No governo Erundina registram-se as menores proporções das gerações mais velhas e as maiores das mais novas. A partir daí, nas gestões Maluf e Pitta, observa-se um retorno das gerações mais velhas (mesmo a primeira), o que indica a reemergência dos quadros técnicos mais antigos com a retomada dos governos de direita nos anos 1990.

Como os indivíduos se estruturam no interior das redes na forma de grupos (formais ou principalmente informais), os quais apresentam intenso padrão de vínculos internos e com o restante da rede, a observação da mera presença dos mesmos indivíduos em mais de um governo pode nos levar a enganos, considerando-se entre outros fatores a transição geracional. Assim, analisamos a seguir a ocupação dos cargos no setor pelos grupos de indivíduos que compõem a rede. Note-se que participar ou não de administrações, assim como ocupar ou não cargos, não são entradas da construção dos grupos, que são construídos a partir dos vínculos e da estrutura da rede.

A parte superior da *Tabela 3* apresenta os grupos dos ocupantes dos cargos mais importantes do setor por governos. De uma forma geral, os grupos 1 a 3 incluem os indivíduos da rede de gestores de direita e os grupos 4 a 8 os de padrão mais técnico e os que entram em governos de esquerda<sup>11</sup>.

(11) Apresenta-se mais adiante, na seção "Grupos", uma descrição das características e dinâmicas dos grupos ao longo dos governos.

**Tabela 3**

Distribuição dos grupos dos ocupantes de cargos importantes  
no setor de infra-estrutura, segundo governos  
Prefeitura de São Paulo  
1975–2000

Órgãos e e cargos	Grupos dos ocupantes de cargos <sup>1</sup> , segundo governos							
	Setúbal	Reynaldo	Curiati	Covas	Jânio	Erundina	Maluf	Pitta
<i>SSO</i>								
Secretário	1	1	1	–	–	4/7	2	2/3
Chefe de gabinete	3	3	3	–	–	–	1	–
<i>Cohab</i>								
Presidente	7	7	7	–	–	–	2	–
<i>Emurb</i>								
Diretor	–	–	–	7	–	4	2	2
Vice		5	5	–	8/3	4	1	1
<i>SVP</i>								
Secretário	3	3	3	4/3	3	4	2	2/3
Chefe de gabinete	3	3	3	3	4/3	4	1	1/3/4
Supervisor de obras	3	3	3	4/3	3	4/3/7	3	3
Diretor de obras 1	7	7	7	7	2	2	2	2/1
Diretor de obras 2	5	5	5	5	3	3	3	3
Diretor de obras 3	3	3	–	3	3	4/3	4/3	1/3/4
Supervisor de projetos	7	3	3	3	3	4/3/6	3	3
Diretor de projetos 1	6	–	–	4/3	4	4	8	2
Diretor de projetos 2	7	–	–	–	6/3/7	7	7	7
Diretor de projetos 3	–	–	–	6	6	4/6	4	4
Diretor de projetos 4	–	3	3	4	4	4/3	3	3
<i>"Maluf" + "Reynaldo" + "técnicos-políticos" (1 + 2 + 3)</i>								
N <sup>os</sup>	6	8	7	6	9	6	13	17
%	50	67	64	43	56	27	76	81
<i>"Técnicos" (4)</i>								
N <sup>os</sup> 0		0	0	4	3	11	2	3
%	0	0	0	29	19	50	12	14

Fonte: Marques, *Redes sociais, instituições e atores políticos...*, loc. cit.

(1) As representações numéricas na parte superior da tabela correspondem aos grupos identificados no texto.

Observa-se que nas administrações de direita a maior parte dos cargos é ocupada por membros dos grupos 1 a 3, sendo que o inverso ocorre em governos de esquerda. A segunda parte da tabela resume a informação e aumenta a sua visibilidade, apresentando a proporção dos cargos ocupados em cada gestão por indivíduos pertencentes, de um lado, aos grupos 1 a 3 (denominados respectivamente "Maluf", "Reynaldo" e "técnicos-políticos") e, de outro, ao grupo 4 ("técnicos").

Nota-se que a ocupação de cargos pelos grupos 1 a 3 se situa entre 50% e 81% nos governos de direita e entre 27% e 43% nos de esquerda, enquanto o grupo 4 registra proporções de zero a 19% e de 29% a 50%, respectivamente. Vale notar que o governo Erundina é o único em que a proporção do grupo "técnicos" supera a dos três grupos da rede dos gestores de direita. Isso confirma a indicação anterior de que esse governo foi o que enfrentou mais diretamente os grupos hegemônicos na rede, isolando e mesmo afastando administrativamente os seus integrantes mais importantes. O governo Covas, embora não apresente um padrão tão intenso como o Erundina, também se diferencia dos governos de direita pela presença muito mais elevada de técnicos e bem menor de indivíduos dos grupos de direita.

De uma forma geral, portanto, as informações até aqui examinadas indicam que há uma rede de gestores muito intimamente ligada ao campo político da direita que controla os cargos mais importantes do setor em quase todos os governos do período, com exceção das administrações de esquerda, em especial a gestão Erundina. Pode-se afirmar pois que a hegemonia eleitoral da direita na política paulistana se desdobra em um poder muito mais amplo e duradouro, mediante o controle da máquina pública exercido pela rede de gestores de direita.

## A rede do setor

Dada a centralidade do Estado na definição das políticas de infraestrutura no Brasil, a comunidade da engenharia urbana é polarizada por vários órgãos estatais, cada qual conformando uma subcomunidade<sup>12</sup>. Os vínculos entre indivíduos no interior de cada uma dessas subcomunidades configuram redes de relações densas e relativamente circunscritas, com limitados e rarefeitos vínculos externos. A análise empreendida a seguir parte do princípio de que inúmeros fenômenos sociais e políticos podem ser analisados à luz dos padrões de relação entre indivíduos, grupos e organizações presentes em uma dada esfera da sociedade (e do Estado, no caso). Esses padrões constituem redes de diferentes tipos de vínculo em constante transformação, que se apresentam para os atores sociais tanto como constrangimento quanto como possibilidade, induzindo o seu comportamento e estratégias e informando os seus projetos e visões sobre o setor e a sociedade.

(12) Entendo "comunidade" não como um ator coletivo, mas como "um campo associado a práticas profissionais e de saber construído por meio da adesão a associações e organizações concretas [...] e principalmente da comunhão de uma determinada visão da sociedade e do seu projeto de intervenção" (Marques, *Estado e redes sociais...*, loc. cit., p. 41).



Nesta seção analiso em detalhe a dinâmica da comunidade da engenharia urbana em São Paulo no âmbito da Secretaria de Vias Públicas (SVP), que lida com as políticas de infra-estrutura, manutenção do ambiente construído e serviços ligados ao funcionamento da cidade, como transportes e limpeza urbana. Considerando o intenso padrão de migração no interior da comunidade de engenharia urbana como um todo, a delimitação da rede de relações no setor<sup>13</sup> não foi definida *a priori*, mas a partir do próprio trabalho empírico.

Para reconstruir a rede dessa comunidade, realizamos 24 entrevistas em profundidade com funcionários de carreira, técnicos que integraram os quadros da SVP e engenheiros relacionados com as políticas do órgão, buscando identificar vínculos internos à Secretaria, referentes a seu entorno imediato — sobretudo com a esfera política municipal, em especial vereadores e administradores regionais — e com as empresas privadas contratadas para a realização de obras e serviços. Além de nos fornecer as informações necessárias para a recomposição da rede, como o tipo e o momento de cada vínculo<sup>14</sup>, as entrevistas nos propiciaram informações para caracterizarmos atributos dos indivíduos no interior da comunidade, como inserção geracional, setor de atuação predominante, especialidade e cargos ocupados em cada período. Essas categorias permitiram testar a importância de cada tipo de atributo no padrão geral e em cada administração.

De uma forma geral, as redes de relações apresentam dinâmicas fortemente marcadas por trajetórias históricas<sup>15</sup>, sendo compostas por uma superposição da rede herdada de períodos anteriores e dos novos vínculos e indivíduos. Uma vez que os momentos de grande transformação são relativamente singulares, as redes tendem a apresentar uma grande estabilidade no tempo, mas frequentemente ocorrem mudanças incrementais e determinados processos políticos e institucionais podem gerar mudanças significativas. Na rede estudada em nosso trabalho anterior<sup>16</sup> era evidente certa inércia histórica, mas transformações institucionais relacionadas à fusão de várias empresas estatais do setor e a alternância do poder provocada pelos resultados eleitorais acabaram por reconfigurar a rede. Consolidaram-se assim dois grupos que passaram a polarizar a rede mediante os vínculos com a classe política, disputando entre si o controle da política e a cada governo ocupando os cargos mais importantes do setor.

Como veremos, o fator histórico também está fortemente presente no caso de São Paulo, expressando o legado do setor e a paulatina transformação dos padrões de vínculo ao longo do período. Nesse sentido, embora historicamente construídas, as redes de relações estão em constante transformação. Esse elemento, que representa uma das maiores fontes de riqueza dos fenômenos sociais, encerra ao mesmo tempo um grande problema analítico da perspectiva das redes: como tratar a dinâmica social. No presente caso (assim como na pesquisa anterior) o procedimento adotado foi o recorte do período estudado segundo as administrações municipais, considerando que os principais vetores de transformação em redes de políticas públicas (e centradas em órgãos estatais) são as mudanças de governo.

(13) A expressão "setor" segue o seu uso pelas literaturas da sociologia econômica e da análise setorial de políticas públicas, como conjunto de papéis sociais estruturados em torno de uma lógica vertical e autônoma de reprodução (cf. Jobert, Bruno e Muller, Pierre. *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF, 1987). No interior desses setores interagem atores institucionais estatais e privados na produção de uma determinada política. Definido nesse sentido, o setor difere muito daquele em sentido econômico, como um segmento caracterizado sobretudo pelos atores privados.

(14) Os tipos de vínculo incluíram "familiar", "de amizade", "político", "de trabalho ou institucional" e "de negócios" (que envolvem alguma forma de transação monetária, inclusive, mas não somente, de maneira ilícita). Os momentos foram delimitados pelas gestões, já que as trocas de governo tendem a representar os principais momentos de mudança em redes de política pública.

(15) Cf. Pierson, Paul. "Increasing returns, path dependence and the study of politics". *American Political Science Review*, vol. 94, nº 2, 2000.

(16) Marques, *Estado e redes sociais...*, loc. cit.

Assim, foram considerados os subperíodos "Início" (momento imediatamente anterior a 1975), "Setúbal/Reynaldo/Curiati" (1975-82)<sup>17</sup>, "Covas" (1983-85), "Jânio" (1986-88), "Erundina" (1989-92), "Maluf" (1993-96) e "Pitta" (1997-2000).

A rede da infra-estrutura urbana em São Paulo se caracteriza por alta densidade e complexidade, pois envolve um grande número de pessoas e empresas relacionadas entre si de maneira cruzada. Acresce-se a isso o fato de a rede se adensar cada vez mais ao longo do tempo, passando de aproximadamente 75 pessoas inter-relacionadas no "Início" para mais de 250 na administração Pitta. Poderíamos estar diante de uma rede que simplesmente cresce em tamanho e se torna mais simples em termos de estrutura, com a inserção de vários grupos de forma periférica e pouco vinculada ao centro da comunidade, mas não é isso o que se verifica. Como veremos, essa dinâmica relacional expressa em termos de poder uma estrutura centrífuga, com um único centro de supremacia incontestável e persistente ao longo do tempo.

Apesar de complexa, a rede tende a ser muito estável, sem grandes mudanças na sua estrutura ou nas posições dos indivíduos em geral. Isso é verdade mesmo para os dois governos de esquerda do período, nos quais os principais detentores de cargos institucionais foram indivíduos provenientes de fora da rede. Dessa forma, a tendência observada é a de que os gestores de esquerda introduzam novos indivíduos ou subgrupos apenas pontualmente, sem alterar a estrutura nem as posições e padrões de relações da maior parte da rede herdada. Ao final dessas gestões esses indivíduos se desligam ou permanecem no conjunto de relações com um papel praticamente nulo na gestão e implementação das políticas.

Essa configuração é muito diferente daquela da rede que estudamos anteriormente<sup>18</sup>, na qual havia uma clara polarização entre dois grupos distintos. Essa polarização não apresentava conotações político-ideológicas e estruturava o campo em torno de afinidades pessoais e alianças intraburocráticas. No caso da SVP não ocorre polarização, mas hegemonia de um único grupo, que se localiza no centro da rede e a estrutura a partir de si. Esse grupo se alinha fortemente com os prefeitos de direita e com esse campo político-ideológico, ao passo que os técnicos que não se alinham são isolados e geralmente acabam por sair da Secretaria. Essa alternativa de "saída"<sup>19</sup> é possibilitada pelo modo de funcionamento da administração direta, que leva a intensos processos de migração para dentro e para fora dos órgãos que a compõem.

A seguir exploraremos as relações na rede paulistana de políticas de infra-estrutura mediante a elaboração de sociogramas — representações visuais em que os nós expressam as entidades da rede (pessoas, empresas, associações etc.) e as linhas configuram os diversos vínculos entre elas. A visualização dos padrões de relações na forma de sociogramas que incluam todos os nós e vínculos é dificultada porém pela densidade e complexidade da rede sob análise, que, como já apontado, compreende mais de uma centena de indivíduos relacionados entre si e oito administrações num

(17) No caso desse período, mais distante no tempo, os entrevistados tinham dificuldade de precisar em quais dessas três administrações ocorreram certos processos, o que nos levou a agrupar esses governos num único período.

(18) Marques, *Estado e redes sociais...*, loc. cit.

(19) Hirschman, Albert. *Saída, voz e lealdade*. São Paulo: Perspectiva, 1973.

período de 25 anos. Tal dificuldade fica patente no sociograma das administrações Setúbal/Reynaldo/Curiati, apresentado apenas a título de exemplo e que diz respeito, aliás, a uma rede das mais simples dentre as analisadas (ver *Figura 1*, bem como as demais, no encarte das páginas 134-41).

A *Tabela 4*, que apresenta informações agregadas por governos, permite caracterizar a dinâmica geral da rede ao longo do período. Nota-se que o número de indivíduos cresce ao longo do tempo, assim como a quantidade de vínculos entre eles (somatório dos "graus"). Observa-se também um notável aumento de complexidade da rede entre o "Início" e o governo Jânio, com uma explosão da presença de triplos de indivíduos ligados entre si ("triplos não vagos"), a qual se estabiliza relativamente a partir de então. À medida que aumenta a complexidade da rede reduz-se paulatinamente a distância máxima (medida em "passos") entre os indivíduos os mais distantes entre si na rede.

**Tabela 4**

Indicadores da rede de indivíduos do setor de infra-estrutura, segundo governos  
Prefeitura de São Paulo  
1975-2000

Indicadores <sup>1</sup>	Governos						
	"Início"	Reynaldo	Covas	Jânio	Erundina	Maluf	Pitta
Indivíduos	75	113	134	168	160	153	158
Somatório dos graus	329	513	564	578	556	553	571
Triplos não vagos	204	1.374	2.064	2.634	2.328	2.232	2.334
Distância máxima (em passos)	11	8	8	9	8	7	7

Fonte: Marques, *Redes sociais, instituições e atores políticos...*, loc. cit.

(1) Para a descrição dos indicadores, ver acima o comentário a tabela.

Dada a crescente dificuldade de visualização gerada por esses fatores, a análise apresentada a seguir enfoca os principais fenômenos presentes na rede da comunidade, destacando seletivamente os elementos a observar nos sociogramas<sup>20</sup>.

#### *Posições e estrutura da rede*

O principal cargo da SVP constitui o ponto de partida de nossa análise. Se ocultarmos no sociograma todas as relações e indivíduos não conectados ao secretário de Vias Públicas, obteremos as redes centradas diretamente nos ocupantes do cargo mais importante em cada governo. A *Figura 2* apresenta o resultado desse procedimento — tecnicamente denominado

(20) As posições dos indivíduos e grupos nos sociogramas expressam apenas a estrutura dos vínculos e conexões, sendo completamente arbitrárias as posições esquerda/direita e superior/inferior.

"rede egocentrada"<sup>21</sup> — para os governos Reynaldo, Covas, Erundina e Maluf<sup>22</sup> (os sociogramas dos governos Jânio e Pitta não são apresentados por serem muito semelhantes ao do governo Maluf, pois centrados no mesmo indivíduo como secretário<sup>23</sup>). Observa-se ali uma nítida clivagem direita/esquerda: enquanto as redes centradas no secretário nos governos Reynaldo e Maluf são extensas e densas, incluindo uma grande quantidade de nós e vínculos, as redes referentes às duas administrações de esquerda — sobretudo a da gestão Covas — incluem poucos nós e ligações. Nota-se ainda que governos de direita apresentam quantidades expressivas de empresas privadas em suas redes de relação direta.

Essa informação é complementada pelos dados da *Tabela 5*, que apresenta dois indicadores. O primeiro consiste na "medida eficiente de Burt". Partindo da idéia de que as redes podem apresentar diversos "buracos estruturais" se houver intensa presença de vínculos redundantes e ausência de relações em certas regiões, o autor desenvolveu uma medida que basicamente desconta os vínculos redundantes em uma dada rede egocentrada: quanto mais elevado o seu valor, maior a eficiência<sup>24</sup>. Assim, os dados da primeira linha da tabela sugerem que as redes de administrações de direita, além de maiores e mais densas, apresentam uma estrutura mais eficiente, com medidas mais que duas vezes superiores aos valores atribuídos aos governos de esquerda<sup>25</sup>.

**Tabela 5**  
Indicadores das redes egocentradas no secretário da SVP, segundo governos  
Prefeitura de São Paulo  
1979-96

Indicadores	Governos			
	Reynaldo	Covas	Erundina	Maluf
Medida eficiente de Burt	28,7	10,2	11,9	24,0
Distribuição das entidades das redes (em %)				
Empresas	44,4	22,2	14,3	67,9
Indivíduos da comunidade	48,1	11,2	7,1	28,5
Indivíduos de fora	7,5	66,6	78,6	3,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Marques, *Redes sociais, instituições e atores políticos...*, loc. cit.

O segundo indicador considera a distribuição das entidades no interior das redes centradas no secretário em quatro governos. Nota-se que as empresas representam 44% e 68% das entidades nas redes dos governos Reynaldo e Maluf e apenas 22% e 14% nas administrações Covas e Erundina, respectivamente. De forma análoga, os governos de direita tendem a apresentar uma proporção muito menor de indivíduos de fora da comunidade. Portanto, secretários de governos de direita tendem a formar redes densas,

(21) Para uma descrição detalhada da técnica de "ego-centered network" e outros elementos da análise de redes sociais, cf. Scott, John, *Social network analysis*. Newbury Park, CA: Sage, 1992; Wasserman, Stanley e Faust, Katherine. *Social network analysis: methods and applications*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

(22) Desses quatro governos, apenas o de Erundina teve mais de um secretário. Nesse caso, considerou-se entre os dois secretários aquele que ocupou o cargo na maior parte da gestão (três dos quatro anos), mas se considerássemos o outro secretário o resultado teria sido bastante similar.

(23) Como já apontado, a estrutura dessa rede tende a ser estável ao longo do tempo, mantendo-se as posições relativas dos grupos e funcionários. Assim, em vários pontos desta seção foram omitidos sociogramas de administrações que se mostravam redundantes.

(24) Burt, Ronald. *Structural holes: the social structure of competition*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

(25) Da mesma forma que com o outro indicador, não faria diferença se incluíssemos os demais governos de direita, já que as medidas eficientes das administrações Jânio e Pitta são de 26,6 e 24,0, respectivamente.

das quais participam intensamente empresas privadas e indivíduos da própria comunidade, enquanto secretários de esquerda tendem a formar redes menos densas, com pouca presença de empresas privadas e muitos indivíduos de fora da comunidade.

Mas de que forma essas redes centradas no secretário se articulam com o restante da rede nos diversos governos? Como a visibilidade dos sociogramas completos é muito pequena, podemos ocultar os vínculos de menor força, omitindo aqueles citados apenas uma vez em qualquer das entrevistas realizadas<sup>26</sup>. O resultado desse exercício é apresentado nos sociogramas da *Figura 3*, nos quais também são apontadas as regiões da rede em que se localizam os principais cargos ("diretorias") nos vários governos. Como era de se esperar, a retirada dos vínculos fracos desconecta vários componentes da rede. Nota-se que os detentores dos cargos mais importantes nos quatro governos de direita se localizam no componente mais importante da rede, que representa o centro da comunidade a partir do qual se desconectaram os demais. Já os ocupantes de cargos de diretoria nos dois governos de esquerda se localizam em componentes desconectados da parte predominante da rede, portanto em posições não centrais, ligados ao conjunto da rede por vínculos fracos.

A *Tabela 6* complementa essa informação com um indicador de centralidade dos cargos mais importantes da SVP nos vários governos, baseado na quantidade de indivíduos que são alcançados a partir de um certo nó com um dado número de passos — quanto maior o seu valor, maior a posição de centralidade do indivíduo. Nota-se que o secretário e o chefe de gabinete estão sistematicamente mais próximos do restante da rede em governos de direita do que em governos de esquerda, o que confirma a informação da *Figura 3*.

**Tabela 6**

Indicador de alcance de centralidade de secretários e chefes de gabinete da SVP, segundo governos  
Prefeitura de São Paulo  
1979-2000

Cargos na SVP	Indicador de alcance de centralidade, segundo governos					
	Reynaldo	Covas	Jânio	Erundina	Maluf	Pitta
Secretário	87	78	114	69	94	97
Chefe de gabinete	80	80	112	67	94	99

Fonte: Marques, *Redes sociais, instituições e atores políticos...*, loc. cit.

A informação apresentada na *Figura 2* indicava que secretários de governos de direita tendem a se aproximar mais de empresas privadas do que os de administrações de esquerda. Como aquela figura apresenta apenas as redes primárias dos secretários, é importante que exploremos

(26) Vínculos "fracos" são importantes para veicular informação e produzir coordenação e ação conjunta, enquanto vínculos "fortes" estão mais associados a controle e hierarquia (cf. Carroll, William e Fennema, Meindert. "Is there a transnational business community?". *International Sociology*, vol. 17, nº 3, 2002). A discussão em torno dos vínculos fracos e fortes, bastante ampla na análise de redes, foi iniciada pelo artigo seminal de Mark Granovetter: "The strength of weak ties". *American Journal for Sociology*, vol. 78, nº 6, 1973.

essa informação de maneira mais sistemática. A *Figura 4* traz os sociogramas da rede nos governos Reynaldo e Erundina com os vínculos omitidos, de forma a aumentar a visibilidade da estrutura da rede. São apresentadas apenas as redes de um governo de direita e outro de esquerda porque a posição de empresas e diretorias em cada um deles é exemplar dos respectivos campos político-ideológicos.

Observa-se que no governo Reynaldo os ocupantes de cargos de diretoria tendem a se localizar de forma relativamente dispersa à direita do campo da comunidade. Já na administração Erundina os ocupantes de cargos importantes se localizam muito à esquerda no campo e de forma bastante concentrada, havendo um único indivíduo localizado levemente à direita do campo. Além disso, podemos ver que o lado direito e a parte de baixo do campo são as regiões ocupadas predominantemente pelas empresas privadas presentes na comunidade. É evidente a grande distância entre as diretorias da administração de esquerda e as empresas privadas, assim como se destaca a proximidade entre estas e as diretorias do governo de direita<sup>27</sup>.

Em resumo, pode-se dizer que as diretorias de administrações de direita tendem a ser muito bem integradas na rede da comunidade, localizando-se junto a seu centro ou mesmo constituindo-o. Suas redes de relacionamento primário tendem a conter muitos indivíduos da comunidade e empresas privadas, e no conjunto da rede as diretorias tendem a se localizar próximas à região preferencialmente ocupada por essas empresas. Já em administrações de esquerda os cargos mais importantes tendem a ser pouco conectados com a rede da comunidade, apresentando redes primárias frágeis, com poucas empresas e baseadas em vínculos com pessoas de fora, que entram na comunidade de forma pontual durante as gestões. No conjunto da rede, a posição dos ocupantes de cargos de diretoria tende a ser bastante distante da região ocupada pelas empresas e bastante periférica na sua estrutura.

(27) Em *Redes sociais, instituições e atores políticos...* (loc. cit.) mostro que essa diferença traz consequências para o padrão de vitória das empresas nas licitações: em governos de direita, quanto mais próxima do secretário uma empresa privada está, maior tende a ser o seu número de vitórias, ao passo que em governos de esquerda não há relação entre posição na rede e número de vitórias das empresas.

## Grupos

Feita a recomposição das redes de relações, podemos *agora* examinar a existência de diferentes grupos de pessoas no interior da Secretaria<sup>28</sup>. Em termos gerais, os grupos agregam indivíduos com padrões de relações similares na rede e intenso relacionamento interno. Apesar dos intercâmbios de indivíduos entre as diferentes administrações municipais, nota-se uma relativa permanência dos diferentes grupos no tempo. Em termos da dinâmica do poder, os grupos representam unidades básicas de ação coletiva, estabelecendo as estratégias e influenciando as alianças e apoios possíveis na dinâmica interna da rede.

(28) Para informações detalhadas sobre a dinâmica dos grupos ao longo dos governos, inclusive com uso de sociogramas, ver *ibidem*, cap. 5.

No período que denominamos "Início", imediatamente anterior a 1975, a rede apresentava apenas três grupos. No primeiro localizavam-se os

principais responsáveis pela definição das ações da SVP: políticos (como ex-prefeitos) e altos funcionários (chefes de gabinete, superintendentes e diretores). Esse grupo constituía o núcleo do poder decisório, pois de acordo com os entrevistados as suas decisões subordinavam os demais interesses, motivo pelo qual o denominamos como "hegemônico". Um segundo grupo foi denominado "burocracia municipal", por concentrar indivíduos pertencentes à burocracia técnica de vários órgãos da prefeitura. Também o integravam políticos periféricos aos processos de decisão e alguns altos funcionários de outros períodos. O terceiro grupo, denominado "projeto e assessoria", era composto por funcionários muito distantes do núcleo do poder decisório e destacados nas entrevistas por suas características técnicas. Pertencentes às primeiras gerações, os indivíduos desse grupo eram os responsáveis pela formação da maior parte dos técnicos que posteriormente comporiam os quadros da SVP.

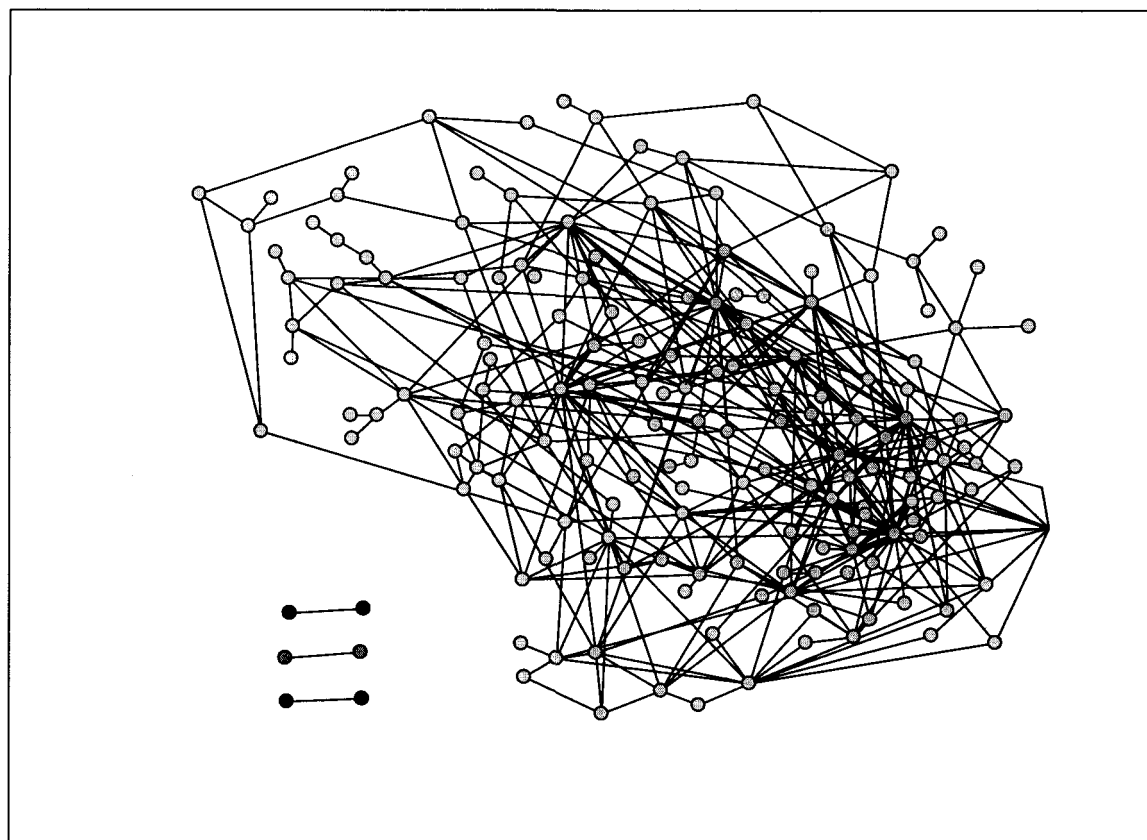
Na constituição do primeiro momento da nossa rede, representado pelos governos Setúbal, Reynaldo e Curiati, esses grupos se subdividiram em seis: "Reynaldo", "Maluf", "técnicos-políticos", "projeto e assessoria", "burocracia municipal" e "periféricos". Formavam o núcleo do poder decisório nesse período o grupo "Reynaldo", incluindo o próprio prefeito e seus subordinados mais importantes, e o agrupamento dos "técnicos-políticos", composto pelos técnicos de maior destaque da comunidade de engenharia urbana, como o secretário da SVP, administradores regionais, o chefe de gabinete da SSO e superintendentes de obras e projetos. O grupo "Maluf" englobava políticos do campo da direita relacionados diretamente ao então governador Paulo Maluf, com atuação periférica nos processos decisórios da Secretaria. Os grupos "burocracia municipal" e "projeto e assessoria" mantiveram as mesmas composições observadas no "Início".

Na administração Covas permaneceram todos os grupos encontrados no período anterior e surgiu o grupo "técnicos", composto por indivíduos que ingressaram na SVP mediante um concurso realizado no período. Alguns destes passariam a se localizar próximos ao núcleo do poder decisório, mas a maior parte ficou afastada das principais decisões, engajando-se basicamente na execução de projetos e obras. A região ocupada por esses técnicos foi a utilizada pelas administrações de esquerda como apoio na comunidade para a implementação de suas políticas.

No governo Jânio, além dos agrupamentos encontrados na administração Covas, é constituído o grupo "tecnólogos", composto por indivíduos que ingressaram na SVP por meio de um novo concurso. Esse grupo passou a constituir fortes relações com o pessoal do setor de obras e com o núcleo do poder decisório, mas posteriormente tendeu a se subdividir num segmento mais próximo ao grupo dos "técnicos". Na administração Erundina manteve-se a composição dos grupos encontrados no governo Jânio, com algumas migrações pouco significativas de indivíduos de um grupo para outro<sup>29</sup>. O único elemento que merece destaque nessa gestão é a extinção do grupo "burocracia municipal", provocada pela aposentadoria ou morte da maioria de seus componentes.

(29) Tais migrações ocorrem apenas raramente. O único caso importante diz respeito ao início do governo Covas, quando dezoito dos 32 indivíduos do grupo "técnicos-políticos" migraram para o grupo "técnicos". No governo Jânio, nove deles retornaram ao grupo de origem. Em todas as outras mudanças de governo é notável a estabilidade dos grupos, em especial nos casos "Maluf" e "Reynaldo".

Figura 1  
Sociograma dos governos Setúbal, Reynaldo e Curiati

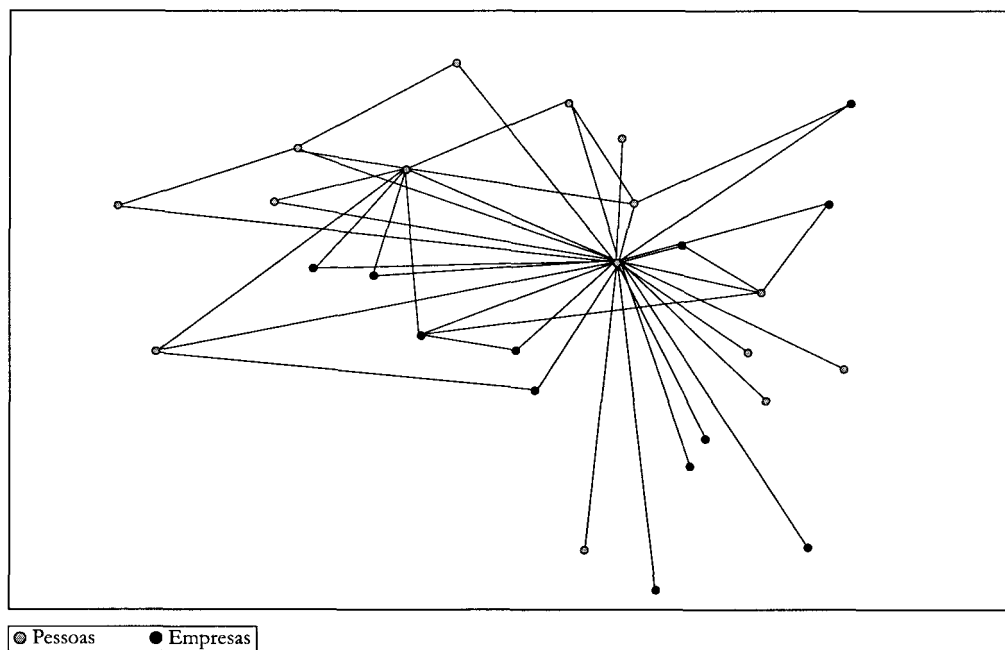




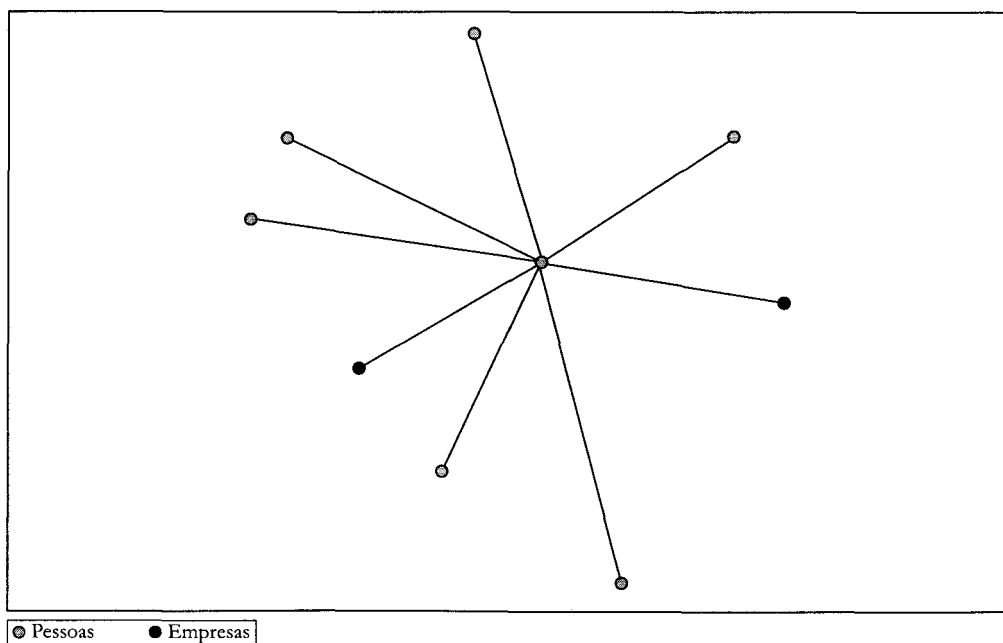
**Figura 2**

Sociogramas da rede centrada no secretário de Vias Públicas em governos seleccionados

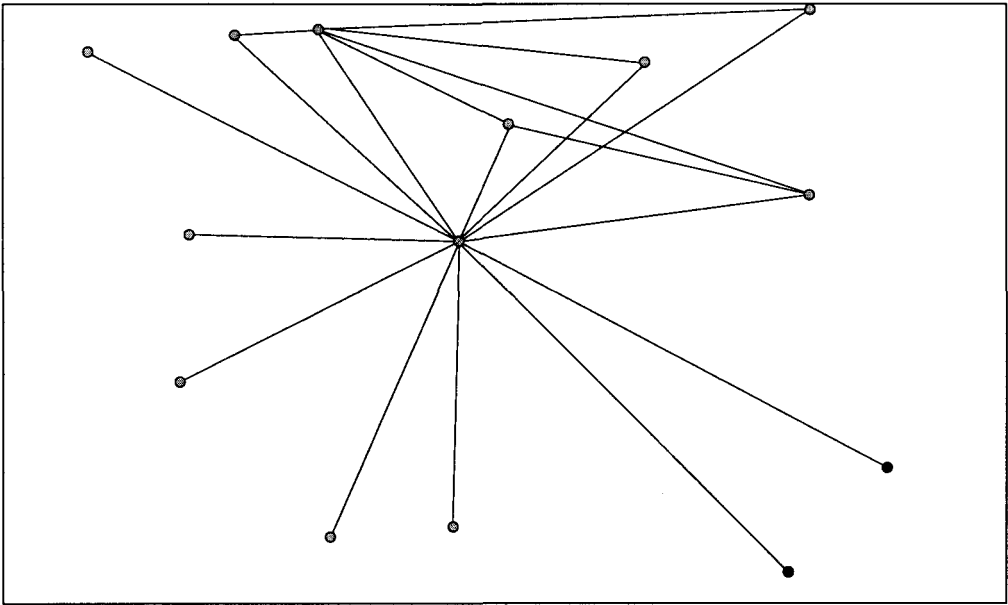
REYNALDO



COVAS

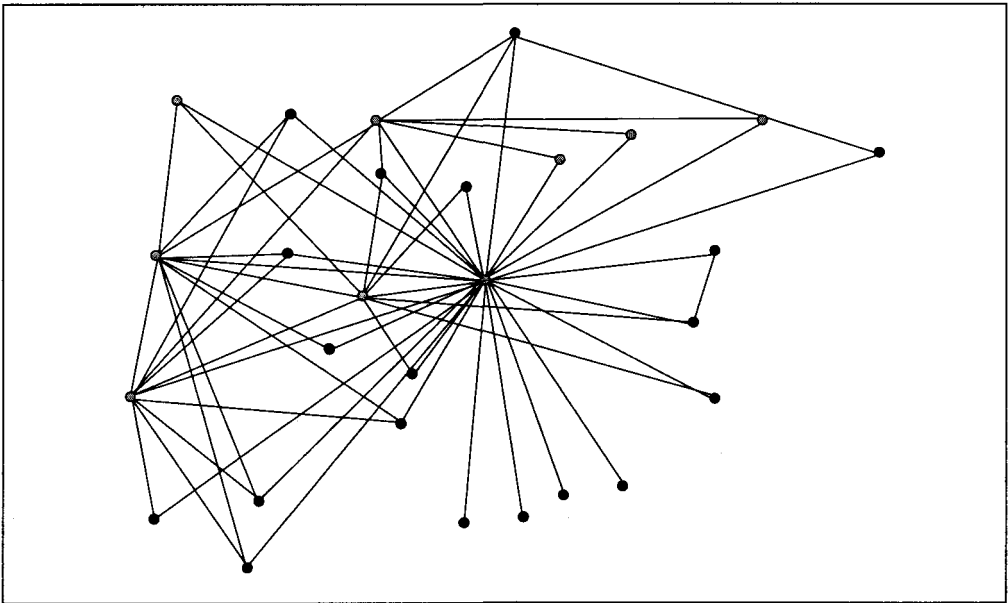


ERUNDINA



○ Pessoas ● Empresas

MALUF

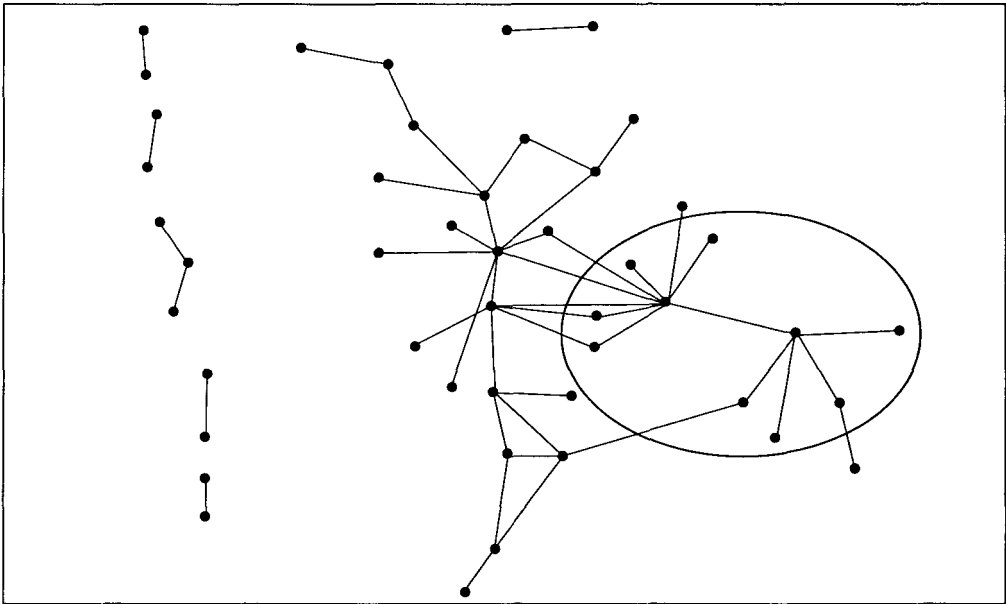


○ Pessoas ● Empresas

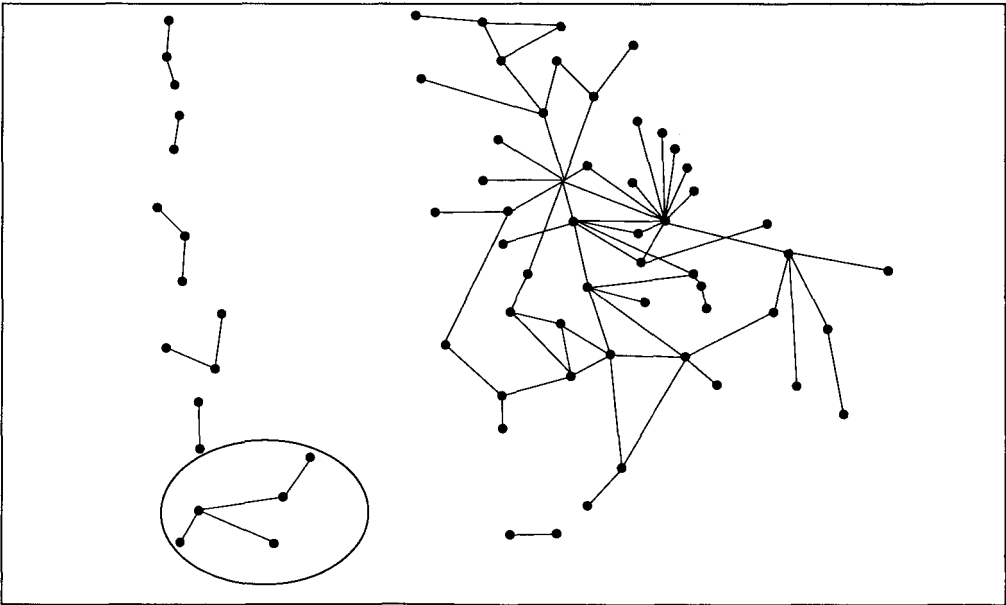
**Figura 3**

Sociogramas da rede em governos selecionados, com vínculos fracos ocultados e diretorias indicadas

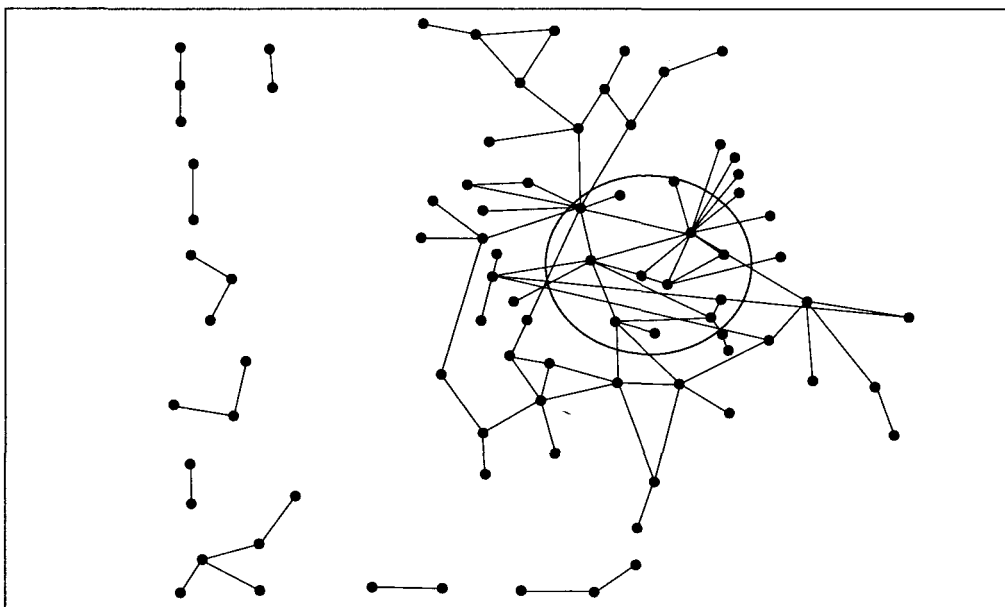
REYNALDO



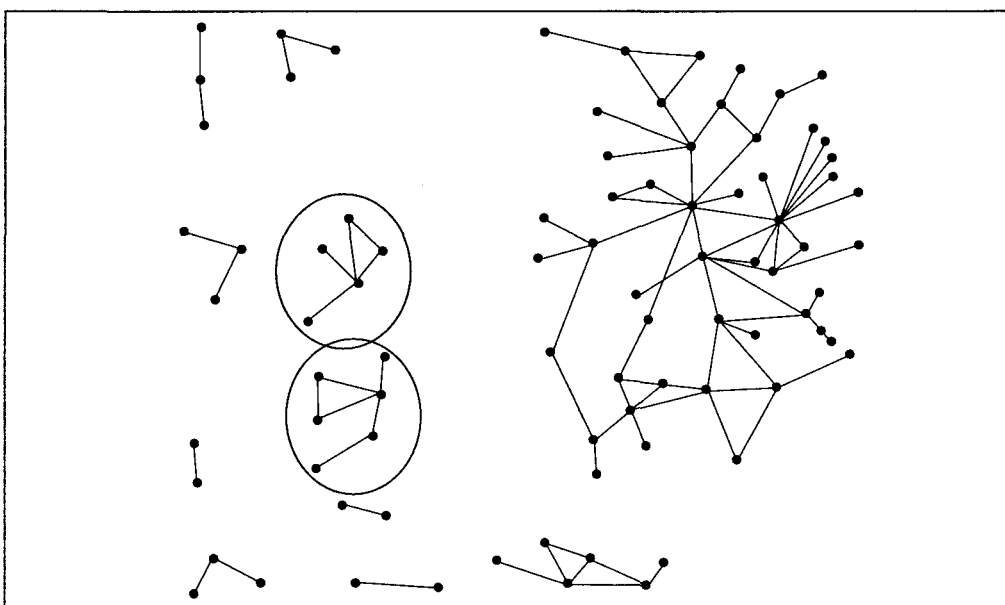
COVAS



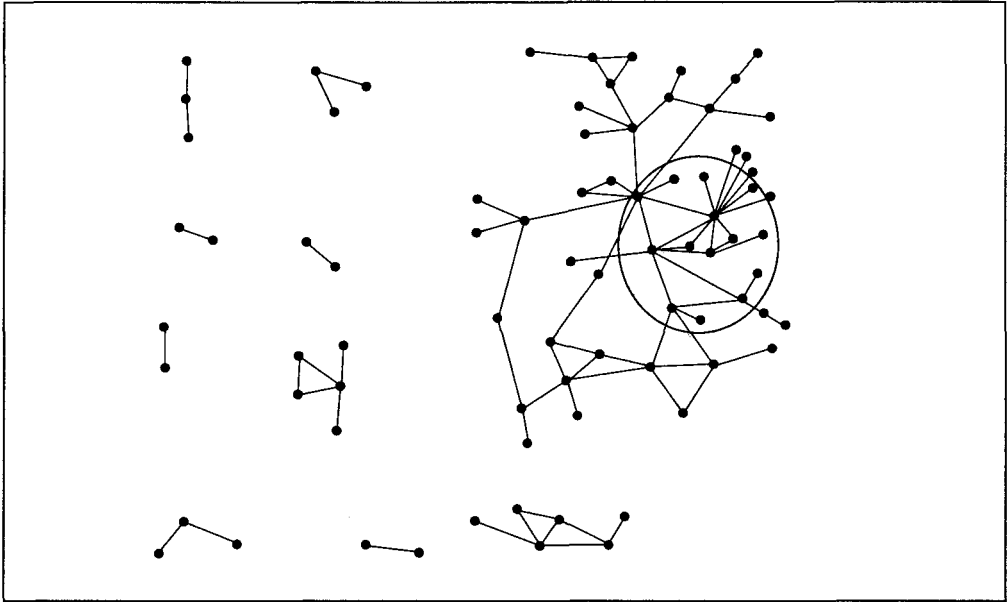
JÂNIO



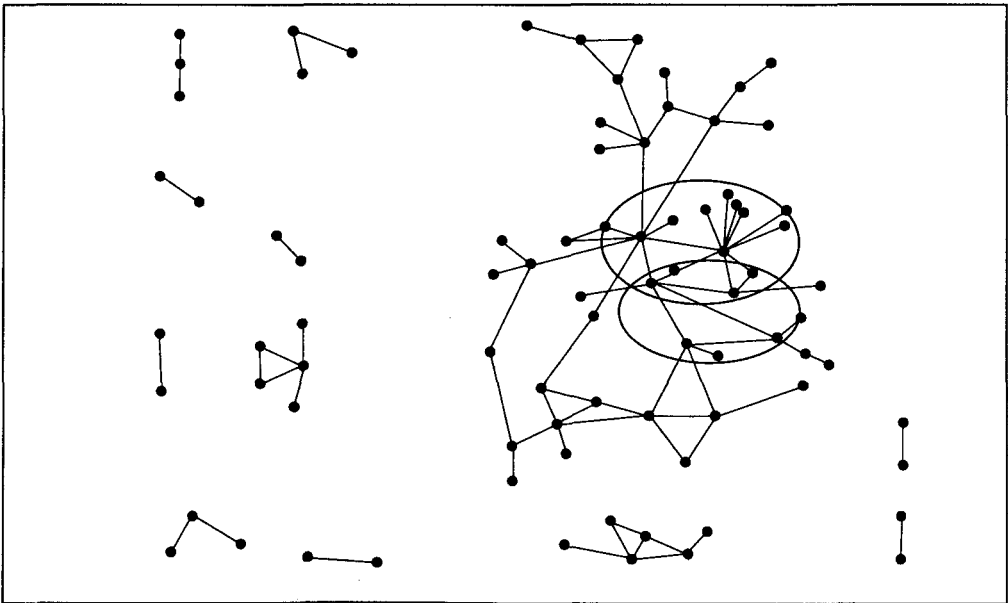
ERUNDINA



MALUF



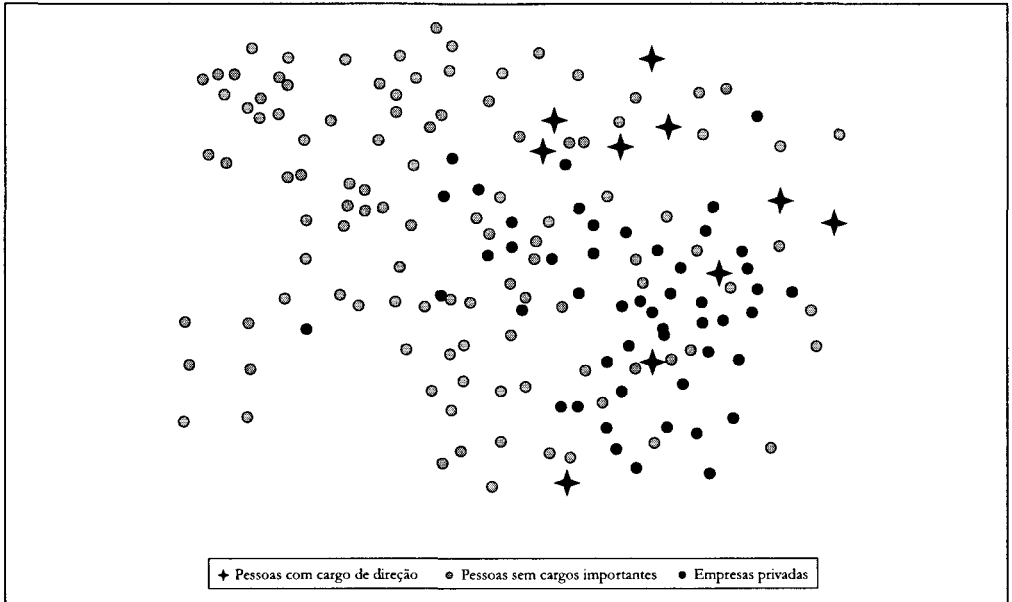
PITTA



**Figura 4**

Sociogramas das diretorias e empresas da rede nos governos Reynaldo e Erundina, com os vínculos omitidos

REYNALDO



ERUNDINA

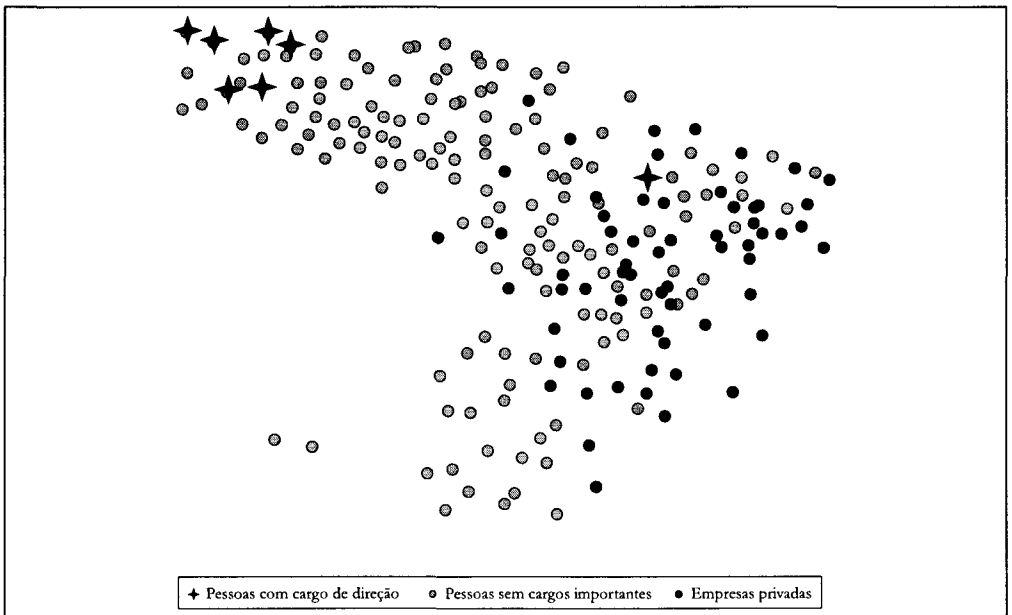
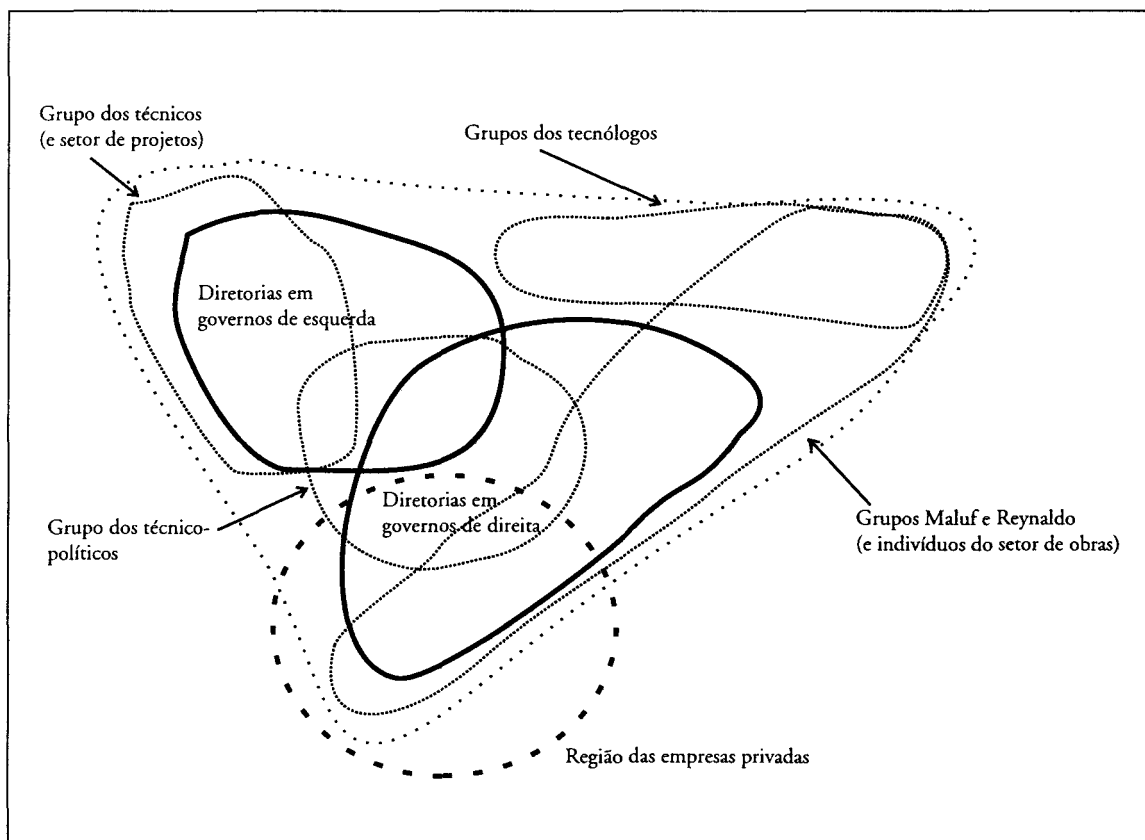


Figura 5  
Síntese da estrutura de poderes na rede



Na administração Maluf o grupo de direita volta à prefeitura e ao controle do setor de engenharia urbana, com a indicação de Reynaldo de Barros como secretário de Vias Públicas e presidente da Emurb. Esse governo representa portanto um momento de retomada dos principais cargos do setor por membros da comunidade: voltam à posição de comando alguns dos participantes mais antigos da rede de gestores de direita mas também técnicos mais novos, alçados a cargos importantes no governo Jânio e que haviam sido afastados após o primeiro ano da administração Erundina.

A administração Pitta representa uma continuação do governo anterior em inúmeros aspectos, inclusive na ocupação dos principais cargos, que na primeira metade da gestão permaneceram nas mãos do grupo de gestores de direita, e até dos mesmos indivíduos. Na segunda metade do governo a maior parte desses indivíduos se retirou dos cargos de chefia ou mesmo da prefeitura, provavelmente em decorrência do acentuado desgaste político e da grave crise financeira da administração. A partir desse momento os cargos mais importantes da administração sofreram um intenso processo de instabilidade — a SVP, por exemplo, foi ocupada por três indivíduos num período de cerca de dois anos.

### *Síntese da estrutura da rede*

Podemos observar a estrutura geral da rede na *Figura 5*, que não é produto de um sociograma, mas uma síntese da análise apresentada. A sua observação auxilia a nossa compreensão sobre a estrutura dos poderes posicional, institucional e econômico na rede. Observa-se que o poder posicional, oriundo de certos padrões de relação pessoal, tende a se localizar principalmente no centro da rede. O poder institucional tende a se localizar, em governos de esquerda, no alto à esquerda, superposto com o setor de projetos e associado ao grupo "técnicos", e em administrações de direita no espaço inferior, junto com os grupos "Reynaldo", "Maluf" e "técnicos-políticos" e superposto com o setor de obras. O poder econômico — das empresas privadas — tende a se localizar abaixo, junto ao poder institucional em governos de direita e longe do mesmo em administrações de esquerda.

### **Conclusão**

Durante a maior parte do período estudado a prefeitura paulistana foi ocupada por políticos ligados a partidos de direita — até 1984 em razão das indicações e em seguida por meio das urnas. Essa hegemonia rendeu a esse campo político um estreito controle sobre as áreas técnicas da administração



municipal, o qual, por sua vez, decerto reforçou seu poder eleitoral, conferindo efetividade à máquina governamental na execução de projetos associados a preferências de políticas bem delimitadas. Esse controle, ao menos no setor de infra-estrutura, foi exercido mediante uma rede de técnicos e gestores públicos de inclinações políticas conservadoras que circularam por muitos cargos-chave nas administrações de direita ao longo dos anos.

Os governos de esquerda do período rapidamente se deram conta dessa dimensão do setor, pois a partir do segundo ano de gestão substituíram indivíduos da comunidade afinados com a direita por quadros externos ao setor. A construção de capacidade de governo por essas administrações dependeu portanto da incorporação de técnicos trazidos de fora da comunidade, enquanto as gestões de direita utilizaram os membros mais integrados e centrais da rede do setor. Essa densa rede de gestores foi o principal ativo técnico e político utilizado pelas administrações de direita para exercer o seu "poder infra-estrutural", na expressão de Mann<sup>30</sup>. Afinal, o exercício do poder advindo da ocupação do Estado ("poder despótico", segundo o mesmo autor) deve ser combinado com a capacidade de transformar decisões em políticas e ações concretas, o que se dá no desenho efetivo das instituições políticas — em especial as estatais — e nas redes de relações pessoais e interinstitucionais.

No caso da política de saneamento básico do Rio de Janeiro — nosso anterior objeto de estudo<sup>31</sup> —, a rede efetivava (ou não) o poder dos detentores do poder institucional, originado da investidura dos cargos. Assim, quem se investia do poder institucional negociava o poder com os grupos a fim de obter "poder posicionar" na rede. No caso da política de infra-estrutura paulistana a rede do setor é de tal modo próxima ao campo da direita que governantes interessados em implementar outros referenciais de política têm de isolar a rede (ou pelo menos seus grupos mais centrais) e ocupar o maior número de cargos possível com indivíduos de fora da comunidade.

(30) Mann, Michael. "O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados". In: Hall, John (org.), *Os Estados na história*. Rio de Janeiro: Imago, 1992.

(31) Marques, *Estado e redes sociais...*, loc. cit.

Recebido para publicação em 19 de abril de 2004.

Eduardo Cesar Marques é professor do Deptº de Ciência Política da USP e pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). Publicou nesta revista "Espaço e grupos sociais na metrópole paulistana" (nº 64).