

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM  
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

---

GASTO PÚBLICO MUNICIPAL EM INFRA-ESTRUTURA VIÁRIA: A EXPERIÊNCIA DE TE-PI

Antônia Jesuita de Lima (UFPI)

## **Gasto Público Municipal em Infra-Estrutura Viária: a experiência de Teresina – Piauí**

### Resumo:

É consenso que as grandes e médias cidades brasileiras se caracterizam por um forte processo de segregação socioespacial e sofrem com os efeitos distorsivos dos investimentos públicos. O atendimento desigual prestado pelo Estado resulta em baixo provimento de serviços públicos para parte expressiva da população, sendo atestado pelos indicadores sociais encontrados nas áreas habitadas pelas populações pobres. O presente texto refere-se a uma pesquisa sobre os investimentos da ação pública municipal de Teresina em infra-estrutura viária, com vistas à construção de um perfil das inversões públicas no espaço urbano. A pesquisa privilegiou o período de 1997 a 2004, tempo em que foi desenvolvido na cidade um amplo projeto de intervenção urbanística. Como se tratou de infra-estrutura viária, área que envolve contratos e empreiteiras, adotou-se a investigação direta no Diário Oficial do Município, uma vez que o espectro das informações era muito maior, envolvendo desde o valor dos contratos, tipo de obra e/ou serviço, localização e fonte de recursos às empresas contratadas para executar as obras. A pesquisa identificou um padrão espacial redistributivo da política, verificando-se que o governo municipal investiu fortemente nas regiões de estratos de renda alta, mas também direcionou muitos gastos também para a periferia.

## **Gasto Público Municipal em Infra-Estrutura Viária: a experiência de Teresina - Piauí**

### **Introdução**

É consenso que as grandes e médias cidades brasileiras se caracterizam por um forte processo de segregação socioespacial em que as diferentes periferias sofrem com os efeitos distorsivos dos investimentos públicos. Como ressalta Marques (2003), o atendimento desigual prestado pelo Estado resulta em baixo provimento de serviços públicos por parte expressiva da população, o que é atestado pelos negativos indicadores sociais encontrados nas áreas habitadas pelas populações pobres. Essa constatação leva a indagações sobre a responsabilidade do Estado na conformação desse diagnóstico, sobre o papel das administrações locais na promoção de políticas redistributivas e as condições dos governos de estabelecerem prioridades no ordenamento dos gastos.

O presente artigo traz resultados de uma pesquisa que analisa os padrões de investimento da administração local no município de Teresina, capital do estado do Piauí, a partir de uma política setorial, infra-estrutura viária, com vistas à construção de um perfil das inversões públicas municipais no espaço urbano, observando o grau de investimentos, as tendências e a espacialização dos gastos. A pesquisa, que integrou as atividades de um estágio de pós-doutorado, foi realizada no período de setembro de 2005 a agosto de 2006.

A decisão de pesquisar a infra-estrutura urbana deveu-se, em princípio, ao fato de que em geral as administrações investem mais em infra-estrutura urbana e a constatação de que na execução de um grande projeto de intervenção pública, o Projeto Vila-Bairro, a prioridade foi esse tipo de política, o que explica também o recorte temporal de 1997 a 2004, período que corresponde a duas gestões do prefeito Firmino Filho (PSDB), executor do referido projeto. A indagação principal foi saber em que medida esse governo, com um perfil ideológico de centro-esquerda, se caracterizou por um padrão redistributivo de investimentos, se houve diferenças na alocação de recursos de uma gestão para a outra e qual foi a tendência ao longo do período estudado. O recorte na infra-estrutura viária deveu-se a seu papel no desenho do espaço urbano, na distribuição dos benefícios e na localização dos diferentes segmentos sociais. Vale salientar que, foi nos anos de 1970 que Teresina ganhou nova conformação espacial a partir de grandes investimentos no sistema viário e da ampliação da malha urbana.

O trabalho de investigação iniciou-se pelos Balanços Orçamentários, publicados no Diário Oficial do Município (DOM), anualmente, nos quais se buscava informação em nível

desagregado que permitisse a regionalização dos gastos; mas, ao se examinar os documentos constatou-se a insuficiência dos dados, uma vez que eles não se achavam em nível de pormenorização suficiente para localizar espacialmente os investimentos. Como se tratava de um recorte centrado na infra-estrutura viária, área que envolve contratos e empreiteiras, exigindo maior nível de detalhamento na publicação das licitações, partiu-se então para uma pesquisa direta no Diário Oficial do Município, uma vez que o espectro das informações era muito maior, envolvendo desde o valor dos contratos, tipo de obra e/ou serviço, localização e fonte de recursos às empresas contratadas para executar as obras.

As informações obtidas no DOM e que formaram o banco de dados tratam, assim, de extratos de contratos e de termos aditivos firmados entre os órgãos da prefeitura responsáveis pela infra-estrutura urbana e empresas que venceram licitações para a realização de obras e serviços. O banco de dados resultante do trabalho de campo traz informações sobre os valores contratados, data de assinatura dos contratos e de publicação, o objeto, os locais de realização das obras e serviços e as empresas envolvidas.

A pesquisa contempla iniciativas do governo municipal na gestão do sistema viário, envolvendo diferentes tipos de obras e serviços de pequeno porte, como pavimentação, drenagem e obras de grande porte como construção de galerias pluviais, de avenidas, de pontes e viadutos, além de serviços de assessoria e elaboração de projetos, aquisição de material e serviços de apoio às obras executadas, como a aquisição de massa asfáltica. Essas iniciativas foram implementadas por dois órgãos da administração indireta da prefeitura: a ETURB, que até o ano de 2000 era responsável pelas obras de infra-estrutura urbana e as Superintendências regionais (SDU's) que, criadas em 2000, no contexto de uma reforma administrativa, assumiram as funções da ETURB no concernente às obras e serviços de infra-estrutura urbana. Os valores dos contratos foram submetidos a uma atualização dos índices de inflação com base no IPCA<sup>1</sup> tomando como referência os valores em reais de janeiro de 2006.

Ao procurar reconstruir os padrões de investimento no tempo e no território municipal tornou-se importante empreender uma análise do contexto urbano da cidade e uma caracterização socioeconômica do município, o que constitui a primeira parte do artigo. A segunda parte trata especialmente da análise do padrão do gasto público em infra-estrutura viária no período em foco.

## **1. Contextualização socioeconômica e demográfica de Teresina**

Teresina, Capital do Piauí, localizada na Mesorregião Centro-Norte Piauiense, às margens do rio Parnaíba, registra uma população de 715.360 habitantes, distribuída em uma

área de 1.755,7 Km<sup>2</sup>. Reproduzindo tendência verificada no país, desde os anos de 1950 com respeito ao crescimento urbano, 94,7% da população teresinense (677.470 hab.) está concentrada na zona urbana, enquanto apenas 5,3% (37.890 hab.) permanece no meio rural (IBGE, 2000).

Constitui a Capital um centro político e de serviços importante porque se situa na confluência dos eixos de circulação que ligam as metrópoles do Nordeste - Salvador, Recife e Fortaleza - a Belém, porta de entrada para a Amazônia (TERESINA, PMT, SEMPLAN, 2002). Caracteriza-se não somente como um centro regional do estado, no que tange ao fluxo de atividades econômicas e de serviços, mas também como do Nordeste, especialmente no setor de saúde, um pólo de atração de populações do Maranhão, Tocantins e Pará.

### **1.1 Aspectos históricos, sócio-espaciais e demográficos**

A origem de Teresina data da segunda metade do século XIX, a qual teve como motivação política um movimento das elites piauienses em defesa da transferência da sede da Província - Oeiras, situada na região central do território - para a Vila Nova do Poti, localizada ao Norte, às margens do rio Parnaíba, área considerada apropriada para a expansão da economia, que ingressara num novo ciclo, o do extrativismo vegetal, elemento que ganhava expressividade desde o princípio daquele século (MENDES, 1995). Assim, foi planejada e edificada, em 1852, para assumir as funções político-administrativas de Capital e desenvolver a Província através da navegação do rio Parnaíba.

Construída sob o signo do progresso e de um discurso de modernização, Teresina, na própria origem, trazia uma vocação urbana. Entretanto, até a primeira década do século XX a Capital ainda não exibia os tão desejados sinais de urbanidade e modernidade, prevalecendo nela os traços típicos das cidades coloniais brasileiras.

O processo de urbanização somente ganha impulso considerável nos anos de 1950, sob influência da estratégia política de modernização do país, no âmbito do projeto desenvolvimentista, quando o Piauí é integrado às demais regiões através das intervenções públicas federais voltadas para o incremento do processo produtivo, a diversificação da economia e o desenvolvimento regional.

Mediante essa nova estratégia político-econômica e decorrência dos investimentos públicos federais em rodovias, rede de comunicação, ampliação da rede elétrica, construção de barragens, entre outros, Teresina experimentará, nas décadas de 1950 e 1960, forte movimento de expansão urbana, estreitamente articulada ao crescimento do setor de serviços e ao aumento do fluxo migratório campo-cidade, fatores de redesenho do espaço urbano.

Cumprir destacar que, na divisão regional do trabalho, Teresina, assim como outras capitais nordestinas, se inscreve nos cenários econômicos regional e nacional como cidade que cresce movida na economia pelo setor de serviços, notadamente as atividades vinculadas ao comércio e à burocracia estatal. O incremento dessas atividades favoreceu o crescimento do setor terciário, que se constitui, ao lado dos outros fatores, condicionantes para o aumento do fluxo migratório em direção à Capital, a partir dos anos de 1960. Essa economia baseada no setor terciário gerará alterações significativas no espaço urbano, redefinindo os contornos da cidade, a partir dos anos de 1970.

De fato, nos decênios seguintes, Teresina experimentou acelerado processo de urbanização e significativo crescimento demográfico, provocado, sobretudo, pelos fortes fluxos migratórios provenientes do meio rural piauiense e dos vizinhos estados do Maranhão e Ceará. Por sediar o aparelho administrativo estatal e dispor de uma maior rede de serviços urbanos e sociais, a Capital transformou-se no principal centro de atração da população migrante, contribuindo para que, entre 1970 e 1980, se registrasse a maior taxa de crescimento populacional de sua história (5,4%), determinando a elevação da população total de 220.487 habitantes, em 1970, para 377.774, em 1980, e da urbana, de 181.062, para 339.042 (IBGE, 1970, 1980), constatando-se, nesse período, uma taxa de urbanização da ordem de 89,7%.

Nessa dinâmica de crescimento, a população do município cresceu de 377.774 habitantes, em 1980, para 599.272, em 1991, verificando-se também a elevação da taxa de urbanização para o patamar de 92,9%, o que definiu a evolução da população urbana de 339.042 habitantes, em 1980, para 556.911, em 1991. No período de 1991 a 2000, conforme dados do Censo Demográfico (IBGE, 2000), Teresina acumulou uma taxa média geométrica de crescimento de 2,0%, a menor registrada pelos Censos desde 1950. Essa inflexão para baixo na espiral de crescimento também ocorreu no estado (1,1%), no Nordeste (1,3%) e no Brasil (1,6%) (IBGE, 2000), os quais, como se nota, registraram números bastante inferiores aos atingidos pelas capitais referidas.

### **1.2 Dinâmica urbana e socioeconômica**

Consoante o exposto, os anos de 1970 registraram um acelerado crescimento na Capital, visível não apenas na reconfiguração do desenho urbano, em virtude da ampliação da malha viária e dos grandes empreendimentos habitacionais para populações de baixa renda, mas também no acirramento de contradições sociais geradas ao longo desse processo. Nos anos de 1980, essa tendência de crescimento se consolidou e a cidade se expandiu em todas as direções, com a construção de grandes avenidas e novas pontes sobre os rios Poti e Parnaíba, que completam a interligação de todas as regiões da cidade, e a edificação de extensos

conjuntos habitacionais para além da malha urbana, o que ampliou os espaços de localização das populações pobres e constituiu novas periferias.

A nova estrutura urbana traz, nas marcas físico-espaciais, a imagem de uma cidade em expansão, porém clivada de intensas contradições e fortes traços segregadores e excludentes. Desse modo, a já complexa questão urbana se potencializa, tendo como um dos principais determinantes a problemática habitacional. Não obstante o grande volume de investimentos públicos nessa área na década de 1980<sup>2</sup>, houve o aprofundamento dos contrastes sociais, detectáveis no baixo nível de qualidade de vida da maior parcela de sua população e no aumento dos conflitos urbanos, especialmente aqueles em torno do uso e ocupação do solo.

Conforme dados oficiais (TERESINA, PMT, SEMTAS, 1994), foram identificados, em 1993, 141 assentamentos de baixa renda em Teresina, com 67.503 pessoas ou 11,3% da população do município. Em 1996, esses números se elevaram a 149 assentamentos e 94.617 pessoas (TERESINA, PMT, SEMTAS, 1996) ou 14,4 % da população. Dados do III Censo das Vilas e Favelas, realizado em 1999 (Teresina, PMT, SEMHUR, 2000), constataram uma redução do ritmo de crescimento dessas formas de moradia, embora tenha se elevado o número de habitantes para 133.857 ou 20,4% da população do município. Numa comparação entre os dados de 1993 e os de 1999, observou-se que a população desses assentamentos de baixa renda teve incremento de 97,9% em relação à de 1993, o que denota uma intensificação da vulnerabilidade da vida urbana para determinado segmento social. Em 2004, conforme constata Ximenes Neto (2005), Teresina já registrava mais 44 novos assentamentos de baixa renda, envolvendo áreas ocupadas em decorrência de conflitos urbanos, e núcleos institucionais, originários de programas habitacionais da administração municipal, revelando a existência de enorme déficit habitacional, o que tem gerado alto grau de conflitualidade no espaço urbano das grandes cidades.

Na verdade, esse quadro expressa a realidade histórica de Teresina, assim como de outros centros urbanos brasileiros, em que os processos de exclusão social e de negação da cidadania se reiteram, numa ambiência em que as relações e as práticas sociais ainda se mediatizam por relações patrimonialistas, clientelistas e paternalistas. Apesar das particularidades locais, há um traço comum entre a constituição do urbano em Teresina e o processo de urbanização no Brasil, que é o fato de se desenvolverem *pari passu* ao da pobreza. No caso brasileiro, a cidade, conforme afirma Santos (1993), torna-se criadora da pobreza não apenas devido ao modelo sócio-econômico, mas também em razão da estrutura física, que transforma os habitantes da periferia em indivíduos ainda mais pobres.

Ressalte-se que os índices que mensuram o grau de desenvolvimento humano, baseado na metodologia do PNUD, destacam um crescimento de 7,43% do IDH-M de Teresina, que se elevou de 0,713, em 1991, para 0,766, em 2000<sup>3</sup>, um aumento de 41,42% na renda *per capita* média, que passou de R\$177,27 em 1991, para R\$250,69, em 2000, e a redução em 22,20% das pessoas consideradas pobres<sup>4</sup>, que baixou de 50,75% para 39,5% (IPEA/PNUD, 2003). Embora esses números, a realidade local revela um quadro mais profundo de desigualdades sociais, que segmenta a sociedade, e é atestado pelas próprias estatísticas. Teresina é o município de melhor IDH-M, no âmbito do estado, mas, no contexto nacional, encontra-se na 1420ª posição e, no regional, na penúltima, superior apenas ao de Maceió.

O quadro exposto revela, pois, uma Teresina que, nas últimas décadas do século XX, cresceu celeremente e teve elevada a dimensão espacial e demográfica, mas vem acumulando problemas sociais profundos, gerados ao longo desse processo, que expõem a “tragédia urbana” (Maricato, 2001) das grandes cidades brasileiras.

## **2. Padrão de investimento em infra-estrutura viária no período de 1997 a 2004**

Considerando-se que “... as obras viárias públicas sempre ocuparam um papel central na organização do espaço urbano” (Marques, 2005, p. 38), o banco de dados construído foi submetido a uma análise detalhada, de modo a traçar as tendências dos investimentos. Assim, os dados aqui apresentados referem-se a valores aplicados, prioridades de obras, empresas beneficiadas e espacialização dos gastos e visam identificar o direcionamento, as prevalências e o padrão predominante na distribuição espacial dos recursos.

Os investimentos analisados resultam da pesquisa de 853 extratos (751 contratos e 102 termos aditivos<sup>5</sup>). Esses contratos e aditivos foram firmados com 169 empresas, num valor de R\$125.563.623,12.

Pela análise temporal desses contratos e aditivos por ano e gestão, observou-se que o período de 1997 a 2000 (primeira gestão), registrou o maior volume, totalizando 593, ou 69,52%, enquanto de 2001 a 2004 (segunda gestão) foram encontrados apenas 260 registros (30,48%). Esse perfil demonstra que o prefeito Firmino Filho realizou mais obras no primeiro mandato, o que não significa os maiores investimentos, conforme se notará.

1997 e 1998 concentraram maior número de contratos e aditivos, com destaque para 1998, que apresentou um percentual de 42,83% na gestão e 29,78% no total de anos do período analisado, enquanto 1997, que vem em segundo lugar, registrou um percentual de 30,19% na gestão e 20,98% no total do referido período. Em terceiro lugar, com maior



volume de obras e serviços, situa-se o ano de 2004, com 101 registros (38,85% da gestão e 11,84% do total do período). Como já mencionado, embora Firmino Filho tenha executado um maior volume de obras na primeira gestão, a ela não corresponde o maior volume de gastos, seja por ter priorizado a realização de pequenas obras, seja pela ausência de recursos para grandes obras. Na verdade, os financiamentos adquiridos através do BNDES, da CEF e outras fontes foram contratados para atender majoritariamente pequenas obras, como pavimentação de ruas e construção de creches e postos de saúde.

### ***2.1. Padrão de financiamento: valor dos investimentos, valor médio e perfil de gastos anuais e por gestão***

No período de 1997 a 2004 foram investidos, com base em valores reais de janeiro de 2006, R\$125.208.438,21 em infra-estrutura viária na zona urbana da cidade, sendo 123.954.660,16 (88%) relativos a contratos e 1.253.778,05 (11,96%) a aditamentos, este um valor extremamente baixo, que não indica alguma variável política com interferência no processo. Numa análise temporal, observa-se que os anos que concentraram o maior volume de investimentos foram, 2003, com 45,11%, 2000, com 15,98% e 1998, com 11,36%. Os elevados valores nesses anos devem-se a obras de alto custo, como a contratação para a construção de uma nova ponte sobre o rio Poti no ano de 2003, a que, isoladamente, contraiu R\$45.946.493,07 do total gasto no referido ano. Em relação a 1998 e 2000, os valores elevados coincidem com a contratação de recursos do Projeto Vila-Bairro, que apresentou os maiores investimentos nos respectivos anos, totalizando 47,6% dos gastos desse projeto no período de 1997 a 2004, sendo a maior parte aplicada em infra-estrutura urbana.

O perfil dos gastos anuais enseja algumas ponderações importantes. Em primeiro lugar, não se constata uma relação direta entre o volume de contratos e o volume dos gastos, uma vez que, embora o ano de 1998 apresente o maior volume de contratos, não exibiu o volume mais alto de investimentos, o que foi reservado a 2000 e 2003. Esses anos, por sua vez, estamparam números baixos de contratações, permitindo a inferência de que aos números elevados de contratos e aditamentos corresponderam baixos valores nas contratações.

Em segundo lugar, não se verifica uma relação direta entre os gastos efetuados e o período eleitoral, apesar da forte coincidência entre os mais elevados valores e o ano eleitoral de 2000 e pré-eleitoral de 2003, mesmo considerando que se tratava de obras que dependiam de financiamento externo, como o Projeto Vila-Bairro e a construção da ponte sobre o rio Poti, cujos repasses coincidiram com os ciclos eleitorais de 2000 e 2004. Como ressaltam Marques e Bichir (2001, p. 64),

a hipótese de associação entre essas duas dimensões parte do suposto da predominância do imperativo, em regimes democráticos, da tentativa de reeleição dos governantes ou, quando esta não estiver prevista institucionalmente, da tentativa de influenciar o processo de escolha de seu sucessor, mantendo força política sobre a administração.

Haveria, assim, coincidência entre os ciclos eleitorais e os investimentos, sobretudo das políticas de grande visibilidade pública, como é o caso da infra-estrutura viária. Admitese, como Marques e Bichir (2001), que os investimentos públicos municipais nessa área não dependeram dos ciclos eleitorais, mas estiveram em consonância com os recursos disponíveis na prefeitura. Entretanto, não se pode deixar de registrar que a grande visibilidade das obras de infra-estrutura urbana em toda a periferia da cidade, através do Projeto Vila-Bairro, se constituiu fator favorável à reeleição de Firmino Filho e à eleição de seu sucessor.

Com esse padrão de gastos no período já se configura a tendência de sua maior concentração em uma gestão. Com efeito, na segunda gestão do prefeito Firmino Filho (2001 a 2004), houve o maior volume de gastos, R\$76.127.142,65, sendo que só 2003 contraiu 74,20% do valor total aplicado, vindo em segundo lugar 2004, com 14,13%.

Já na primeira gestão, com menor volume de gastos, destaca-se o ano de 2000, que acumulou 40,77%, seguido de 1998, com 28,99%. Nota-se ainda que não são grandes as diferenças entre os gastos anuais na primeira gestão, ao contrário da segunda, em que 2003 se distancia dos demais por acumular o maior valor gasto durante essa gestão e o período pesquisado. De modo geral, na segunda gestão os investimentos foram baixos, com exceção do ano de 2003, o que coincide com uma redução dos gastos do Projeto Vila-Bairro.

O valor médio investido no período pesquisado foi de R\$146.785,98, com menor valor de R\$1.882,22 e o maior de R\$45.946.493,07.

Conforme se observa no cálculo do valor médio anual por gestão a maior média de gasto está na segunda, com R\$292.796,70, devendo-se ao menor número de casos e ao maior volume investido no período. Concorreu também para esse resultado, o volume de gasto relativo a 2003 que, isoladamente, apresentou uma média de R\$973.869,43. Em contrapartida, com uma média de R\$82.767,78, a primeira gestão exibiu a menor média de todos os anos do período pesquisado, R\$54.228,82 concernente a 1997, dado esse que reforça a constatação de que, embora haja uma grande concentração de contratos e aditivos em um determinado ano, a isso não corresponde um grande volume de investimentos.

## ***2.2 Padrão de investimentos segundo o porte das obras***

Examinar o tamanho dos investimentos indica as prioridades do gestor para aquela política. Por isso, tornou-se pertinente analisar a distribuição dos investimentos tendo como

referência valores previamente definidos e tipo de ação, como base para qualificar pequenas, médias e grandes obras. Considerando-se a tendência, já observada, de que o governo priorizou pequenas obras, esse foi o ponto de partida para atribuir o tamanho da obra e seus valores correspondentes. Foram tomadas, então, como pequenas obras àquelas com valores abaixo de R\$ 50 mil (como pavimentação poliédrica de ruas), grandes obras as com valores acima de R\$100 mil (como terraplenagem e recapeamento asfáltico, construção de viaduto, passarela, ponte, aquisição de usina de asfalto, prolongamento de avenida, construção de grandes galerias) e obras médias, as com valores entre R\$50 mil e R\$100 mil (como recuperação de galerias, construção de meio-fio e pavimentação em paralelepípedo).

Confirmando a tendência, os dados indicam que houve no período de 1997 a 2004 uma grande concentração de pequenas obras, isto é, com contratos abaixo de 50 mil reais, apresentando 440 casos (51,58% do total geral) para um total gasto de apenas R\$11.815.007,67 (9,43% do total investido), sugerindo que o governo municipal combinou pequenas obras e baixo investimento, o que pode estar associado tanto ao perfil político-ideológico do gestor quanto à ausência de recursos para a realização de grandes contratos.

Destacaram-se, com o maior número de casos os anos de 1997 e 1998, que coincidem com a implantação do Projeto Vila-Bairro, quando a prefeitura, num primeiro momento, teve de realizar pequenos investimentos enquanto aguardava a liberação de recursos externos e, num segundo, começou a execução definitiva do referido projeto, com financiamento do BNDES. Por outro lado, a análise mostra que houve reduzidas realizações em grandes obras (acima de 100 mil reais), totalizando apenas 137 casos ou 16,06% do total, embora apresentassem um valor elevadíssimo de investimento, R\$94.012.646,11 (75,08% do total investido), destacando-se na distribuição anual os anos de 2003 e 2000.

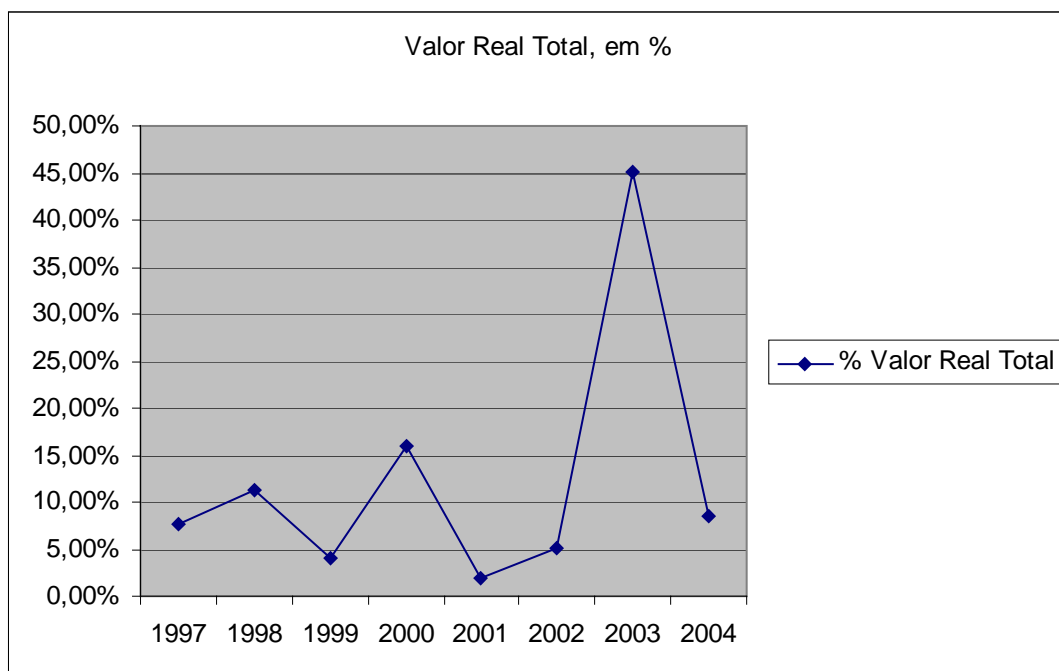
O restante dos casos (276 casos ou 32,36%) é constituído por obras médias, com um número superior às grandes, num baixo investimento, de R\$ 19.380.784,43 (15,47% do total investido), sobressaindo-se o ano de 1998, que também, como ocorreu com as pequenas obras, teve um peso importante em todo o período pesquisado.

Com esse perfil, pode-se inferir que as pequenas e médias obras se concentram na primeira gestão e as grandes na segunda. A análise temporal das pequenas, médias e grandes obras, segundo as gestões de Firmino Filho, mostra que o maior volume das com valores acima de R\$100 mil localiza-se na segunda, com 54,01% dos casos e valor real gasto de R\$67.300.830. Já nas obras com valores abaixo de R\$50 mil o número de casos se concentra na primeira gestão (1997-2000), com 77,73% e valor de R\$9.347.737,62, delineando-se o padrão já mencionado de construir muitas obras de pequeno porte e de custo baixo. São

igualmente significativos os dados referentes às obras médias, com valores entre R\$ 50 e R\$ 100 mil, com relevância para a primeira gestão, com 68,12% dos casos e valor de R\$13.021.742,31.

A exposição gráfica dos valores permite visualizar melhor os gastos no período pesquisado. No gráfico 1, que distribui os valores reais em percentuais e por ano, mostra que os valores relativos ao período de 1997 a 2000 foram muito baixos, com apenas uma pequena elevação em 2000, seguida de uma queda significativa em 2001, e com pico em 2003, já no meio da segunda gestão de Firmino Filho, quando se alcançou cerca de 45% do gasto total.

**Gráfico 1 - Evolução do valor real total em percentuais. 1997-2004. Teresina-PI**

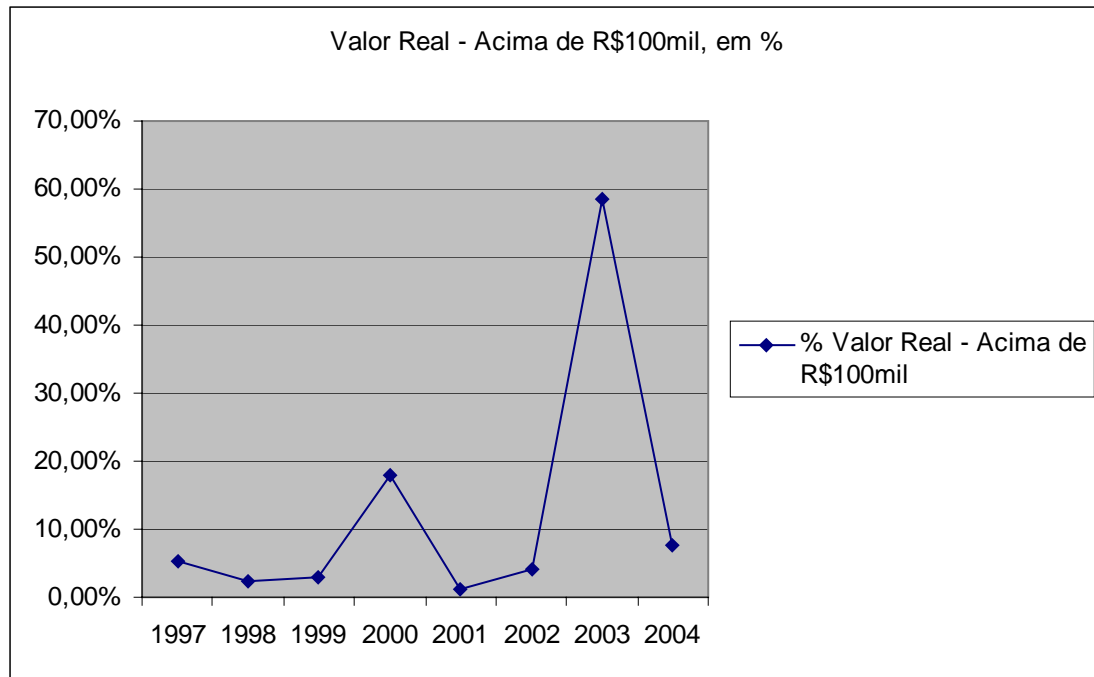


Esse mesmo desempenho é verificado com os casos de acima de R\$100 mil (Gráfico 2), em que se destaca também o ano de 2003, quando é licitada a nova ponte sobre o rio Poti, que absorveu sozinha, R\$45 milhões. Observam-se baixos investimentos em grandes obras em 1997, 1998 e 1999, uma pequena elevação em 2000 e queda em 2001 e 2002. Perfil inverso se constata com os gastos abaixo de R\$50 mil (Gráfico 3), cujo pico se deu em 1997 e 1998, com cerca de 31% e redução drástica nos anos posteriores, excetuando-se 2004, que apresentou cerca de 12% dos valores aplicados.

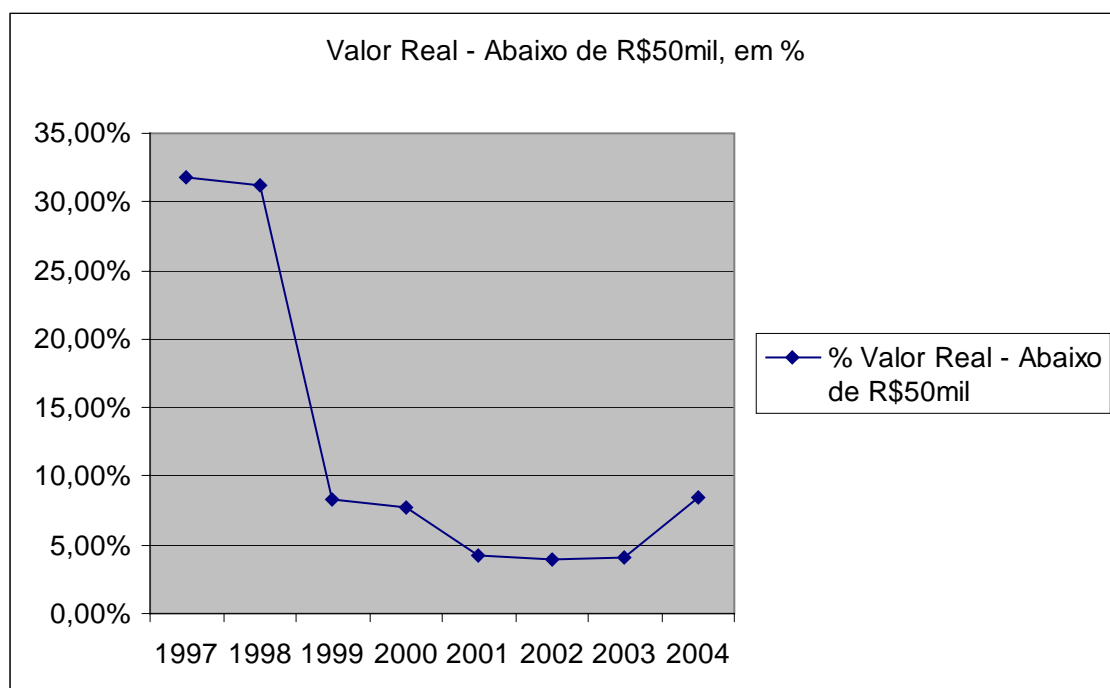
Esse padrão para os valores abaixo de R\$50 mil pode ser explicado pela coincidência com a implantação do Projeto Vila-Bairro que, num primeiro momento, teve a participação da prefeitura na realização de pequenas obras e, em 1998, contou com recursos do BNDES

(primeira etapa de financiamento do PVB). Já com as obras de médio porte (Gráfico 4), com valores entre R\$50 mil e R\$ 100 mil, não houve considerável registro em 1997, primeiro ano de governo, com apenas 5%, porém atingiu o pico em 1998, caindo nos anos subsequentes, o que permite inferir que 1998 caracterizou-se pela maior concentração de pequenas e médias obras.

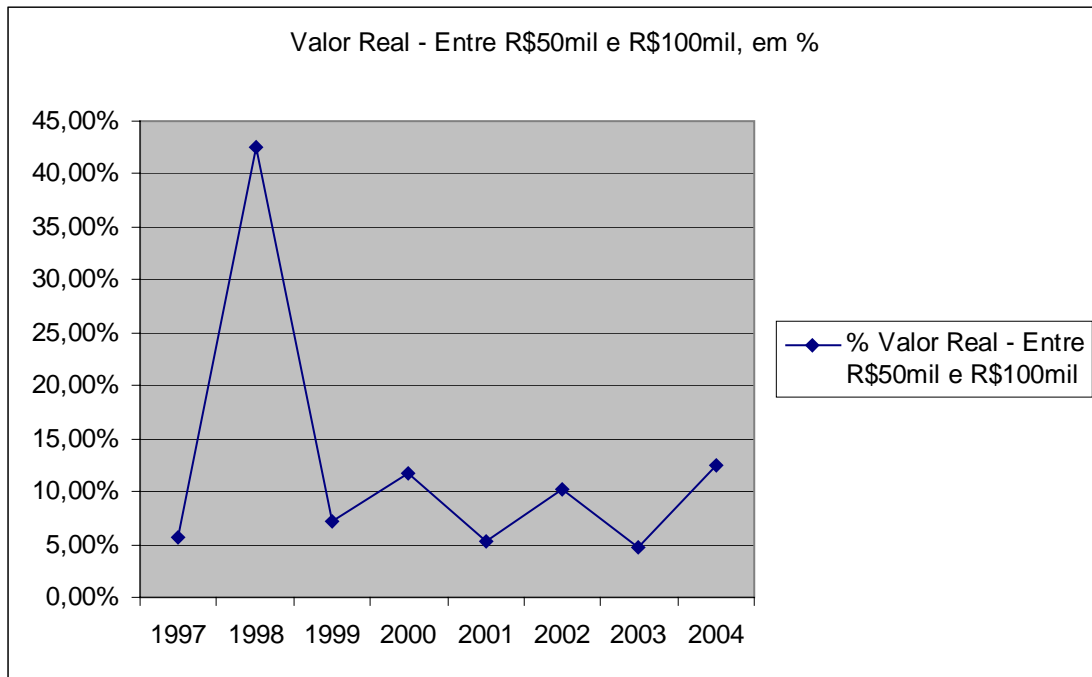
**Gráfico 2 – Evolução do valor real dos casos acima de R\$100mil. 1997-2004. Teresina-PI**



**Gráfico 3 - Evolução do valor real dos casos abaixo de R\$50mil. 1997-2004. Teresina-PI**



**Gráfico 4 - Evolução do valor real dos casos entre 50 e R\$100mil. 1997-2004. Teresina-PI**



### **2.3. Perfil das empresas e obras executadas**

No período de 1997 a 2004 foram contratadas 169 empresas, num valor médio, para cada uma, de R\$740.878,33, ocorrendo, na distribuição pelo volume de obras uma grande concentração de contratos em poucas empresas, tanto que dessas 169, 10 venceram 35,52% das licitações, sendo que uma só empresa ganhou 77 ou 9,03% dos contratos e aditivos. As 30 maiores empresas (17,7%) detiveram 56,98% das contratações, enquanto uma delas adquiriu R\$45.946.493,07 ou 36,70% do valor total licitado e contratado. As primeiras dez vencedoras dos grandes contratos acumularam R\$77.850,763,30 ou 62,18% do total investido ao passo que as 30 maiores vencedoras acumularam R\$99.043.006,40 ou 79,10% do total investido.

Numa análise detalhada das empresas segundo o perfil das obras (pequenas, médias e grandes), pode-se notar que nos anos de 2000 e 2004 estão as maiores concentrações de empresas vitoriosas de grandes obras, coincidindo, curiosamente, com o final das duas gestões de Firmino Filho. No caso das pequenas obras, o maior número de empresa se concentra, ao contrário das grandes, nos dois primeiros anos da primeira gestão, enquanto o volume de empresas por médias obras se acumula nessa primeira gestão, destacando-se o ano de 1998, com 58 empresas, número que cai no final da primeira e na segunda gestão.

No perfil das obras e serviços executados, há uma predominância de pavimentação (poliédrica e em paralelepípedo), que totalizou 625 casos ou 73,27%, à qual se seguiram, com percentuais bem abaixo, construções de galerias, limpeza de vias públicas, alargamento de rua, urbanização de canteiro central e terraplenagem. Embora a pavimentação tenha atingido tão alto percentual, não foi essa categoria de obra que obteve mais recursos, apenas ocupando o segundo lugar na distribuição dos gastos, com R\$34.592.589,76 (27,63%). O maior volume de recursos (36,70%) direcionou-se a uma única obra, a construção da ponte sobre o rio Poti, com um valor de R\$45.946.493,07. Outras obras/serviços que acumularam somas significativas foram serviço de limpeza pública, com R\$7.918.585,03 (6,32%), fornecimento de serviço derivado de petróleo para produção de massa asfáltica, com 7.678.300,33(6,13%), terraplenagem e pavimentação, com 5.735648,39 (4,58%) e construção de galerias, com 4.971.332,65 (3,97%).

Esses dados apenas confirmam o perfil do governo de Firmino Filho, caracterizado por pequenas obras e focado em pavimentação, com custo mais baixo, cuja concentração se encontra nas periferias da cidade. Comparativamente, há pouco investimento em construção de galerias ou grandes obras, sobressaindo-se apenas o início da construção da nova ponte sobre o rio Poti, no final de seu segundo mandato, quando foram liberadas verbas federais para tal empreendimento. Outra obra que consumiu um volume alto de recursos foi o prolongamento da Avenida Joaquim Nelson, no bairro Livramento, na zona Sudeste, que custou R\$1.063.521,91.

#### ***2.4. Regionalização dos investimentos públicos municipais em infra-estrutura viária***

Para desenvolver esse eixo de análise, foram separados os casos de obras e serviços regionalizáveis e não-regionalizáveis. Consideraram-se regionalizáveis os que, nos extratos de contrato, indicavam o local de execução, já que se contava com a base cartográfica de bairros fornecida pela PRODATER, a empresa de processamento de dados da prefeitura municipal de Teresina. Dados não-regionalizáveis foram considerados as obras e serviços sem grau de desagregação por bairro, como a aquisição de uma usina de asfalto, a operação tapa-buraco, o transporte de massa asfáltica, a fabricação de CBQU, o serviço de limpeza de vias públicas e os de assessoria técnica, como elaboração de projetos geométricos de vias urbanas, e outras cujo raio de ação envolvia a cidade como um todo. Assim, dos 853 contratos e aditivos foram regionalizados 726 ou 85% dos casos analisados, com R\$ 95.832.323,16 do gasto total (125.208.438,21).

Após esse procedimento, fez-se a adequação entre os bairros identificados no banco de dados e a base georreferenciada da PRODATER, definindo-se em três níveis as variáveis de

referência para a construção dos mapas: quantidade de obras e gastos totais no período (1997-2004), quantidade de obras e gastos na primeira gestão e quantidade de obras e gastos na segunda gestão.

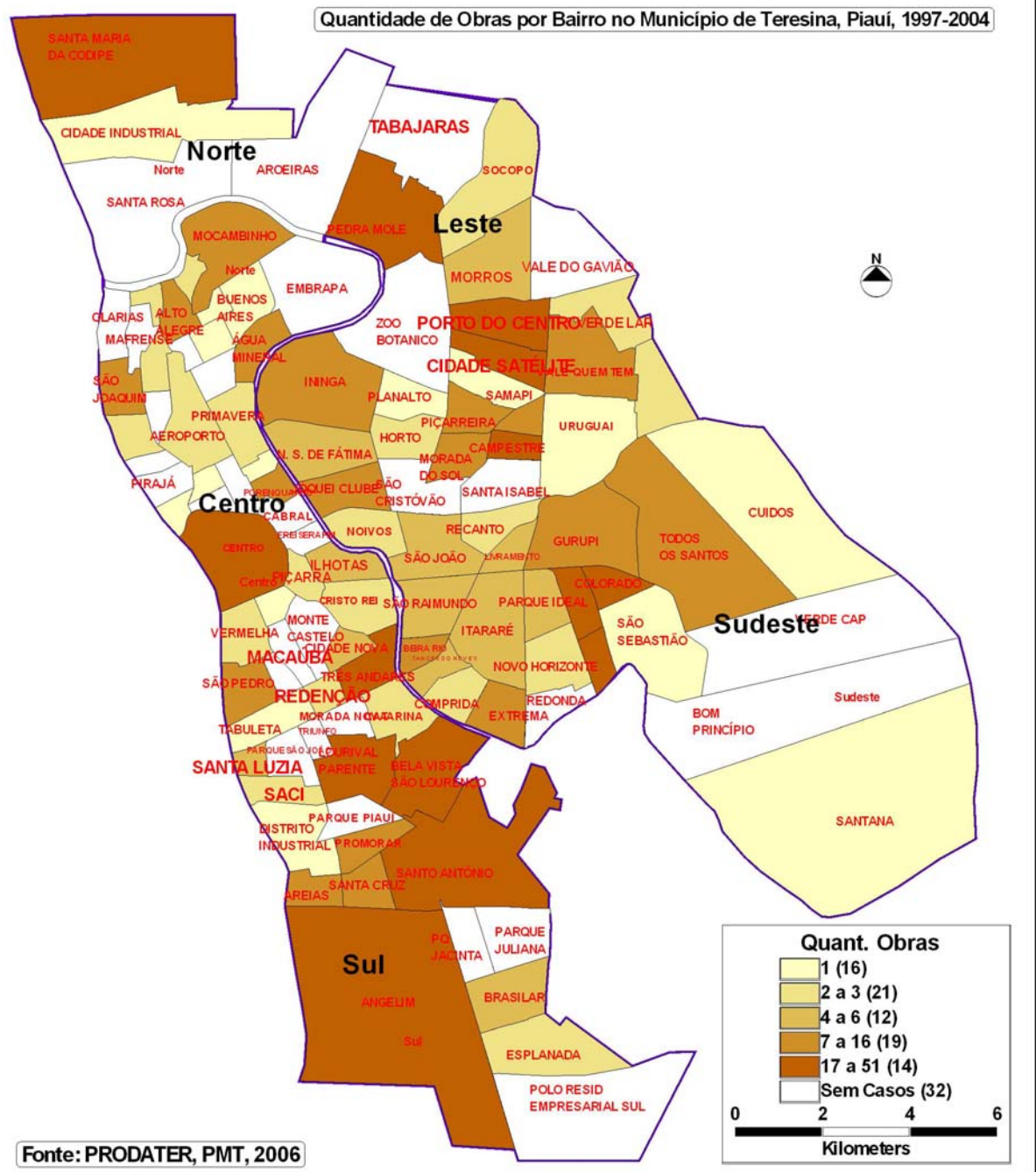
Na visualização da quantidade de obras por bairro no período de 1997 a 2004, o mapa 1 mostra uma maior concentração de obras (17 a 51) em áreas de estratos de renda baixa, com reduzida presença em regiões de classes média e alta, como na zona Centro, especialmente na região central e nos bairros Lourival Parente e Bela Vista, na Zona Sul. Nas regiões de renda baixa destacam-se, com essa quantidade elevada de obras, particularmente os bairros Angelim e Santo Antonio, situados no extremo da Zona Sul, o bairro Santa Maria da Codipe, no extremo da Norte, e os bairros de renda baixa da Zona Leste, como Pedra Mole, Porto do Centro e Cidade Satélite.

Os bairros com 7 a 16 obras estão mais dispersos pela cidade, não havendo uma grande concentração numa só região, embora se lhes note a presença naqueles mais antigos da Zona Leste, como Ininga e Jóquei Clube, área nobre, assim como em alguns novos, como Porto do Centro e Campestre. No entanto, a maior quantidade de bairros recebeu uma média de 2 a 3 obras, sobressaindo-se o Esplanada, na Zona Sul, a Vermelha, no Centro, o Horto, na Leste e o Novo Horizonte, na Sudeste.

Destarte, apesar de uma grande quantidade de bairros da periferia de Teresina ter recebido um volume considerável de obras, o número dos contemplados com poucas delas é igualmente considerável, revelando um padrão de distribuição diversificado tanto na periferia quanto nas regiões de alta renda, como a Leste e o Centro.



Mapa 1



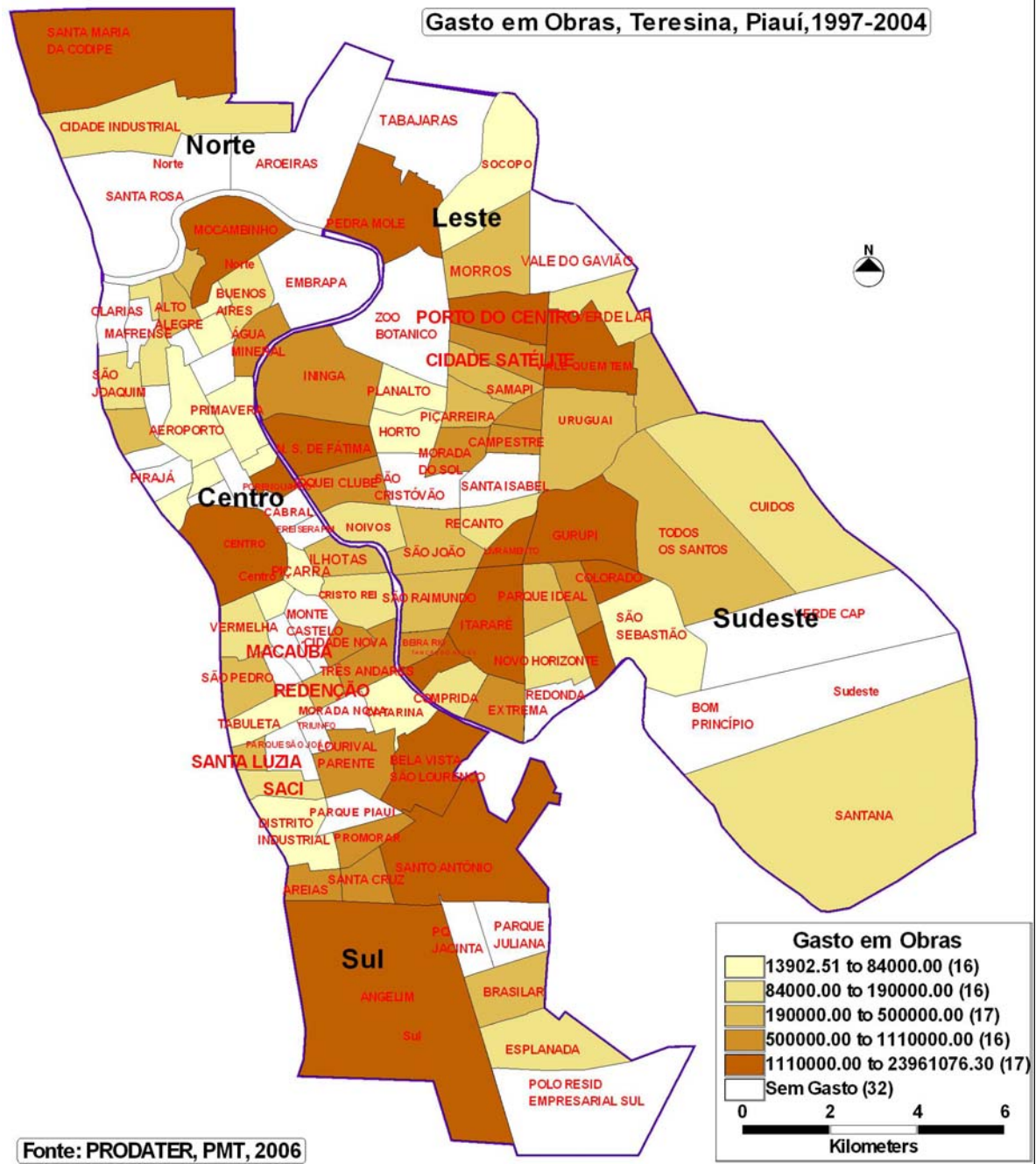
No tocante à espacialização dos gastos, o Mapa 2 indica que o governo municipal investiu somas altas em bairros do extremo Sul da cidade, como Angelim e Santo Antônio, do extremo Norte, como Santa Maria da Codipe, e em alguns antigos, como o Mocambinho. Na Zona Leste, investe alto também em antigas áreas, como Nossa Senhora de Fátima, Jóquei Clube e Ininga, bairros tradicionais de renda alta, assim como em certos

novos, como Porto do Centro, Verde Lar e Vale Quem Tem, bairros de renda baixa no extremo dessa região, na qual se observa um investimento massivo seja em obras de valores elevados, seja nas de valores mais baixos, estas em Socopo, Planalto, Horto e Noivos.

A Zona Sudeste, região majoritariamente de renda baixa, esteve também bastante contemplada, embora com investimentos mais baixos, destacando-se, com inversões elevadas os bairros Itararé, Gurupi, Colorado e Todos os Santos e Parque Ideal. Destacam-se os bairros Centro, que recebeu uma soma elevada de investimento, e o Porenquanto, marco original de construção da ponte sobre o rio Poti.

Nota-se pelo perfil da espacialização dos gastos, um padrão redistributivo na alocação dos recursos, já que se investe tanto em áreas de renda baixa, como na zona Sul, assim como em áreas nobres da cidade, como nos bairros Centro e setores da Zona Leste. Esta, por exemplo, uma tradicional região de moradores de renda alta, foi alvo também de investimentos nos bairros de renda baixa que ficam nas suas franjas, como Pedra Mole, Morros, Verde Lar e Vale Quem Tem.

Mapa 2



## Conclusões

Na análise temporal dos documentos coletados, observou-se que o período de 1997 a 2000, que corresponde à primeira gestão do governo Firmino Filho, registrou o maior volume de contratos e termos aditivos, totalizando 593, ou 69,52%, enquanto no de 2001 a 2004 (segunda gestão) foram encontrados apenas 260 registros (30,48%). Esse perfil revela que Firmino Filho realizou mais obras no primeiro mandato, ao qual se acrescenta o dado de que

durante os dois governos investiu fortemente em pequenas obras, com prevalência da primeira gestão. Ademais, tratou-se de pequenas obras com baixo investimento e que se concentraram no extremo das zonas periféricas, com nuances em bairros antigos da cidade.

Outro dado importante é que nem sempre ao maior número de casos corresponde o maior volume de gastos. Isso significa dizer que, embora Firmino Filho tenha executado um maior volume de obras na primeira gestão, não foi nesta que se concentraram os mais vultosos investimentos, seja pela priorização de pequenas obras, seja pela ausência de recursos para as grandes, que aconteceram no segundo mandato. Acresça-se a isso que os financiamentos adquiridos via BNDES, CEF e outras fontes de recursos do Projeto Vila-Bairro foram contratados para atender majoritariamente pequenas obras, desde pavimentação de ruas à construção de creches e postos de saúde.

Levando-se em conta o volume de recursos contratados, notou-se que foi extremamente baixo em termos aditivos, não indicando alguma variável política que tenha interferido no processo e elevado os gastos com aditamentos. Analisando temporalmente a distribuição do montante investido, observou-se que os anos que concentraram maior volume de investimentos foram 2003 e 2000, o que se deve, em primeiro lugar, à contratação de uma nova ponte sobre o rio Poti, em 2003, e, em segundo, a um maior volume de recursos negociados para o Projeto Vila-Bairro, em 2000 (LIMA, 2006).

Como se sublinhou na análise, não se verifica uma relação direta entre os gastos efetuados e o período eleitoral, porém, embora se note forte coincidência entre os mais elevados valores e o ano eleitoral de 2000 e o pré-eleitoral de 2003, mesmo se considerando tratar-se de obras que dependiam de financiamento externo, como o Projeto Vila-Bairro e a construção da ponte sobre o rio Poti, cujos repasses ocorreram com os ciclos eleitorais de 2000 e 2004. Não se pode deixar de considerar, no entanto, que a grande visibilidade das obras de infra-estrutura urbana nas diferentes periferias da cidade através do Projeto Vila-Bairro favoreceram a reeleição de Firmino Filho e a eleição de seu sucessor.

Confirmando tendência, a análise mostra que no período de 1997 a 2004 houve uma grande concentração de pequenas obras (51,58% do total geral) com volume baixo de investimento, sugerindo que o governo municipal combinou pequenas obras e baixo investimento, o que se pode associar tanto ao perfil político-ideológico da administração quanto à ausência de recursos para elevados contratos, o que é uma realidade de grande parte dos municípios brasileiros. Destacaram-se com o maior número de casos os anos de 1997 e 1998, o que coincide com a implantação do Projeto Vila-Bairro que, num primeiro momento, levou a prefeitura a realizar pequenos investimentos enquanto aguardava a liberação de

recursos externos e, num segundo, começou-lhe a execução definitiva,, com aportes do BNDES. Por outro lado, houve baixas realizações em grandes obras (apenas 16,06%), mas de valor elevadíssimo (75,08% do total investido), com predominância no segundo mandato de Firmino Filho, tendo a análise revelado um padrão de investimento caracterizado por pequenas e médias obras, executadas, predominantemente, na primeira gestão.

Outro dado importante é que houve uma grande concentração de contratos em reduzido número de empresas e um maior volume de empresas contratadas na primeira gestão, ano em que o governo Firmino Filho investiu fortemente em pequenas obras, prioritariamente nas zonas periféricas da cidade. Quanto às empreiteiras, ressalte-se ainda que, na curva dos valores por empresa, poucas concentraram os grandes contratos, destacando-se uma que isoladamente ganhou a licitação da construção da nova ponte sobre o rio Poti, no montante de R\$ 45 milhões. Como constatado ao longo da pesquisa, as primeiras dez vencedoras dos grandes contratos acumularam R\$77.850,763,30 ou 62,18% do total investido, enquanto as 30 maiores ganhadoras somaram R\$99.043.006,40 ou 79,10% do mesmo montante.

Embora tenha investido fortemente nas regiões de estratos de renda alta, como as regiões Centro e Leste, Firmino Filho direcionou muitos gastos também para a periferia, sobretudo para os bairros novos, como Santa Maria da Codipi (Norte), Santo Antônio e Angelim (Sul), Porto do Centro (Leste) e Gurupi e Colorado (Sudeste). Esses dados indicam um padrão espacial redistributivo da política, segundo o qual se destinaram significativos recursos para as populações de renda baixa tanto que em algumas áreas pontuais da periferia, como nos bairros Santa Maria da Codipi (Norte) e Angelim (Sul), áreas de estratos de renda baixa, houve a combinação de pequenas, médias e grandes obras, embora tenha sido regra a realização de pequenas e médias obras em número pequeno.

O governo de Firmino Filho se caracterizou, portanto, por ação nas regiões pobres da cidade, mas com acento nas áreas menos consolidadas, o que coincide com o padrão de investimento do Projeto Vila-Bairro, que priorizou as vilas e favelas da cidade localizadas no extremo das periféricas.

---

<sup>1</sup> O Índice Nacional de Preços ao consumidor amplo (IPCA), segundo o IBGE, abrange as famílias com rendimentos mensais compreendidos entre 1 (um) a 40 (quarenta) salários-mínimos, qualquer que seja a fonte de rendimento, e residentes nas áreas urbanas das regiões.

<sup>2</sup> Somente na área de moradia, foram construídas, nessa década, através do SFH, 23.179 unidades habitacionais. (LIMA, 1996).

<sup>3</sup> Na classificação do PNUD, Teresina situa-se na categoria de médio desenvolvimento humano.

<sup>4</sup> Classificam-se como pobres as pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 75,50, equivalente à metade do salário mínimo vigente em agosto (IPEA/PNUD, 2003).

---

<sup>5</sup> O número de extratos de aditivos encontrado foi maior, mas parte, por não conter o valor do aditamento, não foi considerada na pesquisa.

### **Bibliografia:**

BICHIR, Renata M. Investimentos viários de pequeno porte no município de São Paulo: 1975 – 2000. In: MARQUES, Eduardo M. e TORRES, Haroldo. São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais. São Paulo: Senac, 2005.

IBGE. Censos Demográficos 1940-2000.

\_\_\_\_\_. Contagem de população. 1996.

IPEA/PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. Software 1.0.0: ESM consultoria, 2003.

LIMA, A. Jesuíta de. *As multifaces da pobreza: formas de vida e representações simbólicas dos pobres urbanos*. Teresina: Halley, 2003.

\_\_\_\_\_. *Favela COHEBE: uma história de luta por habitação popular*. Teresina: FUFPI, 1996.

\_\_\_\_\_. O impacto de iniciativas locais de políticas urbanas sobre as condições de vida de populações pobres: análise da experiência do Projeto Vila-Bairro em Teresina – Piauí. Teresina, relatório de pesquisa. 2006.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

MARQUES, Eduardo C. e BICHIR, Renata M. Padrões de investimentos estatais em infraestrutura viária. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 15 (1), jan/mar, 2001.

MARQUES, Eduardo C. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2003.

\_\_\_\_\_. Elementos conceituais da segregação da pobreza urbana e da ação do Estado. In: MARQUES, Eduardo C. e TORRES, Haroldo. *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Editora SENAC, 2005.

MENDES, Felipe. Formação econômica. In: SANTANA, R. N. M. *Piauí: formação - desenvolvimento – perspectivas*. Teresina: FUNDAPI, 1995.

POCHMANN, M. AMORIM, R. (Org.) *Atlas da exclusão Social no Brasil*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

TERESINA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal do Trabalho e de Assistência Social. *Censo das vilas e favelas de Teresina*. Teresina: PMT, 1994.

---

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_.Secretaria Municipal do Trabalho e de Assistência Social. *Censo das vilas e favelas de Teresina*. Teresina: PMT, 1996.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_.Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo. *Censo das vilas e favelas de Teresina 1999*. Teresina: PMT, 2000.

XIMENES NETO, E. R. Governo municipal e movimentos sociais na questão da moradia em Teresina: um exame das experiências das vilas Alto da Ressurreição e Irmã Dulce. Dissertação (mestrado em Políticas Públicas), UFPI, Teresina, 2005.