

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA - MESTRADO

**ESTADO, REDES SOCIAIS E ATORES POLÍTICOS NAS POLÍTICAS DE
INFRA-ESTRUTURA PÚBLICA EM CHAPECÓ – 1997 - 2009**

MARCO AURÉLIO VENTURINI

FLORIANÓPOLIS, 2010

MARCO AURÉLIO VENTURINI

**ESTADO, REDES SOCIAIS E ATORES POLÍTICOS NAS POLÍTICAS DE
INFRA-ESTRUTURA PÚBLICA EM CHAPECÓ – 1997 - 2009.**

Dissertação em Sociologia
Política apresentado ao
Departamento de Pós-Graduação
em Sociologia Política da
Universidade Federal de Santa
Catarina como requisito final
para a obtenção do diploma de
mestre em sociologia política.

Orientador: Prof.Dr. Erni J.
Seibel

Co-orientador: Prof.Dr. Ary
Minella

FLORIANÓPOLIS

2010

RESUMO

Em seu trabalho de 2003 Eduardo César Marques, para o período abarcado por sua pesquisa, pergunta: 1) quais são os condicionantes dos investimentos realizados em obras de infra-estrutura pública pela prefeitura municipal de São Paulo? 2) Se há padrões de vitórias das empresas prestadoras de serviços em obras para a prefeitura? O autor chega à conclusão que, de forma contrária à literatura sobre o tema, nem o orçamento disponível bem como, os ciclos eleitorais explicam os diferentes padrões de investimentos realizados pelas administrações consideradas pela sua pesquisa. Segundo ele, pelo menos para o caso da prefeitura de São Paulo, as variáveis que explicam aqueles diferentes padrões de investimentos, bem como, por outro lado, os padrões de vitórias encontrados naquele mercado de obras são o perfil ideológico do prefeito, as diferentes redes sociais formadas por essas administrações, bem como, variáveis institucionais. Essa dissertação testa para o caso da prefeitura de Chapecó SC, as conclusões de Marques. Utilizando a abordagem teórica do neo-institucionalismo da escolha racional bem como da metodologia de pesquisa relacional, descobrimos fortes evidências da existência de ciclos eleitorais, por outro lado, não encontramos diferenças significativas nos modos de investimento das administrações consideradas segundo a ideologia do prefeito em locais de diferentes perfis socioeconômicos dentro do município. Porém, parecem ser relevantes: a variável institucional testada para explicar os gastos municipais, o maior ou menor orçamento disponível e, o indicador do equilíbrio orçamentário bem como, as redes sociais para o padrão de vitórias das empreiteiras.

Palavras-chave: neo-institucionalismo da escolha racional; metodologia relacional; administração municipal; política comparada; empreiteiras; ideologia política.

Agradecimentos

Essa folha de agradecimentos certamente não terá êxito em expressar toda a gratidão que tenho por todas as pessoas que de alguma forma colaboraram comigo durante desenrolar desse projeto. De qualquer forma, mesmo ciente de que cometerei algumas injustiças, agradeço especialmente as pessoas abaixo.

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Erni J. Seibel pela disponibilidade, paciência e, é claro, pela orientação profissional sem a qual esse trabalho não poderia ter sido realizado. Ao meu co-orientador Prof. Dr. Ary Minella pela valiosa ajuda na manipulação do software Ucinet. Ao Prof. Dr. Yan de Souza Carreirão pela valiosa ajuda na construção das tabelas e cálculo das correlações realizadas para essa pesquisa e também, pelas observações à teoria utilizada. Um reconhecimento especial se faz necessário ao Prof. Dr. Julian Borba, pela leitura do projeto e pelas importantíssimas observações e recomendações quanto à interface entre a teoria e metodologia utilizadas nesse texto. Durante a minha formação como cientista social tive a feliz oportunidade de frequentar algumas das disciplinas – tanto as obrigatórias quanto as optativas – ministradas sempre de forma precisa, clara, didática e dedicada pelo professor Julian. Essas disciplinas foram de importância fundamental para a minha formação como intelectual, pois contribuíram para que eu pudesse de forma clara e consciente fazer as opções teóricas e metodológicas que fiz. Isso, contudo, de forma alguma imputa qualquer responsabilidade ao professor Julian pelas falhas que provavelmente existem nesse texto. Ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política –PPGSP – da Universidade Federal de Santa Catarina pelos recursos financeiros que me permitiram apresentar uma versão em forma de artigo do capítulo IV dessa dissertação no Segundo Seminário Nacional de Sociologia e Política realizado no mês de setembro do ano de 2010 na Universidade Federal do Paraná. Essa experiência me serviu para verificar a reação de colegas e professores aos resultados parciais da pesquisa e, assim, realizar as correções que se fizeram necessárias.

Também agradeço ao Sr. Leonir Baggio pelas valiosas informações sobre a composição dos secretariados das diferentes administrações municipais da prefeitura de Chapecó. Aos senhores Pedro Golfe e Clodoaldo Santos, funcionários da Contadoria Geral do Município de Chapecó pelo atendimento sempre cortês no fornecimento dos dados que eu precisava. Não poderia deixar de agradecer ao meu empregador, o Sr. Ivor Antônio Lorensen por ter flexibilizado meus horários de trabalho, permitindo dessa forma, conciliar trabalho e estudo sem a qual eu não teria conseguido cumprir o meu mestrado.

Finalmente, um agradecimento todo especial à minha esposa Jacqueline da Silveira Venturini, pela compreensão, carinho e paciência por todos os momentos de ausência vividos durante essa trajetória e, também pelo mesmo motivo, às minhas filhas, Luiza Venturini e Carolina Venturini.

À minha esposa, Jacqueline da Silveira Venturini
pelo carinho, compreensão e dedicação.

“[...] não se pode ter uma boa democracia... Democracia é um negócio que pode dar um bocado nos nervos – você é constantemente atingido pelas coisas mais chatas. É como a análise freudiana. Toda a sujeira vem à tona na democracia”.

Hans Magnus

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| Introdução..... | 9 |
| Capítulo I – A problemática do estudo das ações estatais em políticas públicas segundo a metodologia da análise de redes sociais e a abordagem neo-institucionalista da escolha racional: o enfoque teórico e metodológico..... | 15 |
| I. A abordagem neo-institucionalista da escolha racional..... | 15 |
| II. Redes sociais e o neo-institucionalismo da escolha racional..... | 25 |
| III. Os procedimentos metodológicos..... | 29 |
| Capítulo II – O contexto político e os ciclos eleitorais..... | 33 |
| I. O contexto político..... | 33 |
| II. O padrão de gastos dos governos e os ciclos eleitorais..... | 35 |
| II a. Os governos do PT..... | 36 |
| II b. O governo PFL/DEM..... | 39 |
| III. O teste estatístico da hipótese do ciclo eleitoral..... | 41 |
| IV. Comentários finais..... | 42 |
| Capítulo III – Os investimentos municipais em espaços socioeconômicos e a hipótese dos ciclos partidários..... | 44 |
| I. Organização metodológica dos dados..... | 45 |
| II. Os investimentos dos governos do PT..... | 48 |
| III. Os investimentos do PFL/DEM..... | 50 |
| IV. O teste estatístico da hipótese dos ciclos partidários..... | 53 |
| V. Comentários finais..... | 54 |
| Capítulo IV – Atores, instituições e redes sociais no mercado de obras de infra-estrutura em Chapecó de 1997 – 2009..... | 57 |
| I. Organização metodológica e descrição dos dados..... | 58 |
| II. Apresentação e análise dos dados..... | 62 |
| III. . Comentários finais..... | 76 |
| Capítulo V – Considerações finais..... | 78 |
| Referências bibliográficas..... | 83 |

Introdução

Consta este trabalho de uma pesquisa sobre a ação estatal para uma política pública – infra-estrutura urbana¹ – no município de Chapecó no oeste de Santa Catarina.

Inspira-se no trabalho de Eduardo César Marques (2003) sobre as mesmas políticas na cidade de São Paulo. Este autor analisa as políticas públicas de infra-estrutura urbana utilizando-se do método de análise de redes sociais e da teoria do neo-institucionalismo para estudar os padrões de ação estatal, seus processos internos e as dinâmicas dos processos de decisão e sua relação com a sociedade. Busca compreender a “permeabilidade” do Estado aos interesses das empresas privadas prestadoras de serviços em obras para a prefeitura. O autor constata que os investimentos realizados pelas diferentes administrações no município não obedecem aos ciclos eleitorais e nem as maiores ou menores disponibilidades de recursos do orçamento. Por outro lado, ele afirma que são condicionantes centrais para se determinar os padrões de investimento municipal as clivagens político-ideológicas dos partidos no poder e a composição das redes de relações sociais entre membros do estado e do mercado de obras.

Este trabalho evidencia a importância que tem os atores individuais, as instituições e as redes sociais – com maior destaque para essa última – para a definição das relações entre estado e mercado dentro de um mercado específico. Tem também, a intenção de contribuir com a acumulação de conhecimento através de um estudo de caso em política comparada. Como dito por Lijphart (1971):

The scientific status of the case study method is somewhat ambiguous, however, because science is a generalizing activity. A single case can constitute neither the basis for a valid generalization nor the ground for disproving an established generalization.

Indirectly, however, case studies can make an important contribution to the establishment of general propositions and thus to theory-building (p. 691).

Da mesma forma, La Palombara (1982) alerta para os riscos envolvidos na tentativa de generalizar a partir das conclusões obtidas de estudos de caso.

A mais séria [limitações e dificuldades] talvez seja a que envolve os problemas de generalizar a partir de um único exemplo ou de alguns apenas

¹ Entenda-se por obras de infra-estrutura qualquer obra de remodelamento urbano como: manutenção ou construção de rodovias, pontes, viadutos e loteamentos residenciais ou industriais, bem como construção ou manutenção de esgotos e bueiros.

em que um relacionamento parece vigorar. Não é apenas improvável que um único caso seja representativo da classe de fenômenos que se destina a testar e ilustrar; o caso, e até muitos casos, pode na realidade, ser tão incomum e pouco representativo a ponto de ser totalmente enganador. [...] Um exemplo não valida uma generalização, da mesma forma que generalizar a partir de um único caso é, no mínimo, bastante arriscado (p. 31-32).

O fator relevante para a escolha da cidade de Chapecó, é que ela é administrada desde 1993 por partidos opostos quanto ao espectro ideológico esquerda-direita². Foi administrada pelo Partido da Frente Liberal (PFL) de 1993 até 1996, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), por duas gestões consecutivas: 1997 a 2000 e de 2001 a 2004 e, novamente pelo PFL (agora sob o nome de Democratas), de 2005 a 2008 e, é administrada atualmente pelo Democratas de 2009 até o ano de 2012. Apesar do interesse relevante que teria considerar o período da pesquisa desde o primeiro governo do PFL, isto acabou por se tornar muito difícil pela absoluta escassez na disponibilidade de dados. Por isso, o período de tempo que a nossa pesquisa abarca é o de 1997 até 2009, ou seja, os dois governos do PT, o primeiro governo do PFL/DEM e o primeiro ano do segundo governo do DEM, ambos sob a administração do prefeito João Rodrigues. Apesar de esse primeiro ano da segunda administração do Democratas não ser relevante para testarmos a hipótese da existência dos ciclos eleitorais, é útil para analisarmos o padrão de investimentos realizados por esse governo.

Essas administrações ideologicamente opostas nos permitirão entre outras:

1. testar para a cidade de Chapecó afirmação feita por Marques acerca da importância das clivagens ideológicas para a alocação diferenciada dos recursos públicos na forma de obras de infra-estrutura como fez o autor na cidade de São Paulo.

2. na mesma linha, porém com metodologia diferente, testar a importância das dimensões socioeconômica e ideológicas como aquelas dimensões diferenciadoras dos partidos (Kinzo, 2007), especialmente o capítulo 5.

Como já foi afirmado, a clivagem esquerda-direita expressa diferenças no posicionamento ideológico dos partidos sobre questões fundamentais da agenda política no que se refere primordialmente à ação governamental na esfera social e econômica (p. 144).

² A literatura sobre o tema tem trabalhado as clivagens ideológicas dos partidos políticos de forma agrupada em esquerda, centro e direita, conforme as opiniões ou os “valores políticos” que esses partidos expressam em seus estatutos ou através de seus integrantes. Assim, o PT, PDT e o PPS são considerados de esquerda. O PMDB e o PSDB são de centro e o PP, DEM, PR e o PTB são de direita. Ver sobre o assunto, Carreirão (2002), Kinzo e Braga (2007), Perissinotto e Braunert 2006).

Com “metodologia diferente” porque, em seu trabalho, utilizou um *survey* estruturado acerca das opiniões dos deputados estaduais de todo o Brasil sobre políticas públicas, portanto, tratou-se, como também em Perissinotto e Braunert de 2006 para o caso paranaense, de captar as “opiniões” ou os “valores políticos” dos parlamentares estaduais e não, suas ações concretas.

A nossa pesquisa de forma diferente, não trata de parlamentares, mas da ação de governos (executivos), e através da análise de uma política pública específica e pela reconstrução das redes sociais de cada governo, procuraremos perceber diferenças concretas entre aqueles governos ideologicamente opostos. Sendo que, como será tratado mais abaixo, a premissa de partida é a de que – para além de quaisquer outros objetivos diferentes – a meta comum de qualquer governo é o de se reeleger – ou seja, obter um segundo mandato, ou eleger o candidato da situação. Assim sendo, as diferenças que esperamos encontrar entre aqueles governos ideologicamente diferentes refere-se às percepções que essas administrações têm acerca de quais são os locais geográficos em termos socioeconômicos que devem receber mais investimentos em obras de infra-estrutura. Como veremos abaixo, Eduardo Marques chegou à conclusão de que a clivagem esquerda-direita explica os diferentes padrões de investimentos em obras de infra-estrutura urbana realizados por governos de esquerda e de direita.

As três questões gerais que orientaram essa pesquisa e que expressam as linhas gerais de análise foram:

- 1) Se existem ciclos eleitorais expressos em políticas públicas de infra-estrutura urbana pelas diferentes administrações municipais no período de 1997 até 2009?**
- 2) Se existem ciclos partidários constatáveis pelas diferentes características distributivas das obras realizadas na cidade?**
- 3) Se as redes sociais importam? As redes formadas em cada governo têm influência no padrão de intermediação entre o estado e as empresas do mercado de obras no município de Chapecó?**

E as seguintes questões auxiliares:

- 1) Independentemente das clivagens político-ideológicas, os governos tendem a investir mais em anos pré-eleitorais e eleitorais?
- 2) Quais as características espaciais e redistributivas das políticas de infra-estrutura na cidade de Chapecó nos diferentes governos? Ou seja, governos de direita

tendem a investir mais em áreas socioeconômicas consideradas privilegiadas, diferentemente de governos de esquerda?

3) Há padrões de vitórias de empresas privadas em licitações públicas para serviços no município conforme a posição ideológica de quem governa? Ou seja, governos de direita tendem a contratar empresas maiores?

4) A maior ou menor centralidade dos secretários (proximidade dos secretários das empresas do setor) de governo na rede de relações da comunidade influencia o padrão de vitórias das empresas?

5) Há mudanças nas estruturas das redes sociais com a troca de governos? Ou seja, governos de esquerda tendem a se afastar das empresas que estavam mais próximas dos governos de direita?

E, para se testar os pressupostos acima, as seguintes hipóteses foram testadas:

- 1) Se, o interesse último de governos é a reeleição (incluindo o interesse de eleger o candidato do governo), então, governos investem maiores quantidades de recursos em anos pré-eleitorais e eleitorais.
- 2) Se, os diferentes governos investem de forma desigual em diferentes setores socioeconômicos da cidade, então podemos aceitar a existência de ciclos partidários no município.
- 3) Se, as redes sociais formadas entre os atores tomados como relevantes para a pesquisa são importantes no sentido de constranger as próprias ações dos atores envolvidos, então, novos governantes que assumem o poder tentarão mudar o padrão das redes pela substituição de atores ou criando novas redes com novos atores.

Foram, portanto, objetivos dessa pesquisa:

De forma geral, testar alguns pressupostos derivados do enfoque institucionalista da escolha racional, bem como da metodologia relacional, e de forma mais específica:

1. Testar para Chapecó, a condição encontrada por Marques (2003) para São Paulo quanto a não validade dos ciclos eleitorais, ou seja, de que não há uma maior distribuição de recursos em obras em anos pré-eleitorais.
2. Estudar a distribuição espacial dos recursos públicos investidos em obras de infra-estrutura conforme o tipo do espaço geográfico.
3. Verificar as características organizativas dessas quatro administrações municipais quanto a mudanças nas redes sociais.

4. Verificar o possível impacto das inovações institucionais no padrão de vitórias das empresas concorrentes nos processos de licitação.
5. Descrever as características de um mercado específico em uma cidade, principalmente, procurar indícios de politização desse mercado.

Este texto está dividido em cinco capítulos além desta introdução.

Na primeira seção do primeiro capítulo, discutimos de forma crítica algumas das conclusões de Marques à luz da teoria neo-institucionalista da escolha racional. O ponto central da crítica é que para nós, o autor não considerou de forma adequada os interesses dos atores políticos e empresariais em seu trabalho de 2003. Do ponto de vista da teoria por nós acolhida, o interesse dos atores envolvidos é sempre no sentido de maximizarem suas funções de utilidade. Dessa forma, atores racionais (no sentido da adequação ótima entre meios e fins) buscam sempre alcançar seus objetivos, e o objetivo de um político é a reeleição, bem como o de um empreiteiro é conseguir contratos para a execução de obras. Como veremos abaixo, Marques constata que para a cidade de São Paulo não houve ciclos eleitorais nas administrações consideradas, isso o leva a concluir que explicações derivadas do interesse eleitoral não são válidas. Defendemos que essa generalização é precipitada, pois, apesar de o autor ter abarcado oito prefeitos no período de 1975 a 2000, o trabalho refere-se a um só município. Como também veremos, o trabalho de Sakurai e Gramaud (2010) testou, para todos os municípios paulistas a hipótese dos ciclos eleitorais encontrando evidências da existência de tais ciclos. Na segunda seção apresentamos a interface entre o arcabouço teórico do neo-institucionalismo da escolha racional com a metodologia relacional. O ponto central aqui foi o dar conta de um questionamento feito por um professor, membro da banca de qualificação do projeto, sobre de que forma poderiam aquela teoria e essa metodologia ser conjugados para a operacionalização da pesquisa. Na última seção, descrevemos os procedimentos metodológicos da pesquisa.

No segundo capítulo, apresentamos o contexto político geral em que se desenrolam as políticas públicas de infra-estrutura, ou seja, o claro predomínio de vereadores pertencentes a partidos considerados como de direita na câmara municipal, bem como, os resultados das eleições para prefeito no período considerado. Apresentamos os gastos realizados pelas administrações do PT e do PFL/DEM para os anos “não eleitorais” e para os “eleitorais” e testamos a hipótese de existências dos ciclos políticos (*political business cycles*) para esses governos. Destacamos a

importância que a variável “índice de equilíbrio orçamentário” tem para explicar a “disposição” dos executivos em gastar mais ou menos em um determinado ano. Também chamamos à atenção para a importância da introdução de uma inovação institucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal, para o retorno ao caixa do município do equilíbrio fiscal. Ou seja, não consideramos mera coincidência que a introdução desse novo arranjo, interrompeu uma sequência histórica de déficits orçamentários.

O terceiro capítulo é dedicado ao teste da hipótese de existência dos ciclos políticos. A hipótese nula é a de que os partidos, considerados em lados opostos quanto à ideologia, investem de forma igual em diferentes bairros conforme sua classificação socioeconômica. O objetivo é verificar se o conceito de ideologia ainda se apresenta como um bom diferenciador de partidos quanto a predição de gastos, pelo menos no que se refere a gastos desse tipo.

O capítulo quarto, tem como objetivo principal, verificar se as redes sociais constituídas por diferentes tipos de laços entre os políticos encarregados de administrar o setor de obras do município e os empreiteiros que executaram obras para a prefeitura, têm relação com o ordenamento de vitórias das empreiteiras em termos de valores monetários e número de contratos. Este teste permite verificar se as redes têm importância para explicar – além dos fatores institucionais – o ordenamento de vitórias das empresas. Também apresentamos uma descrição do mercado de obras em Chapecó quanto a características como localismo, tamanho das empresas e concentração de vitórias.

O quinto e último capítulo apresenta as considerações finais do trabalho. Além dessas considerações, retomamos os objetivos e as problemáticas envolvidas em cada capítulo.

Capítulo I

A problemática do estudo das ações estatais em políticas públicas segundo a metodologia da análise de redes sociais e a abordagem neo-institucionalista da escolha racional: o enfoque teórico e metodológico.

I. A abordagem neo-institucionalista da escolha racional

O “lugar epistemológico”³ a partir do qual pretendo olhar as relações entre a prefeitura do município de Chapecó e as empreiteiras contratadas para a execução de obras de infra-estrutura urbana no período considerado, é o do neo-institucionalismo da escolha racional.

São vários os trabalhos que tratam das origens e distinções dentro do novo institucionalismo (MARQUES, 1997; DiMAGGIO e POWELL, 2001; PETERS, 2003; HALL e TAYLOR, 2003; THÉRET, 2003; PERES, 2008). Por isso, não é meu objetivo aqui fazer uma reconstrução tanto das origens quanto das diferenças dentro da abordagem do novo institucionalismo e, portanto, repetir o que já foi dito por aqueles autores. O objetivo é o de apresentar o quadro teórico, conceitual e metodológico que orientou minha pesquisa empírica e a posterior análise dos dados. Esta construção será feita a partir da especificação e descrição dos conceitos e premissas básicas do neo-institucionalismo da escolha racional e de como é possível sua conexão com a metodologia de análise de redes sociais⁴. Além disso, sempre que pertinente, farei um diálogo crítico com o trabalho de Marques (2003). Para isso, tratarei de como esse enfoque neo-institucionalista se relaciona com a problemática da ação estatal no âmbito do processo político de elaboração e implantação de políticas públicas em relação com as empreiteiras privadas vencedoras dos processos licitatórios. Em outras palavras, em um contexto que conjuga o institucional legal específico que regula os processos licitatórios, da possível existência de redes de relações dentro das instituições políticas, na comunidade de engenheiros do município e das empreiteiras privadas, de como se conjugam então, os interesses das diferentes administrações municipais em relação a

³ O conceito de “lugar epistemológico” foi retirado de (Baquero e Prá, 200).

⁴ Um professor, membro da banca de qualificação do projeto que deu origem a essa dissertação apontou essa questão acerca da possibilidade de articulação entre a teoria institucionalista da escolha racional com a metodologia de redes. Na opinião daquele professor as duas seriam incompatíveis devido aos pressupostos comportamentais contidos na teoria da escolha racional. Especialmente a segunda seção deste capítulo tem o objetivo de dar conta desse questionamento.

elaboração de políticas de infra-estrutura com os interesses das empresas privadas e dos engenheiros do município.

Dessa forma ganha destaque em nossa pesquisa, a demonstração de como se conjugam as relações entre os interesses, a interação estratégica, o uso de recursos considerados como escassos pelos diferentes atores tomados como relevantes. Acompanhando Marques (2003), são considerados “atores relevantes” para a pesquisa as burocracias e os técnicos que integravam as diferentes administrações municipais, os indivíduos pertencentes a classe política (prefeitos, vice-prefeitos, secretários do município) e os capitais envolvidos nas licitações e na posterior execução das obras de infra-estrutura.

Acatamos neste trabalho a definição de Marques, de que uma política pública é “o produto de interações estratégicas desses atores, influenciadas pelos legados, no interior dos ambientes institucional e relacional” *op. cit.*, p. 22). Contudo, creio que o autor não considera de forma adequada a questão dos interesses estatais (mais propriamente dos diferentes governos) como variável explicativa para os diferentes perfis de investimentos encontrados conforme os diferentes governos abarcados pelo período estudado. Pelo contrário, Marques destaca que:

[...] *os investimentos não seguem o ciclo eleitoral*, assim não se associam à maior ou menor disponibilidade de recursos por parte do executivo municipal. *A irrelevância dessas variáveis mostra a incapacidade de se explicar os padrões encontrados por meios analíticos que derivam as ações do Estado diretamente do interesse de reeleição dos governantes.* Por outro lado, ganham centralidade na explicação as clivagens político-ideológicas e a presença de empresas privadas nas redes de relações do setor. Esses elementos comprovam a importância *das escolhas políticas na construção dos resultados políticos*, assim como confirmam a hipótese de que os produtores diretos – as empresas privadas contratadas para a realização de obras e serviços – se constituem em um dos principais atores da política (2003, p. 23) (grifo nosso).

No terceiro e quarto capítulos de seu trabalho de 2003, Marques apresenta os dados empíricos que dão sustentação às suas afirmações acima. Ao analisar os “condicionantes gerais do ciclo anual de investimentos”, o autor inicia, novamente, afirmando a irrelevância estatística encontrada entre os “elementos relacionados ao nexa eleitoral”, ou seja, a ausência de correlação entre os locais onde o prefeito investe, e as suas áreas geográficas de votações. De forma contrária, o autor afirma ter encontrado associação significativa entre os investimentos e a inclinação ideológica do prefeito e a proporção do orçamento gasto. Esse fato – segundo o autor – garantiria certa

previsibilidade ao eleitor quanto aos tipos de políticas que seriam implantadas pelo prefeito, conforme o posicionamento ideológico desse.

Nessa linha Marques analisa a “distribuição espacial dos investimentos” p. 129), e comprova que, contrariamente as expectativas de grande parte da literatura sobre o tema no Brasil, para as quais as áreas periféricas receberiam “muito menos investimentos relativamente do que as áreas habitadas pela população de mais alta renda e melhor inserida no mercado de trabalho” p. 132), seus dados indicam que aquelas áreas recebem “parcelas significativas proporcionalmente, ao menos para aquelas periferias ocupadas há mais tempo” p. 132). Quanto a essa constatação e a questão da “conexão eleitoral”, o autor é novamente enfático ao afirmar que segundo os seus dados:

[...] as diferenças entre os volumes absolutos e as proporções de investimentos em espaços de pobres recentes e consolidados em anos eleitorais e não eleitorais são irrisórias, não sustentáveis estatisticamente e até mesmo apresentam sinal contrário ao esperado em alguns casos, embora também sem significância. *Novamente, portanto, se existem fatores que poderiam levar ao desenvolvimento mais intenso de políticas em áreas periféricas em anos eleitorais, esses mecanismos são suplantados, por muitos outros na construção do perfil anual de investimentos. Em nossa opinião, a maior parte desses últimos fatores está relacionada com processos políticos que cercam as decisões de investimento, assim como com o desenrolar da própria política pública (idem, p. 134) (grifo nosso).*

Quando analisa a “distribuição espacial dos investimentos por administração”⁵ (p. 135 e segs.), o autor conclui que:

As proporções de investimentos nos espaços, portanto, demonstram mais uma vez a importância do perfil político ideológico do prefeito. A análise quantitativa confirma a importância da clivagem ideológica para os espaços polares: governos de direita investem sistematicamente mais em áreas de classes altas que governos de esquerda (*idem*, p. 139).

Em suma, Marques nos diz que as hipóteses do ciclo eleitoral, da conexão/nexo eleitoral⁶, bem como o orçamento, ou seja, da menor ou maior disponibilidade de

⁵ É importante notar que o autor não faz o cruzamento dos investimentos realizados pelo governo eleito com o seu mapa eleitoral. Esse cruzamento permitiria verificar se o governo em exercício priorizava políticas para as áreas de maior concentração de votos, comprovando ou não de forma mais clara a conexão eleitoral. Porém, Marques apenas afirma que governos de direita investem maiores quantidades de recursos em áreas de classes altas sem, para dizer novamente, verificar a correspondência ou não entre distribuição de recursos e votos. Ver sobre isso, Arretche e Rodden, (2004).

⁶ É importante deixar claro a diferença conceitual entre ciclo eleitoral e conexão ou nexo eleitoral. O primeiro refere-se à dimensão temporal da relação entre o governo e o período eleitoral. A hipótese aqui é a de que em anos eleitorais, os executivos gastariam oportunisticamente mais para aumentar as suas

dinheiro em caixa, não são condicionantes dos diferentes padrões de investimentos realizados pelas diferentes administrações que ocuparam a prefeitura de São Paulo no período de tempo por ele estudado. As variáveis que explicam esses diferentes perfis de investimentos são, então, o perfil ideológico do prefeito e o formato das redes sociais em cada governo⁷.

Feita essa sumária reconstrução das principais conclusões do autor quanto às questões, que tomamos como da maior relevância, conforme nosso enfoque teórico especificado acima, passo agora, para uma análise crítica dessas conclusões de Marques.

Não se trata obviamente de negar totalmente as conclusões de Marques que são sustentadas em consistentes bases empíricas, mas, de chamar à atenção para que, talvez, ele tenha cometido alguns equívocos teóricos e conceituais em alguns pontos fundamentais – que serão tratados mais abaixo – ao negar as contribuições de perspectivas como as dos modelos distributivista, informacional e partidário⁸, ou seja, talvez, Marques tenha cometido alguns equívocos de interpretação quanto ao que seus dados significam, ou dito de outra forma, ousamos acreditar que o que os seus dados mostram não o autoriza a refutar hipótese dos ciclos eleitorais. Penso que seja importante dizer que apesar dos modelos acima tratarem do comportamento de políticos tomados individualmente, acredito que suas premissas podem ser transferidas ao estudo do comportamento de governos⁹.

O modelo distributivista tem como ponto de partida a motivação dos parlamentares, ou seja, “parlamentares, basicamente, querem se reeleger” Limongi,

chances de reeleição. O segundo, se refere a dimensão geográfica do voto. A hipótese é a de que um governo (bem como políticos individuais) destinaria ou tentaria destinar emendas ao orçamento aos seus redutos eleitorais, com o mesmo objetivo de aumentar de forma oportunista suas chances de reeleição.

⁷ Uma das maneiras pela qual as redes explicam o fato de diferentes empresas vencerem licitações conforme os diferentes governos está na proximidade entre, por exemplo, o prefeito e/ou o secretário de obras e o diretor de uma empresa, quanto maior essa proximidade maior a probabilidade de vitória da empresa. A questão da influência das redes será discutida por nós na segunda parte desse texto.

⁸ Para boas discussões a respeito desses modelos ver: LIMONGI, Fernando. *O novo institucionalismo e os estudos legislativos: A literatura norte-americana recente*. BIB, Rio de Janeiro, n.º. 37, 1º semestre de 1994, p. 03-38. Também, CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 13-62.

⁹ Ver os trabalhos de Preussler e Portugal (2003); Sakurai (2005); Nakaguma e Bender (2006) e Gonçalves e Fenolio (2007) para análises da influência dos ciclos eleitorais nos gastos em políticas para governos nos níveis estaduais e municipais e, também no federal. Aproveito para ressaltar que apesar de todos os trabalhos que estudei para compreender a teoria dos ciclos eleitorais terem sido de economistas que trabalharam a ação de governos com relação a aspectos macroeconômicos, em especial, a questão do *trade-off* inflação-desemprego e da política fiscal com objetivos eleitorais, penso que essas teorias podem ser aplicadas ao caso de uma política pública específica como a de obras de infra-estrutura municipal. Pois, o pressuposto básico é o mesmo: governos buscam maximizar suas possibilidades de reeleição e, para isso, manipulam dispositivos da economia ou, também, investem (gastam) mais em anos pré e eleitorais.

1994, p. 8). As chances de um deputado se reeleger são diretamente proporcionais às políticas por ele obtidas em benefício de seu eleitorado. Para esse modelo, o voto do eleitor é economicamente orientado.

Assim, Limongi chama a atenção para o fato de que, na verdade, “a premissa crucial de que parte o modelo não é tanto o desejo de reeleição do deputado, mas sim a de que a melhor estratégia eleitoral a ser adotada é a descrita acima (*idem*, p. 8). Ou seja, a melhor estratégia que um político pode seguir, é a que reverta maiores benefícios ao seu eleitorado.

No caso da conclusão a que chega Marques na citação acima transcrita da página 134, quanto a não haver evidências de distribuição de maiores recursos a áreas periféricas em anos eleitorais, e que por isso, estaria invalidada a hipótese dos ciclos eleitorais, eu sugiro outra explicação. Governos bem como parlamentares considerados individualmente buscam cumprir promessas de campanha, tem projetos próprios e podem entender que possuem compromissos com suas bases sociais de apoio, e como, segundo a própria teoria distributivista,

O papel das instituições que regulam as relações entre congressistas será justamente o de garantir estabilidade a este processo de troca de votos através do qual, em última análise, os congressistas são reeleitos. [...] Na versão distributivista, as comissões estruturam e permitem a ocorrência estável das trocas de apoio necessárias à aprovação de políticas distributivistas (Limongi, 1994, p.9).

Ou seja, o que fazem as instituições legislativas (como os sistemas de comissões e os próprios partidos) é o de garantir que possa haver um acordo entre os parlamentares no sentido de que as demandas de “alguns” sejam atendidas, desde que esses “alguns”, mais tarde, votem nas demandas de outros e assim por diante, já que se não houvesse tais instituições, e se cada deputado seguisse seus interesses egoisticamente, cairíamos no dilema da impossibilidade de Kenneth J. Arrow (1963).¹⁰ Dito de outro modo, o equilíbrio encontrado por Marques quanto à distribuição de recursos mesmo em anos eleitorais poderia estar acontecendo, justamente por essa “estabilidade” conseguida pelas instituições legislativas e a atuação das regras partidárias, ou seja, para o caso dos

¹⁰ O Teorema da impossibilidade significa “que a decisão social é inconsistente porque não transitiva) e indeterminada. Dito de outro modo, mesmo que as preferências individuais sejam conhecidas, é impossível saber qual a preferência da coletividade” (Limongi, 1994, p. 0). Para uma explicação mais “didática” sobre o Teorema da impossibilidade ver Epstein (1994).

parlamentares, eles conseguem, de forma mais ou menos equitativa, distribuir recursos para suas bases eleitorais. No caso dos governos, uma hipótese explicativa é que poderia estar ocorrendo uma tendência à “flexibilização” da posição ideológica no sentido de se conquistar um eleitorado mais amplo.

É em função de divergências que se formam os partidos, divergências que dão fundamento à formação de identidades que os distingam uns em relação aos outros e que lhes garantam um lugar na competição pelo voto popular. No entanto, num contexto de eleitorado de massa como o brasileiro, em que as divisões societárias refletidas no jogo político não são nítidas e em que o número de competidores partidários é elevado, a necessidade de aumentar as chances de sucesso eleitoral leva os partidos a flexibilizar seu posicionamento político-ideológico para ganhar um eleitorado mais amplo (Kinzo, 2007, p. 157).

Portanto, as conclusões de Marques ao invés de negar, poderiam estar confirmando as hipóteses do modelo partidário bem como a da “flexibilização” ideológica, apesar de eu, pessoalmente, acreditar que ela é pouco provável¹¹. Agora, para o caso da cidade de Chapecó, o que poderia explicar aqueles padrões diferenciados de investimentos conforme o espectro ideológico do partido no poder? Se, segundo Marques, os executivos não aumentam a inversão de recursos em anos eleitorais, mas sim, o que fazem é investir sistematicamente de forma desigual em diferentes espacialidades socioeconômicas conforme seu perfil ideológico (e, portanto, a explicação baseada numa “flexibilização” ideológica não se confirmaria), e se, se parte da premissa de que governos querem se reeleger, então, essa seria a única estratégia desses governos para obter a vitória eleitoral?

Penso que a resposta a essa pergunta nos leva a insistir mais nas tarefas de testar a possibilidade de existência dos ciclos eleitorais, bem como, da existência dos ciclos partidários. Portanto, para a primeira tarefa não seria o caso de se negar o fato de que em épocas de eleições ocorre algum aumento de gastos públicos em determinadas regiões geográficas¹² ou, em determinados setores da cidade, como admite o próprio

¹¹ Minha inclinação teórica é por pressupostos contidos em trabalhos como os de Hibbs (1977) e Beck (1982) resenhados por Fialho (1999), que conforme essa autora, apesar de suas diferenças, eles comungam da concepção geral de que diferentes resultados macroeconômicos podem ser vistos como resultado de decisões partidárias. Ou seja, partidos diferentes no espectro ideológico, quando no governo, expressariam preferências diferentes por políticas econômicas.

¹² Carvalho (*op. cit.*), diz que: “no caso brasileiro, o sistema proporcional de lista aberta permite e faz com que os representantes se elejam a partir de unidades geográficas com configurações extremamente distintas.” p. 23). Segundo Carvalho, a tipologia de Barry Ames (2001) dos quatro tipos de representantes sugere “a existência no caso brasileiro de quatro modalidades de distritos informais, os quais, em interação com o imperativo da reeleição, deveriam produzir incentivos e comportamentos distintos por parte dos legisladores.” p. 23). Esses comportamentos distintos dizem respeito ao

Marques em nota de rodapé na página 134, porém ele afirma que esse aumento de gastos não é relevante estatisticamente. Essa insignificância estatística, contudo, não significa que não houve “impulsos” no sentido de aumento dos gastos em anos eleitorais, porém é interessante constatar que esses “impulsos” se mantiveram dentro de determinados limites fiscais, mesmo antes da publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal¹³ em 2000. Contudo, Sergio Sakurai em artigo no qual testa a hipótese de ciclos eleitorais nas eleições para prefeitos nos municípios paulistas entre os anos de 1989 e 2001, nos diz que: “Os resultados apresentam evidências de impulsos positivos em anos eleitorais na despesa orçamentária das unidades selecionadas...” (2005, p. 297). No caso da segunda tarefa (e creio que foi isso o que Marques encontrou) se trataria de verificar se “flutuações econômicas estariam associadas à presença de diferentes partidos políticos no poder, e não ao calendário eleitoral em si” (Sakurai, 2005, p. 298).

Outro ponto que gostaria de chamar a atenção como problemático nas conclusões de Marques, diz respeito a sua afirmação de que havendo uma associação estatisticamente significativa entre os investimentos e a inclinação ideológica do prefeito, esta funcionaria garantindo previsibilidade ao eleitor quanto ao tipo de políticas advindas desse prefeito. Isso equivale a dizer que o eleitor orienta seu voto conforme o posicionamento ideológico do candidato, ou seja, o eleitor votaria “ideologicamente” esperando políticas específicas orientadas pelo perfil ideológico do prefeito, ou equivaleria a dizer que o eleitor vota “estrategicamente” esperando aquelas mesmas políticas?

Penso que o que há de problemático nessa conclusão de Marques quanto ao “eleitor ideológico” diga respeito ao pressuposto da existência de um grau de racionalidade no eleitor – conforme a teoria dos ciclos eleitorais racionais – que,

particularismo ou ao universalismo na proposição de emendas ao orçamento. Deputados que têm suas bases no interior e em regiões como o Nordeste – onde a competitividade eleitoral é baixa – tendem a um comportamento mais particularista, em contraste, deputados que têm suas bases em capitais ou na região Sudeste – onde a competitividade é maior – tendem a um comportamento mais universalista. Esse comportamento mais universalista dos deputados da região Sudeste descoberto por Carvalho, pode, também, explicar aquele equilíbrio constatado por Marques quanto à distribuição de recursos por parte dos diferentes executivos por ele estudados.

¹³ Nakaguma e Bender (2006) em estudo sobre os impactos da Emenda da Reeleição e da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o comportamento fiscal dos estados brasileiros no período entre 1986 e 2002, concluem que essa emenda significou um aumento dos ciclos políticos, ou seja, significou um impulso ao “oportunismo eleitoral” no sentido do governante pretender aumentar suas probabilidades de reeleição através de incrementos nos gastos públicos. Contudo, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi um arranjo que se demonstrou efetivo em restringir os gastos ou o endividamento dos governos em anos eleitorais. Isso pode significar que, mesmo sob um constrangimento institucional, a tendência dos executivos é a de, em anos eleitorais, aumentarem o quanto possível os gastos.

contudo, não se confirma em estudos empíricos. Ainda que, chamemos à atenção para as diferenças de grau entre uma compreensão do ideológico em um político profissional e, de tal compreensão para o público massivo e, mesmo dentro do próprio público massivo, porque, uma coisa é dizer que políticos são ideológicos e que, até mesmo por isso, agem “ideologicamente”, porém, outra bem diferente, é dizer que o eleitor tem uma compreensão sofisticada do ideológico e, que por isso, “vota ideologicamente”. Penso ser interessante trazer a definição dada por Fábio W. Reis (2002) do que vem a ser “comportamento ideológico”:

[...] indica aqui identificação e antagonismo (portanto parcialidade e talvez percepção distorcida); mas, por outro lado, a expressão conteve sempre também a referência positiva a um componente de natureza intelectual, *o que faz que ‘comportamento ideológico’ possa igualmente ser entendido como o comportamento do agente que se torna capaz de diagnosticar de maneira sofisticada a situação com que se defronta no universo sociopolítico, de apreender os interesses que aí se acham em jogo e eventualmente de dispor-se a agir com eficácia na busca de seus interesses próprios [...]* (p. 53).
(grifo meu).

Suas conclusões apontam para uma associação “entre as posições dos eleitores e as posições percebidas como sendo as do partido em questão” conforme os seus trabalhos de (1978, 1983, 1985 e 1988c, *apud*, Reis, 1991, p. 34), quanto à orientação do voto:

[...] as correlações esperadas: em todos os níveis sócio-econômicos, *incluindo* os níveis de maior pobreza, a tendência geral observada era inequivocamente a de se concentrarem os votos nas celas correspondentes aos casos de congruência entre as posições dos eleitores e as posições percebidas como sendo as do partido em questão com respeito a cada item. [...] (o de que a coerência a ser observada no comportamento do eleitor deve referir-se a suas próprias percepções e informações, e não ao fato de ajustar-se a certo padrão objetivo que o analista bem informado tenha em mente); [...] os eleitores, afinal, mesmo os mais pobres e deseducados, *são racionais*. Ainda que possam ocasionalmente carecer de informação adequada a respeito de assuntos diversos, aí incluídas as posições dos partidos sobre esta ou aquela questão, eles se mostrariam conseqüentes e coerentes nas conexões estabelecidas entre posições e opiniões políticas, de um lado, e, de outro, a decisão de votar por um ou outro candidato ou partido (1991, p. 35)
(grifos no original).

A racionalidade dos eleitores encontrada por Reis em seus trabalhos diz respeito então, a uma associação entre as posições e opiniões políticas do eleitor e a sua decisão de votar num partido político que as expresse. Teríamos então, aí o eleitor ideológico *inssue-oriented* contrário ao eleitor tipo “Flamengo” que expressa no voto sua

identidade a um ou outro partido¹⁴. A ideologia política, nesse sentido serve como um meio de o eleitor reduzir os custos de informação em ambientes em que ela é incompleta conforme Downs (2001).

A racionalidade “ideológica” que Marques coloca envolve outra questão, conforme ele, se não existem ciclos eleitorais, ou seja, se não é razoável se esperar que candidatos à reeleição manipulem de forma oportunista o orçamento de maneira a maximizar suas chances de obter mais um mandato, contudo, o que existe é a evidência de que governos ideologicamente distintos investem de forma desigual em diferentes setores socioeconômicos da cidade e que isso serve para orientar o voto do eleitor, o que teríamos então, é a existência de ciclos partidários, o que explicaria esses investimentos desiguais¹⁵. Contudo, esse voto orientado por uma expectativa de retorno em obras que vão beneficiar um setor específico do eleitorado pressupõe a existência de ciclos eleitorais tradicionais.

A principal diferença entre os modelos tradicionais de ciclos eleitorais dos modelos de ciclos eleitorais racionais está no comportamento dos eleitores. A primeira abordagem pressupõe que os eleitores desconhecem tanto a forma como o sistema econômico funciona quanto os incentivos políticos existentes para a classe dos governantes. Dessa forma, governantes que manipulassem com êxito os instrumentos disponíveis obteriam maiores probabilidades de permanência no poder. Por outro lado, a segunda abordagem considera indivíduos que têm pleno conhecimento do sistema econômico, mas devido à existência de informação assimétrica ou imperfeita, não possuem conhecimento pleno a respeito da conduta da classe política. (Sakurai, 2005, p. 301).

Ou, como também na descrição feita por Fialho:

A noção básica subjacente aos denominados modelos racionais de ciclos políticos sugere que o comportamento racional por parte do público, particularmente dos eleitores, implica num perfeito entendimento do ambiente político-econômico, levando, no longo prazo, a uma antecipação das ações e decisões do governo, o que, conseqüentemente, resultaria no ajustamento das expectativas. Assim, a utilização deliberada de medidas de política econômica, pelo governo, com objetivos eleitorais não provocaria impactos reais significativos na atividade econômica, posto serem

¹⁴ Sobre a questão do voto orientado instrumentalmente por temas e questões ou por identidades baseadas em normas, valores ou simpatias, ver o texto de REIS, F. W. . *Identidade, política e a teoria da escolha nacional*. 1986. [online] Disponível em: www.anpocs.org.br/porta/publicacoes/rbcs_00_06/rbcs06_02.htm

¹⁵ Conforme a teoria dos ciclos partidários, em especial em Hibbs (1977), conforme resenhado por Fialho (1986), “é possível inferir que a posição em que uma economia se encontra (...) está intimamente relacionada com os objetivos político-econômicos do partido que se encontra no poder, os quais, são por sua vez influenciados pelos interesses dos grupos sociais que, politicamente, lhes dão suporte ou sustentação” p. 13).

antecipadas pelo público, o que impossibilitaria a existência de ciclos políticos de mais longa duração. O surgimento de ciclos políticos no curto prazo, oriundos de manipulações dos instrumentos de política econômica próximo ao período eleitoral, parece ser uma hipótese mais provável (1999, p. 138).

Isso significa que a racionalidade do eleitor está em identificar um componente de “competência” no governante,

[...] somente governantes competentes conseguem promover alterações de política econômica nos anos eleitorais, ao passo que governantes ruins não possuiriam tal capacidade. Assim sendo, a existência de um choque positivo de política no ano eleitoral poderia elevar a possibilidade de permanência do governante no poder, dado que este pode ser visto como a exposição do grau de competência do candidato.

A questão relevante a ser colocada neste ponto é: em que medida os eleitores são considerados racionais, ou seja, até que ponto os eleitores conseguem analisar os fatos observados e construir uma avaliação inequívoca do candidato? (Sakurai, 2005, p. 299).

Em seu estudo, Sakurai nos diz que “em nenhum dos casos são obtidas evidências de racionalidade dos eleitores, nos moldes previstos pela teoria dos ciclos eleitorais racionais” p. 2), ciclos nos quais é “considerado uma capacidade preditiva mínima por parte dos agentes econômicos (eleitores)” p. 300), o que prevalece, no entanto, é existência de ciclos eleitorais tradicionais. Dito de outra forma, os eleitores não são capazes de diferenciar investimentos realizados de forma “oportunistica” em anos eleitorais de políticas que demonstrem competência governamental e consistência no tempo. Se, como diz Marques, as administrações de esquerda investem mais em áreas de pobres e, se os pobres são a maioria, então por que essas administrações em algum momento perdem eleições?

Esse significado de que os eleitores decidem votar em partidos e/ou candidatos conforme sua identificação com as posições declaradas por esses em diversos assuntos, independentemente de características sócio-econômicas, demonstra, contudo, que outras variáveis, como as apontadas por Carreirão (2002), devem ser levadas em consideração no cálculo do voto do eleitor:

[...] a) as imagens políticas que o eleitor forma dos candidatos e/ou partidos (sejam relacionadas à dimensão esquerda-direita, sejam relacionadas aos interesses sociais que eles defendem); b) a avaliação que o eleitor faz do desempenho do governo em exercício; c) a avaliação que o eleitor faz de algumas das características pessoais dos candidatos em disputa, especialmente competência administrativa, honestidade e credibilidade; d) o grau de escolaridade do eleitor (p. 197).

Em suma, a assertiva de Marques de que a identificação ideológica entre candidato e eleitor a partir da expectativa que esse último faz de um retorno do seu voto em forma de obras direcionadas para ele, ou seja, devido à previsibilidade quanto aos tipos de políticas públicas que viriam do candidato, pressupõe a existência de ciclos políticos do tipo tradicionais e, ainda assim, não se sustentaria isoladamente. Outras variáveis devem ser consideradas no modelo do eleitor racional, que, como destacado por Reis, se contrapõe a um modelo do “eleitor não-racional identificante, solidário)” (1991, p. 3).

II. Redes sociais e o neo-institucionalismo da escolha racional

Feita esta sumária crítica a algumas das conclusões de Marques sob a ótica do modelo distributivista e partidário bem como do institucionalismo da escolha racional, parto para uma descrição de como me utilizei da abordagem metodológica da análise de redes sociais em conexão com a teoria neo-institucionalista da escolha racional.

Trata-se de como essa abordagem neo-institucionalista pode ser trabalhada teoricamente com uma metodologia de pesquisa relacional¹⁶. O problema é o seguinte: se, se parte da idéia de que os constrangimentos institucionais são suficientes para explicar os comportamentos individuais, então qual é o papel das redes de relações sociais?

Meu ponto de partida teórico são as premissas gerais do neo-institucionalismo da escolha racional. Seguindo Marques, consideramos política pública como “o produto de

¹⁶ Sobre as relações entre redes e instituições ver também o trabalho de Marques e Bichir (2003) especialmente páginas 44 e seg. Contudo, em seu trabalho os autores entendem a influência das instituições a partir do olhar do neo-institucionalismo histórico. As redes, por sua vez, para os autores teriam uma função parecida com as das instituições seguindo essa versão neo-institucionalista. De forma diferente, para nós as redes e as instituições têm funções semelhantes a versão neo-institucionalista da escolha racional. Ou seja, como entendemos, as principais funções exercidas tanto pelas instituições quanto pelas redes é a de constranger ou incentivar para determinados comportamentos tanto de indivíduos quanto de grupos, bem como, por outro lado, criar possibilidades para indivíduos ou os grupos alcancem seus objetivos. As preferências dos atores não mudam, os empreiteiros querem ganhar contratos para obras, e quanto mais e de maiores valores, melhor. Já os políticos, por sua vez, preferem ganhar eleições a perdê-las. O que pode mudar e geralmente muda, são as escolhas estratégias, possibilidades essas, determinadas pelas próprias instituições e pelas redes. Acompanho o argumento de Tsebelis (1998) de que a Teoria da escolha racional deve ser tomada como um “subconjunto do comportamento humano”, uma vez que a “identidade e os objetivos dos atores são estabelecidos, e as regras da interação são precisas e conhecidas pelos atores em interação” (p. 10).

*interações estratégicas*¹⁷ desses atores” 2003: 22) grifo meu), - burocratas e técnicos estatais, políticos profissionais (membros do executivo e do legislativo) e empresas privadas. Na ARS parte-se de:

[...] uma série de situações concretas para investigar a interação entre as estruturas presentes e as ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores. *Segundo esta visão, as redes constroem as ações e as estratégias, mas estas também as reconstróem continuamente* (MARQUES, 2000, p. 34) (grifo meu).

Também, segundo Minella (2000), nesta abordagem, “a ênfase da análise recai sobre as relações que se estabelecem entre os indivíduos, instituições e organizações, cujos vínculos estruturam diferentes situações sociais e influenciam o fluxo de bens materiais, idéias, informação e poder” (p.01). Assim, se para o institucionalismo, as instituições importam por que, de alguma forma moldam ou constroem os atores para determinados comportamentos, para a análise relacional, as redes importam por que os tipos de vínculos que se estabelecem entre pessoas dentro de uma organização além de moldar ou constroer para determinados comportamentos esperados, abrem possibilidades, como também podem, por outro lado, dificultar o acesso a bens materiais ou de informação.

Portanto, as redes sociais se constituem em vínculos cuja escolha por parte do investigador entre os diferentes tipos (profissionais, partidários, ideológicos, de amizade, de parentesco, de negócios etc.), depende do que se quer investigar. As redes são entendidas, ainda dentro deste enfoque racionalista e institucionalista, como “arenas cuasi-institucionales com su propia estructura de coordinación de conflictos y problemas” (Benz 1995, *apud*, Börzel, s/d, s/p) que são formadas por esse conjunto de laços entre os atores que os constroem, mas, que também possibilitam oportunidades de ação. Dessa forma, ainda seguindo a linha de raciocínio de Börzel,

Combinando la autonomía de los actores, típica de los mercados, con la habilidad de las jerarquias para perseguir los objetivos seleccionados y controlar sus consecuencias anticipadas, los policy networks pueden superar los mayores problemas de la coordinación horizontal: 1 las redes pueden producir intencionalmente resultados colectivos *a pesar de* los intereses divergentes de sus miembros, a través de la negociación voluntaria (Kenis y Schneider 1995; Mayntz 1995). A diferencia del intercambio y la interacción estratégica basados en la maximización de los intereses

¹⁷ Nessa passagem aparece um indicio da confusão a que me referia acima. O autor define políticas públicas como o “produto de interações estratégicas”, porém, considera que algumas interações não são estratégicas. O problema é saber quando uma interação não é estratégica e, por que não é?

particulares a través de cálculos de costo-beneficio en los que se tiene a producir el dilema de negociación, las negociaciones en los policy networks están basadas en la comunicación y confianza y apuntan a lograr resultados comunes, que tienen un valor apropiado para los actores. 2 [...] Las redes ayudan a superar el dilema estructural de los sistemas de negociación ya que proveen posibilidades redundantes de interacción y comunicación que pueden utilizarse para resolver los problemas de toma de decisiones (incluyendo el dilema de negociación) (s/p) (grifo da autora).

Os dilemas de negociação advêm dos postulados do Teorema da Impossibilidade de Kenneth J. Arrow (1963), bem como da Teoria do Caos de Richard D. McKelvey (1976)¹⁸, e, para a teoria do neo-institucionalismo da escolha racional o suposto é o de que a solução para ele se dá no papel desempenhado pelas instituições. Contudo, para a abordagem relacional, as instituições formais podem não ser suficientes para garantir o equilíbrio das negociações. Esse equilíbrio é conseguido pela função de “quase instituições” – por que são informais – que desempenham as redes sociais.¹⁹

Esse papel de instituição informal desempenhado pelas redes possibilita, ainda, outra função além das descritas acima. As redes possibilitam a difusão de novas idéias, valores e procedimentos, funcionam como vasos capilares possibilitando a interação social, justamente pela redução da incerteza, através da confiança possibilitada pela existência de laços entre os indivíduos.

Essa idéia de laços sociais entre indivíduos imersos em uma rede ganha mais força quando entendidos na forma como colocada por Mark Granovetter (1973 e 2003). Esse autor desenvolveu a idéia da existência dos laços débeis ou, *lazos débiles* (*weak*

¹⁸ O Teorema da impossibilidade significa “que a decisão social é inconsistente porque não transitiva) e indeterminada. Dito de outro modo, mesmo que as preferências individuais sejam conhecidas, é impossível saber qual a preferência da coletividade” (Limongi, 1998, p. 0). Já o Teorema do Caos significa que: em se tratando de escolhas individuais, elas podem ser feitas de forma totalmente aleatória, o que torna impossível alguma previsibilidade. Esses dois teoremas têm haver com a questão do equilíbrio em processos decisórios, ou seja, um equilíbrio só é atingido numa situação “em que nenhum ator tem incentivos para mudar unilateralmente sua posição” (*ibid*, p. 06). O resultado de tudo isso é que esses teoremas “colocam em questão a forma usual, ao menos até então, de trabalhar dos cientistas políticos, qual seja, a de inferir resultados a partir das preferências individuais” (*ibid*, p. 07).

¹⁹ Para tornar mais claro o que significa o dilema da negociação, talvez seja interessante ilustrá-lo através de seu exemplo já clássico do “dilema dos prisioneiros”. É dado no dilema que aos prisioneiros não é permitido que se comuniquem, e que por esse fato, não podem escolher a melhor estratégia a ser seguida por ambos. Por isso, a tendência é a de que eles escolham estratégias melhores para si, individualmente, gerando um resultado subótimo para ambos. Contudo, é suposto que (por algumas teorias), se caso contrário, eles pudessem se comunicar, então poderiam escolher a melhor estratégia para os dois, o que, por sua vez, geraria um resultado ótimo para ambos, e combinariam de segui-la. Para a teoria da escolha racional esse fato novo de os prisioneiros poderem se comunicar, não soluciona o dilema, pelo contrário, cria outro, pois sempre há a possibilidade de defecção por parte de um ou mesmo dos dois prisioneiros. Ou seja, existe sempre o componente da “desconfiança”, de que o outro não irá cumprir o acordado, de que na hora *h*, o outro poderá cometer traição optando pela estratégia ótima para ele individualmente. Para um exemplo da aplicação disso em um estudo empírico, ver Arretche e Rodden, (2004), especialmente nas páginas 557 e 558.

ties), que funcionaríam como ponte entre grupos de indivíduos muito diferentes entre si.

O autor resume seu argumento assim:

El argumento afirma que nuestros conocidos (lazos débiles) es menos probable que estén muy implicados socialmente entre sí que nuestros amigos íntimos (lazos fuertes). [...] El panorama general de la estructura social que pone de manifiesto este argumento se puede apreciar con claridad considerando la situación de un individuo seleccionado arbitrariamente al que llamaremos Ego. Ego tiene un conjunto de amigos íntimos, la mayoría de los cuales están en contacto entre sí; es decir, un grupo densamente tejido de la estructura social. Además, Ego tiene un conjunto de conocidos, que sólo algunos de ellos se conocen mutuamente. Sin embargo, cada uno de estos conocidos es probable que tenga sus propios amigos íntimos y que, por lo tanto, esté inmerso en un grupo estrechamente tejido de la estructura social, pero diferente del de Ego. El lazo débil entre Ego y su conocido, por lo tanto, no es simplemente un lazo trivial entre conocidos, sino un puente crucial entre las dos mallas densamente tejidas de amigos íntimos (2003, p. 196-197).

Resumindo, um Ego tem laços com seus amigos íntimos, esses laços são fortes, contudo, se Ego possuir um vínculo com um “conhecido” (lazo débil) e se esse vínculo proporcionar uma ligação real (troca eventual de informações, por exemplo), então, esse lazo débil que Ego possui com tal conhecido (que possui sua própria rede de amigos íntimos) lhe permitirá participar de forma indireta da rede desse conhecido, e esse lazo débil será assim um *lazo ponte*. Ou seja, ser amigo de um amigo de alguém, possibilita participar indiretamente de outras redes.

Each tie gives network member indirect access to all those with whom their alter are connected. Social system members use a variety of direct and indirect ties to search for resources, often transversing several role relationships. Indirect ties link together in compound relationships (e.g., “friend of a friend”) that fit network member into large social systems, transmitting and allocating scarce resources. (Wellman, 1988, p. 37).

Esse conceito tem efeitos sobre a compreensão da organização social. Granovetter afirma acerca de seu estudo sobre os habitantes de West End de Boston que estes “estaban poco dispuestos a unirse a una organización para luchar contra la renovación urbana, debido a que la falta de lazos-puente débiles dejó a la mayoría, incluso, sin acceso directo a los líderes de esa organización” (2003, 21). O autor revisando o trabalho de Coser (1975), que se utilizou do conceito de laços débeis, afirma que esses laços:

[...] son exactamente el tipo de lazos que conducen a conjuntos de roles complejos, y a la necesidad de los individuos para desarrollar una

flexibilidad cognitiva e intelectual. La ausencia de esta flexibilidad podría ser también otro factor inhibitor de la organización frente a la renovación urbana, dado que la capacidad de construir y funcionar en organizaciones voluntarias complejas puede depender de un hábito mental que nos permita evaluar simultáneamente las necesidades, los motivos y las acciones de una gran variedad de personas diferentes (2003, p. 200).

Recapitulando e resumindo, então, o que foi dito até aqui. As abordagens teóricas e metodológicas adotados para essa dissertação partem das premissas gerais do neo-institucionalismo da escolha racional, e com essa, em interface com a metodologia de análise de redes sociais como foi descrita acima. Dessa forma, nosso objetivo é o de discutir e testar algumas hipóteses derivadas do enfoque institucionalista da escolha racional, bem como da metodologia relacional.

III. Os procedimentos metodológicos

O trabalho de pesquisa se sustentou em três linhas principais de investigação, a saber:

1) Se há ciclos eleitorais, ou seja, verificar se os governos investem maiores quantidades de recursos em anos pré-eleitorais e eleitorais.

2) Se há padrões diferentes de investimentos por governos conforme;

i. Espaço geográfico socioeconômico (centro, classe alta, classe média e classe baixa), ou seja, tentei verificar se governos ideologicamente identificados como de esquerda ou de direita investem sistematicamente de forma desigual em espaços diferentes.

3) Se as redes de relações sociais importam nos governos conforme;

i. Mudanças nas redes dos técnicos em cada governo e sua maior ou menor proximidade de algumas empresas do setor, ou seja, se há mudanças de técnicos, e, se as trocas dos secretários de obras, modificam o padrão de vitórias das empresas conforme o número de vitórias e de contratos ganhos, ou seja, se há um padrão de vitórias de empresas por governo.

ii. O impacto do arcabouço institucional nos processos licitatórios a partir da Lei Federal nº. 8.666 de 1993 que vem regulando esses processos até hoje.

Para se testar as hipóteses acima, foram feitos os cruzamentos de algumas variáveis independentes. As variáveis que serão tomadas como independentes são: a) os diferentes governos; b) volume de recursos investidos pelos governos c) as instituições formais; e) as redes de relações sociais; f) as áreas geográficas dos investimentos; g) as

características das empresas vencedoras; h) o formato e/ou posicionamento das redes sociais nos diferentes governos.

Dessa forma, pelo cruzamento das variáveis independentes “volume de recursos investidos pelos governos” com a variável “anos pré-eleitoral e eleitoral”, espera-se comprovar a hipótese do ciclo eleitoral. Pelo cruzamento da variável “volumes de recurso investidos” com a variável “espaço socioeconômico”, esperamos comprovar a hipótese dos investimentos ideológicos. Cruzando a variável “instituições formais” com a variável “empresas que vencem *versus* empresas que perdem processos de licitação”, espera-se comprovar o efeito de regulamentação do aparato legal. Pelo cruzamento da variável “formato e ou posicionamento das redes sociais”, com a variável “diferentes governos”, espera-se comprovar a hipótese de que as redes têm influência na capacidade de ação dos governos em direção ao seu interesse.

Quanto à operacionalização das variáveis independentes especificadas acima, os seguintes procedimentos metodológicos serão realizados:

1. O levantamento das informações a respeito do volume de investimentos; os volumes serão divididos em mensais, anuais e para o período todo do governo, bem como o valor médio de cada documento licitatório. As fontes de tais informações serão os diários oficiais do município.

2. Das instituições formais; Marques, no capítulo VI “Intermediação de interesses, permeabilidade do Estado e empreiteiras”, mapeia as mudanças nos arcabouços legais que regulavam os processos de compra e contratação de obras e serviços públicos. Ele aponta que a última “alteração de vulto no arcabouço jurídico ocorreu em 1993, com a promulgação da lei federal 3” p. 1 3), como o ano que tomamos para o início de nossa pesquisa é o de 1997, portanto, é a partir dessa lei que iremos estudar os efeitos do aparato jurídico no padrão de vitórias e derrotas das empresas licitantes. Vale destacar que o autor conclui que: “[...] os momentos de mudança da legislação sobre licitações coincidem com transformações nos padrões de concentração de vitórias, indicando uma forte influência do arcabouço institucional sobre a dinâmica da política” p. 1 3).

3. Das áreas geográficas dos investimentos; para a determinação das áreas geográficas onde será verificado o volume de recursos investidos pelas administrações municipais, é necessário – seguindo a metodologia de Marques – o desenvolvimento de uma “base espacial”. O autor construiu uma base espacial própria para o seu estudo, agregando espaços pelas características socioeconômicas de suas populações, tais como:

estrutura etária, migração, ocupação, escolaridade, renda, estabilidade do vínculo empregatício e setor de atividade. A agregação desses dados permitiu ao autor determinar três “fatores” constituintes de cada distrito – “elitização”, “consolidação do distrito” e “ocupação central”. O primeiro fator caracteriza uma população com alta renda e escolaridade, o segundo fator separa regiões onde a ocupação territorial acontece a mais tempo das mais recentes e o terceiro, “separa unidades com população precariamente inserida no mercado de trabalho” p. 12).

4. Das empresas vencedoras *versus* empresas derrotadas em processos de licitação; para o levantamento dessas informações serão consultados os diários oficiais do município. Será também levantado o capital das empresas concorrentes relativo ao período da licitação, bem como o local sede dessas empresas.

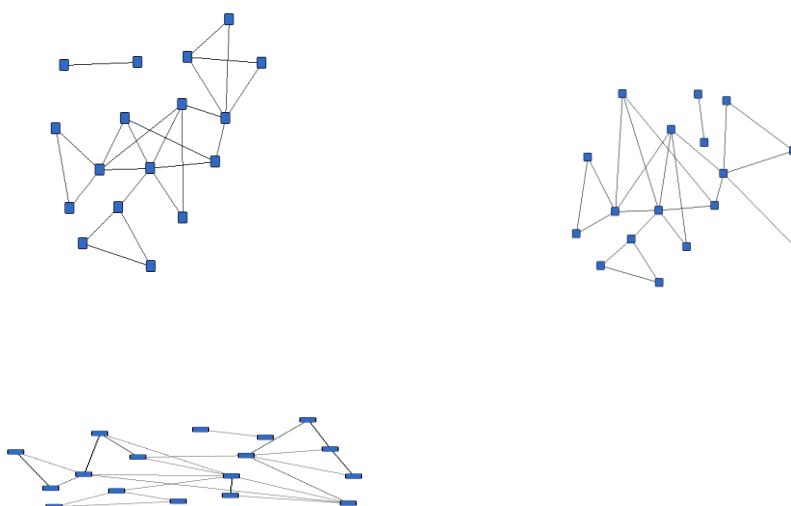
5. Das redes de relações sociais; para a constituição das redes de relações dos atores envolvidos seguiremos a metodologia empregada por Marques. Dessa forma, o primeiro passo seria o de levantar os nomes dos indivíduos integrantes dos grupos envolvidos, assim: os nomes dos integrantes de cada governo (prefeito, secretários do município), os nomes dos ocupantes dos cargos mais importantes da secretaria de obras do município para cada gestão, os nomes dos engenheiros que ocupavam cargos nessas secretarias de obras, os nomes dos proprietários e principais diretores e engenheiros das empreiteiras que participaram dos processos de licitação.

De posse dessas listas de nomes, o passo seguinte foi apresentá-las a cada entrevistado e pedir que ele indique os nomes daqueles que lhe sejam ligados e que lhe ocorrem à memória. Simultaneamente, pedir ao entrevistado que indique o tipo de vínculo que ele tinha ou tem com o indivíduo indicado. Os vínculos indicados (opções dadas aos entrevistados) foram dos tipos seguintes: **institucionais**; vínculos de trabalho, ou seja, vínculos estabelecidos pela investidura do cargo público, **políticos**; referente a afinidades ideológicas ou filiação comum a um partido político, **familiares**; referente a qualquer tipo de elo familiar ou de parentesco, **de amizade** e, **de negócios**; que diz respeito a relações intermediadas pelo dinheiro e fora do âmbito institucional da prefeitura, ou seja, negócios particulares ou privados²⁰. Quanto à “força” desses vínculos, seguimos o critério de Marques (2000): vínculos familiares e de negócios são considerados sempre como fortes, os vínculos dos tipos institucionais, políticos e de

²⁰ É muito importante, no momento da entrevista, deixar claro para o entrevistado o significado de cada vínculo para que ele informe com o máximo de fidelidade sobre os tipos de laços que tem ou tinha com aqueles indivíduos.

amizades, são fracos se seus valores forem menores do que três, sendo que para cada tipo de laço foi construída uma tabela no Ucinet²¹. Da nossa parte, partimos do pressuposto de que, provavelmente, os vínculos fortes serão de maior importância para nós. Isto por que, conforme Marques (2000) esses tipos de laços “são mais importantes quando se trata de fenômenos de coesão, comando e relações mais verticalizadas” (p. 159), portanto, mais adequados ao tipo de rede que vamos estudar.

Após, concluída a recolha desses dados e de sua devida tabulação no programa Ucinet e Netdraw²², foram encontradas redes constituídas para cada órgão considerado, mais ou menos nos seguintes formatos (as redes abaixo são apenas exemplos para que o leitor tenha uma idéia acerca de como elas são representadas graficamente):



Os nós (quadrados azuis) representam cada indivíduo integrante da rede de relações que compõem cada instituição analisada (administrações, secretarias) e, cada linha representa um tipo de vínculo²³ entre os indivíduos (institucional, político etc.).

²¹ O programa UCINET, BORGATTI, S.P, EVERETT, M.G. e FREEMAN, L.C.. 2002. UCINET for Windows. Software for Social Network Analysis. Harvard, MA: Analytic Technologies. É um software para a tabulação e análise de dados relacionais. Ver as apostilas citadas na nota seguinte para instruções sobre a utilização do programa. O programa pode ser “baixado” para utilização gratuita por um determinado período de tempo, bem como, adquirido pelo site: <http://www.analytictech.com/ucinet>.

²² O Netdraw é um recurso do Ucinet que permite “graficar” redes, ou seja, visualizar as redes a partir dos dados tabulados em planilhas do Ucinet.

²³ O programa UCINET possui uma modalidade de análise conhecida como relações Multi-plex que permite a sobreposição de vínculos, isso permite a contagem dos tipos de laços existentes entre os

Capítulo II

O contexto político e os ciclos eleitorais

Como dissemos na introdução, o que tornou interessante para essa pesquisa o município de Chapecó – cidade situada no oeste do estado de Santa Catarina a aproximadamente 500 km da capital Florianópolis com uma população de 174.187 mil habitantes e 117.080 mil eleitores e com um Índice de Gini de 0,38²⁴ – é que dentro do período de tempo abarcado (1997 a 2009), ela foi administrada por partidos (PT e PFL/DEM) que são considerados como estando em lados opostos no espectro ideológico esquerda-direita. As duas primeiras administrações foram do PT sob a direção do prefeito José Fritsch que governou de 1997 a 2000, primeiro governo, e o segundo governo foi de 2001 a 2004. Após, é eleito o prefeito João Rodrigues do então, PFL que administrou de 2005 até 2008 sendo, posteriormente reeleito para um segundo mandato de 2009 até 2012. Como também dissemos na introdução, essas administrações ideologicamente diferentes nos permitem testar algumas hipóteses relativas à existência de ciclos eleitorais, de ciclos partidários, ou seja, de formas desiguais de investimentos em diferentes setores socioeconômicos da cidade conforme a posição ideológica do prefeito e também, quanto a influência da configuração das redes sociais sobre as políticas de investimentos.

Neste capítulo apresentamos a configuração política presente naquelas administrações bem como, os resultados obtidos quanto ao teste da hipótese dos ciclos eleitorais. Os resultados quanto aos ciclos partidários/sobre o padrão socioeconômico dos investimentos e, do mercado de obras de infra-estrutura urbana e da influência das redes sociais, serão tratados nos capítulos três e quatro respectivamente.

I. O contexto político

O contexto político em que se desenrolaram as políticas de obras de infraestrutura urbana no município de Chapecó desde o início do período estudado, pode ser descrito como – no âmbito do executivo – de continuidade e de alternância entre partidos de esquerda e de direita. Já, no âmbito do Legislativo municipal há uma clara

indivíduos e entre as instituições, já que é possível que entre eles exista mais de um tipo de laço. Ver Hanneman e Riddle (2005).

²⁴ Fonte das informações: estimativa da população para 2009 e valor do Índice de Gini segundo o IBGE. Número de eleitores segundo o Tribunal Regional Eleitoral – TRE de Santa Catarina para 2008.

predominância de vereadores pertencentes a partidos de direita. As tabelas 01 e 02 abaixo apresentam os resultados das eleições municipais para prefeito, bem como, as composições da câmara de vereadores no período estudado.

Tabela 1

Porcentagem de votos (válidos) para prefeito – 1996/2008 – apenas primeiro turno

| Partido | Candidato | % dos votos válidos |
|-------------|-----------------------|---------------------|
| 1996 | | |
| PT | José Fritsch | 42,84% |
| PPB | Milton Sander | 41,13% |
| PFL | Antonio do Nascimento | 12,6% |
| 2000 | | |
| PT | José Fritsch | 46,22% |
| PFL | Antonio Rebelatto | 36,9% |
| PPS | Nemesio da Silva | 11,35% |
| 2004 | | |
| PFL/DEM | João Rodrigues | 42,23% |
| PT | Claudio Vignatti | 36% |
| PMDB | Milton Sander | 18,10% |
| 2008 | | |
| PFL/DEM | João Rodrigues | 57,36% |
| PT | José Fritsch | 26,40% |

Fonte: Tribunal Eleitoral de Santa Catarina

Tabela 2

Composição da câmara de vereadores por partido e legislatura

| Partido | 1997 | 2001 | 2005 | 2009 |
|---------|------|------|------|------|
| PFL/DEM | 3 | 4 | 2 | 4 |
| PMDB | 4 | 2 | 2 | 2 |
| PDT | 2 | - | - | - |
| PPS | - | 2 | - | - |
| PDC | - | - | - | - |
| PT | 3 | 5 | 2 | 2 |
| PPB/PP | 6 | 3 | 2 | 1 |
| PSDB | 1 | - | - | 1 |
| PCdoB | - | 1 | 2 | - |
| PTB | - | 2 | 2 | 1 |
| PR | - | - | - | 1 |

| | | | | |
|---|----|----|----|----|
| Total | 19 | 19 | 12 | 12 |
| Total de cadeiras de Partidos de esquerda | 5 | 8 | 4 | 2 |
| Total de cadeiras de Partidos de direita | 9 | 9 | 6 | 7 |

Fonte: Tribunal Eleitoral de Santa Catarina

Não foi objetivo da pesquisa realizar um estudo sobre as relações entre o executivo e o legislativo em âmbito municipal, tal como o trabalho de Lopez (2004) sobre a cidade de Araruama no interior do estado do Rio de Janeiro. Essas tabelas têm apenas o propósito de ressaltar a polaridade política na disputa eleitoral pelo executivo, bem como, a existência no legislativo do município, do predomínio dos partidos de direita desde o início do período em estudo. Tal predomínio é bem visível pela superioridade, constante no tempo, do número de cadeiras ocupadas por vereadores de direita.

II. O padrão de gastos dos governos e os ciclos eleitorais (*political business cycles*)

Para testarmos a hipótese da existência de ciclos eleitorais²⁵ no município de Chapecó nas eleições para o executivo nos anos de 2000, 2004 e 2008, levantamos os valores do orçamento municipal para cada ano de cada administração. Após, determinamos os gastos totais realizados por ano por cada governo em obras de infraestrutura. Por fim, tentamos verificar se havia um aumento de gastos, primeiramente, em anos pré-eleitorais e após, nos anos eleitorais em comparação com os anos não eleitorais utilizando-me do cálculo de um índice de variação dos investimentos.

As fontes de informação sobre os orçamentos foram a Contadoria Geral do Município²⁶ e o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE²⁷. Foram necessárias essas duas fontes, pois os dados disponibilizados pelo TCE iniciavam em 1999 e iam até 2007, por isso, os valores referentes aos anos de 1997, 1998 e 2008 foram obtidos junto a Contadoria Geral do Município. Trabalhamos com as receitas

²⁵ Entende-se aqui por ciclo eleitoral a definição dada por Sakurai e Gremaud (2000) onde se trata de “[...] considerar a hipótese da existência de um incentivo ao governante para que este promova alterações de política econômica, visando elevar sua probabilidade de permanência no poder [...]” p. 2).

²⁶ O acesso aos dados da Contadoria do Município se deu pessoalmente com minha ida até o setor de contabilidade da prefeitura onde tive acesso direto as planilhas de dados.

²⁷ O acesso as informações do TCE se deu via consulta a página do órgão na internet. O caminho para a consulta é: <http://www.tce.sc.gov.br>, contas públicas, municipal, indicadores consolidados, indicadores por município, Chapecó: atualizado ou nominal.

efetivadas pelo município, ou seja, aquelas realmente obtidas ao final dos anos e não com os orçamentos previstos, ou seja, com as previsões orçamentárias elaboradas pelo executivo e aprovadas pela câmara de vereadores no início de cada um dos anos fiscais.

A fonte dos investimentos em obras de infra-estrutura realizados pelas administrações consideradas foi obtida junto a Secretaria de Planejamento – SP – (o equivalente as secretarias de obras nas administrações anteriores do PT) da prefeitura. Nessa secretaria me foi entregue a tabela “Obras de Infra-Estrutura 1 200 ” que relacionava as obras de infra-estrutura realizadas desde 1997 inclusive até 2009, o número do contrato firmado entre a prefeitura e a empresa, o nome da empresa, a descrição da obra, a localização da obra e o valor total pago à empresa pela prefeitura. Os valores investidos resultaram da soma paga pela prefeitura às empresas que realizaram obras em seu governo, consideradas por ano.

Não foi possível levantar junto à Secretaria de Planejamento as empresas perdedoras dos processos de licitação, bem como, os possíveis valores aditados às empresas vencedoras de obras, o que inviabilizou a nossa intenção inicial de comparar as características das empresas vencedoras e perdedoras²⁸.

II a. Os governos do PT

Começaremos primeiramente analisando a evolução dos investimentos nos dois governos do PT sob administração do prefeito José Fritsch (1997 – 2004).

²⁸ Essa comparação seria interessante para se verificar, se possíveis características diferenciadoras dessas empresas têm influência no padrão de vitórias, ou seja, se somente empresas com determinadas características como: volume de capital social, local sede, e se, os proprietários estão ou não presentes na rede de relações dos prefeitos e secretários de obras/planejamento têm influência naquele padrão de vitórias. As características dos processos de licitação serão descritos em detalhes no terceiro capítulo.

Tabela 3
Índices de variação do primeiro gov. PT

| 1ºGov. PT/anos | Índice de variação do orçamento | Indicador de equilíbrio Orçamentário | % do orçamento gasto em obras |
|----------------|---------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|
| 1997 | 0% | - 6,66% | 0,048% |
| 1998 | 20,38% | - 8,10% | 1,41% |
| 1999 | 27,77% | 7 % | 3,33% |
| 2000 | 6,25% | 4,95% | 2,01% |

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Contadoria Geral do Município e do TCE. Os cálculos das porcentagens foram feitos a partir dos valores nominais.

A tabela acima descreve o comportamento dos indicadores que descrevem a evolução do orçamento – quanto variou o valor do orçamento do ano anterior para o seguinte, do equilíbrio orçamentário – da relação entre a arrecadação real e da despesa real no ano – do percentual sobre o orçamento gasto em obras naquele ano. Quanto ao “índice de variação do orçamento” partimos do ponto de corte 0% pois, refere-se ao orçamento e aos valores investidos pelo governo anterior, portando, não relevante para nós.

Um primeiro ponto que nos chama à atenção é que o indicador de equilíbrio orçamentário apresentou resultados negativos nos dois primeiros anos do governo²⁹. Isso pode explicar os baixos índices de investimento em obras nesses dois primeiros anos, apesar do fato de que, de 1997 para 1998, houve um aumento significativo do investimento, porém, ainda pequeno em relação ao investimento feito em 1999, e devemos levar em consideração, ainda, o fato de que o investimento realizado no ano de 1997 ter sido praticamente insignificante. No ano pré-eleitoral de 1999, com novamente um aumento na arrecadação e, com o aparecimento de um índice de equilíbrio fiscal positivo, houve também um aumento do gasto em obras em relação ao orçamento. Já no ano eleitoral de 2000, observamos uma queda acentuada na arrecadação que, por sua vez, vem acompanhada de quedas nos índices de equilíbrio fiscal (uma queda no superávit, porém, ainda positivo) e de variação dos investimentos, bem como, na porcentagem do valor do investimento.

²⁹ Certamente, não podemos atribuir esse desequilíbrio exclusivamente a gastos realizados por esse governo, já que, esses podem ter sido herdados pelo governo anterior.

Não podemos tomar a Lei de Responsabilidade Fiscal ou Lei Complementar nº. 101 de 04 de maio de 2000 como o constrangimento institucional que esteve no cerne dessa mudança positiva no equilíbrio fiscal do município, pois, ela somente entraria em vigor a partir do ano seguinte, e devemos ressaltar que em 2000 houve a primeira eleição em que o prefeito em exercício poderia concorrer à reeleição.

Quanto a possível existência de relação entre a maior ou menor disponibilidade de recursos do orçamento e o maior ou menor gasto em obras, penso que podemos afirmar que os dados apontam para uma relação positiva no sentido dos gastos aumentarem quando aumenta o orçamento e de diminuírem quando esse diminui. Outro indicador que parece corresponder a essa relação é o de equilíbrio fiscal. Nos dois últimos anos do governo, quando houve aumento no índice, esse foi acompanhado de aumento na porcentagem dos investimentos, de forma contrária, quando aquele caiu, esse acompanhou a queda.

Quanto a hipótese do ciclo eleitoral, penso que podemos considerar a tendência geral no governo de aumentar os investimentos em obras como um indicativo da existência de ciclos, mesmo que, no último ano, tenha havido uma diminuição no índice de investimento. Se tomarmos de forma agrupada as porcentagens dos valores investidos em relação ao orçamento em anos “não-eleitorais” (1997-1998) temos um total de 1,46% dos orçamentos investidos em obras. Nos anos “eleitorais” de (1999-2000), o valor sobe para 5,34% do orçamento investido em obras, um aumento de 265,7%.

Passemos agora para o segundo governo do prefeito José Fritsch do PT.

Tabela 4

Índices de variação do segundo gov. PT

| 2ºGov. PT/anos | Índice de variação do orçamento | Indicador de equilíbrio Orçamentário | % do orçamento gasto em obras |
|----------------|---------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|
| 2001 | 17,56% | 0,10 | 0,65% |
| 2002 | 5,34% | 2,19 | 2,35% |
| 2003 | 63,84% | 5,25 | 24,28% |
| 2004 | 24,43% | 7,28 | 0% |

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Contadoria Geral do Município e do TCE. Os cálculos das porcentagens foram feitos a partir dos valores nominais.

O segundo mandato do PT, já sob vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal,³⁰ apresenta índices de equilíbrio orçamentários positivos e crescentes durante todo o período.

Podemos perceber de forma semelhante a da administração anterior que, talvez, mais que o índice de variação do orçamento, o indicador de equilíbrio orçamentário seja um melhor preditor do comportamento da porcentagem do orçamento gasto em obras. Isto por que, em todos os anos do governo, aumentos nos índices de equilíbrio do orçamento significaram aumentos nos valores gastos em obras. A única exceção foi o ano eleitoral de 2004, em que apesar do maior índice de equilíbrio fiscal alcançado pela administração, não aconteceu nenhum investimento em obras. Contudo, essa ausência de investimento em 2004 poderia ser explicada pelos investimentos substanciais realizados no ano pré-eleitoral de 2003. Nesse ano, acompanhando uma alta significativa na arrecadação de quase 64%, ocorreu um investimento expressivo em obras que representou 24,28% do valor do orçamento e que, por sua vez, representou também, um aumento de 933% no índice de variação dos investimentos em relação ao ano anterior, tudo isso, com um aumento, também significativo do equilíbrio fiscal.

Se, da mesma forma como fizemos com o governo anterior, considerarmos de forma agrupada os anos em “não-eleitorais” e “eleitorais”, obteremos, para os primeiros um valor de 3% do orçamento gasto em obras de infra-estrutura, para os segundos, um valor de 24,28%, o que, por sua vez, significa um aumento de 709,3%.

Como conclusão para essa análise dos dois governos do PT, penso que os dados apontam para a existência dos ciclos eleitorais. Também indicam que existe uma relação entre uma maior ou menor quantidade de recursos disponíveis e a disposição dos governantes em gastá-los. Contudo, nos parece que o índice de equilíbrio fiscal apresenta-se como um melhor preditor da disposição dos governantes em investir, o que por sua vez, pode ser resultado, pelo menos no segundo mandato do PT, do aparecimento de um novo constrangimento institucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

II b. O governo PFL/DEM

³⁰ A Lei de Responsabilidade Fiscal impôs restrições às ações dos governos em anos eleitorais. Dessa forma ficaram proibidos de: 1) contratar créditos por meio da Antecipação de Recita Orçamentária, sendo que tal proibição somente se aplica ao último ano do mandato; 2) contrair despesas que não possam ser pagas no mesmo ano das eleições. As despesas somente poderão ser legadas para o ano seguinte se for deixado dinheiro em caixa; 3) aumentar despesas tanto no Executivo quanto no Legislativo com pessoal 6 meses antes do final do mandato executivo e do legislativo.

O primeiro governo do prefeito João Rodrigues do PFL/DEM se inicia em 2005 após esse ter vencido com 42,23% dos votos válidos o candidato do PT Claudio Vignatti que obteve 36,94% dos votos.

Tabela 5
Índices de variação do gov. PFL/DEM

| Gov. PFL/DEM | Índice de variação do orçamento | Indicador de equilíbrio orçamentário | % do orçamento gasto em obras |
|--------------|---------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|
| 2005 | 13,33% | 4,86% | 2,43% |
| 2006 | 5,31% | 2,18 | 0,20% |
| 2007 | 23,37% | 2,75 | 0,32% |
| 2008 | 11,35% | X | 8% |

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Contadoria Geral do Município e do TCE. Os cálculos das porcentagens foram feitos a partir dos valores nominais.

Para o ano de 2008 ainda não estavam disponíveis pela Contadoria Geral do Município nem pelo TCE os valores consolidados do orçamento nem das despesas. Por isso, trabalhamos com o valor do orçamento previsto pelo município – fornecido pela CGM – e, também por causa disso, não temos o indicador de equilíbrio orçamentário.

A construção dessa tabela obedeceu aos mesmos critérios das outras para os governos do PT. Apesar de 2005 ter sido o primeiro do governo João Rodrigues, calculamos o índice de variação do orçamento com o ano anterior para fins comparativos. Quanto ao índice de variação dos gastos em obras, consideramos o primeiro ano do governo como ponto de corte.

Os valores da tabela acima repetem, de forma geral, o padrão dos governos anteriores. Os indicadores de equilíbrio orçamentário permanecem positivos ao longo do exercício, e diminuições em seus valores vem acompanhado de diminuições nas porcentagens do orçamento investido em obras. Mais uma vez, os resultados apontam que os indicadores de equilíbrio são bons preditores da disposição dos governos em investir. Contudo, isso não significa que devemos abandonar a oscilação nos valores do orçamento. Quando temos queda ou aumento na arrecadação, essas vêm acompanhadas de quedas ou aumentos no investimento respectivamente. A maior ou menor disponibilidade de caixa, nos parece ser de fato e, principalmente após a Lei de Responsabilidade Fiscal³¹, o principal condicionante da disposição dos governantes em investir maiores ou menores quantidades de recursos.

Da mesma forma como fizemos anteriormente, agrupando os dois primeiros anos do governo como “não-eleitorais” e os dois últimos como “eleitorais”, vamos obter

³¹ Ver sobre isso o trabalho de Nakaguma e Bender (2006) já referidos na nota 11.

valores das porcentagens do orçamento investido em obras de, respectivamente, 2,63% e 8,32%, ou seja, um aumento de 216,3%.

III. O teste estatístico da hipótese do ciclo eleitoral

O teste escolhido para se verificar a hipótese dos ciclos eleitorais é o do Qui-quadrado de um critério. Esse teste foi escolhido porque, conforme Levin e Fox (2004), um teste não-paramétrico, é para ser usado quando o pesquisador não trabalha com dados dentro de uma normalidade, quando não tem um grande número de casos ou, também, quando os dados não estão no nível intervalar de mensuração. A equação para o cálculo é:

$$X^2 = \frac{(F_o - F_e)^2}{F_e}$$

O objetivo aqui é o de testar se as diferenças entre os gastos realizados nos anos “não-eleitorais” e os realizados em anos “eleitorais” são significativas do ponto de vista estatístico, já que, sob hipótese nula (não há diferenças significativas entre os gastos em anos “não-eleitorais” e “eleitorais”) seriam esperadas freqüências (F_e) de gastos iguais para todos esses anos. Assim, para podermos recusar a hipótese nula, precisamos obter freqüências de gastos observados (F_o) para os anos “não-eleitorais” e “eleitorais” que sejam significativamente diferentes em relação às freqüências esperadas.

A tabela abaixo apresenta os gastos realizados em obras de infra-estrutura pelos governos, por variável *dummy* eleitoral, ou seja, “0” para os anos “não-eleitorais” e “1” para os anos “eleitorais”, sendo que para caso do PT, estão agrupados os anos considerados como “não-eleitorais” de 1997-1998 e 2001-2002, e os anos tomados como “eleitorais” de 1999-2000 e 2003-2004 dos dois mandatos respectivamente.

Tabela 6³²

| Governos | Anos eleitorais <i>dummy</i> | Gastos |
|----------|------------------------------|--------------|
| PT | 0 | 6.109.389,0 |
| | 1 | 53.040.402,0 |
| PFL/DEM | 0 | 5.633.853,0 |
| | 1 | 25.793.963,0 |

Fonte: dados do autor. Valores atualizados para janeiro de 2009 pelo IGP-M.

A partir da tabela cima, foi realizado o cálculo do X^2 conforme demonstrado abaixo, sendo que para facilitar os cálculos, os valores referentes aos gastos foram arredondados para mais a partir da terceira casa decimal após a vírgula.

Tabela 7**Cálculo do X^2**

| Anos | F _o | F _e | F _o - F _e | (F _o - F _e) ² | $\frac{(F_o - F_e)^2}{F_e}$ |
|--------|----------------|----------------|---------------------------------|---|-----------------------------|
| 0 | 6.110 | 22.645 | - 16.54 | 273.57 | 12.08 |
| 1 | 53.041 | 22.645 | 30.39 | 923.55 | 40.78 |
| 0 | 5.634 | 22.645 | - 17.01 | 289.34 | 12.77 |
| 1 | 25.794 | 22.645 | 3.15 | 9.92 | 0.44 |
| Totais | 90.579 | 90.579 | 0 | 1.496.38 | $X^2 = 66.07$ |

Fonte: elaboração do autor

Obtivemos um valor de $X^2 = 66,07$ que é maior que os valores críticos de X^2 para quaisquer dos níveis de significância de 0,05 ou de 0,01 para uma tabela com 3 graus de liberdade conforme “Tabela E: Valores críticos do qui-quadrado nos níveis de significância de 0,0 e 0,01”, p. de Levin e Fox 200). Portanto, podemos recusar a H_0 e aceitar que, pelo menos para o caso de Chapecó e dentro do período estudado, existiram ciclos eleitorais.

IV. Comentários finais

As diferenças obtidas em termos de aumento dos investimentos em anos eleitorais em relação aos não-eleitorais, para todos os governos analisados e

³² O leitor encontrará diferenças entre os valores dos gastos apresentados nessa tabela dos apresentados no próximo capítulo referente à hipótese dos ciclos partidários. Isto porque na tabela acima, foram considerados os valores totais gastos pelos governos, inclusive aqueles que, no próximo capítulo foram excluídos da análise por não poderem seus locais de alocação serem determinados com certeza.

independentemente de suas posições ideológicas, bem como o resultado do teste do X^2 , nos levam a crer que eles não dependeram do acaso, indicando, pelo contrário, que foram uma prática efetiva dos governos e que corrobora a existência dos ciclos eleitorais (*political business cycles*), ao menos, no que se trata dos gastos em obras. Como já apontado por Sakurai e Gremaud (2007) em pesquisa que abrangeu todos os municípios paulistas entre 1989 e 2001, seus dados empíricos revelaram evidências de “impulsos positivos na despesa municipal nos anos eleitorais de 1992 e 1996” p. 2 .

Como informaram Nakaguma e Bender (2006) a Lei de Responsabilidade Fiscal representou um constrangimento efetivo aos gastos dos governos, contudo, os autores apontam para uma tendência de ocorrer em anos eleitorais, um aumento – que, contudo fica dentro dos limites orçamentários – dos gastos governamentais.

Quanto ao orçamento – entendido como maior ou menor disponibilidade de dinheiro em caixa – os nossos dados indicam a existência de uma relação positiva entre maior quantidade de recursos e maiores gastos, bem como, por outro lado, para menores quantidades de recursos, menores quantidades de gastos.

Ao menos para o município de Chapecó no período estudado, os dados parecem não confirmar as afirmações feitas por Marques (2003) para o caso da cidade de São Paulo. Para o caso paulista o autor afirmou que as variáveis “orçamento” (maior ou menor quantidade de recursos em caixa), e “ciclos eleitorais”, não se apresentavam como condicionantes explicativos dos gastos dos governos.

Capítulo III

Os investimentos municipais em espaços socioeconômicos e a hipótese dos ciclos partidários

Se, no capítulo anterior tratamos de verificar se haviam ciclos eleitorais – entendidos como um comportamento oportunista dos governantes no sentido de manipular gastos com o objetivo de maximizar as suas chances de reeleição ou de eleger o candidato do partido – nas diferentes administrações consideradas, neste vamos testar a existência dos chamados “ciclos partidários”. Adotamos aqui, o conceito de ciclos partidários de Sakurai e Gremaud (2007):

Já com relação aos partidos políticos, pode-se considerar a hipótese de que, caso exista um mínimo de consistência ideológica por parte destes e caso haja uma constante alternância no poder entre os mesmos, (caso do município de Chapecó) então a implementação de políticas de gestão pública estaria suscetível aos denominados ciclos partidários, ou seja, flutuações econômicas associadas às diferenças de postura dos partidos políticos (p. 28).

Para o nosso caso essas “flutuações econômicas” se refletiriam na forma de desiguais investimentos em obras de infra-estrutura realizados ao longo de cada governo considerado. Ou seja, tomando-se como hipótese nula: se, não existem diferenças ideológicas entre os partidos, então as distribuições das frequências observadas em termos de investimentos devem estar próximas dos valores das frequências esperadas, ou seja, frequências de valores iguais distribuídos uniformemente pelas diferentes espacialidades. Para que possamos refutar a hipótese nula, o que se espera encontrar – considerando o que foi encontrado por Marques (2003) – é que as administrações do PT, tomadas como de esquerda, investiram mais em áreas socioeconômicas consideradas como “vulneráveis” do município. Por outro lado, espera-se que na primeira administração, bem como, no primeiro ano do segundo governo do PFL/DEM, tomada como de direita, tenha havido maiores investimentos em áreas socioeconômicas consideradas como “privilegiadas”.

De forma um tanto diferente ao encontrado por Marques para o caso da prefeitura paulista, quando se trata da maneira de administrar os gastos de forma geral Sakurai e Gremaud não encontraram diferenças estatisticamente significativas entre os partidos na gestão dos municípios paulistas. O que, segundo eles, “pode corroborar uma

das hipóteses presentes na literatura nacional de Ciência Política, a existência de uma baixa consistência ideológica por parte dos partidos políticos brasileiros, notadamente em esferas menos agregadas do poder político.” p. 0).

I. Organização metodológica dos dados

Para testarmos a hipótese de que governos ideologicamente distintos investem de forma desigual conforme os espaços socioeconômicos existentes na cidade, primeiramente construímos uma base espacial a partir dos bairros da cidade Chapecó considerados pela tabela “Renda Média Mensal das Pessoas Responsáveis pelo Domicílio”, obtida do documento “Banco de Dados” elaborado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Agricultura em 2004, e disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Chapecó. Sendo que a fonte dos dados constantes na tabela abaixo é do IBGE do ano de 2000.

Tabela 8
Valores médios das rendas mensais

| Nº Ordem | Denominação | Valor Médio renda mensal em R\$ |
|-----------------|-----------------------------|--|
| 1 | Centro | 1.848,86 |
| 2 | Jardim Itália | 1.573,60 |
| 3 | Maria Goretti | 1.189,86 |
| 4 | Presidente Médici | 1.103,83 |
| 5 | Palmital | 947,32 |
| 6 | Santa Maria | 939,16 |
| 7 | Saic | 804,61 |
| 8 | São Cristovão | 766,02 |
| 9 | Trevo | 712,55 |
| 10 | Passo dos Fortes | 670,05 |
| 11 | Universitário | 668,56 |
| 12 | Jardim América | 615,58 |
| 13 | Engenho Braun | 611,26 |
| 14 | Líder | 609,49 |
| 15 | Bela Vista | 602,25 |
| 16 | Esplanada | 557,12 |
| 17 | Vila Real | 549,24 |
| 18 | Distrito de Figueira | 543,34 |
| 19 | Belvedere | 538,82 |
| 20 | Cristo Rei | 511,05 |
| 21 | Alvorada | 483,68 |
| 22 | Santo Antonio | 467,91 |
| 23 | D. de Alto da Serra | 449,41 |
| 24 | Efapi | 421,68 |
| 25 | Quedas do Palmital | 389,66 |

| | | |
|----|-------------------|--------|
| 26 | Seminário | 356,17 |
| 27 | Pinheirinho | 353,65 |
| 28 | Boa Vista | 340,49 |
| 29 | São Pedro | 327,11 |
| 30 | D. Mal. Bormann | 322,05 |
| 31 | D. Goio-Em | 246,79 |
| 32 | Eldorado | X |
| 33 | Sem especificação | 413,96 |

Fonte: Banco de dados da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Agricultura do município de Chapecó (2004). Renda mensal média das pessoas responsáveis pelo domicílio.

A tabela apresenta a partição por bairros do município de Chapecó em 2000. Nesse ano a localidade de Eldorado ainda não era um bairro, por isso, não foi levantada pelo IBGE a renda média do responsável pelo domicílio. Havia ainda, as localidades “sem especificação”, ou seja, que ainda não haviam sido nomeadas, mas para as quais o IBGE levantou informações sobre a renda média dos responsáveis pelo domicílio.

Esses dados foram tabulados em planilha do programa PASW Statistics 18 de onde foi solicitada uma tabela com informações estatísticas, que é apresentada abaixo.

Quadro 1

Resultados da estatística

| | | |
|--------------|------------|--------|
| N | Válidos | 32 |
| | Missings | 1 |
| Média | 653,9103 | |
| Mediana | 553,18 | |
| Moda | 246,79 | |
| Desv. Padrão | 358,89771 | |
| Variância | 128807,566 | |
| Mínimo | 246,79 | |
| Máximo | 1.848,86 | |
| Percentis | 25 | 415,89 |
| | 50 | 553,18 |
| | 75 | 752,65 |

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados

A partir da mediana e dos postos percentis foram estabelecidos pontos de corte na tabela dos valores médios das rendas mensais, do que resultou a tabela abaixo.

Tabela 9
Partição por bairro segundo a renda

| Nº Ordem | Denominação | Valor Médio renda mensal em R\$ |
|----------|----------------------|---------------------------------|
| 1 | Centro | 1.848,86 |
| 2 | Jardim Itália | 1.573,60 |
| 3 | Maria Goretti | 1.189,86 |
| 4 | Presidente Médici | 1.103,83 |
| 5 | Palmital | 947,32 |
| 6 | Santa Maria | 939,16 |
| 7 | Saic | 804,61 |
| 8 | São Cristovão | 766,02 |
| 9 | Trevo | 712,55 |
| 10 | Passo dos Fortes | 670,05 |
| 11 | Universitário | 668,56 |
| 12 | Jardim América | 615,58 |
| 13 | Engenho Braun | 611,26 |
| 14 | Líder | 609,49 |
| 15 | Bela Vista | 602,25 |
| 16 | Esplanada | 557,12 |
| 17 | Vila Real | 549,24 |
| 18 | Distrito de Figueira | 543,34 |
| 19 | Belvedere | 538,82 |
| 20 | Cristo Rei | 511,05 |
| 21 | Alvorada | 483,68 |
| 22 | Santo Antonio | 467,91 |
| 23 | D. de Alto da Serra | 449,41 |
| 24 | Efapi | 421,68 |
| 25 | Quedas do Palmital | 389,66 |
| 26 | Seminário | 356,17 |
| 27 | Pinheirinho | 353,65 |
| 28 | Boa Vista | 340,49 |
| 29 | São Pedro | 327,11 |
| 30 | D. Mal. Bormann | 322,05 |
| 31 | D. Goio-Em | 246,79 |
| 32 | Eldorado | X |
| 33 | Sem especificação | 413,96 |

Fonte: elaboração a partir dos dados do Banco de dados da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Agricultura do município de Chapecó (2004). Renda média mensal das pessoas responsáveis pelo domicílio.

Sendo que as localidades na cor vermelha representam os bairros de baixa renda (do menor valor R\$ 246,79 até o valor de R\$ 421,68), os na cor verde são os de renda média (de R\$ 449,41 até o valor de R\$ 766,02) e, finalmente, os da cor azul, são os bairros de renda alta (de R\$ 804,61 até o maior valor de R\$ 1848,86).

O passo seguinte foi determinar a localização dos investimentos, por bairros, e os valores investidos neles por cada governo, somá-los e compará-los pela posição ideológica dos partidos nos governos.

Os valores investidos por cada administração por setor socioeconômico da cidade foram obtidos de uma lista que continha a relação das obras de infra-estrutura realizadas na cidade desde 1997 até 2009 (já foi feita referência a essa tabela no capítulo II). Dessa tabela extraímos a descrição da obra e o local da execução (que obra foi feita e onde, por exemplo: “Terraplanagem, pavimentação e drenagem da Rua John Kennedy, Bairro Jardim América). Apareceram, contudo algumas dificuldades, pois, para algumas obras, quanto a sua localização, não eram especificados os bairros onde elas foram feitas, como por exemplo, nas seguintes situações: realizado “Drenagem pluvial na Rua Mal. Deodoro esquina com Rua Índio Condá”, ou “Drenagem pluvial e calçamento na Rua Camacã”. Dificuldades desta ordem foram superadas recorrendo-se ao Setor de Mapas da Prefeitura, onde com a ajuda de uma funcionária foi possível localizar os bairros nos quais se localizavam as ruas mencionadas. Os resultados desse procedimento foram tabelas como a mostrada abaixo.

II. Os investimentos dos governos do PT

Tabela 10
Investimentos do 1º Gov. PT

| Nº Ordem | Denominação | V. inv. 1997 | V. inv. 1998 | V. inv. 1999 | V. inv. 2000 | Totais investidos (R\$/%) |
|----------|--|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------------|
| 1 | Centro | X | X | 224.604,70 | 826.519,48 | 1.051.124,10 |
| 2 | Maria Goretti | X | 24.179,76 | X | X | 24.179,76 |
| 3 | Santa Maria | 53.760,92 | X | X | X | 53.760,92 |
| - | Total por ano | 53.760,92 | 24.179,76 | 224.604,70 | 826.519,48 | 1.129.064,86 |
| - | % sobre o total investido por ano | 0,60% | 0,27% | 2,47% | 9,07% | 12,3% |
| 4 | Jardim América | X | 458.080,38 | X | X | 458.080,38 |
| 5 | Líder | X | 544.626,65 | X | X | 544.626,65 |
| 6 | Santo Antonio | X | X | 377.208,87 | 941.398,49 | 1.318.607,3 |
| - | Total por ano | X | 1.002.707,0 | 377.208,87 | 941.398,49 | 2.321.314,39 |
| - | % sobre o total investido por ano | 0% | 11,02% | 4,15% | 10,35% | 25,2% |
| 7 | Efapi | X | X | 3.825.201,75 | 368.439,74 | 4.193.641,4 |
| 8 | São Pedro | X | X | 172.414,47 | 349.879,97 | 522.294,5 |
| 9 | Sem especificação | X | 530.106,08 | 402.329,27 | X | 932.435,3 |
| - | Total por ano | X | 530.106,08 | 4.399.445,5 | 718.319,70 | 5.647.871,28 |
| - | % sobre o total investido por ano | 0% | 5,82% | 48,36% | 7,9% | 62,6% |
| Totais | Totais invst. por ano | 53.760,92 | 1.556.992,7 | 5.001.259,0 | 2.486.237,60 | 9.098.250,53 |
| - | % invest./ano. | 0,60% | 17,1% | 55% | 27,3% | 100% |

Fonte: elaboração própria a partir dos dados levantados pela pesquisa. Somente os bairros onde houve investimentos da prefeitura do primeiro governo do PT. Um em ma cela re resenta

ausência de investimento no bairro no ano. Todos os valores estão em Reais e foram corrigidos para janeiro de 2009 pelo IGP-M.

Legenda: Vermelho = Baixa renda; Verde = Renda média; Azul = Alta renda

Em termos da distribuição dos investimentos em obras de infra-estrutura pelos bairros do município, os dados da primeira administração do PT parecem apontar para gastos de maior monta em bairros de baixa renda. De todo o recurso gasto durante o seu primeiro mandato de R\$ 9.098.250,53, apenas 12,3% foi investido em bairros de alta renda, 25,2% em bairros de renda média e, 62,6% em localidades de baixa renda, o que em relação a porcentagem investida nas localidades de renda alta, significa um incremento de 406,4% e, em relação a porcentagem investida nos bairros de renda média, representa uma diferença a mais de 146,3%.

Quanto a hipótese da existência de ciclos eleitorais, os dados dessa tabela parecem confirmar o que foi dito no capítulo anterior. Podemos visualizar que os investimentos em todos os bairros aumentam com a aproximação do fim do mandato, a única exceção é o caso dos anos de 1999 para 2000 com relação aos gastos em localidades de baixa renda, quando houve uma queda no investimento de 55% para 27,3%. Contudo, se agruparmos os dois primeiros anos do mandato em “não-eleitorais” e os dois últimos em “eleitorais” e, compararmos a soma das porcentagens totais por ano e por classe de renda, então teremos: para os anos “não-eleitorais” 17,7% e para os “eleitorais” 82,3%, o que significa um incremento de 365%.

Já, a tabela do segundo governo do PT que apresenta a distribuição dos investimentos pelos bairros da cidade segunda a renda média, tem a seguinte configuração.

Tabela 11
Invest. do 2º Gov. PT

| Nº Ordem | Denominação | V. inv. 2001 | V. inv. 2002 | V. inv. 2003 | V. inv. 2004 | Totais investidos (R\$/%) |
|----------|--|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------------|
| 1 | Centro | X | 3.340.558,99 | X | X | - |
| - | Total por ano | X | 3.340.558,99 | X | X | 3.340.558,99 |
| - | % sobre o total investido por ano | 0% | 77,6% | 0% | 0% | 77,6% |
| 2 | Efapi | 965.993,11 | X | X | X | X |
| - | Total por ano | 965.993,11 | X | X | X | 965.993,11 |
| - | % sobre o total investido por ano | 22,4% | 0% | 0% | 0% | 22,4% |
| Totais | Totais invst. por ano | 965.993,11 | 3.340.558,99 | 0 | 0 | 4.306.552,0 |
| - | % invest. /ano. | 22,4% | 77,6% | 0% | 0% | 100% |

Fonte: elaboração própria a partir dos dados levantados pela pesquisa. Somente os bairros onde houve investimentos da prefeitura do segundo governo do PT. Um em cada representa ausência de investimento no bairro no ano. Todos os valores estão em Reais e foram corrigidos para janeiro de 2009 pelo IGP-M.

Legenda: Vermelho = Baixa renda; Azul = Alta renda

Não foram realizados gastos em infra-estrutura no ano de 2004.

Uma dificuldade que se apresentou durante o trabalho de organização dos dados referentes aos gastos realizados pela segunda administração do PT considerados por bairros classificados segundo a renda média do responsável pelo domicílio, diz respeito ao fato de que no ano de 2003, a prefeitura realizou um grande investimento no valor de R\$ 20.251 e descrita na lista de “Obras de Infra-Estrutura 1 a 200” fornecida pela prefeitura como: “Pavimentação asfáltica, galeria de águas pluviais e obras complementares”. Isso quer dizer que não foi possível encontrar os locais exatos onde as obras foram realizadas na cidade. Mesmo quando procurei a Secretaria de Planejamento do município, a funcionária encarregada do setor de obras somente encontrou a nota fiscal da obra em que vinha especificado na mesma, “obras realizadas em toda a cidade”. Assim, diante da impossibilidade de especificar os locais exatos onde as obras foram feitas, optamos por não considerar aquele valor na distribuição dos recursos por bairros/renda. Contudo, dos investimentos realizados e que puderam ser computados, vemos uma grande porcentagem investida no centro 77,6% e, por outro lado, um investimento bem menor de 22,4%.

Chama também à atenção o fato de não ter havido investimento algum em obras no ano seguinte de 2004 (ano eleitoral). Se voltarmos à tabela “Índices de variação do segundo gov. PT” na página 31, creio que essa ausência total de investimentos não pode ser explicada por uma escassez de recursos, pois, apesar de ter havido uma queda na arrecadação de 2003 para 2004, o indicador de equilíbrio orçamentário aumentou para o seu maior valor durante todo o governo. Se o postulado contido na idéia do ciclo eleitoral estiver correto, então essa opção estratégica do governo pode não ter sido a melhor escolha, e assim, conseqüentemente, pode ter sido essa escolha um dos fatores contribuintes que explicam a derrota do candidato da situação nas eleições de 2004.

III. Os investimentos do PFL/DEM

Os investimentos realizados pelo PFL/DEM dizem respeito ao primeiro mandato do prefeito João Rodrigues de 2005 até 2008 e também, ao primeiro ano do segundo

governo que se iniciou em 2009. A tabela abaixo segue a mesma lógica das anteriores.

Tabela 12
Invest. 1º Gov. PFL

| Nº Ordem | Denominação | V. inv. 2005 | V. inv. 2006 | V. inv. 2007 | V. inv. 2008 | Totais investidos (R\$/%) |
|----------|--|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------------|
| 1 | Centro | 37.818,35 | 177.289,13 | 389.804,00 | X | 604.911,48 |
| - | Totais por ano | 37.818,35 | 177.289,13 | 389.804,00 | X | 604.911,48 |
| | % sobre o total investido por ano | 1,8% | 8,6% | 18,8% | 0% | 29,2% |
| 2 | São Cristovão | X | 26.788,70 | X | X | 26.788,70 |
| 3 | Passo dos Fortes | X | X | 68.108,93 | X | 68.108,93 |
| 4 | Vila Real | X | X | 106.895,05 | X | 106.895,54 |
| 5 | Belvedere | X | X | 45.502,54 | X | 45.502,54 |
| | Totais por ano | X | 26.788,70 | 220.506,52 | X | 247.295,22 |
| | % sobre o total investido por ano | 0% | 1,3% | 10,6% | 0% | 11,9% |
| 6 | Efapi | 244.089,01 | X | X | 197.593,16 | 441.682,17 |
| 7 | São Pedro | X | X | X | 411.526,14 | 411.526,14 |
| 8 | D. Mal. Bormann | 209.963,72 | X | X | X | 209.963,72 |
| 9 | Eldorado | X | 158.346,92 | X | X | 158.346,92 |
| | Totais por ano | 454.052,73 | 158.346,92 | X | 609.119,3 | 1.221.518,95 |
| | % sobre o total investido por ano | 21,9% | 7,6% | 0% | 29,4% | 58,9% |
| Totais | Totais invst. por ano | 491.871,08 | 362.424,75 | 610.310,52 | 609.119,3 | 2.073.725,6 |
| | % invest. /ano. | 23,7% | 17,5% | 29,4% | 29,4% | 100% |

Fonte: elaboração própria a partir dos dados levantados pela pesquisa. Somente os bairros onde houve investimentos da prefeitura do primeiro governo do PFL/DEM. Um em ma cela representa ausência de investimento no bairro no ano. Todos os valores estão em Reais e foram corrigidos para janeiro de 2009 pelo IGP-M.

Legenda: Vermelho = Baixa renda; Azul = Alta renda; Verde = Média renda

A análise dos investimentos realizados pela primeira administração do PFL/DEM também apresentou dificuldades semelhantes às encontradas na análise do último governo do PT. No ano de 2008 (ano eleitoral) encontramos um investimento, que a valores de janeiro de 2009, corresponde a R\$ 10.974.545,7. Esse montante, segundo a lista “Obras de Infra-Estrutura 1997/2009”, foi distribuído em obras nos bairros: Belvedere, Líder, Vila Real e Esplanada (renda média) e Efapi, Eldorado, Pinheirinho e Seminário (renda baixa). A questão é que não foi possível determinar o quanto daquele montante total foi gasto em cada localidade. Outra dificuldade foi quanto ao tratamento a ser dado aos investimentos realizados na obra do chamado

“Contorno Oeste”³³, que em 2008 haviam somado o valor de R\$ 13.385.901,7. Apesar de sabermos aonde essa obra está sendo realizada (em que bairro) trata-se de uma obra que visa beneficiar toda a cidade, e não, especificamente o bairro em si. Por essas dificuldades resolvemos retirar ambos os valores da distribuição por bairros.

Contudo, a análise das frequências que puderam ser aproveitadas nos mostra que essa administração investiu fortemente nas áreas de baixa renda 58,9%, valor que corresponde a uma diferença de 101,7% em relação ao gasto em localidades de alta renda e a 395% em relação aos bairros de renda média.

Com relação às porcentagens investidas nos anos tomados como “não-eleitorais” (2005 e 2006), verificamos um total de 41,2 e nos anos “eleitorais” um valor de 58,8%, ou seja, um incremento de 42,7%.

Por fim, apresento a tabela com os investimentos realizados no ano de 2009, primeiro ano do segundo mandato do prefeito João Rodrigues no município.

Tabela 13
Invest. 1º ano do 2º Gov. PFL/DEM

| Nº Ordem | Denominação | V. inv. 2009 | Totais investidos (R\$/%) |
|----------|----------------------------------|--------------|---------------------------|
| 1 | Centro | 680.230,48 | 680.230,48 |
| - | Total no ano | 680.230,48 | 680.230,48 |
| - | % sobre o total investido | 47,4% | 47,4% |
| 02 | Passo dos fortes | 48.278,64 | 48.278,64 |
| 03 | Líder | 216.512,82 | 216.512,82 |
| 04 | Vila Real | 377.102,53 | 377.102,53 |
| 05 | Distrito de Figueira | 111.728,10 | 111.728,10 |
| - | Total no ano | 753.362,09 | 753.362,09 |
| - | % sobre o total investido | 52,6% | 52,6% |
| Totais | Total gasto Gov. | 1.433.592,5 | 1.433.592,5 |
| | % invest. /ano. | 100% | 100% |

Fonte: elaboração própria a partir dos dados levantados pela pesquisa. Somente os bairros onde houve investimentos da prefeitura do segundo governo do PFL/DEM para o ano de 2009. Um em ma cela representa ausência de investimento no bairro no ano. Todos os valores estão em Reais e foram corrigidos para janeiro de 2009 pelo IGP-M.

Não houve investimentos em bairros de renda baixa.

Legenda: Vermelho = Baixa renda; Azul = Alta renda; Verde = Média renda

Com relação a esse período, também encontramos gastos que foram retirados da análise. O primeiro deles diz respeito ao valor de R\$ 3.151.463,05 e que corresponde a

³³ A obra do “Contorno Oeste” é uma grande obra de abertura de um contorno viário pelo setor oeste do município e destina-se, principalmente, para servir de caminho alternativo ao tráfego pesado que hoje tem de atravessar o centro da cidade para chegar ao lado este.

investimentos realizados nos bairros Santa Maria (renda alta) e Cristo Rei (renda média). Da mesma forma que na análise anterior, não foi possível determinar com exatidão o quanto daquele valor foi investido em cada localidade. Outra quantia excluída foi de R\$ 572.000,00 que corresponde a investimentos realizados, novamente no bairro Santa Maria (renda alta) e no bairro Passo dos Fortes (renda média).

Podemos verificar que em seu primeiro ano de segundo governo, a prefeitura não investiu nenhum recurso em localidades de renda baixa, de forma contrária parece ter concentrado os recursos disponíveis nos bairros de renda alta e média. Essa constatação ganha mais consistência ainda se levarmos em consideração que aqueles valores que foram excluídos da distribuição por bairros, foram, contudo, aplicados nessas localidades de alta e média renda.

IV. O teste estatístico da hipótese dos ciclos partidários

Da mesma forma que no capítulo anterior, o teste escolhido para este caso foi o do Qui-quadrado, pois, em condições de hipótese nula, se espera que não haja diferenças entre os valores investidos nas diferentes localidades. Por isso, para que possamos recusar a hipótese nula, precisamos encontrar diferenças entre as frequências esperadas (F_e) (sob a condição de H_0) e as frequências observadas (F_o) que sejam estatisticamente significativas. Sendo que a equação do teste é a seguinte:

$$X^2 = \frac{(F_o - F_e)^2}{F_e}$$

Os passos para o cálculo são apresentados abaixo, sendo que os valores foram arredondados após a terceira casa decimal.

O quadro abaixo apresenta as frequências observadas (F_o) e as frequências esperadas (F_e) para a situação que estamos testando.

Quadro 2

Valores das Freqüências observadas (Fo) e das freqüências esperadas (Fe) para os diferentes governos e para os bairros conforme a renda

| Gov. | RA Fo/Fe | RM Fo/Fe | RB Fo/Fe | Totais |
|---------|---------------|---------------|---------------|-----------|
| PT | 4.470 (4.419) | 2.321 (2.634) | 6.614 (6.210) | 13.405 |
| PFL/DEM | 1.285 (1.156) | 1.001 (0,689) | 1.222 (1.625) | 3.507 |
| Totais | 5.575 (5.575) | 3.323 (3.323) | 7.836 (7.835) | N= 16.912 |

Fonte: elaboração do autor.

Quadro 3

Cálculo do X^2

| Cela | Fo | Fe | Fo – Fe | (Fo – Fe) ² | $\frac{(Fo - Fe)^2}{Fe}$ |
|-------------------|-------|-------|---------|------------------------|--------------------------|
| Superior esquerda | 4.470 | 4.419 | 0.051 | 0.002601 | 0.0005885 |
| Superior meio | 2.321 | 2.634 | - 0.313 | 0.097969 | 0.037194 |
| Superior direito | 6.614 | 6.210 | 0.404 | 0.163216 | 0.0262827 |
| Inferior esquerdo | 1.285 | 1.156 | 0.129 | 0.016641 | 0.0143953 |
| Inferior meio | 1.001 | 0.689 | 0.312 | 0.097344 | 0.141283 |
| Inferior direito | 1.222 | 1.625 | - 0.403 | 0.162409 | 0.099944 |
| | | | | | $X^2 = 0.320$ |

Fonte: elaboração do autor.

Temos então, um valor de X^2 de 0.320 para uma tabela com 2 graus de liberdade, o que significa que as diferenças entre os valores investidos não é significativa a nenhum dos níveis de significância a 0,0 ou a 0,01 segundo a “Tabela E” já referida acima). Assim, temos de acatar a H_0 , ou seja, de que *não existiram ciclos partidários para o caso das diferentes administrações em Chapecó no período estudado, pelo menos no que se refere aos investimentos em obras.*

V. Comentários finais

A tabela 14 abaixo sintetiza os valores gastos pelos governos nas localidades classificadas conforme a faixa de renda. A sua construção obedeceu aos seguintes procedimentos. Foram somados os valores investidos por cada governo nas localidades de renda alta, renda média e renda baixa. As porcentagens foram calculadas sobre os totais gastos, sendo que foram excluídos aqueles valores que não puderam ser

considerados como frequências válidas e, portanto, não distribuídos pelos bairros. Este procedimento difere do adotado nas tabelas do capítulo anterior onde as porcentagens foram calculadas em cima dos valores totais gastos por cada governo, sendo considerados os valores que foram excluídos desta distribuição por bairros. O objetivo da apresentação dessa tabela é o de termos uma visão mais resumida das distribuições dos gastos.

Tabela 14
Investimentos por administrações e grupos espaciais

| Administrações | Renda Alta | Renda média | Renda baixa | Totais |
|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| José Fritsch PT (esquerda) | 4.469.623,8 | 2.321.314,4 | 6.613.864,4 | 13.404.802,0 |
| % sobre o total gasto | 33,3% | 17,3% | 49,4% | 100% |
| João Rodrigues PFL/DEM (direita) | 1.285.142,0 | 1.000.657,3 | 1.221.519,0 | 3.507.318,3 |
| % sobre o total gasto | 36,6% | 28,5% | 34,9% | 100% |

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados

As administrações do PT investiram mais nas localidades de baixa renda. Ambos os governos – PT e PFL/DEM – gastaram praticamente as mesmas proporções nos bairros de renda alta e ambos, também, gastaram menos proporcionalmente em bairros de renda média, apesar do PFL/DEM ter gasto mais nessas localidades. A visualização das porcentagens da tabela permite também, perceber o que o teste do X^2 demonstrou, ou seja, que não há uma diferença significativa entre os valores investidos pelos diferentes partidos nos espaços socioeconômicos da cidade.

Para o caso da cidade de Chapecó, portanto, os dados corroboram os resultados encontrados por Sakurai e Gremaud (2007) e não acompanham os resultados achados por Marques (2003).

Como última nota sobre o assunto tratado neste capítulo, creio que a ausência de diferenças significativas nos gastos dessas administrações em diferentes espaços socioeconômicos fica mais interessante se levarmos em conta os diferentes critérios de gastos adotados por elas. Nos governos do PT, a distribuição dos recursos do orçamento para as obras de infra-estrutura era feita via Orçamento Participativo. Já nos governos do PFL/DEM, conforme informações dadas pelos entrevistados, a decisão sobre onde realizar obras era tomada pelo prefeito juntamente com o secretário de planejamento. Esses tinham como principal orientação, as escolhas de bairros onde havia rotas de

ônibus urbanos e onde essas rotas ainda não estavam asfaltadas, isso para os casos específicos de escolhas das ruas a serem asfaltadas. Para as demais obras de infraestrutura, ainda segundo os entrevistados, as decisões sobre onde investir e que obra fazer eram do prefeito e do secretário de planejamento. Dessa forma, podemos constatar que esses diferentes modos de decisão quanto à aplicação de recursos em obras de infraestrutura não produziram diferenças significativas na quantidade de recursos investidos em termos do tipo do espaço socioeconômico entre aqueles governos.

Capítulo IV

Atores, instituições e redes sociais no mercado de obras de infra-estrutura em Chapecó de 1997 – 2009

O principal objetivo desse capítulo é demonstrar a importância dos atores, das instituições e das redes sociais sobre o ordenamento das vitórias das empresas que prestaram serviços na forma de obras de infra-estrutura urbana no município de Chapecó dentro do período de tempo estudado. Trata-se de evidenciar como esses três fatores se interconectam para determinar os resultados em termos de vitórias das empresas, ou seja, o que pretendemos demonstrar, é que os atores, as instituições e, principalmente as redes importam para as relações entre o político e o mercado.

Mais especificamente, em se tratando da influência das redes sociais sobre os resultados das ações de indivíduos ou de grupos, não são muitos, especialmente no Brasil, os trabalhos que têm esse objetivo, talvez os mais relevantes sejam os de Eduardo Marques (1999, 2000, 2003 e 2003b) na área das políticas públicas. Outros estudos que tentam por em relevo o papel das redes sociais em outras áreas são Procopiuck e Frey (2009) sobre redes de políticas públicas e de governança a partir de novos espaços públicos surgidos com a internet, as websphere. Eduardo Marques (2009 e 2009b) sobre a importância das redes para o entendimento da pobreza urbana e, acerca da importância das redes para o acesso a bens e serviços que podem ser obtidos fora dos mercados. O trabalho de Ary Minella (2007) sobre as redes dos maiores bancos privados no Brasil demonstrou o conceito de *diretorias cruzadas* ou, de como diretores de bancos participam como membros com participação acionária de conselhos de diretoria outras instituições bancárias. A participação de bancos em associações de classe contribui de forma decisiva para a construção de uma “hegemonia” ou, de uma capacidade destas associações de exercerem constrangimentos ao sistema político no sentido manterem condições favoráveis aos seus interesses.

A questão que esta envolvida aqui tem haver com aquilo que Mark Granovetter 2003 [1] nomeou como “o problema da incrustação”, *embeddeness*). Nas palavras do autor:

No outro extremo, encontra-se o que designei por proposta da incrustação : o argumento de que os comportamentos e instituições em análise são tão condicionados pelas relações sociais, que conceptualizá-los como elementos independentes representa um sério equívoco (p. 69).

No outro extremo a que se refere Granovetter está a proposta da economia clássica ou neoclássica, que segundo o autor, entenderia a “economia como uma esfera diferenciada, progressivamente separada na sociedade moderna” p. 0). Ou seja, para a escola neoclássica a racionalidade econômica dos indivíduos no mercado é outra (egoísta e utilitarista), totalmente diferente da racionalidade envolvida em outras formas de relações sociais. Portanto, essa seria uma concepção “subsociada” da ação econômica, já que para essa escola, as relações se dariam como dilemas tal qual o do prisioneiro. Contudo, haveria ainda, outra concepção, essa chamada “sobre-socializada” da ação econômica, pela qual existiria uma “moral generalizada” a guiar as ações individuais através de uma “resposta automática e generalizada” p.). Nessa visão, a “confiança” representa um conceito chave que guiaria as ações dos indivíduos.

Já a concepção de Granovetter tem a intenção de se colocar, pensamos nós, entre aquelas duas, novamente nas palavras do autor:

O argumento da incrustação enfatiza, por sua vez, o papel das relações pessoais concretas e das estruturas (ou redes) dessas relações na origem da confiança e no desencorajamento da má-fé (p.78). [...] Até ao momento, a perspectiva deste artigo é a de que as relações sociais, mais do que os dispositivos institucionais ou a moral generalizada, são as principais responsáveis pela produção de confiança na vida econômica (p. 80).

Foi com essa perspectiva que analisamos as redes nos governos do PT e do PFL/DEM construídas neste capítulo.

Como ressaltado por Marques et. al. (2007), a análise relacional é melhor utilizada para estudos de até meso-nível em que a possibilidade de generalização depende da comparação entre vários estudos de caso. É nossa intenção, portanto, contribuir para com essa possibilidade com esse estudo de caso sobre Chapecó.

I. Organização metodológica e descrição dos dados

Como já foi dito nos capítulos anteriores, a principal fonte de informações sobre os investimentos realizados pelas administrações consideradas nesse estudo foi a tabela “Obras de infra-estrutura 1 200 ” fornecida pela Secretaria de Planejamento –SP –

da prefeitura de Chapecó. Nessa tabela consta a data e o número do contrato firmado entre a empreiteira e a prefeitura, o nome da empresa prestadora do serviço, a descrição e a localização da obra, e o valor total pago pela prefeitura à empresa. Esta foi a única fonte disponível sobre as empresas e os valores investidos pelas administrações, já que os processos licitatórios realizados pela prefeitura têm um formato um tanto peculiar. Conforme me foi explicado pelo chefe do setor de licitações da prefeitura, um processo de licitação tem os seguintes passos: quando a prefeitura decide realizar uma obra que requer licitação é publicado nos principais jornais impressos do estado e da cidade um edital de convocação e, ou, é enviada uma carta convite as empresas que possuem cadastro junto à prefeitura, ou seja, para aquelas empresas que já prestaram serviços a prefeitura. No dia da licitação os representantes da prefeitura (o próprio chefe do setor de licitação e seu secretário) e os representantes das empresas concorrentes se reúnem e abrem os envelopes com as propostas que podem ser vistas por todos, então a proposta de menor valor ganha a disputa. Em seguida, a proposta vencedora é recolhida e então, é feito o contrato entre as partes. Quanto às propostas perdedoras, nada fica com a prefeitura, os representantes das empresas derrotadas as levam embora. Quando a empresa vencedora termina a obra, de acordo com o chefe do setor de licitações, o contrato que foi firmado para a obra “perde-se”, ou seja, o setor não mantém um arquivo desses contratos. Quando perguntei ao chefe do setor de licitações sobre a questão dos possíveis aditamentos as empresas, ele me respondeu que “imaginava” que quando isso acontece, a empresa encaminha um pedido de reajuste a Secretaria de Planejamento e se essa julgar procedente, então atende ao pedido da empresa. Por fim e ao cabo da obra, a empresa emite uma nota fiscal a prefeitura.

O objetivo da descrição acima é o de evidenciar tal processo de licitação para o qual se perde muita informação a respeito do que poderia ser interessante para podermos entendê-lo. Por exemplo, as características das empresas derrotadas tais como o seu capital social, a sua origem geográfica, o (s) nome (s) de seu (s) proprietário (s), e sobre as empresas vencedoras que receberam aditamentos etc.

Diante disso, o que fizemos foi, a partir daquela tabela original, agrupar as empresas vencedoras por governo e por ano, somando os valores ganhos por elas e corrigindo-os para janeiro de 2009 pelo IGP-M da Fundação Getúlio Vargas. Após, foi levantado com o auxílio da Junta Comercial do Município os nomes dos proprietários dessas empresas, bem como o valor de seu capital social. Junto ao site do CREA-SC

³⁴foram levantados os nomes dos engenheiros dessas empresas, bem como os seus respectivos locais de sede.

Quanto aos dados relacionais da pesquisa, eles tiveram origem a partir dos nomes dos políticos (prefeitos e vices, secretários de planejamento/obras, diretores de planejamento/obras e os chefes dos engenheiros³⁵)³⁶ que integraram as administrações abarcadas pelo período de tempo considerado, os proprietários das empresas vencedoras e os engenheiros dessas empresas, sendo que, foram os atores políticos os entrevistados para a pesquisa. Os atores tomados como “casos” foram, portanto os políticos que integravam as administrações consideradas, isso significa que os vínculos partem deles para os empresários e engenheiros das empresas vencedoras, portanto, trabalhamos aqui com redes de tipo *ego* centradas (Marques et. al, 2007). Essa opção ao contrário da técnica da “bola de neve” nos pareceu mais adequada diante da nossa hipótese nula: as redes de relações sociais não são importantes para determinar a vitória de uma empresa em um processo de licitação, sendo que, somente o arcabouço institucional que regulamenta esses processos é suficiente para explicá-la. Em outras palavras, o que queremos saber é se o fato de uma empresa ser lembrada através do (s) nome (s) de seu (s) proprietário (s) ou engenheiros (s) determina as chances de vitória dessa empresa em um processo licitatório. Se numa rede de, por exemplo, laços institucionais, o proprietário de uma empreiteira foi citado pelo prefeito, pelo secretário de planejamento e pelo diretor de planejamento, e sua empresa obteve mais contratos que totalizam somas consideráveis de dinheiro ou, por outro lado, menos contratos, porém mais representativos em termos de valores, ao contrário de outro proprietário que somente foi citado pelo diretor de planejamento e que obteve menos contratos e/ou recursos, então é plausível admitir que pelo fato do primeiro proprietário ter mais vínculos ou de estar mais próximo daqueles que decidem tem influência sobre as suas chances de obter

³⁴ O site do CREA-SC é: <http://www.crea-sc.org.br>.

³⁵ A prefeitura de Chapecó possui um corpo de engenheiros contratados por concurso e que até a data da pesquisa totalizavam 8 profissionais. A função desses engenheiros é a de avaliar os projetos de engenharia elaborados pelas empresas que venceram licitações e, também, após o início das obras supervisionar os prazos e os materiais utilizados pelas empreiteiras, se esses estão em conformidade com o especificado nos contratos. Por terem essa função específica sem vínculo político e sem contato direto com os proprietários e engenheiros das empreiteiras e, o mais importante, serem atores sem poder de decisão, resolvemos não tomá-los como relevantes.

³⁶ Para a pesquisa foram considerados como atores relevantes além dos prefeitos e dos vices, os secretários de planejamento/obras de cada administração, também, os diretores de planejamento/obras e os chefes dos engenheiros da prefeitura, isso porque, segundo o organograma da prefeitura quanto ao setor de obras, aparece logo abaixo do prefeito o secretário de planejamento/obras, abaixo o diretor de planejamento/obras e abaixo desse o chefe dos engenheiros. Todos esses cargos abaixo do prefeito são de indicação política, por isso, foram considerados como relevantes.

contratos. Outro motivo que reforça a opção feita em apresentar aos políticos os nomes dos indivíduos que integravam as empresas ao invés de apresentar os nomes das empresas, é que entendemos ser mais significativo do ponto de vista da força dos vínculos, o fato de um político lembrar-se do nome da pessoa com quem ele tratou e que ela pertenceu a uma determinada empresa.

Os vínculos escolhidos por nós foram dos tipos seguintes: a) **institucionais**: vínculos de trabalho, ou seja, vínculos estabelecidos pela investidura do cargo público; b) **políticos**: referente a afinidades ideológicas ou filiação comum a um partido político; c) **familiares**: referente a qualquer tipo de elo familiar ou de parentesco; d) **de amizade**, e, e) **de negócios**: que diz respeito a relações intermediadas pelo dinheiro e fora do âmbito institucional da prefeitura, ou seja, negócios particulares ou privados³⁷. Quanto à “força” desses vínculos, seguimos o critério de Marques (2000): vínculos familiares e de negócios são considerados sempre como fortes, os vínculos de tipo institucionais, políticos e de amizades, são fracos se seus valores forem menores do que três. Sendo que para cada tipo de laço foi construída uma tabela no programa Ucinet que por sua vez, dará origem a um sociograma³⁸. Da nossa parte, partimos do pressuposto de que, provavelmente, os vínculos de tipo forte serão os de maior importância para nós. Isto por que, conforme Marques (2000) esses tipos de laços “são mais importantes quando se trata de fenômenos de coesão, comando e relações mais verticalizadas” (p. 1), portanto, mais adequados ao tipo de rede que vamos descrever. Todos esses vínculos foram reunidos na forma de um “questionário relacional”, onde se perguntou aos entrevistados: **Na lista abaixo, indique o (s) nome (s) que lhe vem à memória e que tenham ou têm algum tipo de vínculo ou relação com você.** Daí apresentava-se a lista dos nomes dos proprietários e dos engenheiros das empresas que realizaram obras para a prefeitura no período de tempo considerado, conforme o exemplo abaixo.

(NOME): 1 () Político 2 () Institucional 3 () Familiares 4 () amizade 5 () negócios

Sendo que, o entrevistado poderia marcar mais de um vínculo se fosse o caso. Essa lista totalizou 50 nomes pertencentes a um total de 29 empresas.

³⁷ É muito importante para que os resultados da pesquisa reflitam da forma mais fiel possível as redes existentes em cada caso que, no momento da entrevista, se deixe claro para o entrevistado o significado de cada vínculo para que ele informe com o máximo de fidelidade sobre os tipos de laços que tem ou tinha com aqueles indivíduos.

³⁸ Sociogramas são representação gráfica geradas pelo programa NetDraw do Ucinet a partir dos laços entre os indivíduos e que constituem a rede desses indivíduos.

II. Apresentação e análise dos dados

A reorganização da tabela original “Obras de infra-estrutura 1 200 ” resultou na tabela abaixo que apresenta o ordenamento das empresas vencedoras de obras para a prefeitura por valores ganhos e número de documentos.

Tabela 15
Empresas vencedoras (1997/2009)

| Seq. | Empresa | Valor faturado pela empresa no período | N de docs. | % do total investido | Valor médio por doc. |
|------|--|--|------------|----------------------|----------------------|
| 1 | Planaterra Terrap. Pavimentação Ltda | 78.967.475,70 | 14 | 82,10% | 5.640.533,98 |
| 2 | Única Consultores de Eng ^a Urbana | 3.340.558,93 | 1 | 3,47% | 3.340.558,93 |
| 3 | Terramax Construções e Obras Ltda | 3.309.809,90 | 2 | 3,44% | 1.654.904,95 |
| 4 | Traçado Construções e Serviços Ltda | 2.605.750,60 | 1 | 2,71% | 2.605.750,60 |
| 5 | Construtora CB Ltda | 951.352,67 | 2 | 0,99% | 475.676,33 |
| 6 | Singhel Construções Ltda | 852.857,87 | 3 | 0,89% | 284.285,95 |
| 7 | Engedix Eng ^a Empre. Imob. Xanxerê Ltda | 805.672,93 | 2 | 0,84% | 402.836,46 |
| 8 | Concisa Obras e Transportes Ltda | 788.512,84 | 2 | 0,82% | 394.256,42 |
| 9 | Samar Construtora Ltda | 692.831,08 | 2 | 0,72% | 346.415,54 |
| 10 | Postec Ind. Postes Ltda | 414.376,34 | 5 | 0,43% | 82.875,27 |
| 11 | Hiconci Ltda | 377.208,87 | 1 | 0,39% | 377.208,87 |
| 12 | LSW Serviços Ltda | 377.102,53 | 1 | 0,39% | 377.102,53 |
| 13 | Britter Com. Serv. Terraplanagem Ltda | 374.613,32 | 5 | 0,39% | 74.922,66 |
| 14 | Arenito Construtora Ltda | 342.024,33 | 2 | 0,37% | 171.012,16 |
| 15 | TDB Construções Ltda | 231.978,76 | 1 | 0,25% | 231.978,76 |
| 16 | A.M.R. Consultoria Ltda | 224.604,70 | 1 | 0,23% | 224.604,70 |
| 17 | Construtora Condá Ltda | 215.275,28 | 2 | 0,22% | 107.637,64 |
| 18 | Sami Construções Ltda | 214.087,23 | 1 | 0,22% | 214.087,23 |
| 19 | Juliano Luis Casasola & Cia. Ltda | 197.593,16 | 1 | 0,20% | 197.593,16 |
| 20 | Empreiteira Casarotto Ltda | 194.960,17 | 1 | 0,20% | 194.960,17 |
| 21 | Caiuá Assessoria Ltda | 177.289,13 | 1 | 0,18% | 177.289,13 |
| 22 | Roimar Murian Casasola & Cia Ltda | 140.625,00 | 1 | 0,15% | 140.625,00 |
| 23 | Fluxo Eletrônica Ind. Ltda | 86.025,78 | 1 | 0,10% | 86.025,78 |
| 24 | Ciclo Construtora Ltda | 79.977,62 | 1 | 0,08% | 79.977,62 |
| 25 | Vega s Eng Proj. Constr. Ltda | 65.324,39 | 1 | 0,07% | 65.324,39 |
| 26 | Engenho Construções Ltda | 53.760,92 | 1 | 0,05% | 53.760,92 |
| 27 | Eletel Eletricidade e | 52.821,90 | 2 | 0,05% | 26.410,95 |

| | | | | | |
|--------|---------------------------|---------------|----|-------|--------------|
| | Telecomun Ltda | | | | |
| 28 | Lusale Metalúrgica Ltda | 28.813,74 | 1 | 0,03% | 28,813,74 |
| 29 | Insmueba Construções Ltda | 15.743,98 | 1 | 0,02% | 15.743,98 |
| Totais | | 96.179.029,67 | 60 | 100% | 1.602.983,83 |

Fonte: elaboração do autor. Valores em reais e corrigidos para 01/2009.

Salta aos olhos os volumes tanto em termos de recursos financeiros quanto ao número de contratos o desempenho da empreiteira Planaterra Terraplanagem Ltda. No período de doze anos abarcados pela pesquisa, onde foi investido um total de R\$ 96.179.029,67 pelas diferentes administrações, ela faturou 82,10% desse total e ganhou 14 (23,33%) dos 60 contratos, restando apenas 17,9% dos recursos para as outras 28 empresas presentes no período. Temos, portanto, a existência nesse período de tempo de um mercado extremamente concentrado nas mãos de uma só empresa.

Quanto a distribuição dos recursos por modalidade de licitação, temos que, dos 60 contratos celebrados no período, 26 (43%) tem valor máximo de R\$ 150.000,00 portanto se enquadram dentro da modalidade “convite”, 1 2) estão na faixa acima desse valor até o máximo de 1.500.000,00 de Reais, estando assim na modalidade “tomada de preços” e, 1 30) são acima desse último valor e portanto na modalidade “concorrência”.³⁹

Todas as empresas arroladas podem ser consideradas de pequeno porte, pois o capital social da maior delas – a própria Planaterra Ltda – não ultrapassa o montante de R\$ 10.000.000,00 segundo a Junta Comercial do município e nenhuma delas figura na lista das 500 maiores empresas brasileiras segundo a revista *Exame*. Outra característica desse mercado diz respeito ao localismo das empresas. Das 29 empresas, apenas oito não tinham suas sedes localizadas em Chapecó, contudo, dessas oito, seis eram de outras cidades de Santa Catarina e duas de fora do estado.

³⁹ A Lei Federal 8666/93 estabelece em seu Artigo 23, Inciso I, três modalidades de licitação: Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

Vamos analisar a partir de agora a distribuição das empresas maiores vencedoras por governos e em comparação com as redes sociais formadas por esses governos e as empresas presentes nessas redes.

Empresas vencedoras e redes sociais nos governos do PT

As tabelas abaixo apresentam as empresas maiores vencedoras de obras nos dois governos do PT em Chapecó.

Tabela 16
Empresas vencedoras no 1º governo PT

| Seq. | Empresas | 1º Gov. PT (1997-2000) | | | |
|-------|------------|------------------------|------------|-------------|----------------------------|
| | | Valor Ganho | N de Docs. | Valor médio | % do valor total investido |
| 1 | Planaterra | 6.459.888,3 | 9 | 717.765,34 | 66,20% |
| 2 | Singhel | 852.857,8 | 3 | 284.285,9 | 8,74% |
| 3 | Samar | 692.831,0 | 2 | 346.415,5 | 7,10% |
| 4 | Engendix | 665.269,0 | 1 | 665.269,0 | 6,82% |
| 5 | Hinconci | 377.208,9 | 1 | 377.208,9 | 3,87% |
| 6 | A.M.R | 224.604,7 | 1 | 224.604,7 | 2,30% |
| 7 | Postec | 168.486,3 | 2 | 84.243,15 | 1,73% |
| 8 | Britter | 94.535,7 | 1 | 94.535,7 | 0,97% |
| 9 | Fluxo | 86.025,8 | 1 | 86.025,8 | 0,88% |
| 10 | Vegas | 65.324,4 | 1 | 65.324,4 | 0,67% |
| 11 | Engenho | 53.760,9 | 1 | 53.760,9 | 0,55% |
| 12 | Insmaeba | 15.744,0 | 1 | 15.744,0 | 0,17% |
| Total | | 9.756.536,8 | 24 | 406.522,4 | 100% |

Fonte: elaboração do autor.

Tabela 17
Empresas vencedoras no 2º governo PT

| Seq. | Empresas | 2º Gov. PT (2001-2004) | | | |
|-------|------------|------------------------|------------|---------------|----------------------------|
| | | Valor Ganho | N de Docs. | Valor Médio | % do valor total investido |
| 1 | Planaterra | 46.044.219,6 | 2 | 23.022.109,8 | 93,24% |
| 2 | Única | 3.340.558,9 | 1 | 3.340.558,9 | 6,76% |
| Total | | 49.384.778,5 | 3 | 16.461.592,84 | 100% |

Fonte: elaboração do autor.

As tabelas acima nos mostram um padrão de relação entre os governos do PT (sob a administração do mesmo prefeito), e as empresas do mercado de extrema concentração das vitórias na empreiteira Planaterra Ltda. No primeiro governo ela faturou 66% dos recursos investidos em obras pela prefeitura e 9 dos 24 contratos

disputados. Já no segundo governo, ela obteve nada menos que 93% de todos os recursos investidos e faturou 2 dos 3 contratos disputados. O leitor já deve ter achado um tanto estranho a diferença entre os valores totais investidos pelas administrações do PT. Essas diferenças são discutidas em maiores detalhes no segundo capítulo – onde analiso os investimentos ao longo dos anos nos governos do PT bem como do PFL/DEM com o objetivo de testar a hipótese da existência dos ciclos eleitorais e, onde o resultado do teste deu significativo para a existência desses ciclos. Porém, posso dizer que, de fato, a primeira administração do PT é caracterizada por baixos investimentos em obras de infra-estrutura urbana se comparada com as administrações seguintes tanto a sua própria, quanto a posterior do PFL/DEM. Essa característica pode ter sua explicação pelo fato de os dois primeiros anos daquela administração terem registrado índices de equilíbrio fiscal negativos, ou seja, despesas maiores que as receitas. Contudo, os déficits que caracterizaram as contas do município durante os dois primeiros anos do primeiro governo do PT, não explicam a grande diferença nas concentrações de vitórias das empresas nos dois governos. De fato, em seu primeiro governo temos, apesar da imensa diferença em termos do número de contratos e de recursos ganhos pela empresa Planaterra Ltda, outras 11 empresas que participaram do processo e que juntas faturaram 34% dos recursos, recursos estes que foram distribuídos em 24 contratos. Já em sua segunda administração o executivo aumenta em 406% o valor investido em relação ao primeiro governo e concentra a distribuição dos recursos em apenas 3 contratos.

Sendo que a empreiteira Planaterra Ltda era, em termos do capital social, a maior empresa do setor (a segunda maior tinha um capital social de R\$ 2.268.144,00 e as duas menores com valor de R\$ 40.000,00), os dados parecem corroborar parcialmente a afirmação de Marques e Bichir (2003) acerca da distribuição dos recursos em obras para as empresas:

[...] as pequenas empresas só conseguem receber mais, relativamente, nos momentos de elevação dos investimentos totais da secretaria, quando os ganhos das maiores empresas já estão garantidos. Estas acolhem, relativamente, os maiores investimentos e sempre têm uma proporção elevada garantida de ganhos, confirmando a hipótese da estruturação hierárquica do mercado de obras públicas já adiantada. (p. 52).

Também do ponto de vista das possíveis influências dos marcos regulatório sobre os processos de licitação para obras públicas, parece plausível aceitar que não há

relação direta com as vitórias da empresa Planaterra, já que segundo os autores acima, a última lei promulgada e que regula esses procedimentos atualmente foi a Lei Federal nº 8.883/94. Essa lei é anterior ao período de início de nossa pesquisa, portanto, todas as empresas que participaram daqueles processos de licitação estão enquadradas sob o mesmo regulamento. Vale ressaltar, o que foi descoberto por Marques e Bichir, onde o tempo abarcado por seu trabalho inclui períodos anteriores e posteriores a aquela lei, esse último marco causou alterações naqueles padrões.

Quanto aos aspectos relacionais, alguns esclarecimentos prévios se fazem necessários antes da apresentação dos dados.

Conseguimos entrevistar três indivíduos que pertenceram as duas administrações do Partido dos Trabalhadores, foram eles José Fritsch prefeito nos dois governos do PT, o secretário de planejamento do segundo governo e o diretor de planejamento no primeiro governo. O secretário de planejamento no primeiro governo havia falecido em 2008, e não foi possível encontrar o diretor de planejamento do segundo governo. Também não foi possível determinar a existência do cargo de chefe de engenharia da prefeitura, pois, segundo o documento “1º e 2º Escalão Governo do PT – nomeados em 02 01 1 ” não aparece esse cargo. Quando entrevistei o prefeito e o questionei a respeito do cargo de chefe dos engenheiros, ele me disse que “não se recordava desse cargo”. Por isso, foram considerados em nossa pesquisa somente aqueles três atores acima.

Na constituição das redes não apareceram nenhum vínculo de tipo “político”, ou seja, nenhum deles disse haver filiação partidária ou afinidade ideológica entre eles e algum proprietário ou engenheiro de empreiteira. Também quanto aos laços de “amizade”, “negócios” e “familiares”, nenhum apareceu, sendo que, somente os vínculos de tipo “institucionais” foram relevantes.

Os dados foram tabulados em uma planilha Ucinet obedecendo ao seguinte critério de mensurabilidade ordinal: um e/ou dois vínculo (s) institucional (s) equivale (m) a uma relação fraca (1), três laços institucionais equivalem a uma relação forte (2)⁴⁰. O resultado está na tabela abaixo.

⁴⁰ A partir daqui, minha intenção era utilizar a técnica Multi-plex para a análise dos diferentes tipos de laços entre os atores para a construção das redes totais do PT e do PFL/DEM, contudo, esse tipo de técnica de análise somente pode ser utilizada se as tabelas forem do mesmo tamanho e contiverem os mesmos atores, condições não existentes para o caso das minhas tabelas. Essa impossibilidade levou a me utilizar de uma metodologia, digamos “indireta” e, portanto mais longa para a construção das redes totais.

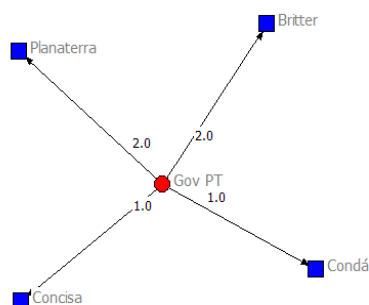
Tabela 18
Empresas por tipo e número de vínculos na rede do PT

| Empresas | Tipo e N de vínculos | Classificação do vínculo |
|------------|----------------------|--------------------------|
| Planaterra | Institucionais 3 | 2 |
| Britter | Institucionais 3 | 2 |
| Concisa | Institucionais 2 | 1 |
| Condá | Institucionais 1 | 1 |

A tabela nos mostra que somente 4 empresas foram citadas pelos entrevistados e que também, os únicos laços existentes entre os políticos e as empresas são do tipo institucionais, ou seja, segundo os entrevistados o único tipo de relação entre eles e as empresas foi profissional ligado a investidura do cargo.

A rede do PT aparece então, com o seguinte formato.

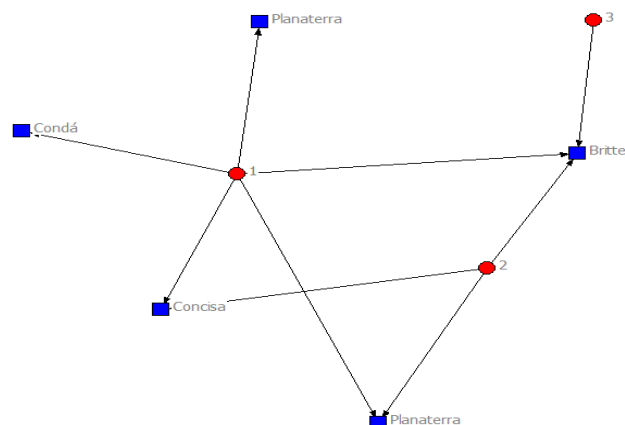
Sociograma 1
Rede do PT (1997-2004)



Os indivíduos políticos foram agrupados como Governo PT (GovPT) e os laços entre eles e as empresas aparecem numerados como 1 (vínculo fraco) e 2 (vínculo forte). O laço entre o governo e a empresa Planaterra parece confirmar o que as tabelas 2 e 3 acima mostram, uma forte presença dessa empresa na rede, ao passo que a segunda somente aparece em oitavo lugar na tabela 2 e nem sequer está presente na tabela 3. Uma característica dessa rede de relações nos governos do PT é que ela está centrada no

prefeito, conforme podemos observar no sociograma abaixo. Esse sociograma representa os laços institucionais entre os indivíduos e as empresas.

Sociograma 2
Rede de laços institucionais do PT (1997-2004)



O indivíduo 1 é o prefeito, e vemos que ele fez referencia a 4 empresas (Planaterra, Condá, Concisa e Britter) sendo que, aparecem duas referencias a empreiteira Planaterra, isto porque o prefeito apontou dois engenheiros dessa empresa, o que reforça o vinculo de sua administração com ela. O indivíduo 2 era o secretário de planejamento no segundo governo e apontou para 3 empreiteiras (Planaterra, Britter e Condá) e, finalmente, o indivíduo 3 que era o diretor de planejamento no primeiro governo apontou somente uma empresa (Britter).

Quando mais adiante analisarmos a rede dos governos do PFL/DEM, vamos verificar que ela é consideravelmente maior do que a rede do PT. Uma possível explicação para isso pode estar no fato de que, de forma contrária a rede do PT, os indivíduos que ocuparam os cargos de secretários, diretores e chefe de engenharia nas administrações do PFL/DEM serem engenheiros. O secretário de planejamento do segundo governo do PT era licenciado em física, portanto era professor de profissão antes de ocupar o cargo político, já o diretor de planejamento do primeiro governo possuía nível médio e formação profissional de “operador de máquinas”, portanto, ambos não pertencentes a comunidade de engenheiros do município, dessa forma não ligados ao mercado de obras.

Por essas características – atributivas dos indivíduos políticos e pela ausência de outros tipos de laços na rede – mesmo, podemos supor que as redes de relações não

tiveram influencia na configuração hierárquica desse mercado durante as administrações do PT.

Empresas vencedoras e redes sociais nos governos do PFL/DEM

As tabelas abaixo mostram as empresas maiores vencedoras de contratos e valores ganhos no primeiro governo do PFL/DEM e no seu primeiro ano de segundo mandato, todos sob o mesmo prefeito João Rodrigues.

Tabela 19
Empresas vencedoras no 1º governo PFL

| Seq. | Empresas | 1º Gov. PFL (2005-2008) | | | |
|-------|-------------|-------------------------|------------|-------------|----------------------------|
| | | Valor Ganho | N de Docs. | Valor Médio | % do valor total Investido |
| 1 | Planaterra | 26.463.367,7 | 3 | 8.821.122,6 | 84,20% |
| 2 | Traçado | 2.605.750,6 | 1 | 2.605.750,6 | 8,30% |
| 3 | CB | 411.526,1 | 1 | 411.526,1 | 1,31% |
| 4 | Arenito | 293.745,7 | 1 | 293.745,7 | 0,93% |
| 5 | Postec | 245.890,1 | 3 | 81.963,4 | 0,78% |
| 6 | Condá | 215.275,3 | 2 | 107.637,6 | 0,69% |
| 7 | Sami | 214.087,2 | 1 | 214.087,2 | 0,68% |
| 8 | J. Casasola | 197.593,2 | 1 | 197.593,2 | 0,63% |
| 9 | Casarotto | 194.960,2 | 1 | 194.960,2 | 0,62% |
| 10 | Caiuá | 177.289,1 | 1 | 177.289,1 | 0,56% |
| 11 | Britter | 168.349,5 | 3 | 56.116,5 | 0,54% |
| 12 | Terramax | 158.346,9 | 1 | 158.346,9 | 0,50% |
| 13 | Eletel | 52.821,9 | 2 | 26.410,9 | 0,17% |
| 14 | Lusale | 28.813,7 | 1 | 28.813,7 | 0,09% |
| Total | | 31.427.817,2 | 22 | 1.428.537,1 | 100% |

Fonte: elaboração do autor. Valores em Reais e corrigidos para 01/2009.

Tabela 20
Empresas vencedoras no 1º ano do 2º governo PFL/DEM

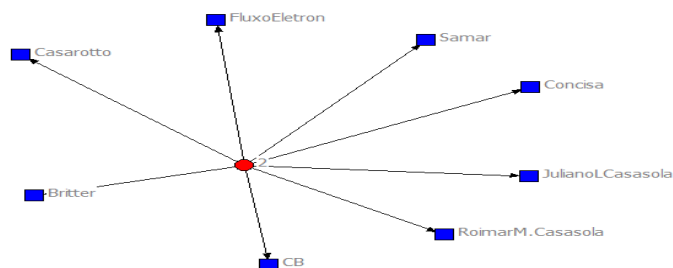
| Seq. | Empresas | 2º Gov. PFL/DEM (2009) | | | |
|-------|----------|------------------------|------------|-------------|----------------------------|
| | | Valor Ganho | N de Docs. | Valor Médio | % do valor total investido |
| 1 | Terramax | 3.151.463,0 | 1 | 3.151.463,0 | 56,18% |
| 2 | Concisa | 788.513,0 | 2 | 394.256,5 | 14% |
| 3 | CB | 539.826,5 | 1 | 539.826,5 | 9,62% |
| 4 | LSW | 377.102,5 | 1 | 377.102,5 | 6,70% |
| 5 | TDB | 231.978,8 | 1 | 231.978,8 | 4,14% |
| 6 | Roimar | 140.625,0 | 1 | 140.625,0 | 2,51% |
| 7 | Engedix | 140.403,9 | 1 | 140.403,9 | 2,50% |
| 8 | Britter | 111.728,1 | 1 | 111.728,1 | 1,99% |
| 9 | Ciclo | 79.977,6 | 1 | 79.977,6 | 1,40% |
| 10 | Arenito | 48.278,6 | 1 | 48.278,6 | 0,87% |
| Total | | 5.609.897,0 | 11 | 509.990,6 | 100% |

Fonte: elaboração do autor. Valores em Reais e corrigidos para 01/2009.

A tabela 20 parece manter o mesmo padrão apresentado pelas tabelas 16 e 17 dos governos do PT. A empreiteira Planaterra permanece como a grande vencedora do mercado, obtendo nesse primeiro governo do PFL/DEM 3 contratos que totalizaram 84% do valor total investido pela prefeitura. Outra característica parece ser uma tendência desse governo em distribuir os investimentos para mais empresas, já que no seu primeiro ano do segundo mandato os investimentos foram divididos por mais 10 empresas além da Planaterra. Contudo, essa empreiteira não aparece como a grande vencedora na tabela 6, ou melhor, nem sequer aparece como vencedora de algum contrato. Além disso, parece haver também, uma mudança nas empresas que passam a integrar a rede do primeiro ano do segundo mandato desse governo. Empresas como a Concisa, e a Roimar que não estavam na rede anterior passam a figurar nessa última (a Concisa que não aparecia na rede anterior, aparece agora em segunda posição entre as que mais faturaram) e outras passam a ocupar melhores posições. Em suma, das 10 empresas que ganharam obras conforme a tabela 6, 4 empresas faziam parte da rede de negócios do secretário. Sugiro abaixo que essa mudança de padrão nas vitórias das empresas pode ser explicada pela troca do secretário de planejamento na transição do primeiro para o segundo governo, já que essa mudança de secretário foi acompanhada de mudanças na rede de relações entre a secretaria de obras e as empresas pelo aparecimento de laços de negócios entre aquele novo secretário e as novas empresas que passaram a fazer parte da rede. O sociograma da rede de negócios do secretário de planejamento em 2009 é mostrado abaixo.

Sociograma 3

Rede de negócios do secretário em 2009



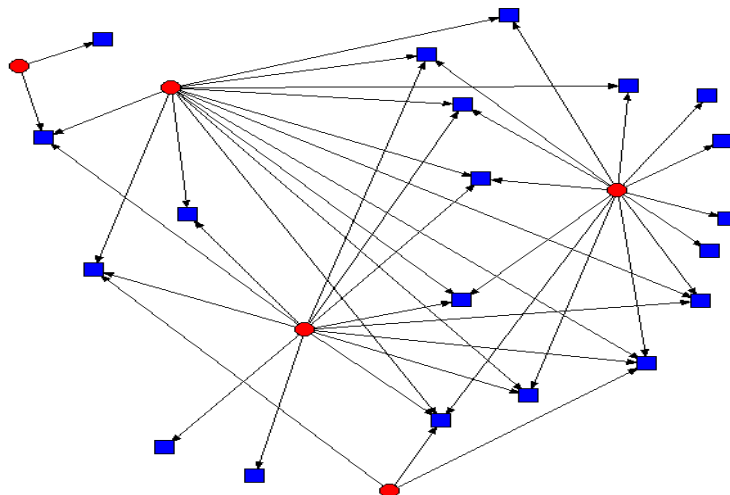
Como ligeiramente comentado acima, as redes formadas em torno dos políticos do PFL/DEM são maiores e mais densas que as constituídas em torno do PT. Três fatores podem explicar isso: primeiro o fato de não termos conseguido entrevistar todos os ocupantes dos cargos nas posições responsáveis pelos setores de obras da prefeitura durante as administrações do PT. Os outros dois, e penso serem esses os mais prováveis, é que, primeiro, nenhum dos entrevistados do PT era profissional ligado ao mercado de engenharia do município. De forma contrária, como veremos abaixo, os membros dos governos do PFL/DEM eram engenheiros e um deles em especial possuía vínculos de negócios particulares com algumas empresas do mercado. Segundo, uma maior rotatividade dos integrantes dos cargos nas administrações do PT, já que nas administrações do PFL/DEM, do primeiro governo para o segundo, mudaram os secretários, porém permaneceram nos cargos o diretor de planejamento e o chefe dos engenheiros.

Nas entrevistas com os políticos do PFL/DEM o único laço que não encontramos foi o de tipo “político”, ou seja, nenhum deles disse que algum engenheiro ou proprietário de empreiteira era filiado ao mesmo partido ou possuíam afinidade ideológica. Dessa forma foram elaboradas tabelas com os outros tipos de vínculos apontados pelos políticos e a partir desses, sociogramas para cada um deles.

Os dados acerca dos laços entre políticos e as empresas foram sistematizados seguindo os mesmos critérios adotados para o caso do PT, com o acréscimo dos vínculos “familiares” e de “negócios” que são considerados sempre como “fortes” e do

laço de “amizade” que é sempre tomado como “fraco”. Assim a rede total (todos os vínculos dispostos) do governo do PFL/DEM aparece dessa forma:

Sociograma 4
Rede total do governo do PFL/DEM (2005-2009)



E a tabela abaixo apresenta as empresas, os tipos de vínculos e a classificação quanto a força da relação.

Tabela 21
Empresas por tipo e número de vínculos na rede do PFL/DEM

| Empresas | Tipo de vínculos | | Classificação do vínculo |
|-----------------|------------------|---|--------------------------|
| | | | |
| Planaterra | Amizade | 1 | 2 |
| | Institucionais | 3 | |
| Britter | Familiares | 1 | 2 |
| | Negócios | 1 | |
| | Institucionais | 1 | |
| Concisa | Familiar | 1 | 2 |
| | Negócios | 1 | |
| | Institucionais | 1 | |
| J. Casasola | Negócios | 1 | 2 |
| | Institucionais | 1 | |
| Roimar Casasola | Negócios | 1 | 2 |
| | Institucionais | 1 | |
| | Negócios | 1 | |

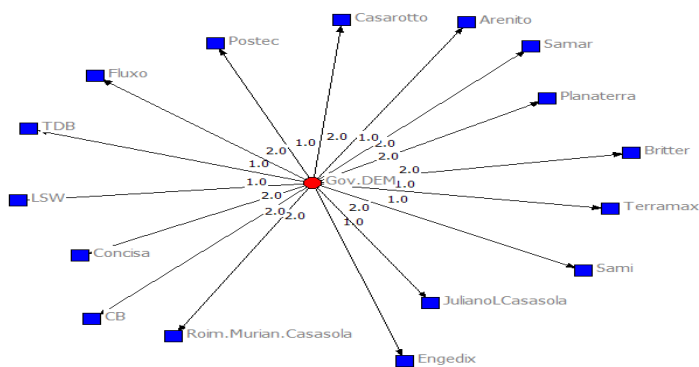
| | | | |
|-----------|----------------|---|---|
| CB | Amizade | 1 | 2 |
| | Institucionais | 2 | |
| Casarotto | Negócios | 1 | 2 |
| | Institucionais | 1 | |
| Samar | Negócios | 1 | 2 |
| | Institucionais | 1 | |
| Fluxo | Negócios | 1 | 2 |
| Terramax | Institucional | 1 | 1 |
| Engedix | Amizade | 1 | 1 |
| | Institucional | 2 | |
| TDB | Amizade | 1 | 1 |
| | Institucional | 1 | |
| Postec | Amizade | 2 | 1 |
| Sami | Amizade | 1 | 1 |
| | Institucionais | 2 | |
| LSW | Institucionais | 2 | 1 |
| Arenito | Institucionais | 2 | 1 |

Fonte: elaboração do autor. As empresas Ciclo, Caiuá, Eletel Lusale, Condá e Traçado não foram citadas pelos entrevistados.

Na forma de um sociograma teríamos a seguinte configuração.

Sociograma 5

Rede total do governo PFL/DEM (2005-2009)



As medidas de centralidade de grau (*degree*)⁴¹ das empresas na rede aparecem na tabela abaixo.

Tabela 22
Grau de centralidade das empresas na rede do PFL/DEM

| Empresas | Grau de centralidade |
|-----------------|-----------------------------|
| Planaterra | 14 |
| Britter | 12 |
| Engedix | 12 |
| CB | 11 |
| Roimar | 11 |
| Concisa | 10 |
| Casarotto | 9 |
| Samar | 9 |
| J. Casasola | 9 |
| Sami | 8 |
| TDB | 6 |
| Fluxo | 5 |
| Postec | 4 |
| Arenito | 4 |
| LSW | 4 |
| Terramax | 2 |

Fonte: elaboração do autor.

Finalmente, para podermos dizer que os dados apontam para a importância das redes para a vitória das empresas precisamos cruzar as informações acerca da força dos vínculos e da centralidade de grau, com as vitórias das empresas presentes na rede em termos de recursos ganhos.

A tabela abaixo sintetiza os três critérios definidos acima.

Tabela 23
Empresas por centralidade, força do vínculo e valores ganhos

| Empresas | Centralidade | Força do vínculo | Valor ganho Total |
|-----------------|---------------------|-------------------------|--------------------------|
| Planaterra | 14 | 2 | 26.463.367,7 |
| Britter | 12 | 2 | 280.077,6 |
| Engedix | 12 | 1 | 140.403,9 |
| CB | 11 | 2 | 951.352,6 |
| Roimar | 11 | 2 | 140.625,0 |
| Concisa | 10 | 2 | 788.513,0 |
| Casarotto | 9 | 2 | 194.960,2 |
| J. Casasola | 9 | 2 | 197.593,2 |
| Sami | 8 | 1 | 214.087,2 |

⁴¹ A medida de centralidade de grau refere-se a quantidade de laços diretos que um ator (nó) tem com os outros nós da rede, ou seja, mede com quantos outros atores o nó está conectado diretamente. Ver Hanneman (2001) e Quiroga (2003).

| | | | |
|----------|---|---|-------------|
| TDB | 6 | 1 | 231.978,8 |
| Postec | 4 | 1 | 245.890,1 |
| Arenito | 4 | 1 | 342.024,3 |
| LSW | 4 | 1 | 377.102,5 |
| Terramax | 2 | 1 | 3.151.463,0 |

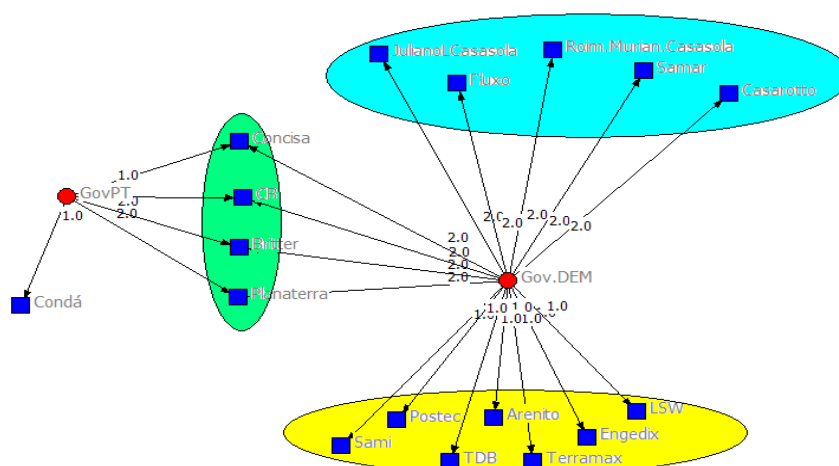
Fonte: elaboração do autor.

O que me parece relevante apontar quanto aos resultados mostrados por essa tabela é que das 7 empreiteiras com laços fortes, 4 (na cor vermelha) estão na rede de negócios do secretário de planejamento do primeiro ano (2009) do segundo mandato do PFL/DEM, e dessas, duas (a Concisa e a Roimar) não estavam presentes na rede do primeiro governo, e ainda, a Concisa aparece nessa rede de 2009 na segunda posição em termos de faturamento. Contudo, temos os casos das empreiteiras Engedix e Terramax que não correspondem a esse padrão. A primeira apresentou alto grau de centralidade, contudo, com baixa força de vínculo, ou seja, foi bem lembrada, porém por laços fracos, e quanto ao faturamento seu valor ganho foi o menor em relação a todas as outras. De forma contrária, a empreiteira Terramax apresentou o menor grau de centralidade e vínculo fraco, contudo, o segundo maior valor ganho. Já a empresa Planaterra manteve o seu padrão apresentado desde o primeiro governo do PT, é a empresa mais central, possui laço forte com todos os governos e é a que mais faturou. Isso parece sugerir, mais uma vez, que conforme dito por Marques e Bichir acima, existem empresas que têm sua fatia do mercado garantida independentemente de quanto a administração invista, após isso, o que sobra é distribuído entre as outras empresas.

O sociograma abaixo sintetiza tudo o que foi apresentado até aqui acerca das redes dos governos estudados.

Sociograma 6

Rede das empresas comuns aos governos do PT e do PFL/DEM



Quanto a esse último sociograma, ele nos mostra que as empresas que compõem a rede em torno dos governos considerados podem ser distinguidas em três grupos diferentes. O primeiro, na elipse verde, é o das empreiteiras comuns aos dois governos, todas com alto grau de centralidade, vínculos fortes e bons faturamentos, poderíamos classificá-las como as empresas centrais do mercado. O segundo grupo, elipse azul, forma um grupo de empresas com laços fortes com o governo do PFL/DEM, mas com centralidade média na rede. Finalmente, o terceiro grupo, elipse amarela, é constituído pelas empresas que poderíamos denominar de periféricas, pois, possuem laços fracos e baixa centralidade.

Neste padrão, as redes parecem ter importância para a vitória das empresas, como demonstraram as tabelas e sociogramas apresentados acima.

III. Comentários finais

O capítulo apresentou o mercado de obras de infra-estrutura pública da cidade de Chapecó como extremamente concentrado nas mãos de uma única empresa – a Planterra Ltda. Esse mercado também se caracteriza por ser localista e composto de empresas de pequeno porte.

As redes formadas pelos governos estudados são muito diferentes entre si.

A rede do PT é menor e menos densa, caracterizada por laços do tipo “institucionais”. Conclui-se que não havia laços significativos entre os membros do governo e as empresas do mercado, o que de certa forma, já poderia ser previsto, pois não era de se esperar a existência de laços sociais entre os políticos do PT e empresários.

Da forma contrária, a rede do PFL/DEM se mostrou maior e mais densa, caracterizada pela presença de laços “institucionais”, “de amizade”, “de negócios”, e “familiares”. Isso demonstra que, de forma contrária ao caso da rede do PT, havia uma maior proximidade social entre os políticos desse partido e os empresários do setor. Também de forma diferente ao PT, os integrantes da secretaria de obras do PFL/DEM eram técnicos (engenheiros civis) e apresentaram também, uma menor rotatividade nos cargos.

Por fim, o aparecimento de um secretário de planejamento no primeiro ano do segundo governo do PFL/DEM com laços de negócios com algumas empresas do setor, pareceu ter modificado a ordem de vitória das empresas. Esse fato reforça a tese da capacidade das redes de funcionarem como “quase instituições” no sentido de constrangerem, mas de também, possibilitarem que indivíduos maximizem suas utilidades.

Capítulo V

Considerações finais

Este trabalho evidenciou a importância que tem os atores individuais, as instituições e as redes sociais – com maior destaque para essa última – para a definição das relações entre estado e mercado dentro de um mercado específico.

Ou seja, nosso trabalho, somado ao de Marques (2003), bem como aos de Preussler e Portugal (2003), Nakaguma e Bender (2006), Sakurai e Gremaud (2007) e Rodrigues (2010), tem essa intenção de contribuir – pela acumulação de estudos e verificação por comparação (Sartori, 1981) – com a elaboração de proposições gerais e com a construção de uma teoria dos gastos municipais e das redes sociais dessas esferas de governo.

O capítulo primeiro tratou de apresentar o quadro teórico e metodológico que orientou a coleta dos dados e a posterior análise dos mesmos. Três eram os objetivos principais desse capítulo: primeiro, debatendo com o trabalho do professor Eduardo Marques de 2003, apresentar a concepção racionalista dos problemas acerca dos investimentos municipais em relação aos conceitos de ciclo eleitoral e ciclo partidário. Na visão racionalista, os ciclos eleitorais são caracterizados pelos incentivos que os políticos que ocupam o executivo têm para gastarem mais em anos pré-eleitorais e eleitorais com o fito de aumentarem as suas chances de vitória em eleições. Ciclos partidários englobam o conceito de ideologia como um diferenciador na maneira como os partidos administram quando no governo. Apesar de a teoria que trata do tema ter sua origem em estudos macroeconômicos, ou seja, na maneira como o executivo federal lida com a questão dos *trade-offs* entre inflação e emprego, esse trabalho, seguindo o mesmo procedimento de Marques (2003), adotou a mesma hipótese para analisar os investimentos dos diferentes partidos em diferentes áreas geográficas socioeconômicas do município de Chapecó, qual seja, a de que governos de direita investiriam mais em áreas consideradas privilegiadas enquanto governos de esquerda por sua vez, investiriam maiores quantidades de recursos em áreas consideradas carentes.

O segundo objetivo foi descrever a interface utilizada entre a teoria neo-institucionalista da escolha racional e a metodologia relacional. A questão aqui era a de dar conta de como esses dois aportes poderiam ser conjugados, visto que para aquela

teoria institucional o comportamento dos indivíduos dentro das instituições é sempre o de maximizar seus ganhos e, as instituições, por sua vez, teriam como única função constranger esses comportamentos individuais maximizadores no sentido da produção de resultados coletivos e, já que esses pressupostos seriam incompatíveis com a metodologia relacional. Defendemos que essa interface é possível se entendermos as redes como “quase instituições”. Neste sentido as redes fariam mais do que constranger comportamentos, também serviriam como estruturas de possibilidades informais para que os agentes alcancem seus objetivos. Apesar de não ter sido tratada nesse trabalho, a possibilidade de relações de corrupção é um exemplo de um tipo de relação possibilitada pelas redes sociais.

O terceiro objetivo foi o de apresentar os procedimentos metodológicos da pesquisa. Apresentamos as três linhas gerais de investigação, as principais variáveis da pesquisa e as hipóteses a serem testadas. Descrevemos os tipos de dados que seriam coletados e de onde eles poderiam ser obtidos, bem como de que maneira seriam manipulados. Quanto ao aspecto relacional, descrevemos quais atores seriam tomados como relevantes e por quais motivos, bem como que tipos de laços seriam levantados entre esses atores e também, por quais motivos. Fizemos uma descrição da lógica da pesquisa relacional e de como foram tabulados os dados fornecidos pelo questionário relacional no programa Ucinet. Penso que um problema que foi enfrentado por nós durante a fase de manipulação dos dados relacionais no software Ucinet mereça ser relatado. Trabalhávamos com cinco tipos de vínculos entre os atores – institucionais, políticos, familiares, de amizade e de negócios – a idéia era após a tabulação dos dados e da construção e da análise de cada uma das cinco redes, fazer com o uso do recurso de análise de múltiplas relações “multi-plex relations” do Ucinet para sobreposição das cinco redes. Esse procedimento possibilitaria uma visualização global das relações e posições dos indivíduos em uma rede total. Por um problema de inexperiência deste pesquisador na construção das tabelas não foi possível utilizar esse recurso do programa, pois o recurso requer que as tabelas tenham o mesmo tamanho, ou seja, tenham o mesmo número de atores nas linhas e nas colunas. Contudo, esse não foi um empecilho intransponível, pois realizamos o procedimento de sobreposição das redes de forma “manual” – bem mais trabalhosa – construindo uma sexta tabela total.

O segundo capítulo apresenta inicialmente o contexto político em que as administrações consideradas atuaram. A tabela 2 demonstra a predominância de partidos de direita durante todo o período, e apesar de não termos testado a hipótese de

essas maiorias terem sido ou não um entrave as administrações do PT, como por outro lado, terem sido colaborativas com o governo do PFL/DEM, a informação ilustra a predominância, durante todo o período, de um legislativo de direita.

O capítulo também testou a hipótese de existência de ciclos eleitorais. O teste de Qui-quadrado resultou significativo para todo o período e, também para ambos os partidos e, confirma aquilo já poderia ser visualizado nas tabelas 3 e 4 para as administrações do PT e na tabela 5 para a administração do PFL/DEM. Outro achado da pesquisa que parece diferenciar o município de Chapecó do município da capital paulista, diz respeito a uma aparente correspondência entre o aparecimento de indicadores de equilíbrio orçamentários positivos e crescentes com o aumento de gastos em infra-estrutura. As tabelas 3 a 5, mas, especialmente nas que apresentam o caso do PT, essa correspondência parece ser mais evidente. A partir do momento em que os índices de equilíbrio passam a ser positivos, há um aumento nos investimentos. Portanto, diferentemente do encontrado por Marques para o caso da capital de São Paulo, para o município de Chapecó a variável orçamento parece ter algum impacto na disposição dos prefeitos em gastar. Talvez uma possível explicação para isso possa ser dada por uma inovação institucional que entra em vigor dentro do período de tempo abarcado por nossa pesquisa e que está fora do período temporal considerado no estudo de Eduardo Marques, trata-se da Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa lei, considerada por parte da literatura como um arranjo de cunho neoliberal e oriunda da literatura da *public choice* e destinada a “engessar” a política “blindando” o mercado contra a irracionalidade da política (ver Borges, 2001, p. 175, nota 9. Para uma visão de que a *public choice* não representa a ideologia neoliberal ou qualquer outra, ver Pereira, 1997)), contudo, parece que esse arranjo, como apontado por outra parte da literatura, teve efeitos benéficos sobre a “saúde” do orçamento. Ou seja, como antes da entrada dessa lei em vigor, tanto fazia para os governos fechar suas administrações no “azul”, os prefeitos tinham incentivos para gastar como quisessem⁴².

No capítulo terceiro verificamos a hipótese dos ciclos partidários. O teste de Qui-quadrado resultou não significativo para os gastos dos partidos em diferentes espaços geográficos socioeconômicos. Também neste ponto, a cidade de Chapecó parece diferir da cidade de São Paulo. Contudo, os resultados para Chapecó parecem confirmar os resultados encontrados por Rodrigues (2010) para todos os 296 municípios

⁴² No caso de Chapecó, segundo dados da Contadoria Geral do Município, desde 1986 até o primeiro ano abarcado por nossa pesquisa – 1997 – somente nos anos de 1989 e 1996 as contas fecharam no “azul”.

do estado de Santa Catarina. Em seu estudo Rodrigues testou a possível influência da ideologia partidária nos gastos públicos das 296 prefeituras do estado catarinense e, sua conclusão foi a de que a ideologia do partido no governo não diferencia os gastos públicos. Como já foi falado acima, ao mesmo resultado também chegaram Sakurai e Gremaud (2007) para os municípios paulistas. Não podemos afirmar isso aqui, mas como já foi apontado por estes autores, parece que esses resultados estão apontando para uma diminuição da importância das ideologias na forma como os governos municipais administram suas cidades.

Dissemos acima, especialmente na nota 1), a maneira como entendemos “o que fazem as instituições e as redes”. Esse entendimento vai de encontro ao que disse Buchanan (1984), *apud*, Pereira, 1 , onde, segundo Pereira, Buchanan defende que “é necessário manter os mesmos postulados em relação à conduta humana independentemente do contexto institucional” p.). Ou seja, o comportamento dos indivíduos é sempre no sentido de maximização das utilidades, e a função das instituições e das redes sociais é o de constranger e também, em constituírem-se em oportunidades para esses comportamentos⁴³.

Dito isso, acreditamos que o quarto capítulo apresenta três constatações que podem ter alguma importância.

Primeira, apresenta o mercado de obras de infra-estrutura pública do município de Chapecó como sendo extremamente concentrado, ou melhor dizendo, dominado por uma única empresa – a Planaterra. Também, é um mercado extremamente localista. Das 29 empresas, somente 8 não tinham suas sedes em Chapecó, dessas, 6 eram de outras cidades do estado e, somente 2 eram de outros estados.

A segunda constatação diz respeito a capacidade de influenciar o processo concorrencial que tem as pessoas que ocupam cargos chave na organização burocrática da prefeitura municipal. O aparecimento – no primeiro ano da segunda administração do PFL/DEM – de um secretário de planejamento com laços de negócios com algumas

⁴³ Não é aqui o lugar para discutirmos a questão do “monismo metodológico” da *public choice*, ou seja, as questões relativas ao individualismo metodológico, à racionalidade, se instrumental ou não, e a motivação egoísta dos agentes. Quanto à questão da racionalidade, informo apenas que me oriento por uma concepção de racionalidade “descritiva”. Quanto ao pressuposto da orientação egoísta, parto do princípio de que os agentes tanto podem agir de forma egoísta ou “sínica”, como de forma altruísta ou “cívica”, um ou outro comportamento dependerá em grande parte dos incentivos que esses atores tiverem. Ver Pereira (*op. cit.*), Reis (2000) e Reis e Castro (2001). Ou seja, para nós, tanto as instituições quanto as redes sociais não têm a função de “educar” os agentes.

empresas pareceu ter modificado o padrão de vitórias das empresas participantes até então.

A terceira foi a possibilidade de se fazer uma tipologia das empresas presentes no mercado no período estudado. Essa possibilidade se deu graças ao uso da metodologia relacional.

Que implicações essas três constatações têm para as idéias de livre concorrência e competência em mercados “livres”, é uma tarefa que ficará para uma próxima investigação.

Bibliografia

ARRETCHE, M.; RODDEN, J. *Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo*. DADOS – Revista de Ciências Sociais [online], Rio de Janeiro, vol. 47, n.º. 3, 2004, p. 549-576.

BAQUERO, Marcello; PRÁ, Jussara Reis. *Introdução à metodologia de pesquisa*. Porto Alegre, 2006, p. 9-42, paper.

BORGES, André. Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 53, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452001000200008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 06 dez. 2010. doi: 10.1590/S0102-64452001000200008.

BÖRZEL, Tanja A. *Qué tienen de especial los policy networks?* Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea. Instituto Universitario Europeo, Florencia. Disponível em: <<http://www.redes-sociales.net/>>.

CARREIRÃO, Yan de Souza. *A decisão do voto nas eleições presidenciais brasileiras*. Florianópolis: Ed. da UFSC; Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002. 241 p.

DOWNS, A. Teoria económica de la acción política en una democracia. In: *Diez textos básicos de ciencia política*. 2ª ed. Ariel Ciencia Política. 2001. p. 171-202.

EPSTEIN, Isaac. O paradoxo de Condorcet e a crise da democracia representativa. **Estud. av.**, São Paulo, v. 11, n. 30, ago. 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000200017&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 27 jun. 2010.

FIALHO, Tânia Marta Maia. *Ciclos políticos: uma resenha*. Revista de Economia Política, [online], vol. 19, n.º. 2 (74), abril-junho/1999.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

GONÇALVES, Carlos Eduardo Soares; FENOLIO, Fernando Roberto. *Ciclos eleitorais e política monetária: evidências para o Brasil*. Pesquisa e Planejamento Econômico – PPE, v. 37, n. 3, 2007, p. 465-488. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/article/viewFile/6/1018>>.

GRANOVETTER, Mark. *La fuerza de los vínculos débiles*. Tradução de Maria Angeles García Verdasco. Disponível em: <<http://www.ucm.es/info/pecar/Articulos/GRANOVETTER2.pdf>>. (Texto original: The strenght of weak ties, *American Journal of Sociology*, v. 78, n. 6, 1973, p. 1360-1380.

_____. *La fuerza de los lazos débiles*. Revisión de la teoría reticular. In: REQUENA SANTOS, Félix Requena. *Análisis de redes sociales*. Orígenes, teorías y aplicaciones. Madrid: Centro de Investigaciones Sociales/Siglo XXI, 2003, p. 196-230. [Publicado originalmente em 1982].

_____. *Economic action and social structure: the problem of embeddedness*. *American Journal of Sociology*, n. 91, p. 481-510, 1985. [Versão em português: Acção econômica e estrutura social: o problema da incrustação. In: PEIXOTO, João; MARQUES, Rafael (Org), *A nova sociologia Econômica*. Oieras, Celta Editora, 2003, p. 69-102].

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. *As três versões do neo-institucionalismo*. Lua Nova, n. 58, 2003, p. 193-224.

HANNEMAN, R. A. *Introducción a los métodos del análisis de redes sociales*. [online], maio de 2001. Disponível em: <<http://www.redes-sociales.net>>. Acesso em: jun/2010.

_____. e RIDDLE, M. *Introduction to social methods*. Riverside, CA: University of California, Riverside, 2005. Disponível em: <<http://www.redes-sociales.net>>. Acesso em: jun/2010. Publicado originalmente em: <<http://faculty.ucr.edu/~hanneman/>>.

IN O, M. D Alva. Partidos, deputados estaduais e a dimensão ideológica. In: KINZO, M. D Alva e BRAGA, Maria S. *Eleitores e representação partidária no Brasil*. Humanitas, 2007, p. 139-158.

La PALOMBARA, Joseph. Comparando políticas e governos. In: _____. *A política no interior das nações*. Trad. Marilu Seixas Correa e Oswaldo Biato. Brasília: Ed. UNB, 1982. p. 17-42.

LEVIN, Jack; FOX, James Alan. *Estatística para ciências humanas*. Tradução de Alfredo Alves de Farias; revisão técnica Ana Maria Lima de Farias, São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004. 498 p.

LIJPHART, Arend. Comparative politics and comparative method. **The American Political Science Review**, 65 (3), p. 682-693.

LOPEZ, Felix G. *A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama*. Revista de Sociologia Política [online], Curitiba, 22, p. 153-177, jun. 2004.

MARQUES, Eduardo Cesar. *Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos*. BIB, Rio de Janeiro, n.º 43, 1º semestre de 1997, p. 67-102.

_____. *Redes sociais e instituições na construção do estado e da sua permeabilidade*. Revista Brasileira de Ciências Sociais [online]. vol. 14, n.º. 41, p. 45-67, outubro/1999.

_____. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000. 352 p.

_____. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume, FAPESP, 2003. 248 p.

_____. e BICHIR, Renata M. *Estado e empreiteiras II: permeabilidade e políticas urbanas em São Paulo (1978-98)*. Dados – Revista de Ciências Sociais [online]. Rio de Janeiro, vol. 46, n.º. 1, 2003, p. 39-74.

_____. Os mecanismos relacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 22, p. 157-161, 2007.

_____. ARRETCHE, Marta; HOCHMAN, Gilberto e KUSCHNIR, Karina. Dossiê: métodos e explicações da política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [online]. 2007, vol. 22, n.º. 64, p. 140-145.

_____. *Redes sociais importam para a pobreza urbana*. Dados – Revista de Ciências Sociais [online]. Rio de Janeiro, vol. 52, n.º. 2, 2009, p. 471-505.

_____. *As redes importam para o acesso a bens e serviços obtidos fora de mercados?* *Rev. Bras. Ci. Soc.* [online]. 2009, vol. 24, n.71, p. 25-40.

MINELLA, Ary César. SPO 5188 Tópicos especiais em sociologia VIII: (*Introdução à análise de redes sociais*). Ementa da disciplina, UFSC, 2007.2.

_____. *Maiores bancos privados no Brasil: um perfil econômico e sociopolítico*. Dossiê. [online]. Sociologias, Porto Alegre, ano 9, n.º. 18, jul/dez. 2007, p. 100-125.

_____. *Construindo hegemonia: democracia e livre mercado (atuação do NED e do CIPE na América Latina)*. Dossiê. [online]. Caderno CRH, Salvador, v. 22, n.º. 55, p. 13-40, jan/abr, 2009.

NAKAGUMA, Marcos Yamada; BENDER, Siegfried. A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002). **Econ. Apl.**, Ribeirão Preto, v. 10, n. 3, Sept. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502006000300005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 Mar. 2010.

PEREIRA, Paulo Trigo. *A teoria da escolha pública (Public Choise): uma abordagem neo-liberal?* 1997. Disponível em: <<http://pascal.iseg.utl.pt/~ppereira/docs/analSOC6.pdi>> Acesso em: 07 dez. 2010.

PERES, Paulo Sergio. *Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 23, n.º 68, outubro/2008. p. 53-71.

PERISSINOTTO, Renato M.; BRAUNERT, Mariana B. *A direita, a esquerda e a democracia: os valores políticos dos parlamentares paranaenses (1995-2002)*. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 12, n.º. 1, abril/maio, 2006. p. 114-135.

PETERS, B. Guy. *El nuevo institucionalismo: teoria institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa Editorial, 2003, (prólogo e caps. 1,2,3, p. 9-98).

PREUSSLER, Athos Prates da Silveira; PORTUGUAL, Marcelo Saviano. *Um estudo empírico dos ciclos político-econômicos no Brasil*. *Análise Econômica*, ano 21, n. 39,

março, 2003, Porto Alegre, Faculdade de Ciências Econômicas – UFRGS, 2003, p. 179-205. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/viewFile/10740/6354>>.

PROCOPIUCK, Mario; FREY, Klaus. *Redes de políticas públicas e de governança e sua análise a partir da websphere analysis*. Revista de Sociologia Política [online]. 2009, vol. 17, n. 34, p. 63-83.

QUIROGA, A. *Introducción al análisis de datos reticulares: prácticas con UCINET 6 y NETDRAW 1 versión 2*. [online], setembro de 2003. Disponível em: <<http://www.redes-sociales.net>> data de acesso: 23/06/2010.

REIS, Fábio Anderley. Sociologia política, ciência política e “escolha racional”. In: *Política e sociedade: Revista de sociologia política / Universidade Federal de Santa Catarina*. Programa de pós-graduação em ciência política. – v. 1. n. 1. Cidade Futura, Florianópolis, 2002. p. 37-55.

_____. *O tabelão e a lupa: teoria, método generalizante e idiografia no contexto brasileiro*. RBCS n. 16, ano 6, jul. de 1991.

_____. *Política e racionalidade: problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política*. 2. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000. 194 p. (Humanitas).

_____. CASTRO, Mônica Mata Machado de. Democracia, civismo e cinismo. Um estudo empírico sobre normas e racionalidade. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 16, n. 45, Feb. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092001000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 Dec. 2010. doi: 10.1590/S0102-69092001000100002.

RODRIGUES, Gilmar. **Partidos políticos e gastos públicos em Santa Catarina: a influência das ideologias partidárias nas decisões de investimentos**. 263 p. Tese de Doutorado - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Florianópolis, 2010.

ROMERO, Jorge Javier. *Estúdio introductorio*. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías. & DiMAGGIO, Paul. POWELL, WALTER W.. Introducción, In: Nuevo institucionalismo en el análisis organiza. Fondo de Cultura, México, 2001, p. 7-75.

SAKURAI, Sergio Naruhiko. Testando a hipótese de ciclos eleitorais racionais nas eleições dos municípios paulistas. **Estud. Econ.**, [online], São Paulo, v. 35, n. 2, June 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612005000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 Mar. 2010.

_____. GREMAUD, Amaury Patrick. Political business cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989 - 2001). [online]. **Econ. Apl.**, Ribeirão Preto, v. 11, n. 1, Mar. 2007. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502007000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 18 Apr. 2010.

SARTORI, Giovanni. Método comparativo e política comparada. In: _____. *A política: lógica e método nas ciências sociais*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Ed. UNB, 1981. p. 203-246.

THÉRET, Bruno. *As instituições entre as estruturas e as ações*. Tradução de Bernardo Ricupero. Lua Nova, n°. 58, 2003, p. 225-256.

TSEBELIS, George. *Jogos ocultos*. Escolha racional no campo da política comparada. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1998. 256 p.

WELLMAN, Barry. Structural analysis: from metaphor to substance. In: _____. BERKOWITZ, S. D. *Social structures: a new approach*. Cambridge: University of Cambridge, 1988. p. 19-61.