

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

RODRIGO FARIA GONÇALVES IACOVINI

RODOANEL MÁRIO COVAS
Atores, Arenas e Processos

SÃO PAULO

2013

RODRIGO FARIA GONÇALVES IACOVINI

RODOANEL MÁRIO COVAS

Atores, Arenas e Processos

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, Área de Concentração Planejamento Urbano

Orientadora: Prof. Raquel Rolnik

SÃO PAULO

2013

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

E-MAIL: rfgiacco@yahoo.com.br

I11r Iacovini, Rodrigo Faria Gonçalves
 Rodoanel Mário Covas : atores, arenas e processos / Rodrigo
Faria Gonçalves Iacovini. – São Paulo, 2013.
 211 p. : il.

 Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Planejamento
Urbano e Regional) - FAUUSP.

 Orientadora: Raquel Rolnik

 1. Rodoanel – São Paulo (SP) 2. Políticas públicas 3. Áreas metropolitanas – São Paulo (SP) I.Título

 CDU 625.712.1

RODRIGO FARIA GONÇALVES IACOVINI

RODOANEL MÁRIO COVAS – Atores, Arenas e Processos

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, Área de Concentração Planejamento Urbano

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

*A todos aqueles que lutam para fazer da cidade
o lugar da libertação do homem.*

AGRADECIMENTOS

À origem de tudo: minha mãe. Seu exemplo de amor, carinho, coragem, força e determinação são essenciais para o meu caminhar.

Ao meu irmão, que, além de compartilhar comigo família, ideais e risos, se torna cada vez mais meu principal interlocutor e companheiro de militância.

À minha avó, pela paciência e serenidade com que encarou um período de muita rabugice e desorganização.

A todos os meus amigos, especialmente àqueles que comigo estão na “Faixa de Gaza”, sem os quais ficaria difícil imaginar qualquer forma de felicidade.

À Annadia Leite, sempre um esteio nas horas difíceis e o riso querido nas ligações telefônicas de madrugadas (im)produtivas.

À Valéria Pinheiro, por acreditar em mim quando eu mesmo já tinha deixado de acreditar.

À Danielle Klintowitz, a qual acompanhou todos os passos desse trabalho e que, além de livros, me emprestou seu tempo, conhecimento e profunda amizade.

À Raquel Rolnik, cuja orientação, suporte e confiança foram essenciais para percorrer diversos caminhos nos últimos anos.

À toda equipe do LabCidade, pela troca de ideias, de carinho e de alegria e por me tornarem um profissional cada vez melhor.

À Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU), por ter me possibilitado o aprendizado da liberdade de criação.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), cuja bolsa de mestrado concedida possibilitou todo esse trabalho.

*“As ideias estão no chão;
Você tropeça e acha a solução”*

Titãs

RESUMO

Como ideia e como prática urbanística, o Rodoanel nasce muitas décadas antes de ser efetivamente iniciado, fruto da progressiva construção técnica e política de um modelo radioconcêntrico de circulação e expansão urbana que até hoje estrutura a RMSP, baseado numa cultura rodoviarista de priorização do transporte individual sobre pneus e na abertura de frentes de expansão e valorização imobiliária profundamente entrelaçados com interesses privados. O objetivo deste trabalho foi desvendar, nesse contexto, os atores, arenas e processos responsáveis pela definição e implementação do projeto. A partir da análise de documentos, atos administrativos, matérias veiculadas na mídia e da realização de entrevistas, foi possível concluir que o ator central para o processo de definição e implementação do Rodoanel foi o Governo do Estado de São Paulo. Com a entrada de Mário Covas na gestão estadual em 1994, passa o estado a desenvolver ações e articulações no sentido de viabilizar o projeto com o objetivo de constituir uma marca de sua gestão, aquecer a economia estadual e satisfazer seu compromisso de realizar uma obra rodoviária. Outros atores (União, municípios da RMSP, sociedade civil organizada e empreiteiras) também participaram da trajetória de decisão e implementação do projeto, sob liderança do governo estadual. Para o relacionamento com cada um deles, são utilizados/mobilizados pelo estado espaços e estratégias diferentes, individualizando os tempos e objetos da negociação. Com alguns, principalmente União e Prefeitura de São Paulo, são travadas negociações diretas entre os chefes do executivo, tendo como objeto o aporte de recursos federais e municipais em troca da participação na execução do projeto, possível fonte de capital político. Com outros atores, especialmente no caso dos demais municípios afetados pelo Rodoanel e da sociedade civil organizada, a principal arena utilizada para negociações são os espaços propiciados pelo processo de licenciamento ambiental, constituindo as medidas de compensação ambiental as principais moedas de troca. Com a iniciativa privada, envolvida principalmente na fase de implementação, são detectados tanto espaços formais quanto informais de negociação, tendo por objetos de negociação os contratos das principais obras do empreendimento e possíveis doações de campanhas efetuadas pelas empreiteiras aos candidatos e partidos. O que se conclui, portanto, é que o Rodoanel Mário Covas, apesar de incidir significativamente na reestruturação da região metropolitana, não foi implementado nem a partir, nem levando em consideração um processo de planejamento metropolitano. Sua concretização representa uma significativa confluência de fatores institucionais, políticos, sociais e urbanísticos, todos conectados a partir de articulações promovidas pela ação do governo estadual junto a atores públicos e privados, realizadas em diferentes arenas e processos de negociação.

Palavras-chave: Rodoanel Mário Covas – Processo decisório – Implementação – Atores – Arenas – Processos

ABSTRACT

As an idea and urbanistic practice, the Rodoanel was born many decades before being actually initiated, fruit of the progressive technical and political construction of a radioconcentric model of circulation and urban expansion that still structuring the São Paulo Metropolitan Area, based in a rodoviarist culture of prioritization of individual transport upon wheels and in the opening of expansion and real estate valorization fronts deeply interlaced with private interests. The objective of this work is to unveil, in this context, the actors, arenas and processes responsible for the definition and implementation of the project. Starting from the analysis of documentation, administrative acts, articles from newspapers and interviews; it was possible to conclude that the main actor in the definition and implementation of the project was the Government of the State of São Paulo. With the beginning of the Mário Covas administration in 1994, the state starts to develop actions and articulations in the sense of making feasible the project, with the aims of building a mark of the administration, heat up the state's economy and satisfy his commitment of building a new road. Other actors (federal government, municipalities of the SPMA, organized civil society and the construction companies) also participated in the trajectory of decision and implementation of the project, under the leadership of the State's Government. For the relationship with each one of them, the State uses/mobilizes different spaces and strategies, individualizing the time and the objects of the negotiation. With some, mainly the Federal Government and the São Paulo Municipality, direct negotiations are conducted between the heads of Executive, targeting the inclusion of federal and municipal funds in exchange of the participation in the execution of the project, a potential source of political capital. With the other actors, especially with other municipalities of the metropolitan area, the main arena used to the negotiating process were the spaces provided by the of environmental licensing process, constituting the environmental compensation measures the main trade currency. With the private sector, involved mainly in the phase of implementation, formal and informal moments of negotiation are detected, being the contracts negotiations of the major works of the project and the possibilities of campaign donations by the companies to the parties and candidates as the prime issue. The conclusion therefore is that the Rodoanel Mário Covas, despite of incur significantly in the restructuring of the metropolitan region was not implemented taking into account a process of metropolitan planning. The concretization of the project was a significant confluence of institutional, political, social and urbanistic factors, all connected from the articulations promoted by the actions of the State's Government with the public and private actors, conducted in different arenas and negotiation processes.

Key-words: Rodoanel Mário Covas – Decision-making process – Implementation – Actors – Arenas – Processes

LISTA DE FIGURAS

Figura nº	Descrição	Pág.
Figura 01	Rodoanel Mário Covas	09
Figura 02	Localização da RMSP no estado	16
Figura 03	Municípios integrantes da RMSP	16
Figura 04	Anéis viários implantados no séc. XIX	23
Figura 05	FHC participa de vistoria ao Rodoanel	101
Figura 06	Fernando Henrique Cardoso inaugura Trecho Oeste	101
Figura 07	Assinatura de novo convênio entre União e Estado	104
Figura 08	Visitas ao projeto “Autorama do Rodoanel”	109
Figura 09	Ilustração do Trecho Sul do Rodoanel Mário Covas	109
Figura 10	Distribuição de cartilhas no “Espaço Rodoanel”	109
Figura 11	Número de contratos	173
Figura 12	Volume de Contratação	173
Figura 13	Distrib. de Recursos Contratados – Obras Pequenas	173
Figura 14	Distribuição de Recursos Contratados – Ass/Cons/Ger	173
Figura 15	Distribuição de Recursos Contratados – Obras Grandes	173
Figura 16	Distrib. de Recursos entre lotes do Trecho Norte	177
Figura 17	Distribuição entre Vencedoras – Trecho Norte	179
Figura 18	Distrib. dos Recursos Doados Empresas de Des. Urb.	188
Figura 19	Distrib. das Doações de Empresas Contratadas	188
Figura 20	Fluxograma fluxo de capitais Estado/empreiteiras	193

LISTA DE TABELAS

Tabela nº	Descrição	Pág.
Tabela 01	Evolução Pop. Município, RMSP e Estado : 1940 a 2010	39
Tabela 02	Variação de Valores no Aditamento do Trecho Oeste	166
Tabela 03	Distribuição de Contratos e Recursos	172
Tabela 04	Empresas Proponentes na Licitação do Trecho Sul	175
Tabela 05	Empresas Proponentes - Licitação Trecho Norte	178
Tabela 06	Distrib. Recursos Doados Empresas de Des. Urbano	187
Tabela 07	Distrib. Doações de Empresas Contratadas	187
Tabela 08	Distribuição das Empresas Doadoras	188
Tabela 09	Relação Doações/ Contratações no Rodoanel	191

LISTA DE QUADROS

Quadro nº	Descrição	Pág.
Quadro 01	Rodovias interligadas pelo Rodoanel	10
Quadro 02	Municípios atravessados/afetados pelo Rodoanel	10
Quadro 03	Estudos de alternativas de traçado	64
Quadro 04	Lista de Empresas Contratadas para o Rodoanel	170
Quadro 05	Sócios Reincidentes	171

LISTA DE SIGLAS

AAE – Avaliação Ambiental Estratégica

CBPO – Companhia Brasileira de Projetos e Obras

CC – Camargo Correa

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano

COHAB/SP – Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo

CONSEMA – Conselho Estadual de Meio Ambiente

COSIPA – Companhia Siderúrgica Paulista

DER – Departamento de Estradas de Rodagem

DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S/A

DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem

DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

EAESP-FGV – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

ELETROBRÁS – Centrais Elétricas Brasileiras S.A.

EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A

EMURB – Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo

FAU/USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

FCP – Fundação da Casa Popular

FEPASA – Ferrovia Paulista S.A.

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBEC – International Basic Economic Corporation

INCT – Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

IPES – Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPPUR/UFRJ – Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro

ISA – Instituto Socioambiental

IUSCL – Imposto Único sobre Combustíveis Líquidos e Lubrificantes Minerais

ONU – Organização das Nações Unidas

PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de São Paulo

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMDI – Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado de São Paulo

PMGSP – Plano Metropolitano da Grande São Paulo

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PPA – Plano Plurianual

PROAM – Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

RMC – Rodoanel Mário Covas

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

SEMPLA – Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão

SMA – Secretaria do Meio Ambiente

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. O RODOANEL E O PROCESSO DE ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO.....	15
1.1 A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e a importância de seus eixos de mobilidade/acessibilidade	15
1.2 – Período colonial ao final da década de 1920	20
1.3 De 1930 ao final da década de 1940	30
1.4 De 1950 à década de 1990.....	35
1.5 Conclusão	52
2 – O RODOANEL E O GOVERNO DE MÁRIO COVAS NO ESTADO DE SÃO PAULO	54
2.1 – A “lata do lixo” e os fluxos de políticas como instrumentos de análise da trajetória do Rodoanel Mário Covas.....	54
2.2 – A ascensão de Covas ao Governo do Estado e o início de um projeto	59
2.3 – O Rodoanel como projeto possível e desejável	63
2.4 – Conclusão	81
3. – O RODOANEL E AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO DE SÃO PAULO, UNIÃO, MUNICÍPIOS E SOCIEDADE CIVIL	83
3.1 – O Rodoanel e as relações entre Estado de São Paulo e outros entes federados: União e municípios da RMSP	83
3.2.1 – Relação entre Estado e Municípios	85
3.2.2 - Relação entre Estado e União	98
3.2 – O Rodoanel e as relações entre Estado de São Paulo e sociedade civil	106
3.3 – Conclusão	129
4 – O RODOANEL E AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO DE SÃO PAULO E GRANDES EMPREITEIRAS.....	131
4.1 – Estado e empreiteiras – uma histórica articulação funcional	132
4.2 – Estado e Empreiteiras no Rodoanel Mário Covas.....	156
4.3 – As doações de campanha na relação Estado-empreiteiras	181
4.4 – Conclusão	192
CONSIDERAÇÕES FINAIS	195

INTRODUÇÃO

Esta dissertação faz parte de um percurso e uma trajetória de pesquisa que teve início em 2009, a qual elucida muitos dos pressupostos mobilizados e dos caminhos de análise percorridos. Este percurso teve como ponto de partida a participação do autor na pesquisa “Pactos socioterritoriais, financiamento e gestão metropolitana”, desenvolvida no âmbito da Rede Observatório das Metrôpoles.

Realizada entre os anos de 2009 e 2012 com recursos do Programa de Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT) do Ministério da Ciência e Tecnologia, a pesquisa foi fruto da colaboração de esforços efetuados simultaneamente por sete núcleos (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Maringá, Santos e Natal) sob coordenação dos professores Orlando Alves dos Santos Jr. (IPPUR|UFRJ) e Raquel Rolnik (FAU|USP). Seus objetivos eram: identificar as arenas e atores envolvidos nos processos decisórios em projetos estruturadores de desenvolvimento urbano nas regiões metropolitanas no país, bem como as fontes federais de recursos para investimentos urbanos nas regiões metropolitanas – orçamentárias e creditícias – disponíveis no país e suas formas de gestão (formas e critérios de acesso, relação com processos de planejamento, formas de controle e monitoramento).

Na pesquisa, cada núcleo da Rede realizou dois estudos de caso, um envolvendo um macroinvestimento estruturante de sua respectiva região e outro enfocando um microinvestimento em urbanização de um assentamento precário. No caso do núcleo São Paulo, o macroinvestimento escolhido para ser analisado foi o Rodoanel Mário Covas (RMC), cujo estudo de caso originou o presente trabalho.

Iniciado em 1998, o Rodoanel (Figura XX) é um novo anel rodoviário¹ inserido na estrutura metropolitana de São Paulo, o qual contará, quando finalizado, com aproximadamente 176 km de extensão e interligará as

¹ “Trecho de rodovia destinada à circulação de veículos na periferia das áreas urbanas, de modo a evitar ou minimizar o tráfego no seu interior, circundando completamente a localidade” (DNIT, 2007, p. 09).

principais rodovias de acesso à Região Metropolitana de São Paulo. Distando em média entre 20 e 40 km do centro metropolitano, o Rodoanel é uma auto-estrada perimetral, com três a quatro faixas de rolamento por sentido de tráfego, com pistas separadas por canteiro central, velocidade diretriz de 100 km/hora e intersecções com as grandes rodovias e cruzamentos com viário local feitas exclusivamente em desnível, ou seja, uma rodovia caracterizada como de “classe 0” (DERSA, 2012).

Figura 01 – Rodoanel Mário Covas



Fonte: site da Desenvolvimento Rodoviário S/A (DERSA)

Oficialmente, o projeto tem como principal objetivo “ordenar o tráfego rodoviário de entrada e saída da cidade [de São Paulo] - uma região onde vivem mais de 10 milhões de habitantes -, calculado em 1,1 milhão de veículos por dia, além de disciplinar a circulação de caminhões rodoviários de grande parte na cidade” (DERSA, 2011). Ele se encontra dividido em quatro trechos: o Trecho Oeste, que conta com 32km e está em operação desde 2002; Trecho Sul, com 61km e aberto ao tráfego em 2010; o Trechos Leste (44km), já em construção sob regime de concessão; e o trecho Norte (43km), em fase de conclusão do processo de licitação. Quando finalizada sua implementação, o Rodoanel interligará as dez principais rodovias (Quadro 01), estaduais e

federais, que chegam à cidade de São Paulo, atravessando 20 municípios da Região Metropolitana (Quadro 02).

Quadro 01 - Rodovias interligadas			
Trecho Oeste	Trecho Sul	Trecho Leste	Trecho Norte
Bandeirantes	Imigrantes	Ayrton Senna	Fernão Dias
Anhanguera	Anchieta	Dutra	Av. Inajar de Souza
Castelo Branco			
Raposo Tavares			
Regis Bittencourt			

Quadro 02 - Municípios atravessados/afetados pelo Rodoanel			
Trecho Oeste	Trecho Sul	Trecho Leste	Trecho Norte
Santana do Parnaíba	Embu	Ribeirão Pires	Guarulhos
Barueri	Itapecerica da Serra	Mauá	Mairiporã
Osasco	São Paulo	Suzano	Franco da Rocha
Carapicuíba	São Bernardo do Campo	Poá	Caieiras
Cotia	Santo André	Itaquaquecetuba	São Paulo
	Mauá	Arujá	

O objetivo central da pesquisa foi identificar os principais atores, arenas e processos que determinaram a definição e a implementação do Rodoanel Mário Covas, buscando compreender a relação desses elementos com processos de planejamento e gestão metropolitanas. Eram, ainda, definidos os seguintes objetivos específicos: reconstituir a trajetória cronológica, espacial e política que levou à definição e concretização do projeto; mapear os principais atores, bem como seus respectivos interesses, envolvidos nesta trajetória; compreender os mecanismos utilizados por estes atores para influenciar no delineamento do Rodoanel; avaliar a relação entre a implementação deste projeto e os processos de planejamento e gestão realizados a nível metropolitano.

Analisar a trajetória de definição e implementação do Rodoanel demandou de nossa parte uma criteriosa investigação em diversas direções. Nesse sentido, a metodologia utilizada variou de acordo com cada uma das frentes de pesquisa trilhadas, consignadas em diferentes capítulos.

Nesse sentido, é realizada, no primeiro capítulo, uma reconstituição histórica do desenvolvimento da cidade e da Região Metropolitana de São Paulo, demonstrando como o Rodoanel é, justamente, apenas uma etapa de um processo histórico de estruturação metropolitana, baseado na cultura rodoviária de priorização do transporte individual sobre pneus e no profundo entrelaçamento entre ações públicas de ampliação do sistema viário e rodoviário e a abertura de frentes de expansão e valorização imobiliária.

A reconstituição de todo esse processo foi baseada em ampla pesquisa bibliográfica sobre o tema e ainda em uma extensa consulta a planos e estudos desenvolvidos para a capital e para a RMSP, como o Plano de Avenidas de Prestes Maia e o Programa de Melhoramentos Públicos para São Paulo de Robert Moses.

Apresenta-se, no segundo capítulo, como o processo de decisão acerca da realização do Rodoanel esteve fortemente centralizado no governo estadual, sendo Mário Covas, governador à época, seu principal articulador. Demonstra-se, ainda, como esse processo conformou-se a partir da confluência de condições institucionais, sociais, econômicas e políticas existentes no momento em que Covas assume o governo estadual. O Rodoanel seria a solução já pronta para as metas construídas pelo governador para o seu mandato.

Para a investigação do processo decisório, foram tomados por base documentos disponibilizados na internet pelo governo estadual e, principalmente, as entrevistas conferidas por dois ex-secretários estaduais de transporte durante a gestão Mário Covas, Plínio Assman e Michael Zeitlin. Além disso, foram ainda consultados documentos (discursos, materiais de campanha, etc.) do acervo da Fundação Mário Covas e diversas matérias veiculadas na mídia, como forma de construir uma imagem mais precisa das suas intenções ao assumir o governo estadual em 1995 e dos objetivos propagados para o projeto a partir de então.

A partir do terceiro capítulo, são enfocadas as relações estabelecidas entre o governo estadual paulista e outros atores envolvidos nos processos de decisão e implementação. Inicialmente, são discutidas as arenas

e oportunidades de participação da sociedade na trajetória do projeto, restritas principalmente ao processo de licenciamento ambiental e estruturadas à semelhança do paradigma neoliberal de participação. Também é abordada a relação estabelecida com os municípios da RMSP, demonstrando a posição de destaque da capital no processo e a negociação estabelecida com os outros municípios afetados pela construção do Trecho Sul, influenciada em grande parte pelas relações federativas estabelecidas no campo da política urbana. A relação entre estado e União é analisada no último tópico do capítulo, descrevendo as articulações necessárias à construção da parceria entre os entes – fundamental para a viabilização do projeto – e apontando como mudanças na coalizão partidária dominante no nível federal significaram mudanças na forma de relacionamento.

A metodologia utilizada nessa frente de pesquisa consistiu novamente na coleta de informações em documentos oficiais (EIA/RIMAs, Avaliação Ambiental Estratégica, estudos da EMPLASA e da DERSA, atas do processo de licenciamento ambiental, etc.) e em entrevistas realizadas com gestores públicos estaduais da secretaria de transportes (Plínio Assman, Michael Zeitlin e Paulo Tromboni), técnicos do Ministério dos Transportes (Ricardo Meirelles e Magnólia Pinheiro Daniel) e representantes da sociedade civil (Lília Diniz, do ISA, e Carlos Bocuhy, da PROAM). Informações relativas a recursos financeiros repassados pela União ao governo estadual, tanto aqueles repasses efetuados por força do convênio estabelecido pelos entes quanto aqueles provenientes de emendas parlamentares, são provenientes do portal SIGA Brasil do Senado Federal. Foram mobilizadas de forma complementar, ainda, matérias veiculadas em jornais de grande circulação e em sites mantidos por órgãos e instituições participantes do processo, como DERSA, Secretaria dos Transportes, Ministério dos Transportes, ISA, PROAM, etc.

É dissecado no quarto capítulo o lugar de destaque ocupado pelas grandes empreiteiras brasileiras na implementação do projeto. A reconstituição de como ocorreu a estruturação do setor da construção pesada no país demonstra como as relações estabelecidas no caso do Rodoanel representam o histórico entrelaçamento entre empreiteiras e Estado. Avaliam-se, para isso, dois lados da mesma moeda: os contratos realizados pelo governo estadual

para a construção dos trechos Oeste, Sul e Norte e as doações realizadas pelas empresas contratadas a campanhas de políticos ligados à gestão estadual em períodos eleitorais.

A análise desse entrelaçamento entre Estado e empreiteiras foi realizada, primeiramente, a partir da leitura de trabalhos que demonstravam como se trata de um processo histórico. Para o caso específico do Rodoanel, foram reunidos, organizados e avaliados dados referentes a todas as contratações efetuadas pela DERSA e disponibilizados pelo site da Imprensa Oficial. Para entender quem compunha o rol das empresas contratadas para o empreendimento, utilizaram-se informações contidas no site da Junta Comercial de São Paulo. A montagem do panorama da relevância de doações de campanha efetuadas pelas empresas contratadas em disputas eleitorais foi possível a partir de informações retiradas do site do Tribunal Superior Eleitoral e compiladas pelo autor.

Ao final do trabalho, as considerações finais sintetizam as principais conclusões alcançadas através desta pesquisa e suscitam, a partir disso, importantes questionamentos acerca das possibilidades de constituição de processos democráticos de planejamento do território metropolitano. Embora o planejamento metropolitano não seja exatamente o foco desta dissertação, a reconstituição dos processos de definição e implementação do Rodoanel Mário Covas apontou para possíveis limites e, até mesmo, bloqueios à sua efetivação.

Certamente, ainda há questões que restaram em aberto, sem resposta definitiva. Entende-se que seria impossível responder a todas elas numa simples dissertação. Foi uma decisão consciente, deixar que permanecessem neste trabalho, mesmo que sem resposta, pois se acredita que o intuito de um trabalho acadêmico como este não é somente procurar respostas, mas também levantar importantes questões e apontar alguns possíveis caminhos para futuras pesquisas, das quais o autor tem esperanças de participar e contribuir.

Antes de finalizar essa introdução e adentrar propriamente no trabalho, gostaria de agradecer as inestimáveis contribuições recebidas ao

longo das diversas etapas de pesquisa. Primeiramente, aos pesquisadores da Rede Observatório das Metrópoles, em especial ao professor Orlando Jr., pelos debates, questionamentos e parâmetros de comparação fornecidos no âmbito da pesquisa “Pactos socioterritoriais, financiamento e gestão metropolitana”. Também agradeço aos professores Eduardo Marques e João Whitaker, que gentilmente cederam seu tempo, seu conhecimento e sua experiência para colocar este trabalho “em pé” na sua fase de qualificação. Agradeço ainda à toda equipe de pesquisadores do LabCidade, onde tive a oportunidade de desenvolver e amadurecer esta pesquisa. Por fim, sou profundamente grato à professora Raquel Rolnik, orientadora desta pesquisa e principal responsável por me fazer ir além do óbvio e chegar ao fundo dos diversos significados políticos, urbanísticos, sociais e econômicos do Rodoanel Mário Covas.

1. O RODOANEL E O PROCESSO DE ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

O Rodoanel Mário Covas, como já salientado na Introdução, representa a continuidade de um modelo urbanístico presente historicamente na estruturação metropolitana de São Paulo. Para discutir, portanto, qualquer um de seus aspectos (processo decisório, de implementação, etc.), é importante apresentar a lógica metropolitana na qual ele nasce, se insere e, ao mesmo tempo, reforça.

1.1 A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e a importância de seus eixos de mobilidade/acessibilidade

A Região Metropolitana de São Paulo abrange atualmente a capital do estado mais 38 municípios do entorno², ocupando 8.061 km² e abrigando uma população de 19.683.975 pessoas (IBGE, 2010), o equivalente a aproximadamente 48% da população do estado e a 10% da população do país.

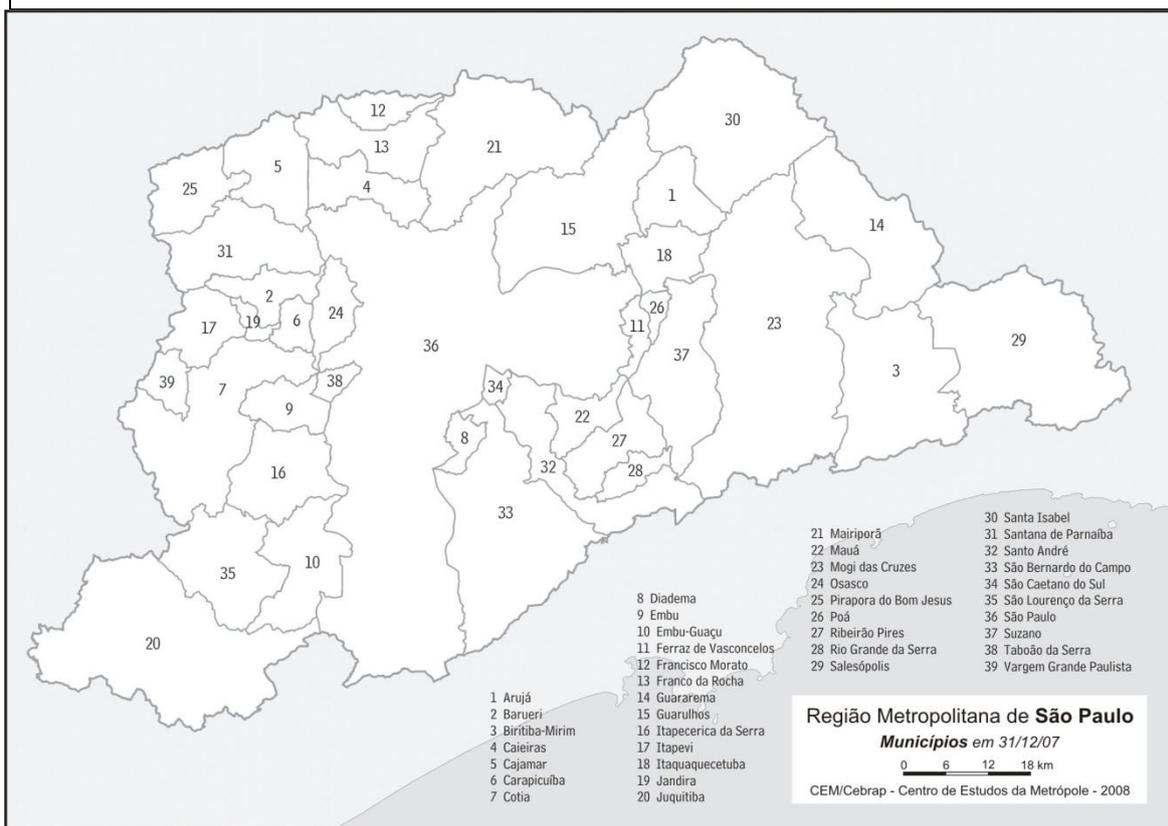
Entretanto, quando foi oficialmente criada pela Lei Complementar Federal nº 14 (1973) e institucionalizada pela Lei Complementar Estadual nº 94 (1974), a RMSP há muitos anos já existia do ponto de vista demográfico, urbanístico e funcional, de acordo com Bógus e Pasternak (2009, p. 8). Para as autoras, sua estrutura poderia ser caracterizada partindo de três fenômenos: conjunto urbano contínuo e interligado formado por diferentes municípios; a ordem de grandeza da sua população residente e/ou exercendo atividades; e a existência de um sistema complexo formado por polos de atividades secundárias e terciárias ligadas a diferentes ramos de atividades econômicas.

² Os municípios são: São Paulo (capital e pólo da RMSP), Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu das Artes, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapevi, Itapeçerica da Serra, Itaquaquecetuba, Jandira, Juquitiba, Mauá, Mairiporã, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana do Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, Suzano, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista.

Figura 02 – Localização da Região Metropolitana de São Paulo no estado



Figura 03 – Municípios integrantes da RMSP



Fonte: Site do Centro de Estudos da Metrópole

A constituição desse fenômeno, portanto, se deu antes do seu reconhecimento na esfera legal, tendo passado por diferentes fases. Bógus e Pasternak (2009, p. 8) identificam, por exemplo, a evolução metropolitana de

São Paulo em quatro fases. A primeira, que estaria compreendida entre a década de 30 e o final da 2ª guerra mundial, seria conhecida como “pré-metropolitana” e teria testemunhado a configuração dos primeiros elementos fundamentais da estrutura metropolitana – surgimento de concentração industrial ao longo de ferrovias (Santos-Jundiaí e Sorocabana) e consequente início da integração de áreas dos municípios de São Paulo-Osasco e São Paulo-São Caetano do Sul-Santo André. Nessa época ainda, teria havido um incremento na ocupação residencial de municípios situados a leste de São Paulo, primeiramente configurados como subúrbios e posteriormente conurbados à capital.

A segunda fase, entre o final da 2ª Guerra e o início dos anos 60, teria sido marcada pela implantação de novas infraestruturas, principalmente rodovias federais e estaduais. Estes equipamentos teriam tanto influenciado o aceleração da concentração industrial na região, que atraiu enorme contingente populacional de outras regiões do país, quanto teriam possibilitado a ligação do núcleo metropolitano com novas áreas de municípios limítrofes, dando corpo à estrutura da metrópole. É interessante notar que também Meyer (1991, p. 12), ao analisar diferentes abordagens do processo de metropolização, conclui que a década de 50 foi marcante para o desenvolvimento metropolitano, podendo ser considerado um “ponto de inflexão”.

A terceira, que se estendeu de 1960 a 1980, teria sido caracterizada pela consolidação de blocos de atividades industriais, como foi o caso da indústria automobilística na região do ABC e ao longo da Via Anchieta. Outro fenômeno que marca esse período, decorrente dessa concentração/desenvolvimento da indústria automobilística e que impacta profundamente a estrutura da RMSP, é a crescente motorização da população e a consolidação do modelo rodoviarista de transporte, como se verá mais à frente. Ambos fenômenos contribuíram para reforçar a continuidade da expansão da mancha urbana da região e, no caso da motorização, para conectar novos pontos do território e possibilitar a criação de novas centralidades.

Por fim, a quarta fase teria se iniciado junto com a década de 80 e se estenderia aos dias de hoje, sendo marcada por grandes mudanças: desconcentração industrial, crescimento do setor de serviços, reorganização de atividades econômicas e a inserção do Brasil no circuito globalizado. Surge, portanto, a “metrópole dos serviços”, concentrando as sedes de grandes empresas e multinacionais, dos serviços produtivos associados a elas (assessorias, consultorias, marketing, etc.), das atividades financeiras do país. São Paulo passa a liderar, definitivamente, as metrópoles nacionais e consolida-se como metrópole global (BÓGUS & PASTERNAK, 2009, p. 9).

Essa periodização, embora útil do ponto de vista da compreensão do produto final do processo de metropolização (a RMSP), deixa um pouco a desejar em termos de profundidade histórica, da busca pelas raízes da atual estrutura urbana da metrópole. Reis (2010, p. 13) aponta que a história dessa mudança e da construção de um novo território “incorporou as estruturas e serviços herdados do passado com novos objetivos, exigindo a elaboração de novos projetos e conjuntos de obras, em outras escalas”. Embora deva ser questionado se, em última instância, se tratam mesmo de “novos objetivos”, é inegável e de grande relevância a observação de que a estruturação da região metropolitana ocorreu incorporando as estruturas e serviços do passado e que esse foi um longo processo, iniciado bem antes da década de 1930 de onde parte a periodização das autoras.

Apesar disso, essa periodização de Bógus e Pasternak (2009) fornece, mesmo que timidamente, alguns importantes indícios sobre os mais profundos fundamentos da estruturação metropolitana quando destacam, no primeiro período, as ferrovias e, posteriormente, o papel das rodovias.

Ferrovias e rodovias foram realmente fundamentais, do ponto de vista urbanístico, para a constituição da mobilidade e da acessibilidade na região. Entendidas respectivamente como “o conjunto de deslocamentos da população no território” e “possibilidade física desses deslocamentos” (MEYER, GROSTEIN, & BIDERMAN, 2004, p. 28), mobilidade e acessibilidade são funções realizadas pela conjugação de uma tríade: sistema viário, percursos urbanos e veículos. De acordo com a caracterização específica de cada um

desses elementos, a mobilidade e a acessibilidade definem uma determinada estrutura metropolitana. Pode-se afirmar, portanto, que

(...) a mobilidade e a acessibilidade são princípios e não resultantes do processo de metropolização desde sua origem. A participação dessas duas funções na gênese da estruturação metropolitana é um dado e um fato comprovados pelas análises de séries históricas que relacionam a expansão da mancha urbana com a estruturação viária (MEYER, GROSTEIN, & BIDERMAN, 2004, p. 29).

Soma-se a isso, obviamente, os padrões de deslocamentos realizados dentro da metrópole – influenciados principalmente pela distribuição espacial da moradia e do trabalho – e os meios de transporte adotados pela população. Contudo, enquanto elemento fixo e de evolução incremental, o sistema consolidado historicamente pelos grandes eixos adquire, em determinada medida, preponderância sobre os outros. Sua importância reside ainda no fato de a acessibilidade constituir fator fundamental e determinante para a formação do preço da terra e dos arranjos dos usos do solo nas cidades, pois a necessidade de proximidade é a própria razão de ser das cidades (VILLAÇA, 1978, p.64).

No caso de São Paulo, tanto na escala municipal quanto na metropolitana, isso tem se mostrado verdadeiro em muitas análises. O sistema formado pelos grandes eixos de mobilidade e acessibilidade da região, definidos ao longo dos séculos, tem sido interpretados como verdadeiros vetores de estruturação do território.

É fundamental, portanto, analisar esse processo de estruturação e a forma como se configuram as características desse sistema de mobilidade/acessibilidade na Região Metropolitana de São Paulo para efetivamente compreender o modelo urbanístico e metropolitano em que a definição e a implementação do Rodoanel se inserem. Será realizada, assim, uma retrospectiva destacando importantes elementos (históricos, econômicos, políticos, sociais e urbanísticos) que foram, ao longo dos séculos, induzindo a estruturação da RMSP e que, de alguma forma, influenciaram na definição deste projeto rodoviário.

Cumprir advertir, antes, que não se trata de um resgate completo da história de São Paulo. A narrativa, a periodização (que se estende somente até

a década de 1990) e os elementos destacados nessa retrospectiva serão influenciados e direcionados tanto pelo objetivo da retrospectiva quanto pelos referenciais teóricos adotados como estruturadores da narrativa (MEYER, GROSTEIN & BIDERMAN, 2004; REIS, 2004; REIS, 2010; ROLNIK, 2009).

1.2 – Período colonial ao final da década de 1920

O ponto de partida colocado será nos idos do século XVIII, enquanto São Paulo ainda era apenas uma vila. Embora as iniciativas do período sejam bem modestas se comparadas às realizadas posteriormente, é importante destacar que já naquele momento a vila começava a contar com iniciativas de arruamento que prenunciavam o modelo histórico de mobilidade/acessibilidade que se pretende demonstrar. Nas poucas obras que iam sendo conduzidas, começava-se a desenhar e abrir ruas que partiam do núcleo central em diferentes direções.

Quando observamos as plantas mais antigas de São Paulo, de 1760/80, de 1800 e de 1810, podemos constatar que a partir do núcleo inicial, que havia sido cercado pelos muros, saem diversas ruas retas, em mais de uma direção. Essa mudança de orientação não pode passar sem registro. No começo do século XVII (...) e nas décadas seguintes, foi deixada de lado a informalidade dos primeiros tempos, estabelecendo-se um pouco de disciplina urbanística. (...) O traçado dessas ruas organizou urbanisticamente todo um lado da vila e depois da cidade, até o final do século XVIII (...) (REIS, 2004, p. 40).

Fornecendo apenas pequenos indícios da estrutura que São Paulo viria a ter um dia – com vias radiais e anelares – obviamente não foram exatamente essas ruas desenhadas lá no século XVIII que definiram o atual traçado de eixos de mobilidade. Mesmo assim, já é possível começar a entrever a força da ideia que está por trás do seu desenho – irradiando vias a partir do núcleo central e isso, aos poucos, induzir a expansão da cidade.

É importante destacar, também, as obras de melhoria das saídas da cidade e dos caminhos efetuadas pelos governadores da Capitania entre o final do século XVIII e início do XIX (REIS, 2010, p. 29). Além de pontes e chafarizes, as estradas faziam parte das principais obras de infraestrutura realizadas no período e constituíam “linhas de apoio ao comércio regional, mas

também caminhos de entrada e saída para a cidade, importantes eixos e vetores de crescimento, de extensão da área urbana” (REIS, 2004, p. 80).

Esses investimentos foram realizados em cinco direções, ou “saídas” da cidade, rumo às chácaras/fazendas e ao interior: a saída para o norte, que melhoraria a ligação com o bairro da Luz, com a outrora fazenda Santana e com o caminho que levava a Atibaia e a Minas Gerais; a saída para oeste, que facilitou, anos mais tarde, a abertura de bairros novos na chamada “Cidade Nova” (REIS, 2010, p. 33) e a ligação com o início da estrada que levava a Campinas; a saída para sudoeste, que também facilitava, por outro lado, a abertura da Cidade Nova e melhorava a ligação com a estrada para Sorocaba; a saída para o leste, que melhorava o eixo de acesso a Mogi das Cruzes, de onde se ia ao Vale do Paraíba e ao Rio de Janeiro; e a saída para o sul, na qual se interviu para melhorar as condições dos caminhos que levavam a Santo Amaro e a Santos.

Em todos esses eixos que iam se consolidando, houve a realização de melhoramentos e aberturas de ruas, a construção de pontes e outras obras que facilitassem a circulação interna e a ligação de São Paulo com outras cidades.

Todas as obras de infraestrutura realizadas nessa época podem ser vistas apenas como um esforço para melhorar os eixos de acesso à cidade. Mas podem e devem ser vistas também como recursos para possibilitar a expansão da área urbanizada, de modo a acolher os novos habitantes (...). Sem dúvida deram ensejo aos primeiros movimentos de um mercado imobiliário em formação. (...) A melhoria dos caminhos abriu novas alternativas para os modos de habitar, entre os setores sociais mais ricos e poderosos. Em sua escala muito modesta, compatível com aqueles tempos, era uma primeira manifestação de um fenômeno que passou a ocorrer em larga escala na passagem do milênio: as facilidades de mobilidade levando alguns setores urbanos à dispersão. Eram os mais ricos saindo da cidade, para morar com maior conforto (REIS, 2004, p. 88 e 89).

É importante destacar, além da indução à expansão urbana, outra característica da atual Região Metropolitana de São Paulo que já começava a se desenhar nesses investimentos ainda em período colonial: a de ponto de convergência de caminhos, causada pela polarização exercida por São Paulo desde sua fundação. Não se está defendendo que a cidade teria já naquela época o papel central que exerce hoje no Brasil, mas que desde sua fundação possuiu certo grau de relevância justamente por ser “o núcleo a partir do qual

se organizaram a conquista, a ocupação e a exploração dos territórios interiores, em todas as direções” (REIS, 2010, p. 13).

Com maior ou menor força, dependendo do momento histórico e econômico do Brasil, continuamente São Paulo exerceu influência nesse processo. Exemplo disso foi a interiorização do território colonial em busca de ouro e pedras preciosas, realizada em grande parte pelos paulistas. Inicialmente as rotas de escoamento do material extraído para o Rio de Janeiro passavam por São Paulo, o que já na época reforçava a importância política da cidade. Mesmo depois da abertura do Caminho Novo, que ligava diretamente as minas ao Rio de Janeiro (REIS, 2004, p. 57), permaneceu a influência econômica e política de São Paulo sobre outros territórios.

A Capital vivia também do que tem sido chamado de comércio de passagem. O fluxo permanente de gado e de muares procedentes do sul consolidou-se na Capitania de São Paulo nas feiras de gado realizadas em Sorocaba, principal ponto de passagem. (...) A partir de Sorocaba, o tráfego de muares e de gado se fazia através da cidade de São Paulo, reforçando seu comércio. Ao mesmo tempo, viabilizava-se a exportação de produtos agrícolas paulistas a baixíssimo custo, aproveitando os muares destinados às outras regiões. Esse fluxo foi importante até por volta de 1870 (REIS, 2004, p. 60).

A melhoria de estradas continua e é ampliada depois de proclamada a independência do Brasil. Até a metade do século, esses investimentos ainda eram mais acanhados, tendo em vista que o principal produto da província ainda era a cana de açúcar, o que não fornecia uma boa arrecadação para a administração provincial. Aos poucos, contudo, o café começa a ganhar espaço na produção e esse cenário muda. Tanto a Província passava a ter arrecadação que permitisse investimentos como a própria riqueza gerada pelo cultivo permitia que se iniciassem investimentos privados na melhoria das estradas e da infraestrutura urbana, principalmente depois da segunda metade do século XIX.

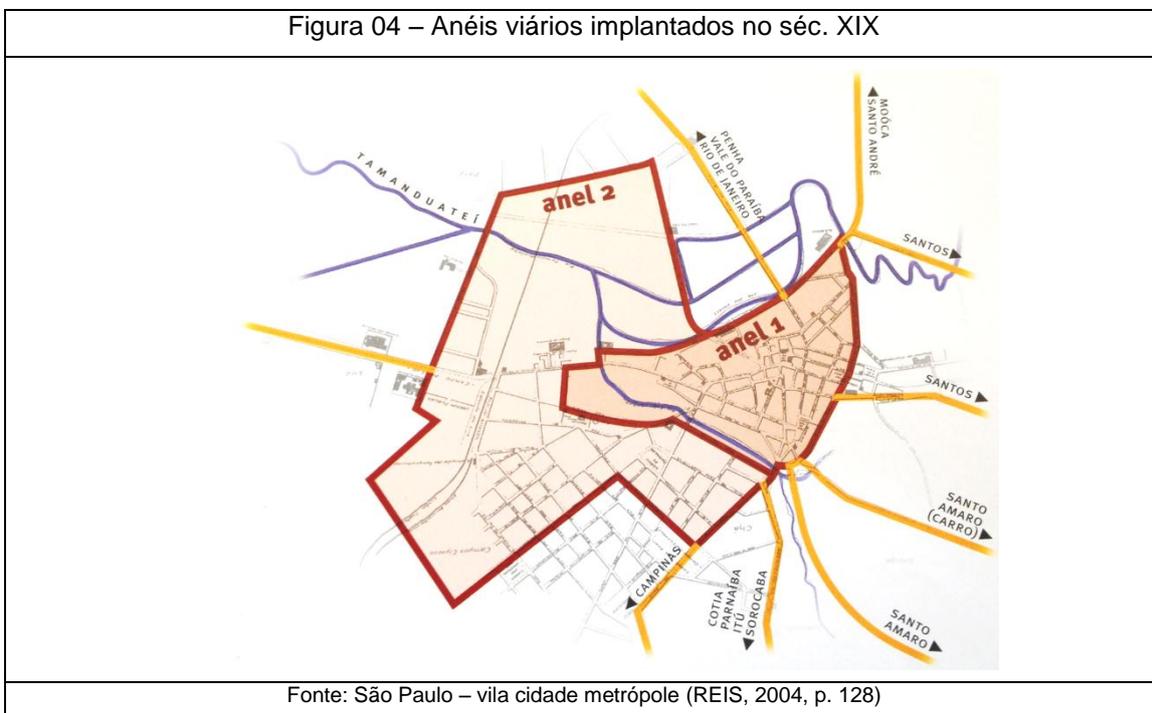
É importante destacar que esse contínuo e progressivo investimento em infraestrutura foi condição e, ao mesmo tempo, resultado da expansão da agricultura para o interior do estado. Investiu-se muito, principalmente, no aprimoramento do eixo de ligação entre São Paulo e Santos – na Estrada da Maioridade, primeira rodovia completa na província e canal de escoamento da

produção (REIS, 2010, p. 60). Essa melhoria demonstrou, já na época, a importância de se reduzir custos com transporte para estimular a economia da província e de sua capital. (REIS, 2004, p. 111).

Os eixos construídos por esses caminhos, estradas e saídas para o interior continuam a induzir o crescimento da cidade e a valorizar determinados bairros e áreas do centro (REIS, 2004, p. 124). Analisando plantas de São Paulo produzidas no século XIX, Reis (2004, p. 122) afirma “a formação de novos bairros dava-se pelo lento parcelamento de chácaras ao longo dos seus eixos de saída”. Tendo em vista que esse processo fazia com que o tecido urbano fosse se transformando, aos poucos, numa colcha de retalhos, houve iniciativas, por parte do governo da província, de construir vias externas às áreas ocupadas, em suas bordas, numa tentativa de atenuar a fragmentação do espaço e, ao mesmo tempo, estimular novos empreendimentos.

As principais iniciativas visavam à abertura de ruas ao redor do centro e à formação de novos eixos, que a eles dessem acesso. Por elas era possível contornar os bairros centrais, dando acesso aos vários eixos de saída. Não chegavam a ser resultado de uma diretriz coerente, mas resultavam de uma soma de iniciativas (REIS, 2004, p. 122).

Figura 04 – Anéis viários implantados no séc. XIX



Essa foi uma preocupação ainda mais evidente entre os anos 1870 e 1880, tendo sido parte importante das iniciativas da administração da

Província. Nesse período, portanto, consolida-se o denominado “anel periférico” (REIS, 2004, p. 128) a partir da construção de ruas que interligaram os eixos de saída da cidade para o interior, Santos e Rio de Janeiro: Liberdade, Consolação, Cidade Nova, Luz, Brás, Mooca e Lavapés.

Permitindo a circulação entre os novos loteamentos e os bairros em formação, e aumentando a sua acessibilidade, esse sistema de vias perimetrais vinha a dar uma nova consistência ao mercado imobiliário que surgia, estimulando novos parcelamentos, como iniciativas de capitais privados. (...) Em todas essas obras, o que se nota é a preocupação em estabelecer articulações entre os novos bairros em formação e entre esses e o Centro Velho (REIS, 2010, p. 49 e 50).

É importante destacar que a conclusão de que investimentos em infraestrutura reduziam custos de produção/comercialização e ainda propiciavam bons negócios no campo imobiliário fez com que muitos produtores e comerciantes passassem a investir em melhorias (abertura de ruas, construção de pontes, abastecimento de água, etc.). Emerge, assim, um novo arranjo econômico, social e urbanístico em que entrava o capital privado no desenvolvimento de infraestrutura urbana, acompanhado da intensificação do desenvolvimento de atividades imobiliárias por parte da elite paulistana.

Nesse sentido, Brito (2000) apresenta em sua dissertação o atrelamento entre a atividade empresarial privada voltada ao mercado imobiliário e a implantação de infraestrutura urbana na cidade de São Paulo. O trabalho aponta que a configuração espacial da cidade no período evidencia a presença de uma atividade empresarial organizada e circunscrita a um número relativamente restrito de empreendedores, que lançavam mão de estratégias diversas, com vistas à melhor viabilização de seus negócios. Reis (2004) confirma essa interpretação para o período.

Os dados disponíveis nos ajudam a observar a relação entre a disponibilidade de transporte público e serviços de abastecimento de água, de um lado, e de outro o envolvimento dos principais líderes empresariais, de todos os setores, com o mercado imobiliário em formação. A maior parte deles participava das iniciativas nos dois lados da relação: no campo da oferta de serviços (de água e de transportes) e no campo das empresas imobiliárias (REIS, 2004, p. 124 e 125).

Em outra obra, o autor vai ainda mais longe e analisa esse entrelaçamento também do ponto de vista político, ou seja, dos laços

existentes entre empreendedores imobiliários, investimentos em infraestrutura urbana e os ocupantes de cargos públicos.

(...) a construção das cidades e desse território [do Estado de São Paulo] produtivo, como sua permanente reconstrução, foi feita e continua a se fazer como um empreendimento, por uma articulação entre objetivos empresariais e políticos, projetos e grandes obras. (...) nos séculos XIX e XX, esse foi um empreendimento de caráter capitalista, em uma sociedade com raízes patrimonialistas, com permanente uso de recursos públicos, em benefício de uma minoria. Examinando as listas dos ocupantes de cargos públicos no Executivo e no Legislativo desde 1821 e comparando-as com as listas dos principais empresários responsáveis pelas principais realizações, acionistas, diretores ou promotores, com as listas dos arrematantes de recolhimentos dos principais tributos e com as listas dos declarados “proprietários e capitalistas”, nos almanaques, encontramos sempre os mesmo nomes e, sobretudo, os mesmo sobrenomes. Essa estreita relação entre as atividades políticas e a liderança empresarial precisa ser examinada com atenção. Os avanços capitalistas eram filtrados pelo caráter patrimonialista da sociedade em construção, pelas relações pessoais e pelos laços de família, confundindo-se nessas esferas o público e o privado (REIS, 2010, p. 17).

A emergência desse novo arranjo ficaria também evidente a partir de outro fenômeno que ocorre paralelamente no século XIX: a construção de ferrovias. Em 1867 são completadas as obras da primeira delas, a São Paulo Railway, que inicialmente se estendia de Jundiaí a Santos, possibilitando a ampliação da ligação com o mercado internacional.

A partir de então, o investimento em ferrovias para o interior, realizado principalmente com capitais dos próprios produtores de café de cada região, se expandiu rapidamente, sendo considerado um marco na constituição da economia capitalista (REIS, 2004, p. 126). Inauguram-se, entre 1870 e 1880, a Companhia Paulista de Estradas de Ferro (ligando Campinas e Jundiaí e, portanto, também a São Paulo e Santos através da conexão com a São Paulo Railway), a Companhia Mogiana (conectava Campinas a Mogi-Mirim), a Companhia Ituana (ligava Jundiaí a Itu, posteriormente prolongada até Piracicaba), a Estrada de Ferro Sorocabana (entre São Paulo e Sorocaba) e a Estrada de Ferro São Paulo e Rio de Janeiro (ligava São Paulo aos municípios produtores de café do Vale do Paraíba). Essas ferrovias, além de favorecer o processo de escoamento da produção de café e de induzir a expansão da ocupação do território (através de ramificações de estradas construídas a partir

das ferrovias), reforçavam cada vez mais a centralidade de São Paulo na região, verdadeiro ponto nodal.

Por ser o primeiro ponto no planalto a partir do porto de Santos, a cidade estabelecia uma conexão entre as regiões produtoras, o porto e a capital do país. Assim, seus vales, a partir de 1867, ano em que foi implantada a primeira ferrovia na cidade, interligando Santos a Jundiaí, foram sendo atravessados por ferrovias. Entroncamento ferroviário e sede de uma província em franca expansão econômica no momento da instauração do regime de trabalho assalariado e da República, é aí que a cidade passa por uma grande transformação urbanística, econômica, étnica e política (ROLNIK, 2009, p. 15).

Além disso, a implantação das ferrovias possibilitava novas oportunidades de negócios imobiliários, ampliando a fronteira desse segmento rumo ao interior.

Depois de 1850 (época da promulgação da Lei de Terras), [os empresários paulistas] aplicavam em propriedades e no comércio imobiliário, na compra de grandes glebas, no parcelamento e no comércio das terras rurais e, coerentemente, em ferrovias e no transporte urbano, que conferiam acessibilidade e valor às terras que pretendiam comercializar. Pelos mesmos motivos, investiam em serviços urbanos e cobravam dos poderes públicos a realização de obras que contribuíssem para essa valorização (REIS, 2004, p. 126).

Esses investimentos e as transformações promovidas no território de São Paulo se intensificam com a proliferação de indústrias, a partir do final do século XIX e adentrando no século XX. Para o funcionamento de suas máquinas, essas indústrias dependiam de carvão para aquecer suas caldeiras, importado de outros países e trazido do porto de Santos através das ferrovias, ao longo das quais as indústrias foram se espalhando. Dessa forma, os eixos ferroviários induziram ainda mais a expansão urbana, pois, expandiram-se as vilas operárias ao redor dos estabelecimentos industriais, sendo essas vilas a principal forma de habitação popular do período (REIS, 2004, p. 142; ROLNIK, 2009, p. 16).

Também floresceram diversos empreendimentos, no mesmo período, voltados à moradia para famílias de média e alta renda – loteamento da avenida Paulista, Higienópolis, Vila Buarque etc – os quais eram conduzidos pelos próprios proprietários dos terrenos que se loteava.

Esse quadro muito dinâmico estabelecia um contraste significativo com a modéstia da estrutura da administração municipal, que teria por função controlá-lo. A prefeitura não chegou a estabelecer um plano de conjunto, com diretrizes para orientação do crescimento da

cidade. As soluções rapidamente elaboradas (...) procuravam harmonizar as iniciativas imobiliárias das lideranças do mercado, estabelecendo ligações parciais entre os bairros periféricos e destes com a área central, em um esboço imperfeito de organização dos critérios de traçado **radioconcêntrico** (REIS, 2004, p. 172, grifo nosso).

De alguma maneira, portanto, buscava-se concatenar o traçado urbano formado por esses loteamentos. Mais uma vez, articulava-se vias de maneira a reforçar o modelo radioconcêntrico, sendo exemplo disso o sistema perimetral formado, a partir das iniciativas daquele momento, entre as avenidas São João, Angélica, Paulista, Brigadeiro Luiz Antônio e Liberdade (REIS, 2004, p. 179).

Ainda nessa mesma época, a cidade teve sua infraestrutura modernizada e seus serviços públicos ampliados. Ao final do século XIX, a cidade já contava com sistema de bondes movidos a tração animal, responsável pela articulação do núcleo central com os novos loteamentos residenciais que iam sendo inaugurados. Dessa forma, em que pesasse sua incipiência, “o transporte público ligou o núcleo central às suas áreas de expansão, conectando as diferentes atividades urbanas à moradia e servindo tanto à casa burguesa quanto ao cortiço operário” (MEYER, GROSTEIN, & BIDERMAN, 2004, p. 35).

É importante lembrar que é justamente nesse período (final do século XIX e início do XX) que a população de São Paulo tem um enorme crescimento populacional, principalmente causado pela entrada massiva de imigrantes, passando de quase 65.000 habitantes em 1890 a aproximadamente 240.000 habitantes em 1900, o equivalente a uma taxa de crescimento geométrico anual de 14,1% (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2009). Conquanto fossem de alguma maneira ligados ao núcleo central da cidade, é importante salientar que já nessa época, para além da localização e da aparência, os bairros operários e os destinados às classes média e alta começavam a se diferenciar. Os serviços urbanos (água, iluminação, pavimentação etc.) nesses bairros não eram providos de forma satisfatória, começando a ser percebido um processo de segregação que se intensificaria ao longo de todo o século XX.

O ritmo do processo de expansão urbana e de crescimento seria influenciado também por outras novidades trazidas pelo século XX na área de transporte: a inauguração dos bondes elétricos e a instalação de *tramways* em algumas das linhas férreas já existentes. Os *tramways* consistiam em pequenos vagões movidos por locomotivas a vapor operados em algumas linhas férreas, como é o caso do tramway da Cantareira e de Santo Amaro. Inicialmente montado para servir de apoio à construção do reservatório da Serra da Cantareira, o tramway se tornou, no início do século XX, uma linha de transporte urbano de massa, utilizado principalmente pelos moradores de bairros situados ao norte da cidade.

Tanto os tramways quanto os bondes atuaram como indutores da expansão urbana nessas décadas. Os tramways claramente foram responsáveis por viabilizar a expansão urbana ao redor de suas estações (REIS, 2004, p. 145) e por, mais uma vez, reforçar os eixos de mobilidade/acessibilidade que já vinham sendo desenhados para São Paulo. Os bondes contribuíram para “uma expansão das áreas de loteamento pela facilidade de deslocamento que veio trazer, mesmo para os que residiam nas regiões mais afastadas” (REIS, 2010, p. 118).

A primeira linha de bondes elétricos teria sido implantada em São Paulo em 1901, juntamente com a instalação da São Paulo Tramway Light and Power Co., empresa que detinha o monopólio dos serviços de fornecimento de energia elétrica, telefonia e bondes elétricos. O sistema de bondes se ampliou rapidamente, a ponto de possuir uma rede de 258 km de extensão em 1933, ser responsável por 84% das viagens coletivas da cidade e realizar aproximadamente 1,2 milhão de viagens por dia (ROLNIK & KLINTOWITZ, 2011, p. 90) Os bondes também eram responsáveis por transporte de cargas como alimentos, materiais de construção etc., se caracterizando como uma espécie de linhas de penetração do sistema ferroviário no interior da cidade (REIS, 2010, p. 118).

Apesar da sua rápida disseminação e de seu intensivo uso, a hegemonia dos bondes no cenário urbano de São Paulo foi relativamente curta. Já na década de 1920, os investimentos da Cia. Light no sistema de bondes

foram sendo reduzidos, pois sua lucratividade era bem menor do que o fornecimento de energia elétrica para as indústrias que emergiam à época, o que direcionou as ações da empresa para este segmento (ROLNIK, 2009, p. 29). Além disso, outra novidade trazida pelo século XX em termos de transporte rapidamente se popularizava e ganhava espaço: o automóvel.

Responsável por grandes transformações econômicas, sociais e urbanísticas, o automóvel era, durante a primeira década do século, utilizado apenas como transporte de alto luxo, restrito a poucas e abastadas famílias. Somente após a Primeira Guerra Mundial, com a instalação de montadoras da Ford e da General Motors em São Paulo, começou a se popularizar o seu uso (REIS, 2004, p. 144). Os ônibus e caminhões demoraram um pouco mais a se disseminar na paisagem urbana, o que ocorreu principalmente a partir da metade da década de 1920. As primeiras linhas de ônibus, por exemplo, surgem, apenas, durante uma crise de energia elétrica, em 1924, que afeta a locomoção por bondes elétricos (REIS, 2004, p. 153).

Desde o início do século, a cidade já começava, com progressivos investimentos públicos no sistema viário, a se preparar para receber os automóveis e torná-los o principal meio de transportes.

Os primeiros projetos viários significativos surgem na cidade de São Paulo na década de 1910, propostos por engenheiros da prefeitura. Ainda que executados parcialmente, constituíram a primeira alteração significativa na cidade, com o alargamento das vias Líbero Badaró e São João, que inauguraram o primeiro anel viário composto pelas vias Líbero Badaró, Boa Vista, Praça da Sé e Largo São Francisco. Desde os anos 1920, um projeto de remodelação viária voltado para dar suporte e aumentar a velocidade de circulação de carros e caminhões foi sendo implantado na cidade, liderado por engenheiros e implementado por sucessivas administrações municipais e estaduais. O modelo de anéis, esboçado nos projetos urbanísticos do início do século, vai marcar a estrutura de circulação e mobilidade na cidade (ROLNIK, 2009).

Com o início da década de 1930, o país e São Paulo começam a passar novamente por um ciclo de intensas mudanças. Com a crise de 1929, a Revolução de 1930, o Estado Novo e a Segunda Guerra Mundial, iniciam-se novos ciclos políticos, econômicos, sociais e urbanísticos. É a época em que se encerra a República Velha, caracterizada pela grande autonomia dos estados e das oligarquias locais. É o momento em que a cultura agroexportadora do café entra de vez em declínio e assiste-se à ascensão definitiva da indústria,

fortemente impulsionada por uma política de substituições durante a Segunda Guerra Mundial. As massas trabalhadoras urbanas se consolidam enquanto sujeitos e, de uma forma populista e corporativista, busca-se inseri-las no processo político. Todos esses elementos estarão atrelados a um novo padrão e a uma nova escala de intervenção na cidade, passos importantes para a futura consolidação da metrópole.

1.3 De 1930 ao final da década de 1940

Segundo Rolnik (2009), essas transformações do período (década de 1920 para a de 1930) marcam fortemente o início da superação do modelo político e territorial estabelecido durante a Primeira República. O aumento do número de automóveis, o surgimento dos ônibus urbanos e a pressão por novas oportunidades de moradia inaugurariam uma nova era, caracterizada pela realização de grandes obras viárias, por uma maior intervenção estatal na provisão de serviços e na “expansão periférica como estratégia de acomodação dos assentamentos populares” (ROLNIK, 2009, p. 29).

Essa mesma mudança de paradigma é identificada por Leme (1999, p. 25) ao analisar a evolução do urbanismo no Brasil entre os anos de 1896 e 1965. Para a urbanista, o período que vai de 1930 a 1950 é marcado pela concepção de planos que tinham por objeto a área urbana em sua totalidade, propondo articulações entre os bairros, o centro e a extensão das cidades a partir de intervenções conjugadas no sistema de vias e de transportes.

A compreensão dessa mudança é extremamente importante no caso de São Paulo, pois é justamente no âmbito dela que o engenheiro Francisco Prestes Maia, enquanto ainda era apenas técnico da Secretaria de Obras e Viação da prefeitura da capital, publica o “Estudo de um plano de avenidas para a cidade de São Paulo”. De sua proposição em 1930 até os dias de hoje, o plano gozou de grande destaque e influência no meio urbanístico e foi um dos principais responsáveis pela consolidação definitiva do modelo radioconcêntrico de São Paulo e de sua região metropolitana.

O sucesso do plano, examinado a seguir, pode ser explicado pelo fato de expressar as aspirações da elite paulistana da época para a cidade. Foi, portanto, o fato de ser “um legítimo representante de todo pensamento urbanístico da burguesia paulista e (...) uma síntese da proposta de governo urbano de toda uma classe” (VILLAÇA, 1993, p. 14) que possibilitou ao plano orientar a ação pública nas décadas seguintes, tendo definido diversas ações do poder público e inspirado muitas outras desde então – como o próprio Rodoanel.

Para Leme (1999, p. 393), o plano “tem uma concepção de cidade implícita no projeto de sistema radial perimetral, na preferência por um sistema de transporte em superfície e na proposta de expansão do centro histórico”, expressamente colocado por Prestes Maia já na abertura do plano quando diz que o plano traz “apenas uma concepção da cidade e a orientação que a nosso ver deve presidir seu desenvolvimento” (MAIA, 1930, p. IX). Portanto, por mais focado no sistema viário que o plano fosse, o próprio autor conclui que “um systema de avenidas é inseparável de todo o plano de viação, liga-se intimamente a todo o conjunto da cidade, é regulado pelas zonas e pontos notáveis e, por sua vez, influirá nelles” (MAIA, 1930, p. 4).

É essencial, para sua perfeita compreensão, entender qual é essa concepção de cidade e de seu desenvolvimento. Prestes Maia parte da constatação de três males que afligiriam o centro de São Paulo à época: ele seria já exíguo, tanto em termos do tamanho de sua área quanto em relação à infraestrutura viária; o acesso a ele seria penoso, formado principalmente de ladeiras íngremes e poucos viadutos; e a configuração viária da época, com poucas ruas circunferenciais em relação ao núcleo central, dificultaria a circulação interbairros sem passar pelo centro.

Calcado numa concepção urbanística contrária a qualquer obstáculo físico ao crescimento urbano e a qualquer definição a priori de um limite para o crescimento da cidade (ROLNIK & KLINTOWITZ, 2011, p. 91), Prestes Maia afirmava ser necessário, portanto, pensar em formas de viabilizar o descongestionamento do centro e a expansão da cidade. Essa concepção “corresponde, no nível da estrutura urbana, a um padrão de ocupação do solo

que se faz de forma cada vez mais extensiva, mas que, por outro lado, apresenta a necessidade de uma integração mais eficiente entre os diferentes setores da cidade” (LEME, 2000, p. 87).

Composto de nove capítulos (incluindo propostas relacionadas ao transporte ferroviário), o plano tem como objetivo central propor uma ampliação e uma remodelação viária para São Paulo baseadas em um sistema de avenidas radial-perimetral e na canalização de diversos córregos. De forma bem detalhada e fundamentando sempre no pensamento e nos exemplos de outros países, Prestes Maia apresenta o sistema que justamente possibilitaria, na sua opinião, descongestionar o núcleo central, removeria obstáculos à circulação e permitiria a expansão da cidade, considerada à época muito densa.

A primeira das soluções apresentadas no plano é a implantação de um “perímetro de irradiação”. Inspirado em exemplos de outras cidades (Paris, Berlim, Moscou) e admitindo que a solução perimetral não era nova em São Paulo, Prestes Maia reafirma a necessidade, já apontada anos antes por Uilhôa Cintra, de se constituir uma avenida de irradiação de larga escala em torno do núcleo central da cidade, envolvendo o centro antigo e o nova região que se consolidava nas encostas do Vale do Anhangabaú (LEME, 2000, p. 71). Suas funções seriam: descentralizar a vida comercial e, assim, ampliar o centro; desviar as correntes de passagem; distribuir a circulação pelas ruas secundárias; integrar ao centro setores segregados; e conservar, na medida do possível, o aspecto local (MAIA, 1930, p. 46). Basicamente, então, o perímetro de irradiação deveria sanar as dificuldades produzidas pelo congestionamento e viabilizar a geração de áreas de expansão (MEYER R. , 1991, p. 30).

Essa era a primeira de três vias perimetrais propostas pelo plano e, em função do destaque dado a ela e da sua área de influência, já demonstrava como a administração municipal direcionaria sua atuação em direção à área que se constituía como o novo centro (LEME, 2000, p. 71). As outras duas perimetrais são apresentadas em capítulo posterior, sendo importante destacar que a terceira seria constituída, em grande parte, pela utilização das marginais dos rios Tietê e Pinheiros.

Em seguida, com objetivo de encontrar um sistema viário ideal, Prestes Maia introduz sua proposta de avenidas radiais, que mais uma vez é apresentada como a escolha óbvia em função do padrão que havia sido estabelecido historicamente em São Paulo.

Com a descrição do sistema ideal de viação queríamos chegar a este ponto: que em regra é o sistema radial o mais conveniente e é justamente o que possui São Paulo. Cabe-nos torná-lo melhor e completá-lo, aproveitando quando possível as linhas mestras existentes. Este sistema resulta da formação da urbs e nos seus elementos ainda se reconhecem os trilhos primitivos, que levavam da colina aos aldeamentos e fazendas vizinhas (MAIA, 1930, p. 82).

Depois de extenso e detalhado relato das radiais que acreditava serem necessárias, Prestes Maia (1930, p. 116) busca fazer uma síntese da proposta: melhoria de radiais que já existiam à época; duplicação paralela de algumas delas; abertura de novas radiais; constituição de sistema de radiais secundárias; aproveitamento dos vales para artérias rápidas, com separação do tráfego local e de passagem; utilização das radiais principais como artérias semi-rápidas; regulamentação preferencial do tráfego; previsão para passagem das linhas metropolitanas. Apesar de prever a utilização do metrô no futuro, “a predominância dos automóveis e ônibus em relação a outros meios de transporte é evidente no plano” (LEME, 2000, p. 71), sendo constantemente utilizado o argumento da fluidez do tráfego para justificar determinadas escolhas (como o deslocamento de ferrovias e o impedimento do tráfego de bondes em avenidas). “O dado importante a respeito deste estudo é que sua lógica era claramente a de “abrir” a cidade, criar novos caminhos de circulação de grande porte, que absorvessem com folga o crescimento esperado” (VASCONCELLOS, 1999, p. 70).

Nomeado prefeito de São Paulo pelo interventor Adhemar de Barros em 1938, Prestes Maia foi o maior responsável pela implementação de seu próprio plano. Desde o início, as pretensões do novo governo já estavam traçadas, era necessário apenas definir prioridades. Implantam-se várias vias radiais – Radial Leste, Nove de Julho, 23 de Maio, sendo as duas últimas partes importantes do sistema em Y proposto no Plano de Avenidas – e é definido e implementado, com algumas modificações, o primeiro dos anéis viários, o chamado perímetro de irradiação. Posteriormente, já na década de

1960, Prestes Maia seria novamente eleito prefeito e, mais uma vez, desenvolveria uma nova parte de seu plano, como será visto adiante.

Dessa forma, opera-se a configuração de um sistema de vias que acabou por definir até hoje a estrutura urbana básica da cidade.

A expansão horizontal ilimitada, concepção coerente com o próprio modelo radioconcêntrico de sistema viário proposto pelo plano, foi o elemento que ajudou a configurar a metrópole que temos hoje. A possibilidade de autoconstrução e expansão ilimitada dos loteamentos era a resposta, do ponto de vista da economia imobiliária, à crise, na medida em que permitia a trabalhadores de baixa renda comprar um lote a prestações, num loteamento distante, e ir construindo pouco a pouco sua moradia, ao ritmo de sua capacidade de poupança e do emprego do tempo e esforço familiar no próprio trabalho de construção. Dessa forma, viabilizava-se um aumento da oferta de moradia num quadro de baixos salários (ROLNIK, 2009, p. 34).

O modelo proposto e implementado por Prestes Maia entre a década de 1930 e de 1940 viabilizou a expansão periférica sem precedentes que São Paulo viria a conhecer a partir das décadas seguintes e ainda foi o responsável por explicitamente selar a opção pelo modelo rodoviarista de transporte sobre pneus na cidade (ROLNIK, 2009, p. 33; NOBRE, 2006, p. 5; LEME, 2000, p. 71).

A popularização da produção de automóveis iniciada pela Ford, além de ampliar de forma gigantesca o mercado de consumo desses bens e denominar uma nova forma de organização da produção, constituiu-se em uma das revoluções tecnológicas que transformaram não apenas a velocidade, mas também a cultura da mobilidade, e forneceu as bases técnicas e políticas do projeto de cidade (ROLNIK & KLINTOWITZ, 2011, p. 91).

Deve-se destacar que esta opção, além de orientar daí por diante a estrutura urbana da metrópole, expressam um processo geopolítico e econômico que ocorria no plano internacional: a ascensão dos EUA como potência e a construção de sua hegemonia. Dessa forma, ganham destaque os sistemas de transporte sobre pneus, o ônibus e o automóvel, em detrimento do transporte sobre trilhos, visto que o aumento da influência norte-americana na economia mundial vai transformar alguns produtos industrializados desse setor, principalmente o automóvel, em gêneros de primeira necessidade (NOBRE, 2006, p. 4). A afirmação do automóvel como principal meio de transporte marcará as transformações pelas quais São Paulo passará na última metade do século XX.

1.4 De 1950 à década de 1990

Instala-se uma nova fase para a cidade e uma época crucial para o desenvolvimento da região metropolitana, tanto em termos de crescimento populacional quanto de fortalecimento do papel polarizador de São Paulo. No final da década de 40 e início dos anos 50, com a construção das primeiras rodovias pavimentadas que conduziam ao interior do Estado e a inauguração da Rodovia Presidente Dutra, ligando São Paulo ao Rio de Janeiro, tiveram início os grandes fluxos de migrações internas no País em direção a São Paulo, que atingiu um novo patamar de crescimento demográfico. As outras cidades do entorno também passam a crescer em ritmo acelerado e se intensifica a integração entre elas e a capital, marcando a consolidação em definitivo da RMSP.

Nessa mesma época, início dos anos 1950, a prefeitura de São Paulo contrata a International Basic Economic Corporation (IBEC), empresa norte-americana, para a realização do “Programa de Melhoramentos Públicos para São Paulo”. Coordenado pelo urbanista americano Robert Moses, o plano merece destaque aqui por três fatores. O primeiro deles, de natureza urbanística, é que ele pode ser considerado em uma linha de continuidade com o Plano de Avenidas, atualizando e ampliando o escopo do sistema radioconcêntrico proposto por Prestes Maia. Isso foi proposto através da implantação de um modelo de expressways, que consistiria em artérias de acesso limitado, sem cruzamento de nível ou voltas à esquerda, com apenas alguns poucos sinais de tráfego e entradas em lugares estratégicos (MEYER, 1991, p. 77). Este modelo, que vinha se alastrando pelos EUA, “pretendia adaptar as cidades para comportar a expansão periférica horizontal em subúrbios residenciais de classe média motorizada” (ANELLI, 2011, p. 20).

O segundo fator é a nítida opção do plano em enfatizar o estímulo ao transporte sobre pneus como solução para o São Paulo. O documento considerava preocupante a situação do congestionamento na cidade e, por desdobramento, do transporte coletivo. Como solução propõe uma dupla ação: prover a cidade de rodovias expressas e substituir imediatamente a frota de

ônibus e bondes em uso por 500 ônibus novos, já prevendo, inclusive, um incremento de 100 novos ônibus a cada ano (LEME, 2000, p. 116; MEYER, 1991, p. 76).

Embora salte aos olhos de qualquer leitor a intenção de nos vender ônibus e veículos de coleta de lixo, o “Programa” revela, sobretudo, **um compromisso definitivo com o automóvel**. Não estamos, a partir do plano de Moses, comprando “imediatamente 500 ônibus e mais 100 a cada ano até suprir as necessidades”, **estamos na verdade fazendo uma opção de organização do nosso espaço urbano e de seu funcionamento**. Cortando a cidade com inúmeras “expressways”, criando com as avenidas marginais uma malha viária densa, **estamos determinando o futuro espacial e funcional da metrópole paulistana** (MEYER, 1991, p. 88, grifos da autora).

O terceiro fator é a preocupação demonstrada no estudo com o papel de São Paulo no contexto regional. Analisando possíveis impactos que a nova rede rodoviária (em implantação à época pelo governo estadual) teria sobre as vias urbanas da cidade, Moses propõe que as avenidas marginais do Tietê e do Pinheiros recebessem os fluxos provenientes dessas rodovias, configurando-se para isso como vias expressas (LEME, 2000, p. 116; ANELLI, 2011, p. 20). Propõe também que algumas dessas rodovias fossem prolongadas para dentro da cidade, transformadas assim em vias expressas diametrais.

Apesar de manter a estrutura radioconcêntrica do Plano de Avenidas, Moses identifica o impacto da rede de rodovias estaduais que tinham São Paulo como centro regional e propõe que as avenidas marginais ao Tietê e Pinheiros, já concebidas esquematicamente no plano de Prestes Maia, recebessem o tráfego das rodovias, concebendo a função que ainda cumprem hoje. Em sua proposta, as “rodovias expressas urbanas” são desenhadas de forma mais adequadas a volumes de tráfegos elevados, compatíveis com a política de incremento do transporte rodoviário; sem cruzamentos em nível e sem interferências de entradas e saídas de veículos nos edifícios (ROLNIK & KLINTOWITZ, 2011, p. 93).

A diferença dessa proposta para o Plano de Avenidas, portanto, é a escala em que foi situado a análise do problema, olhando Moses para a dimensão territorial regional a partir das rodovias, ou seja, para a região metropolitana que ia aos poucos se consolidando a partir da indução promovida pelo processo de expansão rodoviária promovido pelo governo estadual.

Não por acaso ocorre, de forma paralela a esse processo de expansão rodoviária e de afirmação do transporte sobre pneus, o declínio do sistema de

ferrovias. Desde 1914, já vinha se tornando difícil a realização de investimentos em ferrovias em função de dificuldades de importação decorrentes das guerras mundiais e das crises econômicas (REIS, 2004, p. 194). Com a disseminação do automóvel, do ônibus e de caminhões e com o crescente investimento na construção de rodovias, o sistema de transporte sobre trilhos (ferrovias e, até mesmo, bondes) se torna paulatinamente obsoleto. Era a progressiva consolidação do rodoviarismo.

A utilização do termo *paralela* no parágrafo anterior pretende destacar não apenas a concomitância temporal de ambos eventos – ascensão das rodovias e declínio das ferrovias – mas também um aspecto espacial desses processos. Como demonstrado por Reis (2010, p. 15), as primeiras grandes rodovias eram todas “paralelas aos principais eixos ferroviários, como os da Cia. Paulista, e estabeleceram uma competição entre as duas modalidades, que se mostrou desfavorável às estradas de ferro”.

Mais à frente será aprofundada a importância dessa construção do rodoviarismo no estado de São Paulo. Por ora, deve-se apontar que, como ocorrido com as estradas/caminhos e com as ferrovias, a implantação de rodovias adquire um papel central de indutor do processo de expansão e desenvolvimento de São Paulo – capital, região metropolitana e estado – consolidando, inclusive, os mesmos eixos de mobilidade/acessibilidade da RMSP que já vinham se desenhando desde tempos coloniais.

Estava-se diante de um profundo processo de transformação, o qual foi caracterizado pela conjugação de ciclos de expansão econômica, territorial e populacional. A crescente indústria e a unificação do território nacional, através da criação de um sistema nacional de rodovias, atraíram para São Paulo grandes correntes de migração populacional, vindas de outras regiões do país. A acomodação dessa população se fazia, não através do adensamento populacional, mas sim da extensão crescente do território urbanizado, principalmente em periferias autoconstruídas, possibilitadas, por seu turno, pela disseminação do ônibus enquanto meio de transporte público coletivo (ROLNIK, 2009, p. 33).

A urbanização não obedecia a qualquer plano ou mesmo diretriz do poder municipal, estendendo-se em mancha contínua pelos municípios vizinhos. Em alguns casos foram os bairros periféricos, como Osasco e Carapicuíba, que se separaram do município da Capital para alcançar algum grau de autonomia (...) (REIS, 2004, p. 199).

Recebendo diversos investimentos de grande porte em infraestrutura e conectando-se a todo território nacional a partir de um conjunto de novas e grandes rodovias, São Paulo tornou-se o principal polo industrial do país. Tudo isso impulsionado por uma política nacional de caráter desenvolvimentista implantada a partir da década de 1940, que envolvia uma ampla diversificação da produção e a formação de um mercado integrado em âmbito nacional, viabilizando uma nova escala de produção (MEYER, GROSTEIN, & BIDERMAN, 2004).

As indústrias, contudo, não se restringiam mais apenas à capital (ROLNIK, 2009, p. 43), instalando suas grandes plantas em áreas menos densamente ocupadas de outros municípios do entorno (REIS, 2004, p. 209). Formou-se então um anel de cidades industriais ao redor de São Paulo – Santo André, São Bernardo, São Caetano, Diadema, Osasco, Guarulhos etc. – todas em estreita relação com a capital.

São Paulo transformou-se em polo central de um conjunto de cidades, com suas populações interagindo a cada dia. A vida cotidiana de boa parte dos habitantes da região metropolitana se organizava em mais de um município. Era como uma única e grande metrópole, com bairros e polos reunidos em uma grande conurbação ou mesmo com algumas áreas separadas entre si. O cotidiano já não se realizava no âmbito de um município, mas de uma região. O sistema industrial central já não se concentrava em um só núcleo, mas em um conjunto, com São Paulo no centro e seus satélites, como um sistema solar (REIS, 2004, p. 210).

Enquanto a década de 1950 chegava ao fim e se iniciava a década de 60, já começava a se tornar evidente o salto de crescimento (demográfico, metropolitano, etc.) por que São Paulo estava passando. Para Meyer, Grostein e Biderman (2004, p. 36), o marco na transformação da dinâmica metropolitana teria sido a consolidação do parque industrial paulista a partir dos investimentos concentrados na região com o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, responsável pela instalação do setor industrial automobilístico na região do ABC paulista.

Com a intensificação da dinâmica metropolitana e o constante crescimento demográfico de seus municípios, agrava-se tanto a precariedade da situação de mobilidade em São Paulo como as condições de moradia das classes baixas. Nesse período, além do processo histórico de expansão urbana através da periferização autoconstruída e clandestina, assiste-se à implementação de uma política pública habitacional que reitera esse processo. Conduzida pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB/SP), essa política consistiu, durante as décadas de 1970 e 1980, na

construção de imensos conjuntos uniformes e exclusivamente residenciais nas extremas periferias, marcando sua posição limítrofe em relação à cidade existente e segregando de forma explícita e violenta a população ali residente. (...) Essa política teve como consequência a aceleração da expansão horizontal da cidade, acompanhada pelo agravamento das condições de circulação e drenagem (ROLNIK, 2009, p. 50).

Como se pode perceber, o paradigma da expansão ilimitada da cidade continuava norteando a ação pública, seja na abertura de novas vias, seja na ausência ou na implementação de uma política habitacional. Essa concepção influenciava também a paulatina consolidação da região metropolitana, que igualmente seguia num forte ritmo de expansão.

TABELA 01 - População nos Anos de Levantamento Censitário Município, Região Metropolitana e Estado de São Paulo 1940 a 2010						
Anos	Município de São Paulo		Região Metropolitana de SP		Estado de São Paulo	
	População	Taxa de Crescimento ⁽¹⁾	População	Taxa de Crescimento ⁽¹⁾	População	Taxa de Crescimento ⁽¹⁾
1940	1.326.261		1.568.045		7.180.316	
		5,2		5,3		2,4
1950	2.198.096		2.622.786		9.134.423	
		5,6		6,1		3,6
1960	3.781.446		4.739.406		12.974.699	
		4,6		5,6		3,2
1970	5.924.615		8.139.730		17.771.948	
		3,7		4,5		3,5
1980	8.493.226		12.588.725		25.040.712	
		1,2		1,9		2,1
1991	9.646.185		15.444.941		31.588.925	
		0,9		1,6		1,8
2000	10.434.252		17.878.703		37.032.403	
		0,76		0,97		1,09
2010	11.253.503		19.683.975		41.262.199	

Fonte: IBGE, Censos Demográficos, Fundação SEADE e SEMPLA
(1) Taxa de Crescimento Geométrico Anual

Na realidade, o processo de crescimento da região metropolitana, a essa altura, já era mais acentuado que o da capital. A partir da leitura da Tabela 01, constata-se que, se entre 1940 e 1950 a taxa de crescimento anual da RMSP era muito próxima à da capital, a partir de então elas começam a se diferenciar. Desde 1950, as taxas da região metropolitana são constantemente superiores, demonstrando que o processo de metropolização vem sendo puxado não só pelo município polo, mas também pelo crescimento acentuado dos outros municípios.

Nesses outros municípios o padrão de crescimento também foi caracterizado pela sucessiva expansão horizontal do território da cidade. Analisando a evolução desse processo, Meyer, Grostein e Biderman (2004, p. 41) afirmam que já na década de 1970 era possível constatar uma significativa ampliação do território metropolitano e um evidente aprofundamento das relações complementares entre seus municípios, para os quais contribuía a estrutura de mobilidade/acessibilidade estabelecida a partir da cidade de São Paulo.

Apesar de o ritmo de expansão da área urbanizada não ser uniforme e nem tampouco unidirecional, a expansão radioconcêntrica do município-sede se reproduz na escala regional e segue frequentemente a direção dos investimentos públicos em infraestrutura rodoviária. Em determinados casos consolidam vetores de expansão urbana que acompanham o dinamismo econômico dos municípios predominantemente industriais, em outros reforçam e definem o destino de municípios que adquirem a função estrita de “municípios-dormitório”, ocupados pela população de baixa renda, ou ainda se transformam em vetores que atendem à desconcentração de atividades que, até então, estavam localizadas exclusivamente no município-sede (MEYER, GROSTEIN, & BIDERMAN, 2004, p. 41).

Se nas décadas de 1960 e 1970 a RMSP cresce sobremaneira em função de intensos fluxos migratórios atraídos pela sua dinâmica econômica e viabilizados pelas novas ligações rodoviárias estabelecidas no plano nacional, esse cenário se modifica na década de 1980. Como se observa na Tabela 01, as taxas de crescimento populacional de São Paulo e de sua região caem bruscamente no período em função de um descenso do fluxo migratório. Para Bógus e Pasternak (2009, p. 12) e para Nobre (2011, p. 349), a explicação

desse descenso estaria atrelada ao desaquecimento da economia e às políticas estaduais de descentralização industrial vivenciados no período.

Por outro lado, isso não significou que a região tenha deixado de crescer. Como apontam Meyer, Grostein e Biderman (2004, p. 42), esse fato é comprovado pelo crescimento vivido por diversos municípios metropolitanos e pela migração intra-metropolitana identificada na época, da ordem de 874.000 habitantes. Isso identificaria, para os autores, a continuidade do processo de expansão da região metropolitana através da reprodução do padrão de expansão periférico nos municípios-dormitório, consolidados a partir da dispersão da população.

Dessa forma, esses movimentos populacionais de migração intra-metropolitana representariam uma nova dinâmica de deslocamento a partir do município-sede para outros municípios da RMSP, como Osasco e os municípios da região do ABC. Conjugada com o crescimento da pobreza, essa redistribuição da população dentro da metrópole repercutiu significativamente no fortalecimento do padrão periférico de reprodução. Grande parte do incremento da área urbanizada teria ocorrido, portanto, pela multiplicação de loteamentos populares periféricos autoconstruídos (MEYER, GROSTEIN, & BIDERMAN, 2004, p. 45).

Os autores, bem como outros pesquisadores (BALTRUSIS & OTTAVIANO, 2009, p. 84), apontam ainda outros fatores que teriam contribuído, em outro patamar, para o espraiamento da área urbanizada da região metropolitana, destacando: a implantação do Aeroporto Internacional em Guarulhos; a desconcentração de funções e atividades propiciada pela implantação de núcleos idealizados para serem autônomos, como é o caso dos empreendimentos Alphaville e Tamboré; e a oferta de loteamentos e condomínios residenciais para famílias de renda média e alta fora do município-sede, como nas cidades de Cotia e Itapeverica da Serra.

Esse mesmo movimento é identificado por Nobre (2011, p. 351), que afirma que o aumento da densidade habitacional de municípios situados a oeste da cidade de São Paulo foi ocasionado pela implantação de inúmeros condomínios fechados de média e alta rendas a partir da década de 1970.

Esses estariam situados ao longo de rodovias que conectam a metrópole ao interior, especialmente no eixo da Raposo Tavares e da Castelo Branco nos municípios de Barueri, Carapicuíba, Cotia e Embu. Ottaviano e Baltrusis (2009, p. 91) igualmente identificam que “a concentração de condomínios fechados está associada também à existência de estradas e avenidas que deem acesso rápido ao município polo”, dependendo, portanto, mais uma vez dos eixos de mobilidade/acessibilidade de que tem se falado aqui.

Portanto, como tem sido afirmado ao longo dessa retrospectiva, além de serem influentes na localização de empreendimentos industriais e empresas, os eixos de mobilidade/acessibilidade também são determinantes para a definição dos rumos do crescimento da região metropolitana em termos de habitação, tanto das classes baixas quanto das classes de média e alta renda. Na segunda metade do século XX, esses eixos foram cada vez mais reafirmados através da implantação das rodovias, por iniciativa do governo estadual e do federal.

No plano federal, os principais investimentos se concentraram na consolidação e ampliação da via Dutra, que passou a ser a principal ligação entre São Paulo e Rio de Janeiro, e na abertura de duas novas rodovias. Inaugurada em 1960, a Fernão Dias ligava São Paulo a Minas Gerais e consolidava o eixo historicamente traçado através da região de Atibaia e Bragança Paulista. Em 1962, é inaugurada a Régis Bittencourt, ligando São Paulo aos estados do sul do país (REIS, 2010, p. 147).

No âmbito estadual, os investimentos também estavam divididos em melhorias/ampliação e construção de novas rodovias. Obras de duplicação, de ampliação e de melhorias das rodovias Anchieta e Anhanguera, que haviam sido inauguradas ainda na primeira metade do século, foram uma constante durante as décadas seguintes. A década de 1960 é um marco na construção de rodovias em São Paulo: inicia-se o período das “super-rodovias” (REIS, 2010, p. 148). Largas faixas de domínio, diversos elementos de segurança, inovações técnicas de engenharia e grandes e abundantes obras de arte (túneis e viadutos) caracterizam as rodovias implantadas a partir desse período – Castelo Branco, Bandeirantes, Imigrantes, Ayrton Senna e Carvalho Pinto.

As rodovias são encaradas como exemplos do progresso que a RMSP, o estado e o Brasil estavam alcançando. Suas inovações tecnológicas e suas obras de arte eram consideradas equiparáveis a de países do primeiro mundo, sempre a medida de sucesso no Brasil. “Com essas obras, cujos padrões foram fixados nos mais altos níveis, a engenharia paulista do setor rodoviário atingiu um grau elevado de maturidade, equivalente ao dos países de tecnologia mais desenvolvida” (REIS, 2010, p. 148).

Investir em rodovias significava investir em progresso, exibindo o crescimento do estado e do país. Justificava, assim, o endividamento público através de vultosos empréstimos internacionais, utilizados para viabilizar a implantação dessas rodovias. Justificava a fundação, em 1969, da Desenvolvimento Rodoviário S/A (DERSA), empresa de economia mista cujo acionista majoritário é o estado de São Paulo e responsável pela abertura das rodovias Imigrantes, Bandeirantes e Trabalhadores (atual Ayrton Senna) e, alguns anos depois, pela implementação do Rodoanel.

A implantação de rodovias tinha, portanto, destaque nas ações do governo estadual e eram consideradas estratégicas para o desenvolvimento do estado, tendo influenciado profundas mudanças com relação ao desenvolvimento do interior paulista. Foram construídos, entre a década de 1960 e 1980, novos eixos transversais que interligavam diferentes regiões do estado entre si e investiu-se bastante, depois de 1980, na pavimentação de estradas vicinais para integrar propriedades rurais ao sistema de rodovias pavimentadas (REIS, 2010, p. 22). Mais uma vez, as intervenções do estado abriam novas frentes de expansão do território e de valorização de terras e atendiam a interesses particulares, apontando para a continuidade do padrão de entrelaçamento entre esse tipo de investimento e interesses imobiliários estabelecido desde a época da construção de ferrovias, como abordado anteriormente.

Com as grandes rodovias, abriram-se oportunidades para a valorização das terras rurais e para o mercado imobiliário urbano. Este assumiu características capitalistas mais complexas e diferenciadas, seguindo padrões dos países mais industrializados, mas sem perder suas características particulares, de caráter patrimonialista, de uma constante relação entre atividades econômicas privadas e as ações do Estado, principalmente no que se

refere a grandes obras. (...) a história do desenvolvimento de São Paulo é, sobretudo, a da produção do seu território como uma forma de riqueza: da apropriação das terras devolutas à implantação do sistema de transportes, ao parcelamento e venda das terras, à construção e equipamento das cidades com seus serviços (inclusive apropriação e venda de seus terrenos) (REIS, 2010, p. 13).

Outra mudança propiciada pela implantação de rodovias foi o deslocamento de indústrias antes situadas na capital para outros municípios da RMSP, como já mencionado, e também para o interior do estado ao longo das rodovias, facilitando assim o processo de desconcentração industrial pelo qual a região passou a partir da década de 1970 (NOBRE, 2011, p. 348; CAIADO, 2000, p. 246). Essa desconcentração, contudo, não alterou o poder de polarização da cidade de São Paulo ou da RMSP, que continuaram a sediar parte significativa do controle da produção, os principais serviços auxiliares a esse controle e um poderoso mercado consumidor (NOBRE, 2011, p. 348). Na realidade, parece haver apenas uma reconfiguração espacial das indústrias e constituindo uma região macrometropolitana num raio de 100km a partir de São Paulo. Assim, embora muitas indústrias tenham deixado de ter suas plantas localizadas dentro da região metropolitana, isso não significou uma redução da importância nacional e regional de RMSP nem uma diminuição significativa de fluxos entre a região e outras partes do estado e do país.

Isso também é verdadeiro para a polarização exercida pelo município-sede no plano intra-metropolitano, o qual também teve seu papel transformado e nem por isso deixou de exercer seu enorme poder de atração. Ao contrário, de acordo com Nobre (2011, p. 352), a região do Centro Expandido de São Paulo continuou, nas últimas décadas, concentrando grande parte dos empregos da RMSP – em 2008, 65% deles ainda estariam concentrados naquela região da cidade. Baseado em mapeamento realizado pela Pesquisa Origem Destino da Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô – que traz a evolução da distribuição de empregos na RMSP entre 1997 e 2007, o autor demonstra que a maior densidade de empregos se encontra no Centro Expandido de São Paulo e que essa densidade vai diminuindo, em perfeito degrade, conforme se caminha em direção às áreas metropolitanas periféricas. Nessa evolução, também fica claro como eixos viários/rodoviários continuam a

organizar a concentração de empregos, a exemplo das marginais Tietê e Pinheiros e da rodovia Castello Branco.

Sob outro ângulo, Aranha (2005, p. 99) demonstra a mesma reiteração da polarização do município-sede através da análise da mobilidade pendular na Região Metropolitana de São Paulo. A partir de dados do Censo 2000 e da Fundação Seade, demonstra que na década de 1990 mais de 590 mil habitantes de outros municípios da RMSP estudavam ou, principalmente, trabalhavam em São Paulo e, portanto, se deslocavam diariamente para a cidade, o que correspondia a mais de 58% das viagens intra-metropolitanas realizadas cotidianamente a partir dos outros 38 municípios da RMSP.

A intensa mobilidade em direção ao Município de São Paulo, e, em contrapartida a saída de trajetos com menor intensidade para toda área metropolitana reforça a idéia de que São Paulo exerce uma importante centralidade na metrópole, processo esse que se traduz não apenas do ponto de vista da oferta de emprego e da disponibilidade de serviços na área de educação – para não se falar nos equipamentos e instituições de saúde, de cultura, hotéis e restaurantes, etc. – mas também com o fato do município estar interligado por um importante sistema viário e de ferrovia orientado para praticamente todas as direções da área metropolitana (ARANHA, 2005, p. 101).

A dinâmica pendular metropolitana, contudo, não estaria restrita à cidade de São Paulo, sendo possível identificar, segundo o autor, outras cinco subáreas – o ABC Paulista, o Oeste, o Sudoeste, o Leste e o Norte metropolitanos – que, de forma secundária, atraem e concentram temporariamente população em seus municípios. A principal conclusão a que o autor chega é que os deslocamentos intra-metropolitanos, a partir da década de 1990, se generalizam em todos os municípios. Municípios tradicionalmente tidos como industriais e, portanto, polos de atração passam também a ser pontos de partida para pessoas que trabalham em outros municípios. Já os municípios tidos como “dormitório”, por outro lado, passam empregar residentes de outros municípios da RMSP. Para o autor, essa crescente generalização de deslocamentos populacionais, independentemente de funções, distâncias e volumes, estaria naquela época já indicando uma tendência segundo a qual “tanto a compensação e a complementaridade do mercado de trabalho, por um lado, quanto a seletividade, por outro, fazem dos

deslocamentos pendulares um importante fator no processo de estruturação do espaço urbano metropolitano” (ARANHA, 2005, p. 108).

Reitera-se, portanto, a força dos eixos de mobilidade/acessibilidade da Região Metropolitana de São Paulo como indutores do processo de expansão territorial e como organizadores da dinâmica metropolitana. No entanto, as condições de circulação vivenciadas nas últimas décadas pela população da RMSP apontam que este sistema de mobilidade/acessibilidade nunca esteve realmente bem equacionado.

O crescimento populacional e a expansão horizontal contínua e ininterrupta vivida pela RMSP, a histórica concentração de serviços e empregos no município-sede, a consolidação do transporte sobre rodas como matriz dos sistema de transportes, a progressiva popularização do automóvel e os investimentos insuficientes em transportes públicos de massa contribuíram para que a situação de mobilidade da região e, principalmente, da capital se deteriorasse de modo vertiginoso durante a segunda metade do século XX. A problemática da mobilidade, contudo, era, e continua sendo, reduzida à questão do trânsito apenas, como apontam Rolnik e Klintowitz (2011, p. 91), e a resposta pública a essa questão durante esse período concentrou-se em obras viárias e no fortalecimento do transporte sobre rodas, principalmente até 1970.

Na década de 1960, a cidade já contava com quatro milhões de habitantes e cerca de 500 mil veículos; a expansão horizontal atingia a escala metropolitana, e nesse contexto a questão do trânsito passa a se configurar de outra forma, com o significativo aumento da visibilidade pública do problema, crescentes pressões e maior atuação do Estado, deixando de ser um assunto pitoresco do dia a dia para ir se transformando lentamente em questão “público-coletiva”. E é justamente a partir de 1960 que o sistema viário principal vai ser ampliado significativamente, ganhando uma estrutura com nível crescente de integração, abrangendo toda a região central da mancha urbana (ROLNIK & KLINTOWITZ, 2011, p. 94).

Com novas roupagens, o Plano de Avenidas prossegue, de forma vagarosa e intermitente, orientando os investimentos públicos no desenvolvimento da estrutura viária. No início dos anos 60, inclusive, Prestes Maia assume novamente a Prefeitura, em seu terceiro mandato, dando continuidade ao seu plano para estruturação viária da cidade. Foi a época da conclusão da segunda perimetral, da construção de algumas das principais

radiais (Rubem Berta, Radial Leste etc.) e do início da implantação do pequeno anel rodoviário, formado pelas marginais Tietê e Pinheiros, já na escala proposta anos antes por Robert Moses (REIS, 2004, p. 215). Ainda que apenas temporariamente (como é facilmente constatado hoje), essas vias desafogaram parcialmente o trânsito do obsoleto sistema viário e de transportes da capital, estruturando externamente ao centro uma parte do tráfego de automóveis e caminhões. Obviamente, a melhoria da mobilidade/acessibilidade da região através da implantação dessas vias foi seguida de uma valorização e de um adensamento das suas áreas de influência, gerando por sua vez uma maior circulação de veículos e, em alguns anos, uma saturação do novo sistema.

Tanto Prestes Maia quanto outros políticos que estiveram à frente do governo municipal na época – Faria Lima (1967/68), Paulo Maluf e Figueiredo Ferraz (1970/73) e Olavo Setúbal (1976/78) – fizeram grandes investimentos no sistema viário de São Paulo (VASCONCELLOS, 1999, p. 122). As faixas expressas, entre 1960 e 1980, tiveram um crescimento de 778%, chegando a somar 690 km de extensão em 1980, e as vias arteriais somavam 890 km, ou seja, dez vezes a mais do que no início da década de 1960. Tais investimentos chegaram a representar, entre 1965 e 1970, 27% do orçamento municipal (VASCONCELLOS, 1999, pp. 151-155). Além disso, realizavam-se obras complementares e de melhoria da parte já existente do sistema viário, como o alargamento de avenidas e a construção de dezenas de viadutos e pontes (VASCONCELLOS, 1999, p. 229).

Esse modelo de investimento possibilitou e, ao mesmo tempo, foi estimulado pelo crescimento da frota de automóveis na cidade (que cresceu 14,5% ao ano na década de 1960 e 11,5% na década de 1970), viabilizado pela concentração de renda da classe média no período, que passou a ter acesso facilitado ao automóvel particular (VASCONCELLOS, 1999, p. 233).

Essa nova realidade [crescente motorização da população] agravou consideravelmente os problemas de aglomeração, gerando situações graves de crise das estruturas urbanas. A metrópole não estava preparada para esse crescimento da frota. A motorização da população repercutiu muito diretamente na estrutura metropolitana, contribuindo para a mudança de certos hábitos de consumo e culturais, originando e consolidando novas concentrações comerciais e de atividades terciárias em geral (BÓGUS & PASTERNAK, 2001, p. 2).

Verifica-se, portanto, a hegemonia do transporte sobre rodas, reafirmada tanto pela sua representatividade no universo de viagens realizadas quanto pelos investimentos públicos no sistema viário, os quais ainda reforçavam o modelo radioconcêntrico adotado para a estruturação da cidade e, conseqüentemente, da região.

Contudo, a partir da crise do petróleo de 1973 e da conseqüente disparada dos preços de combustíveis, verifica-se uma diminuição dos investimentos na ampliação de vias, que passam a representar apenas 11% dos gastos municipais, e um aumento dos investimentos públicos em transportes coletivos, que vão representar 19% dos gastos totais. Estes investimentos se dão, sobretudo, na forma de subvenções e aumentos de capital da CMTC e do Metrô.

Se nesse período são aumentados os gastos com transportes públicos, isso não significou uma real melhoria das condições de mobilidade para toda a população. Em primeiro lugar, pelo contínuo crescimento da utilização de automóveis pela classe média, aumentando diuturnamente o tráfego de veículos nas vias. Em segundo, por esses investimentos não terem redundado em reais melhorias aos usuários do sistema de ônibus, que perdia qualidade e velocidade ao longo dos anos (VASCONCELLOS, 1999, pp. 232 -236). Em terceiro, o metrô, por um lado, constituía um investimento alto e consumia grande parte dos recursos públicos para o setor (ROLNIK & KLINTOWITZ, 2011, p. 95), e por outro, representava pouco ante as necessidades globais de deslocamentos e restringia-se apenas a uma pequena porção da cidade.

O início da década de 1990 assiste novamente a uma ascensão dos investimentos no sistema viário de São Paulo. Sob o pretexto de aliviar o trânsito, a gestão de Paulo Maluf realiza obras vultosas – como os túneis sob o rio Pinheiros e sob o Parque do Ibirapuera e a canalização do córrego da Água Espraiada – concentrando até 20,46% do orçamento total do município na então Secretaria de Vias Públicas e deixando uma dívida de mais de R\$ 7 bilhões para seu sucessor. O trânsito, portanto, já servia de justificativa para qualquer projeto e qualquer gasto, mesmo que a obra realizada beneficiasse

apenas o transporte individual – já que os túneis serviam apenas aos automóveis, sendo os ônibus proibidos de neles circularem.

O problema da mobilidade, que já se apresentava há anos, consolidasse, portanto, em definitivo, mas sob os rótulos do “trânsito” e do “congestionamento”. Se esses já eram alvo de alguns comentários e preocupações desde a primeira metade do século XX (MARTINS, 1982), na década de 1980 eles já estão firmados enquanto questões, sendo inclusive rotineiramente tratados pela imprensa – que cristaliza a figura do “congestionamento crônico” como imagem permanente do trânsito paulistano – e servem de legitimação para os mais diversos projetos (VASCONCELLOS, 1999, p. 94).

Antes de encerrar essa subseção, é interessante apontar que os investimentos realizados em infraestrutura urbana, principalmente a viária, continuam, ao longo dessas décadas, a contribuir para interesses privados, principalmente àqueles ligados ao segmento imobiliário. Para Villaça (1998), os investimentos realizados pelas administrações municipais no “quadrante sudoeste” do município de São Paulo seriam um claro exemplo disso. Essa região teria sido eleita pela elite paulistana para sua ocupação, tanto residencial como empresarial, passando a ser prioritária para o capital imobiliário e para investimentos públicos. Situado num patamar analítico mais geral, o autor enxerga nesse processo um dos mecanismos de manutenção de dominação social da elite através da produção do espaço urbano.

Marques e Bichir (2001) fazem importantes refinamentos dessa análise, esmiuçando o real padrão de investimentos públicos em infraestrutura viária e matizando a atuação do poder público municipal entre os anos de 1978 e 1998. Para os autores, existiria uma diferenciação na atuação de diferentes gestões municipais, caracterizada a partir do perfil político-ideológico de cada uma delas. Essa clivagem ideológica – baseada na “existência de preocupações substantivas com questões de justiça social e ações concretas para reduzir as desigualdades” (MARQUES & BICHIR, 2001, p. 30) – permitiria afirmar que, na realidade, seriam as administrações caracterizadas como de direita que claramente concentrariam grandes investimentos viários em áreas

destinadas às classes altas, especialmente nas gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta na década de 1990. Por outro lado, os investimentos realizados em governos de esquerda possuiriam um perfil fortemente distributivos, muito concentrados em territórios caracterizados como de classes baixas.

Portanto, seria importante inserir o componente político-ideológico na análise da atuação pública em termos de investimentos em infraestrutura urbana, tendo em vista que os diferentes padrões de investimento apontam para mais do que apenas a captura da atuação estatal por interesses das classes altas. Como os próprios autores advertem, isso não quer dizer, contudo, que tenha se revertido o padrão de segregação sócio-espacial, tendo em vista que, apesar de investimentos públicos em periferias, “as áreas de classe alta receberam, no conjunto do período, um volume muito expressivo de investimentos” (MARQUES & BICHIR, 2001, p. 27).

Ferreira (2007) demonstra como tais expressivos investimentos estavam intimamente ligados a interesses imobiliários no desenvolvimento da chamada “centralidade terciária” na região da Marginal Pinheiros. Desde a década de 1970, a área começa a ser alvo do interesse de investidores pertencentes à tradicional sociedade paulistana (FERREIRA, 2007, p. 203), que apostavam no potencial imobiliário da região, favorecido por diversos fatores: pela topografia, pela existência de grandes terrenos ainda não explorados, pela proximidade de bairros residenciais de alta renda, pelos valores ainda muito competitivos dos imóveis da região na época e, principalmente, por um bom potencial de acessibilidade (FERREIRA, 2007, p. 199). “Desde o início de sua valorização, a possibilidade de extensão da infraestrutura viária sempre foi o caráter diferenciador da região” (FERREIRA, 2007, p. 200).

Nesse sentido, é apontado pelo autor (2007, p. 203 e segs.) como o desenvolvimento imobiliário depende e, ao mesmo tempo, exige do poder público a implantação da infraestrutura viária na região, favorecida pelas relações estabelecidas entre agentes públicos e privados. Afirma, dessa forma, que

(...) é consensual – e não é exclusividade brasileira – que os procedimentos desses empresários [especuladores imobiliários] dependem sobremaneira dos investimentos públicos feitos na cidade. Entretanto, parece-nos que, no caso de São Paulo, a associação entre as movimentações desses capitalistas e as possibilidades de investimentos públicos são diretamente proporcionais ao grau de imiscuição entre poder público e a iniciativa privada, característica do patrimonialismo da sociedade brasileira. (...) No caso da região da “centralidade terciária” da Marginal Pinheiros, esse fenômeno chegou a patamares nunca vistos anteriormente. Na verdade, desde o início da gestão Paulo Maluf (1993), colocou-se em prática uma intensa movimentação de investimentos públicos para prover, das mais variadas formas, as melhorias necessárias à construção da “centralidade terciária” supostamente demandada pela “cidade-global” (FERREIRA, 2007, p. 203).

Esse seria justamente o caso de Paulo Maluf e empresários do setor imobiliário ligados a ele favorecidos pelo desenvolvimento das Operações Urbanas Faria Lima e Água Espraiada, bem como pela valorização promovida na região pela implantação de grandes obras viárias – túneis sob o Rio Pinheiros e sob o Parque do Ibirapuera, melhoria da Avenida Juscelino Kubitschek, construção da Avenida Água Espraiada, etc. (FERREIRA, 2007, p. 208). Essas obras, que consumiram parte considerável do orçamento municipal do período, refletiriam, portanto, novamente o direcionamento da ação pública à viabilização de novas frentes de negócios imobiliários e/ou ampliação daquelas já existentes.

Para Villaça (2011), esse também seria o significado da implementação do Rodoanel, cujos objetivos incluem o proclamado alívio do tráfego especialmente do quadrante sudoeste. Em muitas reportagens de jornais, principalmente aquelas veiculadas na época da finalização e inauguração do Trecho Sul, é sempre destacado o potencial do projeto de desafogar o tráfego de grandes vias da área – Marginal Pinheiros, Avenida dos Bandeirantes, etc. Como aponta o autor (2011, pp. 245-257), se por um lado provavelmente o Rodoanel terá pouca influência no trânsito da capital, por outro, ele efetivamente serve, ideologicamente, à manutenção da imagem moderna criada para o quadrante sudoeste da cidade, importante base de sustentação da dinâmica imobiliária da região e, até mesmo, de São Paulo. É fortalecido, dessa forma, o padrão de entrelaçamento entre obras públicas e interesses privados que permeia a história da capital e da própria região metropolitana.

É, portanto, em meio a todo esse contexto – (a) de consolidação do papel polarizador da RMSP e do município-sede dentro dela; (b) de uma estruturação metropolitana baseada na contínua expansão urbana horizontal induzida por eixos de mobilidade/acessibilidade, organizados num modelo radioconcêntrico; (c) de uma situação precária de mobilidade na região; (d) de emergência do trânsito como forte questão a ser enfrentada; (e) de grande atenção por parte do poder público aos investimentos no sistema viário e rodoviário, os quais reforçam o processo de estruturação metropolitana e o seu desenho; (f) de ligação entre esse viés de atuação do poder público e a promoção de interesses privados – que começa a se fomentar, entre o fim da década de 1980 e o início da década de 1990, o processo de definição pela implementação do Rodoanel, objeto principal do próximo capítulo.

1.5 Conclusão

Em toda essa retrospectiva, buscou-se colocar em destaque, propositadamente, o desenvolvimento e a reiteração de um padrão de implantação de infraestruturas viárias e rodoviárias em São Paulo, de maneira a deixar evidente a lógica da formação dos eixos de mobilidade/acessibilidade da atual Região Metropolitana de São Paulo. A análise dessa série histórica deixa claro um caminho percorrido e um papel desempenhado na estruturação do território desde as estradas remanescentes do período colonial, passando pelas estradas de ferro e, finalmente e com mais ênfase, pelas rodovias e grandes avenidas.

Evidencia-se, assim, a conjugação de forças centrípetas e centrífugas que conformaram a metrópole (MEYER, GROSTEIN, & BIDERMAN, 2004, p. 34). Esse duplo movimento – gerado pela expansão do território conjugada à concentração de serviços e atividades urbanas – foi continuamente organizado e induzido por investimentos, ora públicos ora privados, em eixos de mobilidade/acessibilidade historicamente reforçados, cujas raízes mais profundas são encontradas ainda em tempos coloniais.

Não apenas São Paulo nasce estruturada em eixos de comunicação, ou de mobilidade/acessibilidade como vem sendo denominado, mas também cresce com um desenho específico que, aos poucos, configura-se como modelo – um modelo baseado no desenho radioconcêntrico. Estruturado em vias radiais e perimetrais em forma de anel, este padrão foi reiterado na realização de obras públicas desde a parca abertura de ruas e melhoramento de caminhos na vila de São Paulo no período colonial até a implantação de avenidas e rodovias no início do século XXI. Foi também “reeditado *ad nauseam*” (ROLNIK & KLINTOWITZ, 2011, p. 105) através de diversos planos e projetos elaborados para o desenvolvimento da capital e da RMSP. Foi ainda consolidado tanto por investimentos públicos quanto por investimentos privados. Foi, por fim, reafirmado com a decisão pela implementação do Rodoanel durante a gestão de Mário Covas no governo estadual a partir de 1994, como será visto a seguir no segundo capítulo.

2 – O RODOANEL E O GOVERNO DE MÁRIO COVAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Através da evolução do processo de estruturação da cidade de São Paulo e de sua região metropolitana, abordada no capítulo anterior, é possível identificar a construção paulatina de um modelo de mobilidade/acessibilidade. Constituído principalmente pela ação pública, esse modelo baseia-se na perspectiva da expansão ilimitada do tecido urbano, na prioridade dada ao transporte sobre rodas, na contínua ampliação de avenidas e rodovias como eixos indutores da expansão, conjugadas num esquema radioconcêntrico, e no casamento permanente entre a evolução desse modelo e a abertura de novas frentes de negócios para o capital privado.

Favorecido pelo papel regional exercido, primeiramente, pela cidade de São Paulo e, nas últimas décadas, pela sua região metropolitana, esse sistema de mobilidade/acessibilidade vem sendo reafirmado tanto em planos viários, urbanísticos, metropolitanos etc. quanto por projetos e obras implementados pela ação pública. Uma das mais recentes e representativas iniciativas nesse sentido é justamente o Rodoanel, cuja trajetória será abordada neste capítulo.

2.1 – A “lata do lixo” e os fluxos de políticas como instrumentos de análise da trajetória do Rodoanel Mário Covas

Para compreender a lógica que permeia a trajetória de definição e implementação do Rodoanel, serão mobilizados dois modelos analíticos: o modelo proposto por Cohen, March e Olsen (1972) e aquele proposto por Kingdon (1984). Espera-se, com eles, ser possível apontar e entender os

principais fatores e mecanismos que determinaram a entrada em definitivo do Rodoanel na agenda decisória governamental.

O primeiro modelo, conhecido como “garbage can model” ou “modelo da lata de lixo” (COHEN, MARCH, & OLSEN, 1972), foi formulado numa tentativa de explicar situações decisórias que fugiam dos procedimentos esperados pelo paradigma racional de tomada de decisões. Sintetizados por Marques (2013) e por Allison e Zelikow (1999), os modelos que compõe este paradigma induziam a um suposto encadeamento lógico em que objetivos de um ator em resolver determinada situação/problema levam à formulação de um leque de alternativas. Cada uma destas alternativas traz uma gama de consequências, as quais são devidamente ponderadas pelo tomador de decisão, que então escolhe aquela alternativa cujas consequências possibilitam a melhor satisfação de seus objetivos e metas. Para Cohen, March e Olsen (1972), a experiência vivida em organizações demonstrava, muitas vezes, justamente a inexistência desse encadeamento.

Although it may be convenient to imagine that choice opportunities lead first to the generation of decision alternatives, then to an examination of their consequences, then to an evaluation of those consequences in terms of objectives, and finally to a decision, this type of model is often a poor description of what actually happens (COHEN, MARCH, & OLSEN, 1972, p. 02).

Assim, ao contrário do que vinha sendo formulado – problemas levam a soluções, que levam a uma decisão – para os autores essas etapas muitas vezes se superpõem ou podem se encontrar até mesmo invertidas. Além disso, o tomador de decisão tem restrições de diversas naturezas: cognitivas, técnicas, administrativas, operacionais etc. Essas restrições podem desempenhar grande influência no processo de tomada de decisões, tornando-se o gestor consciente delas quando de fato assume, por exemplo, o mandato para o qual foi eleito. Nesse momento, ele fica ciente das condições já existentes, das soluções previamente formuladas e verifica suas possibilidades de atuação.

To understand processes within organizations, one can view a choice opportunity as a garbage can into which various kinds of problems and solutions are dumped by participants as they are generated. (...) In the garbage can model a decision is an outcome or interpretation of several relatively independent streams within an organization (COHEN, MARCH, & OLSEN, 1972, p. 02).

No caso de um governo estadual, seria como se o novo governador, ao assumir sua cadeira, pegasse uma lata de lixo para olhar o que o antecessor deixou, desamassasse os papéis de soluções previamente elaboradas e visse o que poderia efetivamente ser feito diante das restrições que encontra ao assumir o cargo. Não são, portanto, necessariamente os problemas que levam à escolha das soluções, que por sua vez levam às decisões. Soluções existentes também levam à escolha de problemas. Portanto, “o processo de decisão ocorria ao contrário, com os gestores escolhendo o problema a enfrentar em função das capacidades administrativas já instaladas e existentes” (MARQUES, 2013, p. 09).

Subverte-se, dessa forma, o modelo convencional em que a tomada de decisão seria considerada um processo linear, um encadeamento lógico e sequencial, para apontar que, em muitos casos, soluções e problemas nascem dissociados uns dos outros.

A major feature of the garbage can processes is the partial uncoupling of problems and choices. Although decision making is thought of as a process for solving problems, that is often not what happens. Problems are worked upon in the context of some choice, but choices are made only when the shifting combinations of problems, solutions, and decision makers happen to make action possible. Quite commonly this is after problems have left a given choice arena or before they have discovered it (COHEN, MARCH, & OLSEN, 1972, p. 16).

Essa parcial desconexão entre problemas e soluções em termos de políticas é uma das bases do outro modelo, proposto por Kingdon (1984). Para o autor, que explicitamente diz se basear numa versão revisada do modelo de Cohen, March e Olsen (KINGDON, 1984, p. 19), a análise de políticas poderia ser feita a partir da observação da trajetória de três fluxos: o fluxo dos problemas, o fluxo das soluções e o fluxo da política. Tais fluxos seriam independentes e inter-relacionados, cada um possuindo uma dinâmica própria (MARQUES, 2013, p. 16).

O primeiro fluxo, dos problemas, seria aquele que desperta a atenção de agentes públicos e da população para um determinado problema como relevante de ser solucionado em vez de outros, que podem muito bem ser tão ou mais importantes que este. Segundo o autor (KINGDON, 1984, p. 197), o destaque a esse problema em detrimento de outros estaria relacionado

à forma com que o responsável por definir o problema como prioridade tomaria conhecimento acerca dele ou ao processo através do qual uma determinada condição – como o trânsito de uma cidade – se torna um problema. No primeiro caso, podem chamar a atenção de agentes públicos determinados indicadores sobre o problema, eventos que trazem foco para o tema (como desastres, crises, etc.) ou mesmo avaliações, formais ou informais, sobre o andamento de programas/políticas já em andamento. No segundo caso, trata-se do processo através do qual uma condição, até então vista como ordinária, passa a demandar ações no sentido de ser modificada. Todos esses mecanismos são importantes para o reconhecimento de uma determinada condição como um problema a ser solucionado, o que seria essencial para a inclusão de uma política na agenda (KINGDON, 1984, p. 198).

O segundo fluxo, das soluções, estaria relacionado à construção específica de propostas de políticas e seria formado por um processo gradual de acúmulo de conhecimento e concepções entre especialistas de uma determinada área de políticas. Para Kingdon (1984, p. 200), assim como para Cohen, March e Olsen (1972), esses especialistas criariam ideias e propostas independentemente de problemas. Numa analogia à teoria biológica da sopa primordial, o autor afirma que as propostas estariam flutuando soltas e misturadas numa “policy primeval soup”. Nessa sopa, elas se encontrariam umas com as outras, modificando-se e reconfigurando-se a partir de tais encontros, até o momento em que houvesse alguma conexão com outro fluxo que permitisse à ideia ser implementada. O que tornaria menos aleatório esse processo é seria um processo de “seleção natural”, no qual teriam maiores chances de ser implementadas as propostas que cumpram com determinados critérios, como viabilidade técnica e financeira, aceitação pública, etc.

O último fluxo, da política, é determinado por variados acontecimentos próprios do campo político, como resultados de eleições, mudanças no clima político da nação, a organização de grupos de interesses pressionando pela implementação de uma dada demanda, etc. Um ponto que merece ser destacado é a forma de construção de acordos e consensos, segundo o autor (KINGDON, 1984, p. 199), no fluxo da política. Enquanto nos fluxos dos problemas e das soluções essa construção ocorreria principalmente

pela persuasão, no fluxo da política o principal mecanismo seria a negociação/barganha. “In the political stream, participants build consensus by bargaining – trading provisions for support, adding elected officials to coalitions by giving them concessions that they demand (...)” (KINGDON, 1984, p. 199). Como será visto no próximo capítulo, isso se mostrou absolutamente verdadeiro no processo de articulação engendrado entre o governo estadual e as prefeituras da RMSP para obter a anuência destas no licenciamento ambiental.

Embora cada um desses fluxos exista independentemente e possua dinâmica própria, há momentos em que eles convergem.

The separate streams of problems, policies, and politics each have lives of their own. Problems are recognized and defined according to process that are different from the ways that policies are developed or political events unfold. Policy proposals are developed according to their own incentives and selection criteria, whether or not they are solutions to problems or responsive to political considerations. Political events flow along on their own schedule and according to their own rules, whether or not they are related to problems or proposals. But there come times when the three streams are joined. A pressing problem demands attention, for instance, and a policy proposal is coupled to the problem as its solution. Or an event in the political stream, such as a change of administration, calls for different directions. At that point, proposals that fit with that political event, such as initiatives that fit with a new administration’s philosophy, come to the fore and are coupled with the ripe political climate. Similarly, problems that fit are highlighted, and others are neglected (KINGDON, 1984, p. 201).

Haveria, portanto, momentos (ou “janelas”) na dinâmica de cada um dos fluxos que permitiriam mudanças ou inovações em políticas. Para que essas mudanças/inovações efetivamente ocorram, no entanto, seria necessário um alinhamento de janelas de oportunidades nos três fluxos simultaneamente. Conquanto esse alinhamento possa ocorrer também pelo simples acaso, geralmente ele é fruto da ação de um empreendedor de política (“policy entrepreneur”), “que opera em cada um dos fluxos para abrir janelas, construindo o reconhecimento de uma questão social como um problema, incentivando o desenvolvimento de soluções e a promoção de acordos e alianças políticas, assim como alinhando todos esses elementos” (MARQUES, 2013, p. 17). No caso do Rodoanel, esse papel foi desempenhado com destreza pelo governador Mário Covas, como pode ser visto a seguir.

2.2 – A ascensão de Covas ao Governo do Estado e o início de um projeto

Em 1994, Mário Covas é eleito governador do estado de São Paulo. Depois de duas candidaturas consecutivas mal sucedidas – eleição presidencial de 1989 e para governo estadual em 1990 – Covas elegia-se com relativa tranquilidade. Derrotando o candidato do partido que na época ocupava o Palácio dos Bandeirantes (PMDB), sua eleição dá início ao domínio do PSDB, então um partido relativamente novo – fundado apenas 6 anos antes.

Desde sua primeira candidatura pelo partido, Covas já expunha os alicerces do que propagaria como base de ação de seu mandato: uma reforma radical do Estado em diversas frentes.

Hoje, com a aceleração das transformações tecnológicas, geopolíticas e culturais que o mundo está atravessando, a opção é manter-se na vanguarda ou na retaguarda das transformações. É com esse espírito de vanguarda que temos que reformar o Estado no Brasil. Tirá-lo da crise, reformulando suas funções e seu papel. Basta de gastar sem ter dinheiro. (...) Mas o Brasil não precisa apenas de um choque fiscal. Precisa, também, de um choque de capitalismo, um choque de livre iniciativa, sujeita a riscos e não apenas a prêmios. (...) O Estado brasileiro cresceu demasiadamente como produtor direto de bens, mas atrofiou-se nas funções típicas de governo. Vamos privatizar com seriedade e não apenas na retórica. Vamos captar recursos privados para aumentar os investimentos de empresas públicas estratégicas e rentáveis. (COVAS, 1989).

Com severas críticas à corrupção, ao fisiologismo e mesmo à incompetência com que continuava sendo conduzido o país (COVAS, 1989), Mário Covas defendia uma plataforma de alteração do papel desempenhado pelo Estado. Deixava claro também que considerava a crescente degradação da infraestrutura, causada segundo ele pelo esgotamento da capacidade de investimento do Estado, um dos principais gargalos ao crescimento do país (COVAS, 1989). Esse crescimento estava atrelado à ampliação do consumo interno pela população, o qual requereria uma melhoria e uma modernização da infraestrutura. “Nosso povo quer e precisa consumir cada vez mais, o que é natural, necessário e correto. Mas isso, só pode acontecer se aumentarmos, sem parar, máquinas, estradas, hidrelétricas, casas” (COVAS, 1989).

Perdida essa primeira eleição, na qual terminou em quarto lugar, Covas candidatou-se ao governo de São Paulo, pela primeira vez, em 1990, quando terminou em terceiro lugar, e novamente em 1994, quando finalmente conseguiu derrotar o candidato do PMDB, Francisco Rossi, e foi eleito governador. Embora com diferentes matizes e ênfases, ambas campanhas seguiram o mote iniciado na campanha de 1989, de moralização e reforma do Estado e de retomada da sua capacidade de investimentos. Em seus materiais de campanha, assumia, dentre outros, os seguintes compromissos caso saísse vitorioso das urnas: estimular o crescimento da economia do estado, em parceria com a iniciativa privada e municípios; fortalecer o patrimônio de seus habitantes, modernizando sua economia, melhorando e ampliando a infraestrutura e investindo na educação; e administrar com competência, autoridade, sensatez e austeridade (FUNDAÇÃO MÁRIO COVAS, 2009, p. 45).

A trajetória de Covas era parte da busca do PSDB em se estabelecer enquanto partido político, fundado por dissidentes do PMDB por razões ainda em discussão, segundo Guiot (2006). Seja por discordâncias ideológicas, por conflitos relacionados à forma de governo estabelecida pelo grupo dominante do PMDB instalado na presidência àquela época ou pelo descontentamento com o pouco espaço que recebiam do partido dentro do governo, o PSDB nasce e vai buscando se construir no discurso como uma nova alternativa no espectro político-partidário, contrário às práticas políticas tradicionais – marcadas pelo clientelismo, fisiologismo, corrupção, desperdício de recursos públicos etc. Forma-se, portanto, um partido de “quadros com representatividade social vinculado aos grupos de parlamentares, intelectuais e classes médias urbanas atraídos, sobretudo, pelo caráter ‘modernizante’ de suas propostas” (GUIOT, 2006, p. 71).

Covas, como uma de suas principais lideranças, baseia sua atuação nas duas primeiras campanhas justamente nessa linha discursiva. Ele explora fortemente a novidade do partido e, ao mesmo tempo, sua experiência como um político considerado ético e comprometido, que “cumprir suas promessas” e que era capaz de realizar a transformação de que o estado supostamente necessitava. Propõe, assim, inovar em diversas frentes através de três

“revoluções”: uma revolução ética, uma revolução administrativa e uma revolução contra o desperdício (FUNDAÇÃO MÁRIO COVAS, 2009, p. 49).

Em seu discurso de posse como governador, em 1º de janeiro de 1995, reafirma a necessidade de se instalar um novo modelo de estado, que marcaria o fim do modelo de desenvolvimento autárquico e do Estado intervencionista instalado desde a era Vargas. Para ele, esse novo modelo baseava-se em três pilares: uma economia estabilizada e aberta; um Estado indutor do crescimento sustentado e parceiro do setor privado; e uma integração competitiva com a economia internacional.

Vale dizer, temos duas frentes de combate: a primeira consiste em eliminar o descaso burocrático, a ineficiência técnica, o inchaço da máquina, os desperdícios inaceitáveis, a desordem nas finanças; visa a proceder a uma reengenharia do Estado para torná-lo capaz de cumprir suas funções. (...) Vamos reinventar as práticas administrativas, usando formas empresariais de gestão. Vamos **promover parcerias inovadoras com o setor privado** e com o setor das associações voluntárias, delegando a produção de serviços públicos a quem tiver maior competência para fazê-lo. Vamos **priorizar os investimentos com base em critérios de eficiência social e econômica** (COVAS, 1995, grifos nossos).

Na implantação desse novo modelo, Covas afirmava ainda que o estado de São Paulo tinha um papel central a desempenhar, sendo importante que fosse resgatada a sua dignidade como “estado-líder da federação”. Isso seria alcançado através da recuperação “do dinamismo econômico que sempre fez de São Paulo uma alavanca do desenvolvimento brasileiro”, devolvendo ao estado o “seu lugar de direito” (COVAS, 1995).

Desde a década de 1970, a economia paulista vinha sofrendo com a crise da economia nacional associada ao fim do período do “milagre econômico” (CAIADO, 2000, p. 239). A dinâmica econômica instável do período foi marcada por grandes surtos inflacionários, pelo fracasso de diversos planos econômicos e períodos de recessão. Por concentrar na época setores mais complexos da estrutura produtiva do país, como os responsáveis pela produção de bens duráveis de consumo de maior valor agregado, a economia paulista sofreu mais intensamente o impacto da crise econômica (CAIADO, 2000, p. 240).

A situação naquele período era delicada também no tocante às finanças públicas de São Paulo, que estava altamente endividado. Entre 1987 e 1994, o estado teria entrado em “colapso financeiro”, com déficits elevados, um patrimônio líquido negativo (COVAS, 2001) e um crescimento explosivo da dívida – estimada no início de 1995 em mais de R\$ 70 bilhões, sendo a maior dívida dentre todos os estados (SOARES, 2005, p. 41; FUNDAÇÃO MÁRIO COVAS, 2009, p. 53). Todo esse quadro redundava em sérias restrições orçamentárias para investimentos públicos, os quais, contudo, eram necessários, segundo o próprio Covas, para a retomada do crescimento da economia do estado.

O contexto paulista daquele momento é muito próximo ao descrito por Harvey (2005) quando analisa a transformação da governança urbana, passando do administrativismo ao empreendedorismo. Para o autor, o empreendedorismo emergiu num contexto marcado pela desindustrialização, pelo desemprego disseminado e pelos problemas financeiros vividos por governos tanto nacionais quanto locais, ligados a uma tendência de ascensão do neoconservadorismo e de um forte apelo – mais na teoria do que na prática – à racionalidade do mercado e às privatizações (HARVEY, 2005, p. 168).

Os caminhos traçados pelo Governador para a superação dessa situação eram também semelhantes, embora em escala estadual, ao modelo emergente de empreendedorismo urbano e reforçavam, mais uma vez, as direções que vinham sendo apontadas na plataforma política do PSDB.

Como iremos restaurar as finanças públicas? Através da moralização das práticas de gestão, graças à modernização dos métodos e da informatização dos processos. Sobretudo, pela redução dos custos. Pelo estímulo à dinamização da economia paulista. (...) Pelo financiamento dos investimentos através da concessão de serviços. (COVAS, 1995).

Ao tomar posse do governo do estado, Mário Covas tinha diante de si a tarefa de gerir uma crise orçamentária, dinamizar a economia estadual, realizar investimentos em infraestrutura e, por fim, consolidar a base de seu partido no plano estadual, ao mesmo tempo em que deveria demonstrar ser possível a implementação de uma agenda política, econômica e social que vinha sendo defendida por ele e por seus correligionários.

Sua vitória representou, portanto, uma relevante mudança no fluxo da política (KINGDON, 1984). Segundo aponta o autor (1984, p. 203), a eleição de determinados políticos é uma das principais mudanças com potencial para a abertura de janelas de oportunidade. Como será discutido a seguir, as janelas dos outros fluxos já pareciam abertas nesse momento, tendo sido decisiva a abertura da janela política, com a eleição de Covas, para a consolidação da ideia de implementar o Rodoanel.

2.3 – O Rodoanel como projeto possível e desejável

De acordo com Plínio Assman³, já ao ser empossado, Mário Covas buscava um grande projeto para realizar, algo que pudesse ser considerado uma obra “à altura de São Paulo”. A motivação para isso estaria atrelada à realização de um projeto que constituísse a marca de sua gestão, ou seja, que simbolizasse uma nova forma de gestão pública, eficiente, competente, grandiosa. Ainda segundo Plínio, a sugestão desta obra ser o Rodoanel, teria partido dele e da DERSA para o governador, já que “era a única ideia desse calibre disponível à época”.

O projeto já vinha sendo gestado há décadas. Quando tem início o governo Covas, já existiam diversos estudos anteriores que propunham a construção de um anel viário. Além do Plano de Avenidas de Prestes Maia e da implantação das marginais (Tietê e Pinheiros), mencionados anteriormente, houve estudos realizados pela Emplasa, pela CDHU e pela própria Dersa no final da década de 80 e início da década de 90, como indica o trecho e o quadro abaixo extraídos da Avaliação Ambiental Estratégica (2004) e do Relatório de Impactos Ambientais do Trecho Sul (2004).

(...) cabe destacar que estudos anteriores para a implantação de anéis viários e de vias perimetrais na RMSP remontam à década de 1930, e o projeto do Rodoanel como um todo começou a ser estudado no início da década de 1990 (FESPSP & DERSA, Avaliação Ambiental Estratégica do Rodoanel, 2004a).

³ Ex-Secretário de Transporte do Governo do Estado entre os anos de 1995 e 1997, entrevistado para a pesquisa em duas ocasiões.

Quadro 03 - Estudos de alternativas de traçado		
Estudo	Responsável	Ano
Primeiro Anel Rodoviário	DER	1965
Via Perimetral Metropolitana – VPM	CDHU	1989
Via de Ligação Rodoviária – VIR	DERSA	1991
Rodoanel – estudo de alternativas	DERSA	1992
Rodoanel – estudo de variantes de traçado	DERSA	1992
Rodoanel – estudo de traçado para o trecho entre as Rodovias Castello Branco e Bandeirantes	DERSA	1994
Rodoanel – estudo de traçado alternativo para Serra da Cantareira	DERSA	1994
Fonte: Relatório de Impactos Ambientais do Trecho Sul (FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE SÃO PAULO, 2004b, p. 12).		

Essa ideia estava incluída também nos planos elaborados para a Região Metropolitana de São Paulo, tanto no Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo (PMDI), de 1970, quanto no Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1994/2010 (PMGSP), de 1994. O primeiro propunha a construção de um "Pequeno Anel Rodoviário" (PMDI, p. 17), enquanto o segundo trazia a implantação do "trecho oeste do Rodoanel, entre as rodovias Bandeirantes e Régis Bittencourt" e do "trecho leste do Rodoanel, entre as rodovias Presidente Dutra e Via Anchieta".

À primeira vista, pareceria que a decisão pela construção do Rodoanel estaria simplesmente seguindo ao que vinha sendo determinado pelo planejamento metropolitano há mais de duas décadas, o que não se confirma numa análise mais aprofundada. Em primeiro lugar, pelo fato de que aparentemente os próprios planos, numa espécie de planejamento também pautado pela "lata de lixo", simplesmente incluíram propostas que já vinham sendo reproduzidas para a região ao longo das décadas, vistas no capítulo anterior.

Em segundo lugar, pelo fato de que ambos planos metropolitanos não centravam suas estratégias no transporte de matriz rodoviária individual,

muito menos colocavam o desenvolvimento do anel viário como a principal ação a ser realizada. Ao contrário, deixavam claro que era importante desenvolver/priorizar o transporte coletivo de massa e realizar a diversificação de modais, estimulando o transporte ferroviário, hidroviário, aeroviário, cicloviário, etc.

O PMDI trouxe como diretrizes da política de Circulação e Transportes “a prioridade para o transporte coletivo, a utilização mais intensa do sistema ferroviário para o transporte de massa e o desenvolvimento de um sistema de vias expressas”. Afirma, ainda, que “a prioridade para o transporte coletivo é indispensável, dada a proporção da cidade e levando-se em consideração o desenvolvimento previsto para as próximas décadas, em termos de população e número de veículos. Nenhuma das grandes metrópoles de hoje funciona sem um grande sistema de transporte de massa. Os programas exclusivamente rodoviários não permitem o funcionamento de uma metrópole de 12 milhões de habitantes” (PMDI, 1970, p. 15).

O PMGSP, por outro lado, tem como princípio básico a “procura de ação integrada entre os diversos sistemas e modos de transportes” (PMGSP, 2004, p. 193). Nesse sentido, o plano traz mais de 16 diretrizes e 50 ações propostas concernentes ao desenvolvimento e à integração de outras modalidades de transporte (aeroviário, cicloviário, hidroviário, etc.) e ao transporte coletivo. Dentre aquelas diretrizes que dizem respeito ao transporte rodoviário individual, que são apenas 09, existem 03 que tem como objetivo controlar a utilização desta forma de transporte em vez de estimulá-lo.

Apesar dessa priorização de outras modalidades e do transporte coletivo, o fato é que esses dois planos, juntamente com todos os outros estudos elaborados para a implementação do Rodoanel, formaram um acúmulo institucional sobre a ideia de um anel viário em torno da RMSP. Expressavam a força de uma ideia que persistia há décadas no imaginário técnico e, até mesmo, social, cuja origem estava atrelada à estruturação radioconcêntrica da própria cidade de São Paulo e da sua região metropolitana, demonstrada no capítulo anterior.

Existia, portanto, uma “solução” já consolidada historicamente que podia se conectar com a vontade de Covas de implementar um projeto que constituísse a marca de sua gestão à frente do governo do estado e com outros problemas que existiam à época.

Nesse sentido, a trajetória de definição do projeto aproxima-se daquela sugerida por Cohen, March & Olsen (1972), do “garbage can model”. Ao assumir o governo do estado, Covas – “a decision maker looking for work” (COHEN, MARCH, & OLSEN, 1972, p. 01) – abriu a lata de lixo em busca de algum projeto que pudesse ser executado pela sua gestão e que estivesse “à altura de São Paulo”, deixando sua marca. Como afirma Plínio Assman, “o Rodoanel era a única ideia desse calibre existente à época”, ou seja, seria a única encontrada no lixo que se encaixaria nesse perfil.

A trajetória da ideia também guarda semelhanças com o fluxo das soluções proposto por Kingdon (1984), na medida em que foi uma proposta gestada ao longo de décadas no meio técnico e político, ao estilo da “policy primeval soup” (KINGDON, 1984, p. 200). Teria surgido, portanto, muitos anos antes a partir de propostas anteriores, como aquelas elaboradas por Prestes Maia (1930) e por Moses (1950), que foram sendo incluídas e/ou reconfiguradas em diferentes momentos e arenas – a exemplo dos planos metropolitanos mencionados acima.

Quando Covas assume o governo estadual, a ideia já estaria madura e em ponto de ser implementada, ou seja, a janela do fluxo das soluções estaria aberta naquele momento. Prova disso é um amplo estudo sobre o Rodoanel, divulgado pouquíssimos meses após a entrada dele no Governo, em que já estavam consolidadas as bases do como viria efetivamente a se configurar a rodovia (EMPLASA, DERSA, & SECRETARIA ESTADUAL DE TRANSPORTES, 1995). Um estudo como esse não poderia ter sido feito em tão pouco tempo (aproximadamente 05 meses) numa gestão que teria acabado de se iniciar, demonstrando a maturidade da proposta.

Isso foi potencializado, ainda, pelo fluxo da política. A entrada de Covas no governo estadual significou também o fortalecimento da pauta de transportes nesse âmbito, tendo em vista o próprio perfil do governador,

sempre ligado à área de transportes. Como afirma Kingdon (1984, p. 198), a entrada de novas administrações pode representar importantes mudanças ou continuidades na agenda de políticas, na medida em que a nova gestão tenderá a destacar suas concepções acerca de problemas e propostas, influenciando fortemente no estabelecimento da agenda de políticas.

De fato, a área de transportes foi priorizada por Covas em diversas ocasiões, como demonstra a própria forma com que montou seu secretariado. Seguindo o modelo que prevalecia no Brasil, no qual o Executivo oferece cargos na administração pública a partidos em troca de apoio dos parlamentares destas legendas no Legislativo, o governador também realizou uma distribuição de cargos entre partidos para composição de sua base aliada na Assembleia Legislativa. O cargo relacionado à Secretaria de Transportes, contudo, foi constantemente incluído no que se denomina usualmente de “cota pessoal” do Covas, ou seja, nomeações feitas pelo governador em que este não levou em conta nenhuma indicação específica de partido algum. No conjunto das entrevistas, ficou evidente que o critério utilizado na escolha foi eminentemente pessoal, tendo o governador indicado pessoas em quem confiava (técnica e politicamente) para a função – dois ex-colegas de faculdade (Escola Politécnica da Universidade de São Paulo) ligados, de alguma forma, ao tema dos transportes e com bom trânsito no segmento empresarial.

Somava-se, portanto, ao fato de já haver um significativo acúmulo institucional acerca do Rodoanel, a evidente predileção e, conseqüentemente, priorização da área de transportes pelo governador. Além disso, o projeto oferecia ainda a possibilidade, mais uma vez segundo Assman, de serem desenhadas e alcançadas **três metas** do governador, as quais também podem ser relacionadas aos fluxos propostos por Kingdon (1984).

A **primeira meta** era a realização de uma obra rodoviária, que era “praticamente uma obrigação de todos os governadores de São Paulo à época”, de acordo com Assman. Como já foi abordado no primeiro capítulo, as rodovias, assim como as obras viárias intra-urbanas, foram paulatinamente se reafirmando enquanto símbolos do progresso. Essa associação entre progresso e desenvolvimento rodoviário acabou incrustada no imaginário da

população e na cultura organizacional e política de São Paulo e do país. Cada vez mais, estimulava-se o modelo rodoviário com o objetivo, principalmente, de fortalecer a indústria automobilística, definida então como motor do desenvolvimento industrial nacional e, especialmente, do desenvolvimento industrial paulista. Existe, portanto, uma profunda relação entre expansão rodoviária, fortalecimento da industrialização paulista e a consolidação do culto ao automóvel como sinal de modernidade e progresso (ANELLI, 2011, p. 16).

Além disso, também foi demonstrado no capítulo anterior que o modelo de desenvolvimento do território do estado também foi atrelado ao processo de expansão de rodovias, conectando diferentes regiões e promovendo oportunidades para ampliação do mercado imobiliário. É importante destacar, contudo, que o investimento no Rodoanel diferenciava-se ligeiramente dos investimentos em outras rodovias por articular diretamente, além desses fatores, outra questão para a qual a opinião pública já estava mais do que sensibilizada: o trânsito.

A formação do trânsito enquanto “questão” teria ocorrido, segundo Vasconcellos (1999), muitos anos antes do Rodoanel. Segundo o autor, ela sempre esteve presente na agenda pública desde a entrada do automóvel na cidade. Essa entrada, assim como o intenso processo de modificação pelo qual as cidades tiveram que passar – e ainda passam – para receber o automóvel, fizeram com que o assunto fosse continuamente discutido pela imprensa, por técnicos, por autoridades e pela população em seu cotidiano.

Num primeiro momento, caracterizado pelo autor como a sua “primeira fase” (VASCONCELLOS, 1999, p. 224), a questão do trânsito aparecia de maneira parcial, fragmentada, sendo veiculadas nos jornais da época notícias sobre pequenos conflitos cotidianos e pontuais, relacionados a acidentes e problemas de estacionamento, sem grandes alardes, cobranças ou mesmo propostas. A própria intervenção do Estado estaria, naquele momento, mais restrita aos serviços de registro de veículos e de habilitação de motoristas.

A partir do término da Segunda Guerra Mundial, a questão mudaria de escala e entraria na “segunda fase”, quando a cidade efetivamente

transforma-se em metrópole, havendo grande aumento da população, da frota de veículos e do tecido urbano – ampliando, portanto, as distâncias a serem percorridas diariamente pela população. Paralelamente, a progressiva concentração de atividades no centro de São Paulo tornava cada vez mais críticas as condições de circulação e estacionamento na região. A partir da década de 1960, quando já era possível caracterizar uma situação de crise, é que a questão efetivamente se forma. Isso ocorre principalmente através das

crescentes pressões de vários segmentos sociais ligados ao problema, do aumento significativo da visibilidade pública da mesma, através da imprensa e da atuação do Estado. Nestes anos, o trânsito começa a deixar de ser assunto “pitoresco” do dia-a-dia, para ir se transformando lentamente em questão pública-coletiva (VASCONCELLOS, 1999, p. 225).

Desde então, em que pese a existência de altos e baixos em seu destaque, a questão do trânsito tornou-se uma constante em São Paulo, alvo das mais diversas reportagens, estudos, debates, conversas sociais, etc. Chegou-se ao ponto de, hoje, os telejornais locais apresentarem diariamente, junto com as condições climatológicas, quantos quilômetros de congestionamento são verificados na região naquele momento. O trânsito tornou-se, assim, uma triste e inseparável parte do cotidiano da maioria da população e qualquer ação que possa ser apresentada como mitigadora é vista com bons olhos. O Rodoanel não seria a exceção.

Pelo que se pode perceber na pesquisa, o discurso do alívio do trânsito da região foi um dos principais instrumentos utilizados como forma de angariar legitimidade social para o projeto. Em termos de sustentação política do projeto, essa legitimidade é essencial para que o investimento de bilhões de reais em recursos públicos seja um ponto inquestionável. A mídia, ao longo da trajetória do projeto, constituiu um importante ator na manutenção do trânsito como foco de destaque na formação da imagem do Rodoanel. É interessante mobilizar aqui alguns exemplos de reportagens veiculadas ao longo dos anos em jornais de grande circulação no estado para demonstrar como continuamente se atrela o projeto à redução de congestionamentos na capital e na região metropolitana.

FHC anuncia hoje detalhes do Rodoanel - O rodoanel foi projetado para melhorar o trânsito da capital paulista e de mais 22 municípios (FOLHA DE S. PAULO, 1997).

Enfim o Rodoanel - O rodoanel metropolitano de São Paulo (...) representa uma esperança de melhoria para o trânsito e para a qualidade de vida do paulistano (FOLHA DE S. PAULO, 1998).

Um modelo do caos - A grande idéia que surgiu para atenuar o problema é a construção do rodoanel, a interligação, fora do perímetro urbano de São Paulo, entre as principais rodovias que chegam à cidade (FOLHA DE S. PAULO, 2000).

Rodoanel piora tráfego na marginal Tietê - Projetado para desafogar o trânsito de São Paulo, o rodoanel Mário Covas conseguiu melhorar o trânsito na marginal Pinheiros (FOLHA DE S. PAULO, 2003).

Trecho escolhido terá maior tráfego de veículos, diz Estado - O objetivo é reduzir congestionamentos no trecho urbano e facilitar a circulação de cargas que se dirigem às rodovias paulistas (FOLHA DE S. PAULO, 2005).

Serra aponta Rodoanel e Metrô como saídas para o trânsito de São Paulo - De acordo com o governador, as obras deste anel viário, que desafogará o trânsito na cidade de São Paulo, estão orçadas em R\$ 4 bilhões (...) Para melhorar o trânsito na Capital, Serra acredita que a ajuda do Estado parte da retirada de automóveis e caminhões da cidade. (ESTADO DE S. PAULO, 2008).

Rodoanel deve reduzir 12% do congestionamento de São Paulo - O Trecho Sul do Rodoanel Mário Covas deve diminuir em até 12% os índices de congestionamento em São Paulo, segundo precisão da prefeitura e do governo estadual (ESTADO DE S. PAULO, 2010).

Governo de SP espera novas obras do Rodoanel esse ano - Alckmin ressaltou que (...) "A obra vai melhorar a logística de São Paulo, tendo um grande impacto sob o ponto de vista do trânsito" (ESTADO DE S. PAULO, 2011).

Governo vai retomar projeto de construção do Trecho Norte do Rodoanel - O objetivo é poder aumentar a restrição de caminhões que hoje têm de cruzar a região metropolitana para ir para o interior ou o litoral, o que melhoraria o tráfego em cidades como São Paulo, Guarulhos e ABC (ESTADO DE S. PAULO, 2012).

É emblemático como essas, e também a maioria das inúmeras outras reportagens deixadas de fora dessa seleção, vinculam sempre o Rodoanel à questão do trânsito. Mesmo naquelas matérias em que se questiona se ele efetivamente melhorará o congestionamento da capital, a vinculação do projeto à questão do trânsito é muito mais forte do que ao tema da logística, pouquíssimo explorado tanto pelos meios de comunicação quanto pela fala pública de gestores. Enfoca-se, dessa forma, a questão do trânsito como problemática para gerar uma adesão social a um projeto público extremamente dispendioso.

É importante destacar que existem evidências que denunciam que sequer o trânsito será efetivamente melhorado na região, quanto menos que isso beneficiará a toda a população. A própria Avaliação Ambiental Estratégica do Rodoanel, na qual se baseia a construção dos trechos sul, leste e norte, afirma em suas conclusões que esta melhoria estará principalmente restrita aos usuários diretos da rodovia e que não trará alívio para o tráfego da RMSP.

O Rodoanel também facilitará as viagens de longa distância dos demais veículos na RMSP. Os automóveis e ônibus rodoviários que hoje cruzam a cidade, seja procedentes de outras regiões ou em trânsito de longa distância na RMSP, irão auferir grande economia de tempo no seu trajeto. Todo esse tráfego retirado de dentro da cidade provocará uma melhoria relativa das condições de trânsito no viário metropolitano da RMSP, e benefícios econômicos. **Não se deve esperar, entretanto, que os usuários do viário metropolitano, exceto os usuários diretos do Rodoanel, tenham uma grande percepção de melhora do trânsito no longo prazo. O fato é que a piora gradativa do trânsito na cidade continuará com o aumento da frota. Piorará um pouco menos com o Rodoanel, mas a piora não será evitada por essa intervenção.** Num aspecto, entretanto, o Rodoanel melhorará de modo significativo esse trânsito urbano: será na redução do número de caminhões de grande porte, próprios do transporte de cargas de longa distância, circulando no viário metropolitano (FESPSP & DERSA, 2004a, p. 9.2, grifo nosso).

Conforme já demonstrado anteriormente, o Rodoanel é apenas mais uma etapa de um modelo histórico de eixos de mobilidade/acessibilidade que induziu o processo de estruturação metropolitana. Numa configuração radioconcêntrica, este modelo tem sido constantemente ampliado para, no momento seguinte, mostrar-se saturado, a exemplo das marginais Tietê e Pinheiros. Esse também pode ser o futuro do próprio Rodoanel, conforme aponta estudo do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (2005).

A lógica dos “anéis” de transporte viário é a mesma desde o Plano de Avenidas e a construção das Marginais do Rio Pinheiros e do Rio Tietê foi, em seu tempo, uma solução muito parecida com a que hoje se propõe com o Rodoanel. Em suma, vale observar que, nesse sentido, a proposta do Rodoanel, desvinculada que é de um projeto sistêmico e integrado de transporte para a região metropolitana – tanto de massa como de cargas –, acaba representando a continuidade de uma lógica que coloca a política pública a reboque das problemáticas urbanas, sem oferecer, entretanto, uma solução estruturalmente transformadora. A longo prazo, não seria exagero afirmar que, após o Rodoanel, permanecerão os mesmos princípios que norteiam o crescimento da cidade, e enfrentaremos em algumas décadas a necessidade de construção de mais e mais anéis viários, à medida em que a expansão espraiada e fragmentada da cidade não seja estruturalmente solucionada (LABHAB, 2005, p. 20).

Apesar de questionamentos deste tipo terem sido veiculados pela mídia em algumas ocasiões, principalmente quando a CET questionou algumas conclusões da DERSA a respeito do tema durante a gestão de Marta Suplicy na Prefeitura de São Paulo; predominou a representação do Rodoanel como obra rodoviária que “solucionaria”, “melhoraria” ou “aliviaria” o trânsito da capital. Afinal, a “questão do trânsito” tornava o projeto “mais palatável”, nas palavras de um dos entrevistados pela pesquisa.

A conjugação, portanto, de diversos fatores – representação social da expansão rodoviária, fomento à indústria automobilística, abertura de oportunidades imobiliárias – fazia com que o investimento em rodovias fosse praticamente uma obrigatoriedade para que uma gestão estadual fosse considerada eficiente, tanto pela população quanto por empresários na década de 1990. Essa primeira meta do governador teria ainda mais destaque pelo fato de que, de quebra, o projeto supostamente aliviaria o trânsito de São Paulo, já considerado então um problema socialmente reconhecido (KINGDON, 1984).

A **segunda meta** que poderia ser atingida através da implementação do Rodoanel, nas palavras de Assman, era a de realizar uma espécie de “new deal”, a exemplo da política implementada em países desenvolvidos a partir da depressão dos anos 1930. Nesses países, que contaram com grandes contingentes de desempregados em função da crise instalada no período, os governos procuraram instaurar políticas públicas que gerassem demanda de empregos. A indústria da construção – principalmente o setor da construção pesada – exerceu papel fundamental nisso, tendo sido alçada a uma nova função: a de instrumento de políticas de pleno emprego, sendo uma das principais receitas desse modelo justamente a construção de estradas (CAMPOS, 2012, p. 14).

Nesse diapasão, Covas acreditava que poderia dinamizar a economia do estado através de uma obra de infraestrutura de grande porte, devolvendo a São Paulo o “seu lugar de direito” na economia brasileira, como afirmou em seu discurso de posse (COVAS, 1995). Segundo Assman ainda, Covas considerava fundamental o papel das grandes empreiteiras para o aquecimento da economia, cabendo ao governo estadual estimulá-lo através

da realização de uma obra de vulto como o Rodoanel. Isso era extremamente coerente com o papel tradicionalmente exercido por elas no capitalismo brasileiro.

No desenvolvimento do sistema capitalista brasileiro durante o século XX, houve a formação de um arranjo peculiar composto pelo Estado, pelo capital privado estrangeiro e pelo capital privado nacional. Denominado por Lessa e Dain (1980) de “sagrada aliança”, esse arranjo teria nascido ainda durante a primeira metade do século e seria regulado por duas cláusulas básicas e intocáveis.

A primeira delas implicaria numa divisão da economia brasileira entre esses atores, reservando-se ao capital privado nacional as órbitas nas quais tradicionalmente dominou: a indústria de transformação tradicional (têxtil, movelaria, etc.), o setor bancário, o segmento imobiliário e a indústria da construção (construtoras, empreiteiras, etc.). Ao Estado, caberia a gestão do pacto, a implementação de infraestrutura (energética, de transportes, etc.) e, através de suas empresas públicas, as indústrias de base e bens intermediários; e ao capital privado estrangeiro, outros segmentos industriais. Analisando a história de grandes projetos implementados ao longo de dois séculos, Reis (2010) confirma a importância dos setores da construção civil e imobiliário para o desenvolvimento, no estado de São Paulo, do capital nacional.

As grandes fortunas acumuladas ao longo daquele período [entre início do séc. XIX e a década de 1930] vinham sobretudo a partir de atividades comerciais, financeiras, de transporte e negócios imobiliários, com apropriação, equipamento e parcelamento de terras rurais e urbanas. Necessariamente, tinham a ver com o exercício de funções públicas, com a promoção de obras e serviços públicos, com o direcionamento dos investimentos públicos e privados, do modo que lhes fosse mais conveniente (...) Não se encontram [nos estudos que abordam o desenvolvimento econômico do estado de São Paulo] referências explícitas ao grande setor empresarial urbano que percorria todos os outros: o da construção civil. No entanto, foi um setor que se constituiu muito cedo e se expandiu com extraordinária rapidez e intensidade, com base em capitais nacionais, quando as normas da República lhe abriram espaço. (...) No desenvolvimento, o papel da construção civil é fundamental. (REIS, 2010, p. 12).

A segunda cláusula definia uma regulação atinente à repartição horizontal nos lucros, na qual o capital nacional deveria sempre ter ampla

participação, não podendo ser inferior à das órbitas sob controle do capital estrangeiro. Para Lessa e Dain (1980, p. 261), a manutenção dessa segunda cláusula, fomentada pelo Estado, estaria ligada à reiteração do que denominam “padrões perversos de valorização”. Manter essa alta participação do capital nacional na repartição dos lucros exigiria que obtivessem massas de lucros que ultrapassariam as oportunidades de valorização de seus segmentos. Assim, os “padrões perversos de valorização” – “permissividade com movimentos especulativos, obliquidade patrimonialista, hipervalorização de imóveis urbanos e rurais, inflações seculares, etc.” (LESSA & DAIN, 1980, p. 260) – “não são disfunções do nosso capitalismo, mas dimensões do seu modo de ser. Não são desvios ou equívocos na condução da política econômica, mas um reclamo estrutural desse tipo de capitalismo” (DAIN & LESSA, 1980, p. 262).

Nesse sentido, o Rodoanel representa um *triplo fomento* ao desenvolvimento capitalista fundado nesse pacto, especialmente à expansão de órbitas reservadas ao capital privado nacional, segmentos importantes para o crescimento da economia do país. Primeiramente, ele permitiria o aquecimento das atividades das grandes empreiteiras, que haviam passado por um grande período de baixa em função da queda de investimentos públicos no setor, causada pela crise econômica instalada.

Em segundo lugar, propiciava toda uma nova frente de expansão imobiliária no entorno da Região Metropolitana de São Paulo, repetindo mais uma vez o movimento histórico de valorização e ampliação do mercado imobiliário através da expansão rodoviária. A análise realizada pelo LABHAB (2005) sobre o impacto do Rodoanel no Trecho Oeste foi categórica nesse sentido, pois, para os moradores dos condomínios da Grande São Paulo lindeiros às rodovias interligadas pelo Trecho Oeste, que na sua maioria trabalham na capital, a construção do Rodoanel teria representado uma nova alternativa viária de acesso à cidade de São Paulo, permitindo rotas menos carregadas e maior mobilidade (LABHAB, 2005, p. 71). Isso teria se refletido no incremento da oferta de imóveis em empreendimentos imobiliários nessas regiões, sendo inclusive utilizada a proximidade ao Rodoanel como propaganda de tais empreendimentos (LABHAB, 2005, p. 73). Mais uma vez, a mídia alimenta constantemente esse viés do projeto, sendo farto o material

encontrado em reportagens de jornais que apresentam a valorização imobiliária das regiões afetadas pelo projeto (FOLHA DE S. PAULO, 1998; ESTADO DE S. PAULO, 2004 e 2012).

O Rodoanel representava, ainda do ponto de vista do fomento à economia, um grande investimento do estado em infraestrutura de transportes, sob o proclamado argumento logístico constante nos documentos oficiais. Para Ballou (1993), “a logística empresarial trata de todas as atividades de movimentação e armazenagem, que facilitam o fluxo de produtos desde o ponto de aquisição da matéria-prima até o ponto de consumo final, assim como dos fluxos de informação que colocam os produtos em movimento, com o propósito de providenciar níveis de serviço adequados aos clientes a um custo razoável”.

Como o próprio Covas afirma em seu discurso de posse (COVAS, 1995), a questão da infraestrutura de transportes e de logística a ela associada já eram um gargalo no estado no início da década de 1990. Segundo Braga (2008, p. 69), seria justamente este período que marcaria o surgimento e consolidação da questão logística, do ponto de vista empresarial, no Brasil. Ao mesmo tempo em que as empresas brasileiras começavam a se preocupar e investir em aspectos logísticos, elas passam também a demandar investimentos públicos direcionados ao setor.

Com a proposta de construção do Rodoanel, o governo de São Paulo buscava demonstrar que estava se modernizando e melhorando sua infraestrutura para possibilitar a instalação de novos empreendimentos privados e para facilitar o processo de circulação de produtos pela Região Metropolitana de São Paulo e de escoamento da produção do interior do estado para outras regiões do país, seja através de estradas que saem da capital ou do porto de Santos. Tratava-se, sobretudo no momento em que a região metropolitana de SP sofria os efeitos da desindustrialização, de abrir novas frentes de negócios e dinâmica econômica, atraindo eventualmente as indústrias da nova fase, mas principalmente centrais de distribuição e outras empresas para o estado e para a região.

Com isso, atingiria finalmente a segunda meta que governador esperava alcançar com a implantação do Rodoanel, consubstanciada em um *triplo fomento* à manutenção da “sagrada aliança”: (a) aquecimento do setor da construção pesada e da economia paulista; (b) dinamização do mercado imobiliário através da abertura de uma nova frente de expansão urbana; e (c) fortalecimento da atratividade da região para empresas e indústrias através da melhoria das suas condições de logística.

Antes de apresentar a terceira meta do governador, é importante frisar que as duas primeiras – realização de uma obra rodoviária que aliviaria o trânsito da capital e que, ao mesmo tempo, melhoraria as condições de logística e fomentaria a economia estadual – representam janelas de oportunidade no fluxo dos problemas (KINGDON, 1984). Quando Covas entra no governo estadual, as condições de trânsito, da logística e da economia estadual já eram publicamente debatidas como problemas a serem enfrentados através da intervenção pública. Isso foi, ainda, constantemente reforçado pelo trabalho da mídia, que sempre mobilizou o trânsito como argumento para justificar a realização do projeto e ainda reforçava positivamente o papel deste como indutor de expansão e valorização imobiliária. Assim, as janelas de oportunidades no fluxo dos problemas se encontravam abertas e foram, ao longo de toda trajetória do projeto, alimentadas de forma a manter a legitimidade social necessária à implementação do Rodoanel.

A **terceira meta**, relacionada ao fluxo da política e talvez a mais importante, era constituir uma marca de sua gestão. Não somente uma marca de Covas, liderança política, mas também uma marca do projeto político do PSDB à frente do governo do estado. Covas e o partido, então fundado há poucos anos e em seu primeiro mandato no governo estadual, precisavam demonstrar que sua plataforma de campanha – gestão competente, racional, enxuta, moralizadora, moderna – era viável e compatível com a realização de investimentos.

A área de transportes era, de acordo com Plínio Assman, a que mais requeria atenção e mudanças quando assumiram o governo estadual. Haveria uma máquina inchada, inepta e muito endividada, sendo a Secretaria de

Transportes a principal responsável pela grande dívida que o estado possuía à época. Por outro lado, era a área que oferecia possibilidades concretas de implementar esse novo tipo de gestão, através de uma reengenharia administrativa, na qual se procedeu cortes significativos de pessoal e terceirização de alguns serviços técnicos; de um programa de concessão de rodovias, que auxiliaria no reequilíbrio financeiro da área; e da implantação de projetos em parcerias com a iniciativa privada, como se esperava para o Rodoanel.

O projeto parecia justamente oferecer uma boa oportunidade para colocar em prática esses preceitos, servindo, portanto, de vitrine para Covas e para o PSDB. Esperava-se que a Secretaria de Transportes e a DERSA, com uma equipe reduzida, somente coordenassem o processo, terceirizando a maior parte do trabalho técnico – por vezes, até mesmo o trabalho de gerenciamento e fiscalização. Além das outras várias rodovias transformadas em concessão, previa-se desde o início que o próprio Rodoanel fosse alvo de concessão (EMPLASA, DERSA, & SECRETARIA ESTADUAL DE TRANSPORTES, 1995; EMLASA & DERSA, 2000).

Na realidade, essa concessão seria parte importante da parceria com a iniciativa privada para o financiamento do projeto. Inicialmente, a expectativa do governo era que somente fossem necessários investimentos públicos no primeiro trecho, o qual seria construído para mostrar que todo o projeto era viável. Já nesse trecho, 15% dos recursos viriam de empresas que, em troca, explorariam a concessão do trecho oeste tão logo ele fosse inaugurado. Com o sucesso da construção e da concessão, esperava-se aguçar os interesses de outras empresas que, então, se candidatariam a construir os outros trechos em troca de serem suas concessionárias. Tendo em vista que elas mesmas seriam as principais investidoras, a construção da rodovia teria conseqüentemente custos mais baixos do que o normal. Seguiu-se uma cartilha de fomento a parcerias público-privadas como forma de viabilizar empreendimentos que atrairiam outros investimentos privados, princípio basilar do empreendedorismo urbano (HARVEY, 2005, p. 172).

A implementação desse modelo demonstraria que é possível realizar um grande projeto com poucos recursos públicos e que a parceria entre setores públicos e privados é uma oportunidade muito boa para ambos os lados, além de atestar a competência, a eficiência, a moralidade e outros tantos atributos da gestão estadual de Covas e do PSDB. Nesse sentido, a análise feita por Camargos (1993) sobre a singularidade das grandes obras de engenharia no campo político é acurada, refletindo também o exemplo do Rodoanel.

Mas, especialmente, trata-se de um produto cujo significado vai além das considerações sobre o seu impacto econômico e social. As grandes obras de engenharia não só acrescem o estoque de bens de capital de um país ou contribuem para a melhoria da qualidade de vida da população em geral, como também são “fatos políticos” de dimensão local, regional e nacional. Podemos dizer que as grandes obras públicas conferem legitimidade ao exercício do poder por sua elevada “visibilidade” no conjunto das realizações dos governos. Ao mesmo tempo, conferem a imagem de dinamismo e eficiência aos administradores públicos e governantes, aglutinando uma ampla gama de interesses e envolvendo atores ligados às diversas esferas do poder – local, regional e nacional – bem como as comunidades atingidas por elas. Num nível mais amplo, as grandes obras de engenharia se prestam à afirmação de um projeto de desenvolvimento global, canalizando dividendos políticos imediatos para os governos que as executaram (CAMARGOS, 1993, p. 35).

Nos discursos e notícias relacionadas às obras do Rodoanel, sempre são destacadas as inovações tecnológicas, a grandiosidade da obra, a simbologia do projeto, etc. Ele é sempre “a obra mais importante”, “a maior obra de engenharia”, “um projeto tecnologicamente avançado”, “a maior licitação em andamento” e assim por diante. A engenharia acaba sendo utilizada como prova do progresso e da modernidade do estado, da competência da gestão pública.

Além disso, a realização de um projeto como o Rodoanel – que se consubstancia numa obra que pode ser filmada, fotografada, percorrida, utilizada, etc. – traria diversas oportunidades de dar visibilidade ao governante, corroborando para a imagem do “homem que faz”, do “homem que cumpre com suas promessas” que Covas construía para si, tão importante no contexto de disputas eleitorais, muitas vezes marcadas por quem inaugura mais obras (ROLNIK, 2012). Igualmente seria importante para os atores de outras esferas

(União e Prefeitura de São Paulo) e campos da política, como será visto adiante.

De fato essas oportunidades foram viabilizadas pelo Rodoanel, que se tornou efetivamente um marco da gestão. Isso exigiu, contudo, uma grande carga de investimentos por parte do governo estadual, que iam desde recursos financeiros até concentração de energia de trabalho do próprio governador na coordenação do projeto. Talvez esse tenha sido o grande mérito de Covas em relação ao projeto: seu empenho pessoal para que o Rodoanel saísse do papel. Dessa forma, conquanto não tenha sido propriamente o criador da proposta do Rodoanel, ele atuou de forma bem semelhante ao perfil traçado por Kingdon (1984) para os empreendedores de políticas.

Policy entrepreneurs are people willing to invest their resources in return for future policies they favor. They are motivated by combinations of several things: their straightforward concern about certain problems, their pursuit of such self-serving benefits as protecting or expanding their bureaucracy's budget or claiming credit for accomplishment, their promotion of their policy values, and their simple pleasure in participating. (...) In the pursuit of their own goals, they perform the function for the system of coupling solutions to problems, problems to political forces, and political forces to proposals. The joining of the separate streams described earlier depends heavily on the appearance of the right entrepreneur at the right time (1984, p. 204).

Covas foi, portanto, o grande empreendedor do Rodoanel, reunindo diferentes atores (União, Prefeitura, empresas, mídia, etc.) para a formação de uma coalizão que propiciasse as condições necessárias ao impulso inicial do projeto. Auto-incumbido desse papel e até mesmo em função de sua personalidade, ele fez questão, por exemplo, de pessoalmente coordenar o processo de licenciamento ambiental do Trecho Oeste, tendo sido decisiva, segundo entrevistados, seu empenho e sua presença nas reuniões do CONSEMA para a aprovação do projeto.

Fez questão, também, de tomar para si a tarefa de ir pessoalmente monitorar o andamento do projeto, para ele a “obra por excelência do governo”, segundo Assman. Embora com uma agenda repleta de compromissos, ele constantemente aparecia, segundo vários dos entrevistados, de surpresa para vistoriar o andamento do projeto. Mesmo quando esteve muito doente no final de seu mandato, não deixava de ir monitorar em pessoa o que se passava na

obra e cobrar sua conclusão, dizendo que já estava “mais do que na hora de entregá-la a São Paulo”. Emblemático o depoimento do ex-deputado Arnaldo Madeira para esta pesquisa.

Eu lembro que fui algumas vezes com o Covas fazer inspeção nas obras do Rodoanel, para verificar o ritmo das obras. E realmente o Covas tinha aquilo como seu objetivo central, uma total prioridade. Eu lembro inclusive de uma última viagem que fiz com ele, ele já bem doente, fomos lá de helicóptero. Ele fez questão de descer, olhar, verificar, então eu acho que **a grande figura do Rodoanel foi ele**. Os outros foram executores, foram participantes, faziam a relação com o Governo Federal para conseguir liberar recursos do orçamento federal. Mas **o Rodoanel não teria saído não fosse o empenho pessoal do Mário Covas**, essa é a imagem que eu tenho (grifos nossos).

O governador também se esforçava para fazer com que o projeto fosse noticiado pelos meios de comunicação. Assim, se por um lado fazia muitas vezes visitas de surpresa, por outro, realizou também diversas outras visitas em que fazia questão da ampla cobertura da mídia. Como é comum entre chefes do poder executivo, Covas utilizava essas visitas, e também as inaugurações, como momentos de exposição, de “mostrar serviço” à população e, ao mesmo tempo, para usar em favor da sua imagem a obra que estava sendo implementada. Reafirmava, assim, o “compromisso” da sua gestão com a RMSP, simbolicamente representado pelo Rodoanel, e captava dividendos políticos para si. O projeto é bastante mobilizado em períodos de campanha eleitoral, como pode ser visto na notícia incluída abaixo e em outras coletadas em jornais de grande circulação em São Paulo (FOLHA DE S. PAULO, 2002; ESTADO DE S. PAULO, 2010; ESTADO DE S. PAULO, 2012).

O presidente Fernando Henrique Cardoso inaugura hoje a maior obra rodoviária feita em São Paulo na gestão Covas/Alckmin. (...) **A obra é uma das principais vitrines e, ao mesmo tempo, uma das maiores vidraças do governo tucano**. Vitrine porque tem a sua importância reconhecida por especialistas para facilitar a conexão entre municípios da região metropolitana e para ajudar a ordenar a passagem de caminhões no trecho urbano de São Paulo. Vidraça porque sofreu alterações contratuais que elevaram em 70% os preços pagos às construtoras, porque as melhorias ao trânsito devem ser menores do que a “propaganda” e porque a obra será aberta com algumas “pendências” – falta de passarelas e de iluminação, por exemplo (FOLHA DE S. PAULO, 2002, grifos nossos).

Por ser, além de um projeto de Covas, uma marca da gestão peessedebista em São Paulo, não apenas os governadores mobilizam o Rodoanel para propósitos político-eleitorais. Houve atores que também utilizam

a estratégia de aliar sua imagem ao projeto e outros que, ao contrário, o transformam em vidraça. Exemplos disso serão vistos mais adiante, quando analisado o envolvimento de outras esferas – União e Prefeitura de São Paulo – no projeto.

Ainda sobre a participação de outros atores no projeto e sobre a construção de uma vitrine peessedebista, é interessante notar que, se por um lado, o governo estadual não investiu em qualquer tipo de participação da sociedade em geral para a definição do projeto, por outro, esforçou-se em angariar simpatia da população no momento de sua implementação, como será visto no próxima capítulo na análise das relações estabelecidas entre estado e sociedade civil.

2.4 – Conclusão

Menos lógica e encadeada do que supõem abordagens racionalistas tradicionais, a trajetória de constituição do Rodoanel pautou-se, principalmente, pelas condições políticas, institucionais, urbanísticas e sociais existentes no momento em que Mário Covas assume o governo do estado com a missão de realizar um projeto “à altura de São Paulo”. Embora para alguns ele tenha sido o idealizador do projeto, na realidade desempenhou o papel de empreendedor ou articulador da sua viabilização, aproveitando a existência de janelas de oportunidades e conectando os fluxos de problemas, soluções e política, conforme proposta de Kingdon (1984).

Quando assume a gestão estadual, já existia, portanto, uma janela no fluxo das soluções, tendo em vista que a ideia do Rodoanel vinha sendo debatida e amadurecida no meio técnico e político há muito tempo. Essa solução – encontrada na “lata de lixo” deixada por seus antecessores – já estava inscrita no próprio processo de estruturação metropolitana e vinha sendo constantemente reforçada em planos e projetos elaborados para São Paulo e para sua região metropolitana. Inclusive, nos anos que precederam a entrada de Covas no estado, diversos estudos mais minuciosos – que

envolviam até análise de traçado – haviam sido formulados por agências públicas estaduais, como EMPLASA, DERSA, etc.

No fluxo dos problemas, havia importantes questões formuladas naquele momento que puderam ser conectadas à proposta do Rodoanel. O projeto constituía uma oportunidade de realizar uma obra rodoviária de peso, a qual, além de demonstrar o compromisso do governo com o “progresso” de São Paulo, ainda supostamente aliviaria o trânsito da capital. Oferecia a oportunidade de dinamizar a economia estadual, tanto pela contratação de empreiteiras de obras públicas para sua execução, quanto pela abertura de novas frentes de expansão imobiliária, como pelo potencial do projeto de atrair de novas empresas para a região e mesmo para o estado a partir da melhoria das condições logísticas da região.

Por fim, a entrada de Covas no governo estadual parece ser justamente a mudança necessária à abertura da janela de oportunidade no fluxo da política. Era um administrador comprometido com a área de transportes e com fortes motivações para empreender a realização do projeto, pois pretendia construir algo que deixasse a sua marca e do seu partido no comando do governo estadual e que demonstrasse a viabilidade da realização de investimentos em infraestrutura sob a égide de determinadas propostas de gestão que ele e seu partido defendiam à época. Ainda no fluxo da política, outros fatores também contribuíram para o processo de definição e implementação do Rodoanel, como será visto a seguir na análise das relações travadas entre o estado e outros atores – União, municípios da região, sociedade civil organizada e empresariado.

3. – O RODOANEL E AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO DE SÃO PAULO, UNIÃO, MUNICÍPIOS E SOCIEDADE CIVIL

No primeiro capítulo, foi reconstituído o processo de estruturação metropolitana no qual o Rodoanel se insere e, ao mesmo tempo, reforça, demonstrando os fatores urbanísticos, econômicos, sociais e políticos que propiciaram sua idealização. No segundo, foi apresentado como, por que e por quem esta ideia saiu dos estudos, planos e projetos para se tornar realidade, enfocando o Governo do Estado de São Paulo e Mário Covas como o seu principal empreendedor.

Neste capítulo, o enfoque recai sobre as relações travadas entre governo estadual e os outros atores envolvidos na definição e na implementação do projeto. Cumpre advertir que, pelo fato de ser demasiado longo e complexo, não é possível, dentro do escopo dessa dissertação, abordar a implementação de todos os trechos, até porque a obra ainda não foi concluída. Utilizar-se-á, assim, apenas a implementação dos trechos oeste e sul como objeto de análise das relações travadas entre diferentes atores em um grande projeto urbano como o Rodoanel, com uma ênfase maior no último trecho. Em alguns momentos, entretanto, serão mobilizados dados, fatos ou situações referentes aos trechos leste e norte, quando estritamente necessários à compreensão do conjunto da obra ou à construção dos argumentos que embasam a narrativa.

3.1 – O Rodoanel e as relações entre Estado de São Paulo e outros entes federados: União e municípios da RMSP

Um projeto com a escala e as características do Rodoanel necessariamente envolve articulações entre atores públicos situados em diferentes esferas federativas. Essas relações podem ir desde a simples anuência com a sua implementação até o compartilhamento da sua execução,

passando por diferentes aspectos do projeto – financeiros, urbanísticos, legais, etc. – e diferentes arenas – executivo, legislativo, judiciário.

No caso do Rodoanel, essas relações aparecem logo de início. Conquanto o Governo do Estado tenha sido o principal articulador do projeto e, como já salientado, a sociedade em geral não tenha participado do processo; outros atores públicos ainda foram importantes no processo decisório do Rodoanel. Assim, estavam também ativamente envolvidos, de início, o Governo Federal e a Prefeitura Municipal de São Paulo.

A decisão política de implantação do empreendimento foi tomada pelas três esferas de poder (União, o Estado de São Paulo e a Prefeitura do Município de São Paulo). A Portaria Intergovernamental 001, de 04/02/1997, criou um grupo técnico que (i) ratificou as diretrizes estratégicas do empreendimento; (ii) estabeleceu a prioridade de implantação do Trecho Oeste (entre a Av. Raimundo Pereira Magalhães e a Rodovia Régis Bittencourt), trecho de maior carregamento e com papel estratégico na interligação dos fluxos provenientes do interior do Estado e do sul do País; e (iii) definiu a participação das três esferas de poder nos investimentos necessários à implantação (FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE SÃO PAULO, 2004b, p. 10)

O custeio seria realizado através de um rateio entre os três entes federados, cabendo a cada um deles arcar com diferentes valores. Previa-se, inicialmente que 85% dos recursos seriam públicos (União, estado e município) e 15% investidos pela iniciativa privada. Do montante de recursos públicos, aproximadamente metade caberia ao governo estadual (42%) e o restante seria rateado entre a União e o município, ou seja, 21,5% para cada um. Além disso, a gestão do empreendimento seria realizada por uma comissão formada por técnicos das três esferas de governo, que se reuniriam mensalmente para monitorar a aplicação dos recursos e a própria realização das obras, embora a execução direta estivesse a cargo, principalmente, da Secretaria de Logística e Transportes e da DERSA (Desenvolvimento Rodoviário S.A.), empresa de economia mista vinculada àquela Secretaria.

Embora essa cooperação tenha sido estabelecida a partir de um documento juridicamente vinculante, a análise da trajetória do projeto demonstra grandes mudanças nas relações estabelecidas entre os três entes. Além disso, outros atores públicos vão se envolvendo ao longo do tempo, mesmo que com participações reduzidas ou pontuais, como é o caso das

prefeituras de outros municípios da RMSP além da capital. Essas relações, contudo, gravitam em torno de um ator principal do começo ao fim do período avaliado: o Governo do Estado de São Paulo.

3.2.1 – Relação entre Estado e Municípios

Há que se fazer, inicialmente, uma distinção entre o município de São Paulo e os demais municípios envolvidos com o Rodoanel. Enquanto a maioria dos municípios afetados pelo projeto teve sua participação limitada aos momentos em que formalmente se fazia necessário, no caso do licenciamento ambiental, o primeiro esteve envolvido já no início do processo. Em função de sua importância econômica, política, urbanística e social, São Paulo foi o único município da RMSP chamado a fazer parte do convênio inicial que estabeleceu a cooperação técnica e financeira para a realização do projeto, conforme apresentado acima. Isso, inclusive, foi questionado por vereadores da cidade ao discutirem a aprovação do convênio na Câmara Municipal.

Um ano e dois meses depois de estar tramitando na Câmara de São Paulo, o projeto do Executivo que propõe um convênio para a prefeitura participar com o Estado e a União da construção de um rodoanel na cidade poderá ser vetado pelos vereadores. Só agora os parlamentares encontraram supostas irregularidades no projeto. (...) As recomendações de veto têm razões diferentes: vão do aspecto jurídico para permitir a participação da prefeitura na obra à proposta de discutir a contribuição financeira de outras prefeituras, não apenas a de São Paulo. (...) "Não podemos aviltar os cofres públicos em R\$ 400 milhões sem saber como o dinheiro vai ser devolvido. Se somos sócios, queremos saber para onde vai o dinheiro do pedágio que vai ser cobrado", disse Leite. Na bancada do PT, técnicos não encontraram problemas legais no convênio, mas defendem que seja feita a discussão sobre a participação de outras prefeituras na obra (FOLHA DE S. PAULO, 1999).

A Prefeitura de São Paulo, no entanto, nunca chegou realmente a participar do projeto nem, sequer, honrou o financiamento prometido. Por um lado, a situação financeira do município naquela época era extremamente delicada, com um enorme endividamento. Por outro, a capital era governada na época por Celso Pitta, pertencente ao grupo político de Paulo Maluf (reunido dentro do PPB – Partido Progressista Brasileiro – naquele momento), e que tinha como principal projeto para área de transportes o “Fura-Fila”, uma linha expressa de veículo leve sobre pneus.

Gestado ainda durante o mandato de Paulo Maluf, em 1995, esse projeto foi um dos carros-chefes da campanha de Pitta à prefeitura e se localizava exclusivamente dentro do território do município. Investir nele significava, portanto, investir no fortalecimento de uma obra que gerava visibilidade exclusivamente para a prefeitura e seu grupo político, muito mais estratégico do que investir recursos, já extremamente escassos, numa obra que era uma proposta gestada pelo governo estadual e em que ainda se dividiria a atenção com o governo federal.

É interessante notar que, mesmo assim, o Rodoanel pautou um episódio curioso durante as eleições municipais de São Paulo em 2000, quando houve uma disputa pela “paternidade” do projeto, encabeçada por Paulo Maluf. O então candidato à prefeitura pelo PPB afirmava que o projeto havia sido gestado por ele, enquanto governador do estado entre os anos de 1979 e 1982, gerando réplicas de técnicos da DERSA, que obviamente defendiam a originalidade do projeto.

O candidato do PPB à prefeitura paulistana, Paulo Maluf, citou ontem o Rodoanel como sendo um projeto de autoria dele, o que a Dersa (Desenvolvimento Rodoviário S/A) contesta. "O Rodoanel é um projeto do Paulo Maluf. Eu só lamento que a obra esteja sendo realizada com tanto atraso, afinal, Mário Covas (governador de SP) está há seis anos aí", afirmou Maluf. (...) Engenheiro da Dersa há 24 anos, Paulo Roberto Marufuji afirmou que o projeto do Rodoanel começou em 1991, na gestão do então governador, Luiz Antônio Fleury Filho (91-94). Naquela época, Maluf não ocupava nenhum cargo público. "Houve um outro projeto, chamado Anel Viário Metropolitano, que começou em 1976 e foi concluído em 1985. O pepebista pode ter participado dele quando foi governador. Mas esse projeto também não foi de Maluf", disse o engenheiro. Marufuji afirmou que o projeto do Rodoanel é novo. "O projeto antigo (do Anel Viário Metropolitano) é de menor porte. Era um projeto de vias expressas, que incluía as marginais Tietê e Pinheiros. O Rodoanel, por sua vez, está projetado para interligar as rodovias paulistas, sem passar pela cidade." (...) A assessoria de imprensa de Paulo Maluf afirmou ontem que, apesar de o traçado original do projeto que previa a construção do anel viário ter sido alterado, a idéia do Rodoanel nasceu com o pepebista, quando era governador de São Paulo. O assessor Adilson Laranjeira afirmou que Maluf ficou "profundamente irritado" por colocarem em dúvida a existência do projeto. "O estudo foi feito por técnicos da Dersa quando Maluf era governador de São Paulo. O traçado foi alterado, mas o projeto nasceu do grande anel viário, que é da época de Maluf", afirmou Laranjeira. (FOLHA DE S. PAULO, 2000).

A tentativa de Maluf visava trazer para si o mérito de tê-lo idealizado e, ao mesmo tempo, desqualificar a gestão do PSDB, atingindo assim Geraldo

Alckmin, que, segundo as pesquisas, se encontrava empatado em segundo lugar com Maluf. Mesmo sem que a gestão do PPB à frente de São Paulo houvesse investido qualquer recurso, o seu candidato buscava capitalizar dividendos da obra a seu favor.

A réplica feita por integrantes do governo e do PSDB sempre que surgiram críticas feitas por Maluf ao Rodoanel centravam-se no descumprimento do acordo pela Prefeitura de São Paulo, que nunca haveria repassado os recursos prometidos por Celso Pitta. Ainda aproveitavam a oportunidade e afirmavam que a gestão do projeto estava sendo extremamente competente, tendo em vista que o valor do Rodoanel por quilômetro era extremamente baixo se comparado ao valor de obras executadas pelas gestões do PPB na PMSP.

Durante os anos em que Marta Suplicy, filiada ao PT, esteve à frente do poder executivo municipal, o padrão de troca de críticas entre governo do estado e prefeitura de São Paulo se manteve. Contudo, as críticas formuladas publicamente pelo município, através de meios de comunicação, possuíam um viés mais técnico. Em diversas reportagens em que se abordava o Rodoanel, técnicos da Secretaria Municipal de Transportes e da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), empresa de economia mista com capital majoritário da PMSP que regula o tráfego na capital, afirmaram por diversas vezes que o Rodoanel não estaria descongestionando o tráfego da cidade e que, em algumas regiões, como no Butantã e na Marginal Tietê, o projeto teria inclusive contribuído para a piora da situação, tudo baseado em análises e estudos realizados por esses órgãos (FOLHA DE S. PAULO, 2002; FOLHA DE S. PAULO, 2003).

Segundo o gerente de Planejamento da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), Ronaldo Tonobohn, estudos indicam que a execução do Trecho Sul vai atrair mais trânsito para a Marginal do Tietê. "Ela vai fazer o papel do Trecho Norte, que nem tem previsão de quando será executado." Haveria melhora só na Marginal do Pinheiros. Na zona leste, a extensão da Avenida Jacu-Pêssego deve, a princípio, funcionar como Trecho Leste do Rodoanel. Outra preocupação da CET foi a descoberta recente de que há terrenos preservados para abrigar praças de pedágio, apesar da promessa do Estado de que isso não vai ocorrer na atual gestão. "Tem rabo e focinho de porco, mas não é porco", ironiza Tonobohn. "O pedágio vai inibir o uso." Segundo a CET, 200 mil caminhões circulam pela cidade por dia - 120 mil passam pelas Marginais e 80 mil chegam por

rodovias. "Apenas 15 mil são de passagem e seriam absorvidos pelo Rodoanel, sem pedágio, claro", diz Tonobohn (RODOANEL MUDOU, VIROU CORREDOR DE EXPORTAÇÃO, ESP, 11/07/04).

Ainda sob a gestão de Marta Suplicy, a prefeitura de São Paulo teve participação destacada durante o processo de licenciamento dos novos trechos – Sul, Leste e Oeste – que depois restringiu-se apenas ao Trecho Sul, como será explicado à frente. Segundo entrevistados pertencentes à sociedade civil organizada, a Secretaria do Verde também adotou uma postura crítica ao projeto no período, tendo, inclusive, se aliado em algumas ocasiões às entidades ambientalistas para formulação e defesa de determinadas propostas/alternativas, caso do estudo “Subsídios técnicos para a elaboração do parecer sobre Impactos Ambientais e Medidas Mitigadoras e Compensatórias do Trecho Sul do Rodoanel Mário Covas”. Nesse documento, o ISA e a Secretaria do Verde fornecem importantes subsídios técnicos para a elaboração de parecer sobre impactos ambientais e medidas mitigadoras e compensatórias do Trecho Sul. Diferentemente das outras prefeituras e secretarias, a SVMA possuía uma estrutura consolidada e um acúmulo institucional que permitiu uma intervenção mais qualificada e uma relevante capacidade de formulação.

Convém destacar, ainda, que a prefeitura permaneceu, durante esta gestão, sem repassar recursos para a implementação do projeto, sob a alegação de que teria encontrado o município sem recursos e extremamente endividado. O governo do estado utilizou-se exatamente dessa postura para novamente rebater as críticas feitas, afirmando que se o Rodoanel havia intensificado o trânsito em alguns casos era devido ao fato de que ainda não estava finalizado e que isto estaria relacionado, em boa medida, ao descumprimento do acordo por parte da PMSP, que não repassava verbas para sua implementação.

A postura crítica sobre o projeto se alterou com a entrada de José Serra na prefeitura em 2005 e com Gilberto Kassab a partir de 2006. Mesmo assim, mais uma vez a PMSP não repassou qualquer recurso. Embora Kassab tenha prometido em sua campanha de reeleição em 2008 que contribuiria com mais de R\$ 300 milhões ao longo de seu novo mandato, até o final de 2012 a meta sequer havia sido iniciada, não sendo possível encontrar qualquer

repassa da PMSP ao governo estadual para o projeto. Os próprios meios de comunicação noticiaram esse fato em diversas reportagens, tendo inclusive atribuído esse quebra da promessa com o cumprimento de outra meta de campanha: a manutenção do valor da tarifa de ônibus na cidade durante três anos. Para que isso fosse possível, o prefeito estaria, já em 2009, remanejando recursos previamente destinados ao Rodoanel para o pagamento de subsídios às empresas de ônibus.

O prefeito de São Paulo, Gilberto Kassab (DEM), retirou ontem mais R\$ 38 milhões que seriam destinados às obras do Rodoanel e os remanejou como subsídio às empresas de ônibus. Ao todo, o prefeito já concedeu R\$ 721 milhões em subsídios, mais da metade do orçamento destinado a investimentos da Secretaria Municipal de Transportes. O pagamento dessas compensações é o motivo pelo qual a tarifa de ônibus paulistana permanece em R\$ 2,30 desde novembro de 2006. A manutenção do preço da passagem por mais de três anos é uma das bandeiras do prefeito. (...) No início do mês, o governo já havia transferido R\$ 25 milhões do Rodoanel para as viagens. Nenhum centavo dos R\$ 300 milhões reservados pelo prefeito no Orçamento de 2009 para ajudar a acelerar a obra viária foi gasto nessa finalidade (KASSAB DÁ MAIS R\$ 38 MILHÕES DO RODOANEL PARA VIAÇÕES, ESP, 20/11/09).

Com relação aos outros municípios da RMSP, nunca foi esperada uma contrapartida financeira. Ao contrário, os próprios municípios afetados viam no Rodoanel uma possibilidade de realizar investimentos em infraestrutura urbana no seu território sem que fosse necessário desembolsarem recursos, além do fato de o projeto, por si só, representar um estímulo às suas dinâmicas imobiliária e econômica das cidades que atravessava.

Nesse sentido, a postura generalizada dentre eles foi de apoio ao projeto, nunca de rechaçá-lo, como ficou evidente ao longo do processo de licenciamento ambiental. Segundo todos os entrevistados, os governos municipais não teriam tido um papel realmente relevante no licenciamento, o qual ficou marcado pela polarização do debate entre Estado e sociedade civil. Mesmo assim, essa teria sido a arena em que tiveram maior participação e na qual tiveram a oportunidade de, em troca de sua anuência ao projeto, obter contrapartidas sob a forma de medidas compensatórias.

Para o governo estadual, as medidas compensatórias solicitadas e outros pedidos dos municípios faziam parte das negociações já esperadas em

função da magnitude do projeto e não teriam causado grandes empecilhos à sua execução. As negociações teriam sido centralizadas pela Secretaria de Transportes, principalmente pelo Secretário e Secretário-Adjunto, e pela DERSA, tendo sido envolvido, somente em alguns casos, o Governador e seu gabinete, quando se tratava de decisões políticas mais delicadas.

Um exemplo disso teria sido a solicitação, por parte do prefeito de Santo André, Celso Daniel (PT), ao então Secretário de Transportes, Michael Zeitlin (de quem era colega de docência na Fundação Getúlio Vargas), para que o traçado do Trecho Sul incluísse o município, o que não estava previsto no projeto original. Segundo Zeitlin, tal decisão teria sido tomada em conjunto com o governador, pois se tratava de uma solicitação que acarretaria o aumento dos custos do novo trecho e, ainda por cima, era proveniente de uma liderança política de partido que não compunha a base aliada do governo. De resto, as outras negociações travadas entre estado e municípios eram conduzidas ordinariamente pelo Secretário e pela direção e corpo técnico da DERSA, que recebiam as propostas dos municípios e determinavam se seriam ou não atendidas. O governo estadual possuía, portanto, completo controle sobre o processo, enquanto os municípios quase não possuíam ingerência e detinham uma pequena margem de negociação.

Para aumentar o seu poder de barganha, os municípios teriam apresentado alguns questionamentos ao projeto, tendo sido os municípios mais ativos aqueles que compõem a região do ABC (principalmente Santo André, São Bernardo do Campo, Mauá e Ribeirão Pires). Estes municípios agiram tanto integradamente, através de ações e posicionamentos do Consórcio Intermunicipal e da Câmara Regional do ABC, quanto individualmente. Em sua maioria, os questionamentos levantados relacionavam-se a aspectos ambientais, a remoções ensejadas pelo projeto e a medidas compensatórias requeridas pelos municípios.

A Prefeitura e a Câmara de Vereadores de Santo André, por exemplo, apresentaram preocupações relativas aos seus impactos ambientais e sociais – principalmente sobre o Parque Ambiental Pedroso e sobre as remoções ensejadas – realizando alguns debates públicos e audiências no

município e dando declarações à imprensa sobre a preocupação do município com os temas durante o período de licenciamento. Em algumas ocasiões demonstrou-se também preocupada com o impacto da obra sobre o trânsito da cidade, alegando que os estudos apresentados pelo governo estadual apresentavam estimativa imprecisa da quantidade de veículos comuns e de carga que seriam direcionados para as ruas do município com o Rodoanel.

A prefeitura de São Bernardo chegou a elaborar e apresentar formalmente ao governo estadual propostas de alternativas para o traçado estipulado pela Dersa em seu território, a qual incluía um novo acesso à rodovia no município e solicitava a realização de obras complementares ao empreendimento no sistema viário municipal.

Moradores do bairro Areião, Jardim Jussara e Parque Imigrantes, em São Bernardo, interditaram uma pista na via Anchieta por cerca de uma hora e meia na manhã de quarta, entre os Kms 28 e 24, além de atravessar a rua Marechal Deodoro a pé, em passeata até a Câmara dos Vereadores. **O protesto – que segundo os organizadores reuniu cerca de 500 pessoas – foi contra a sugestão de traçado apresentada pela Prefeitura à Dersa** (Desenvolvimento Rodoviário S/A) para o Rodoanel. (...) Em fevereiro, numa audiência pública na cidade para discutir a construção da estrada, a Prefeitura sugeriu a alteração de traçado em três pontos. Entre os Kms 27 e 28, a administração propôs que a Dersa deslocasse o traçado para o norte. Pela proposta do governo do Estado, o Rodoanel passaria sobre a Vila Lulaldo, Jardim Santos Dumont e Areião e, pela proposta da Prefeitura, sobre o Jardim Jussara, Areião, Parque dos Estudantes e favela da Sabesp. Segundo o secretário de Habitação e Meio Ambiente de São Bernardo, Osmar Mendonça, a sugestão da Prefeitura levou em conta dois fatores. “Pedimos a alteração para que a rodovia ficasse distante da represa do ponto onde a Sabesp capta água e também **para permitir que a Dersa dê alternativas de habitação a moradores de núcleos que estão em área de proteção aos mananciais de primeira categoria, que também são áreas de risco**”, disse (DIÁRIO DO GRANDE ABC, 2003, grifos nossos).

Interessante observar que a proposta apresentada pelo executivo de São Bernardo, em vez de contemplar os anseios da população, parece contrariar tais interesses. Ao que foi possível apurar, essa proposta potencialmente aumentaria o número de comunidades e famílias de assentamentos informais atingidas, objetivando eliminar um número maior de assentamentos com recursos do projeto. Obviamente, tal proposta não foi bem acolhida pela população das áreas afetadas.

A Prefeitura de Mauá, por seu lado, além de também apresentar preocupações ambientais e solicitar a implementação de medidas compensatórias, reivindicou a possibilidade de que as cidades participassem ativamente do grupo técnico para a elaboração do projeto executivo da rodovia – que determinaria exatamente por onde o Rodoanel passaria. No caso de Mauá, é curioso observar, o debate sobre a implementação do Rodoanel chegou, inclusive, a ser tema de comentários e declarações de candidatos à prefeitura nas eleições de 2000 e 2004, mostrando a sua relevância para a agenda política da cidade.

Facilitar o acesso a Mauá com ligações ao Rodoanel, à via Anchieta e aos demais municípios do Grande ABC é uma meta em comum no plano de governo para transporte e obras viárias dos candidatos a prefeito Oswaldo Dias (PT), Leonel Damo (PSDB), Cincinato Freire (PL) e Amaury Fioravanti (PTB). Segundo os candidatos, ao melhorar o acesso ao município fica mais fácil atrair empresas e, conseqüentemente, aumentar o desenvolvimento econômico e geração de emprego e renda. (...) Damo afirma que terá o apoio do governo do Estado para colaborar no andamento da obra e agilizar o processo. "Já conversei com o Covas e ele me garantiu que fará a ligação da avenida Papa Joao XXIII com a via Anchieta, em Sao Bernardo. Essa é a vantagem de ser do mesmo partido do governador. Você tem mais acesso e pode exigir mais", afirmou (DIÁRIO DO GRANDE ABC, 2000).

A maioria dos candidatos a prefeito de Mauá promete pressionar o governo federal para apressar as obras do trecho Sul do Rodoanel Mário Covas, cujo traçado prevê o acesso que tornaria a cidade a principal corredor para tráfego de cargas da região e um oásis dentro da caótica logística do Grande ABC, apontada por especialistas como o nó górdio do desenvolvimento econômico local (DIÁRIO DO GRANDE ABC, 2004).

Da mesma forma, Ribeirão Pires apresentou reivindicação semelhante, ampliando a proposta de participação dos municípios ao reivindicar que a integração entre esferas municipais e estadual no caso do Rodoanel envolvesse não apenas a definição do o traçado físico do projeto, mas também o equacionamento de questões relacionadas a habitação, transporte e meio ambiente que dele emergiam.

Em todas as críticas, reivindicações e propostas apresentadas pelos municípios, é possível perceber, contudo, um cuidado com o tom utilizado.

"É preciso deixar claro que a Prefeitura é totalmente a favor do Rodoanel, mas o material apresentado pela Dersa (Desenvolvimento Rodoviário S/A) apresenta falhas" [superintendente de Meio Ambiente de Santo André] (DIÁRIO DO GRANDE ABC, 2003).

“Queremos deixar claro, porém, que ninguém é contra o rodoanel. Mas é preciso que o Consórcio construa um parecer que atenda os interesses de cada município.” [diretor do Departamento de Planejamento Urbano e Ambiental de Mauá] (DIÁRIO DO GRANDE ABC, 2003).

“Queremos deixar bem claro que o Rodoanel é interessante para o município porque, entre outras coisas, irá resolver o problema de tráfego de carga em São Bernardo” [secretário de Obras de São Bernardo] (DIÁRIO DO GRANDE ABC, 2003).

Com essas e outras declarações à imprensa, portanto, os agentes públicos municipais faziam questão de deixar claro que suas posturas não significavam que eram contrários ao empreendimento, mas apenas que contestavam algum ponto ou que pretendiam melhorar algum aspecto, como demonstram os exemplos acima. Segundo Paulo Tromboni, inclusive, essas reivindicações e propostas de alteração apresentadas não possuíam conteúdo substancialmente diverso das propostas originais do estado. Seriam, na realidade, apenas meios de pressionarem o governo estadual a oferecer a realização de mais medidas compensatórias, ampliar uma medida já oferecida ou mesmo para obter a implantação de um acesso.

A importância dada pelos municípios em obter tais medidas compensatórias está intimamente ligada às relações federativas estabelecidas para a definição e implementação de políticas urbanas no Brasil. De acordo com o demonstrado por Arretche (2012), os municípios brasileiros, conquanto autônomos politicamente e com competência constitucional para execução (*policy-making*) de políticas sociais, tem uma capacidade limitada no tocante à autoridade decisória (*policy decision-making*) relativa aos parâmetros de implementação de determinadas políticas setoriais. Essa limitação seria estabelecida por mecanismos que centralizam a regulação de tais políticas no plano federal, os quais variam em função da política enfocada. Atuam como mecanismos de centralização da regulação desde dispositivos constitucionais e de legislação federal – que impõem certos comportamentos aos governos subnacionais – até mesmo normativas ministeriais que condicionam a implementação de políticas e/ou repasses de recursos. Sobre as políticas de habitação e saneamento, conclui que

Dado o expressivo volume de recursos necessário à produção de serviços de infraestrutura e de moradia, é reduzido o número de municípios brasileiros capazes de implementar políticas efetivas de

habitação sem aportes federais. O papel do governo federal como financiador lhe confere recursos institucionais para coordenar as escolhas dos governos locais. O conselho gestor do FGTS define as regras de operação dos programas, assim como o agente financeiro do Fundo – a Caixa Econômica Federal (CEF) – detém o poder para autorização definitiva. Nem o Conselho Curador do FGTS nem a CEF contam com representação federativa em suas principais instâncias decisórias. São órgãos com controle majoritário do governo federal. A ausência de uma representação institucionalizada dos governos subnacionais nas arenas decisórias federais permite ao governo federal razoável autonomia para definir unilateralmente as regras de distribuição dos empréstimos federais. Tal como na área de saúde, portanto, a União exerce sua autoridade regulatória por meio de seu poder de gasto. Sob condições em que os governos subnacionais dependam de empréstimos federais para executar programas, esses deverão executar de acordo com as normas federais (ARRETCHE, 2012, p. 164).

O caso das políticas urbanas, de um modo geral, reflete a mesma situação apontada para as políticas de habitação e saneamento. O modelo autoritário, marcado, entre outras características, por uma centralização dos recursos e do poder decisório no âmbito federal (ROYER, 2002; ARRETCHE, 2000) ainda não foi rompido. O financiamento do desenvolvimento urbano permanece, assim, estruturado de forma setorial e centralizado em um banco público federal (SANTOS JR., NASCIMENTO, FERREIRA, 2008).

Ao se analisar detalhadamente o financiamento da área no país, chega-se à conclusão que os municípios brasileiros realmente possuem uma restrita capacidade de investimento autônomo (MACDOWELL, 2007). A título de exemplo, no ano de 2008 a receita orçamentária dos municípios brasileiros era constituída, em média, por 16,34% de receitas tributárias próprias, 68,21% de transferências (constitucionais e voluntárias, tanto dos governos estaduais como do Governo Federal) e por 15,45% de outras receitas. Neste período mais de 70% dos municípios brasileiros obtiveram 90% de suas receitas através de transferências de outros níveis de governo (PÓLIS, 2012). No caso paulista, apenas 21% dos municípios do estado tem mais de 50% da sua receita oriunda de receitas próprias; 62% tem entre 30 e 50% de sua receita oriunda de esforço arrecadatório próprio; e um percentual significativo, 17%, depende de transferências para compor mais de 70% de seu orçamento (ROLNIK, 2012). Continua-se, portanto, diante de um quadro em que as prefeituras dependem fortemente de transferências de recursos, constitucionais

e voluntárias, realizadas pelos outros entes federados – estados e União (MACDOWELL, 2007).

As transferências constitucionais são os recursos que a União e estados transferem aos municípios por determinação da Constituição, como a cota-parte no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), por exemplo. As transferências voluntárias são constituídas de repasses de recursos provenientes de estados ou da União a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira que não decorram de determinação constitucional ou legal.

Considerando que não existem transferências obrigatórias na área de desenvolvimento urbano, atualmente as transferências voluntárias são as fontes de recursos mais significativas para os investimentos em urbanização nos municípios (ROLNIK, 2012). Com grande parte das receitas correntes comprometidas com gastos de pessoal e de manutenção da estrutura pública, os investimentos em desenvolvimento urbano têm um claro limite dentro das finanças municipais. A implementação dessa política fica, portanto, dependente das transferências voluntárias e/ou de acesso a operações de crédito, cujas fontes são controladas, principalmente, no âmbito do governo federal (ROLNIK, KLINTOWITZ, & IACOVINI, 2011).

As transferências voluntárias estão sempre vinculadas a projetos, programas ou empreendimentos específicos, sejam propostos pelo município, ou por propostas externas, como de um deputado, podendo cobrir de forma integral ou parcial os gastos com essas obras determinadas, em geral executadas pelos municípios. Elas são de três tipos: as transferências diretas – chamadas de contratos de repasse – nas quais o estado, a União ou órgãos a eles subjacentes repassam a verba diretamente; convênios, firmados entre o município e outro órgão, que são um tipo de transferência que exige sempre uma contrapartida; e emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária, que são de iniciativas de deputados e/ou de senadores destinadas aos municípios.

No caso específico da área de desenvolvimento urbano, como demonstram Rolnik, Klintowitz e Iacovini (2011), as transferências federais são

realizadas de acordo com sistemáticas diversas de alocação de recursos fortemente controladas pelo executivo, além do fato de os convênios e contratos de repasse estarem sob gestão da Caixa Econômica Federal e de suas normativas. Por consequência, como argumenta Arretche (2012), isso se torna um mecanismo decisivo de centralização e influência federal sobre a agenda de políticas dos governos locais.

Não se está querendo defender a ideia de que, caso os municípios possuíssem maior autonomia de investimentos, isso automaticamente redundaria em melhores condições urbanísticas das cidades. O que se quer apontar é que, na atual configuração do financiamento e da regulação dessa política, cuja definição da agenda está centralizada no nível federal, o aspecto preponderante na realização de ações e projetos por parte dos municípios parece ser mais a “oferta” do que a “demanda”.

O Jardim Serrano, um loteamento onde vivem 200 famílias na divisa entre Ribeirão Pires e Mauá, vai ser a primeira área de ocupação irregular na bacia da represa Billings licenciada de acordo com a Lei de Proteção aos Mananciais. (...) Para que o bairro seja oficialmente criado, a administração está recorrendo à compensação ambiental, com a preservação de uma área de 700 mil m² contígua ao Jardim Serrano. No lugar irá funcionar um parque municipal, com Mata Atlântica em alto grau de preservação. (...) Ainda sem nome, o parque criado na área de compensação ambiental de 700 mil m² será aberto para visita pública. A implementação de infra-estrutura, como sanitários e outros equipamentos depende de verba que a Prefeitura não tem. **Uma solução, de acordo com o gerente de Meio Ambiente de Ribeirão, Marcos Bandini, pode ser investimentos no local pela Dersa (Desenvolvimento Rodoviário S/A), no projeto de compensação ambiental do Rodoanel. "Há um pleito de que o Estado crie parques lineares ao longo da nova rodovia e esse poderia ser um deles", disse Bandini (DIÁRIO DO GRANDE ABC, 2003, grifo nosso).**

Esse exemplo converge com o que tem sido detectado na pesquisa “Planejamento territorial e financiamento do desenvolvimento urbano nos municípios do estado de São Paulo: marchas e contra marchas”. Realizada pelo Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade) e da qual o autor deste trabalho participa, o projeto objetiva desvendar as arenas, atores e processos através dos quais se definem os investimentos em habitação e desenvolvimento urbano nos municípios paulistas. Nesse sentido, tem se confirmado, a partir da realização de estudos de caso em seis municípios paulistas (Ferraz de Vasconcelos, Hortolândia, Jacareí, Praia Grande, Registro

e Osasco), sua dependência de transferências voluntárias de outros entes federados (estado e União) para a realização de tais investimentos. Com uma capacidade reduzida de investimentos autônomos na área e uma lista considerável de demandas de infraestrutura urbana, os municípios estão constantemente à procura de oportunidades oferecidas pelos outros entes para executar essas demandas.

Nesse sentido, o Rodoanel aparece como uma “oferta de investimento” triplamente interessante: gera um incremento na dinâmica imobiliária das áreas de influência do projeto, as quais se valorizam e passam a ser disputadas para empreendimentos imobiliários (logísticos, industriais, residenciais, etc.); melhora a atratividade municipal de atividades empresariais geradoras de receitas tributárias; e apresenta, sob a oferta de medidas compensatórias financiadas pelo governo estadual, verdadeiras oportunidades de investimentos em infraestrutura urbana (pavimentação, saneamento, remoção ou urbanização de assentamentos precários etc.). Caso não fossem tais medidas compensatórias, talvez os municípios não dispusessem de recursos para sua implementação. Para aqueles que dispunham, os recursos puderam ser remanejados para outras ações e projetos, potencializando a ação municipal na área.

Dessa forma, fica evidente que a adesão dos municípios ao projeto estava relacionada ao fato de o Rodoanel constituir uma oportunidade de realizar importantes investimentos em infraestrutura urbana com recursos externos. Em alguns momentos, fizeram críticas pontuais e contestaram um ou outro estudo/estimativa apresentado pelo governo estadual, sempre com o objetivo de ampliar as compensações ambientais que lhes eram devidas. O tom moderado com que faziam essas críticas e contestações, contudo, não deixa dúvida de que não pretendiam entrar num confronto direto com o estado, apenas ampliar uma margem, então restrita, de negociação.

Mais uma vez, o governo estadual foi, certamente, o ator central, conduzindo o processo e articulando o apoio desses atores ao empreendimento. Observe-se, no entanto, que não atuou como o articulador de uma negociação “entre iguais”, mas ocupou uma posição superior e

preponderante, usando claramente, para isso, o seu poder de financiamento frente à autonomia restrita dos municípios em relação a sua capacidade de investimento em infraestrutura para garantir a adesão destes ao projeto. O fato de gozar de melhores condições de investimento contribuiu decisivamente, naquele momento, para conferir ao estado a vantagem necessária para, durante o processo de licenciamento ambiental e discussão do traçado do Rodoanel, conduzir as negociações com os municípios. O mecanismo encontrado pelo governo estadual para obter a anuência das prefeituras ao projeto (requisito formal para aprovação do licenciamento ambiental) foi, portanto, essencial na dinâmica de negociações característica do fluxo da política (KINGDON, 1984).

3.2.2 - Relação entre Estado e União

A relação entre estado e governo federal se estabeleceu de forma bem diversa. Segundo entrevistados, a União se interessou em fazer parte do projeto assim que foi apresentado por Covas. Este, juntamente com Plínio Assman, apresentou o projeto diretamente ao então presidente, Fernando Henrique Cardoso. Na sequência, foi envolvido o ministro dos transportes da época, Odacir Klein, tendo em vista que o recurso seria repassado através deste ministério.

Com o decorrer do projeto, ficou claro que a Prefeitura de São Paulo não contribuiria financeiramente com o projeto, tornando ainda mais importante, por diversas ocasiões, a parceria com o governo federal para aporte de recursos. O primeiro momento em que isso se mostrou importante foi logo no início do projeto, quando o Governador, Michael Zeitlin e o Secretário Estadual da Fazenda procuraram FHC, em uma reunião em sua residência, para negociar uma maior contribuição da União para cobrir o déficit orçamentário causado pela ausência da prefeitura paulistana. O então presidente teria afirmado que se tratava de um projeto de grande importância e que, por isso, a União poderia arcar com uma parte do déficit, desde que o

estado também aumentasse sua participação. Nesse momento, o estado passa a ser responsável por 2/3 e a União por 1/3 dos recursos públicos investidos.

Cumpra lembrar que, naquele momento, o governo federal ainda se encontrava com restrições a investimentos, não tendo sido fácil para o governo estadual conseguir a efetiva liberação dos recursos prometidos. Em alguns momentos, Covas teve que ir pessoalmente a Brasília pressionar por essa liberação (FOLHA DE S. PAULO, 2001) e, em outros, foi preciso o apoio de outros políticos para conseguir obtê-las.

Segundo Michael Zeitlin, teria sido importante, nesse sentido, a intervenção do deputado Arnaldo Madeira, líder do governo na Câmara, para a obtenção da liberação deste recurso junto ao Ministério dos Transportes. O deputado, que historicamente compunha a Comissão Mista de Orçamento, teria sido ainda o grande articulador para obtenção de emendas parlamentares para o Rodoanel. Em entrevista para a pesquisa, o deputado afirmou que não era difícil a articulação de emendas para o projeto, que gozava de prestígio inclusive com parlamentares de oposição, haja visto o consenso acerca de sua importância dentre os prefeitos da RMSP, muitos deles inclusive filiados ao principal partido de oposição (PT). Nas discussões da bancada de congressistas paulistas, as emendas destinadas à obra eram sempre aprovadas por consenso.

Na pesquisa foi possível identificar, através de consulta ao sistema SIGA Brasil, do Senado Federal, que a obra foi objeto de apresentação de emendas parlamentares pela Bancada de São Paulo nos anos de 2005, 2006 e 2007, as quais totalizavam R\$ 521.200.000,00. Desse montante apresentado, foram aprovados R\$ 114.754.960,00 e executados/repassados apenas R\$ 58.880.000,00. A partir de notícias de jornais e de entrevistas, também foram identificadas emendas parlamentares no ano de 2000 e 2001, sem ser possível identificar seus valores, contudo. Segundo Plínio Assman, não constava nos planos iniciais de implementação do Rodoanel a estratégia de obtenção de recursos através de emendas parlamentares articuladas com parlamentares federais. Esse mecanismo parece ter sido mobilizado somente a partir das mudanças na composição dos investimentos já mencionada, as quais

sobrecarregaram o governo estadual, que então lança mão de articulações com congressistas para obter mais recursos da União (FOLHA DE S. PAULO, 2001).

A situação financeira do projeto teria piorado quando Covas resolveu que não poderiam cobrar pedágio no Trecho Oeste, pois isso espantaria os caminhões que eventualmente o Rodoanel deveria atrair para fora das marginais da capital. Essa percepção sobre como o pedágio poderia ameaçar a viabilidade do projeto adveio, ao que tudo indica, aos diversos conflitos que se seguiram entre Estado e empresários e trabalhadores da área de transporte a partir do início do Programa de Concessões em 1998, como demonstra pesquisa realizada por (RUIZ, 2002).

Frente a essa decisão, teve que ser revisto o modelo de financiamento inicialmente desenhado para o Trecho Oeste, em que a iniciativa privada investiria o equivalente a 15% do custo total do projeto em troca da concessão pedagiada do trecho. Coube novamente ao estado assumir a cota faltante de recursos, tendo sido importante mais uma vez a parceria com o governo federal. Uma estratégia adotada, por sugestão de Zeitlin, foi a venda dos recebíveis do programa de concessão de rodovias para angariar recursos mais rapidamente e, assim, possibilitar a conclusão do trecho oeste. O ex-secretário cobrou de Covas o compromisso de investir todos os recursos do Programa de Concessão na infraestrutura de transportes, tendo então apresentado a proposta de venderem os recebíveis da CCR Autoban, concessionária do sistema Anhanguera-Bandeirantes Para isso, era importante, obviamente, que houvesse interessados na compra. Quando o governador dá seu consentimento à venda, Zeitlin teria ido então falar com o Ministro do Desenvolvimento, Alcides Tápias, e com Pio Borges, presidente do BNDES, para convencê-los a fazer com que o BNDES comprasse os recebíveis. Este mostrou-se cauteloso com a proposta, afirmando que somente compraria se o Banco Central autorizasse. Como o projeto também era uma prioridade para a União, foi autorizada a transação pelo BACEN e o BNDES comprou os recebíveis, tendo sido essencial para a conclusão do Trecho Oeste.

O interesse do governo federal em participar da implementação do projeto ia além da contribuição para a consecução de planos importantes da primeira gestão do PSDB à frente do estado de São Paulo. Era evidente que sua participação em um projeto como esse geraria também valiosos dividendos políticos para o próprio presidente. A reportagem abaixo é um interessante exemplo disso.

RACHA, MAS NÃO CAI

FHC anuncia hoje detalhes do rodoanel - projeto chegará hoje mesmo às mãos do governador Mário Covas e do prefeito Celso Pitta

O presidente Fernando Henrique Cardoso anuncia hoje os detalhes da construção do rodoanel metropolitano de São Paulo, obra de US\$ 2,5 bilhões que tem o objetivo de descongestionar as principais vias da cidade, as marginais dos rios Tietê e Pinheiros. O anúncio do presidente estava sendo preparado ontem pelo Ministério dos Transportes e pelo Palácio do Planalto. (...) A comissão que elaborou o projeto também acredita que, com menos carros em circulação, sejam reduzidos o barulho e o nível de poluição ambiental. O projeto do rodoanel será discutido hoje pela manhã em uma reunião entre FHC e o ministro Eliseu Padilha (Transportes). À tarde, o projeto chegará às mãos do governador Mário Covas e do prefeito Celso Pitta. O secretário-executivo do Ministério dos Transportes, José Luiz Portella Pereira, que coordenou os trabalhos da comissão, entregará o projeto para o governador e o prefeito. (FOLHA DE S. PAULO, 1997).

Apesar de, desde o início, o projeto ter sido proposto pelo governo estadual, a reportagem dá um tom de que seria o governo federal que estaria à frente da iniciativa, coordenando os trabalhos, chamando os outros atores – estado e município – para apresentar o projeto, etc. Em solenidades relacionadas ao projeto, o governo federal marcava presença, muitas vezes na própria pessoa do presidente FHC.

Figura 05 – Fernando Henrique Cardoso participa de vistoria ao Rodoanel	Figura 06 – Fernando Henrique Cardoso inaugura Trecho Oeste
	
Fonte: Site do Governo do Estado de São Paulo	

Esse comportamento não é inusitado, sendo comum em termos de parcerias entre diferentes entes federados para a realização de um determinado projeto. Deve-se, mesmo assim, destacar que essa vinculação em geral é uma forma importante e comum de obtenção de capital político, podendo ser mesmo um fator de peso na decisão por aportar recursos em determinado empreendimento.

No caso do Rodoanel, certamente isso foi levado em consideração pelo então presidente. Além de estar viabilizando uma ação que fortaleceria um importante aliado político e que constituiria a marca do seu próprio partido à frente do governo estadual, o presidente estava fortalecendo a sua própria base de sustentação política no mais importante estado da federação. Não à toa que ele participou não apenas da inauguração final do Trecho Oeste, mas de visitas ao canteiro de obras e pequenas inaugurações que foram sendo feitas ao longo da implementação do trecho – inauguração de pedaços de via marginal ao Rodoanel, de lotes do trecho que iam ficando prontos, de conjuntos habitacionais que abrigavam moradores removidos para a construção da obra, etc. – todas sempre registradas por meios de comunicação.

A postura do governo federal se altera a partir do momento em que se desalinham as coalizões dominantes no plano estadual e no plano federal. Essa mudança ocorreu quando, em 2003, o PSDB perde a eleição presidencial para uma nova coalizão partidária, encabeçada por Luís Inácio Lula da Silva (do PT). O então reeleito governador de São Paulo, Geraldo Alckmin (PSDB), tomou a iniciativa de buscar um diálogo com o Governo Federal, a fim de discutir o projeto e assegurar a continuidade de disponibilização de recursos. Esta repactuação, segundo informações apuradas através de entrevista, teria ocorrido mediante a intermediação de um dos ministros da nova gestão petista, que possuía bom trânsito e boas ligações com ambos os grupos. Essa repactuação, natural em momentos em que um novo líder assume o comando, simboliza o momento de inflexão na relação entre estado e União no caso do Rodoanel.

A partir desse momento em que o PT assume com Lula a presidência da república, o governo federal deixa de ser um agente diretamente envolvido na implementação do projeto. Embora continue repassando os recursos – até a finalização dos contratos referentes ao Trecho Sul em 2010, a União havia repassado com regularidade R\$ 1.666.078.366,42, com os quais havia se comprometido através de convênio (Convênio nº 370928 de 1999) – o governo federal deixa de acompanhar e participar de decisões tomadas acerca da implementação do Rodoanel. Segundo entrevistados do Ministério dos Transportes, teria sido nesse momento que o próprio repasse de recursos e a fiscalização de sua aplicação deixam de ser efetuados por Brasília e são delegados ao escritório regional do DNIT em São Paulo, que então contrata uma consultoria apenas para realizar esse acompanhamento e produzir relatórios, alegando não possuir quadros técnicos suficientes para isso.

É emblemático, também, que no site do Ministério dos Transportes a maioria esmagadora das notícias relacionadas ao Rodoanel date até 2003, que coincide com entrada do PT na presidência da república. Anteriormente, todos os tipos de notícia sobre o projeto eram veiculadas, havendo um grande volume de entradas no website para o Rodoanel. Após esse período, contudo, somente algumas poucas notícias sobre o projeto são incluídas e, em geral, relacionam-se apenas com alguma assinatura de novo convênio para repasse de verbas pela União para o estado. Exemplo principal disso é o destaque dado à assinatura de um novo Termo de Compromisso entre Estado e União de repasse de recursos federais para a finalização do projeto. Assinado em setembro de 2011 pelo governador Geraldo Alckmin e pela presidente Dilma Rousseff, o Termo prevê a disponibilização de R\$ 1,72 bilhão pela União.

A presidenta Dilma Rousseff, acompanhada do ministro dos Transportes, Paulo Sérgio Passos, do governador do Estado, Geraldo Alckmin, e de autoridades dos dois governos, anunciou, nesta terça-feira (13/9), investimentos federais de R\$ 3,05 bilhões no Estado de São Paulo, destinados à modernização e ampliação da Hidrovia Tietê-Paraná e à construção do Rodoanel de São Paulo. Entre os recursos, R\$ 900 milhões são oriundos do PAC 2 e serão destinados às obras da Hidrovia Tietê-Paraná, R\$ 432,31 milhões à construção de barcaças e empurradores e R\$ 1,71 bilhão de aporte federal para a construção do Trecho Norte do Rodoanel de São Paulo (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 2011).

Figura 07 – Assinatura de novo convênio entre União e Estado



Fonte: Site do Ministério dos Transportes

Essa nova postura do governo federal parece estar relacionada com o fato de o projeto ser considerado uma marca do governo PSDB em São Paulo. Se por um lado a União continua a repassar recursos, como forma de continuar a se fazer presente na execução de um grande projeto; por outro, não investe mais tanta energia em participar da definição dos rumos de uma obra que gerará maiores retornos políticos a um grupo político rival. Aposta, portanto, um número de fichas suficientes para permanecer no jogo, mas não o suficiente para que isso possa aumentar o cacife do adversário. Isso tem se mostrado importante durante períodos que antecedem eleições, tanto eleições nacionais quanto locais, a exemplo dos episódios noticiados abaixo.

Um dia depois de ter sido acusado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva de omitir a participação de recursos do governo federal nas obras do Rodoanel Mário Covas, o governador de São Paulo, José Serra (PSDB), evitou alimentar a polêmica. O tucano disse que o presidente não estava bem informado ao criticar o Estado e apontou uma conotação eleitoral na polêmica. Serra confirmou haver recursos da União na obra viária e disse que sempre divulgou e agradeceu por isso. "Não vou alimentar intrigas de natureza claramente eleitoral. (Se) não estivéssemos nas vésperas de uma eleição, não teríamos essas propagandas enganosas do PT nem o presidente teria sido mal informado a respeito de como as obras têm sido apresentadas", disse Serra, após cerimônia de lançamento da Universidade Virtual do Estado de São Paulo (Univesp), na capital paulista. O governador fez questão ainda de convidar Lula a visitar, em sua companhia, as obras do Rodoanel. "Convidei Lula inúmeras vezes a percorrer o Rodoanel. Se o governo quisesse esconder (a participação da União), eu não estaria insistindo nesse convite, que renovo publicamente", afirmou (ESTADO DE S. PAULO, 2009).

O programa petista foi dedicado aos projetos que podem ser executados em parceria, seja com o governo federal ou com o

estadual, este administrado pelo tucano Geraldo Alckmin. "Estou na política para unir, não para dividir", disse Haddad, explicando que fará parcerias com o Estado porque os interesses da cidade estão "acima dos interesses partidários e pessoais". A propaganda petista disse ainda que o candidato do PSDB, José Serra, "nunca fala em parcerias com o governo federal" e que essa postura causa prejuízos para o desenvolvimento da cidade. Apesar das críticas da campanha tucana de que o governo federal não investe em São Paulo, a campanha de Haddad enfatizou que projetos, como o Expresso Tiradentes e o Rodoanel, saíram do papel com recursos federais. Se eleito, Haddad disse que pretende trazer recursos do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC 2) para melhorar o transporte público da capital paulista (ESTADO DE S. PAULO, 2012).

No primeiro deles, fica evidente que tanto o PT quanto o PSDB tentam utilizar o investimento no Rodoanel como forma de desqualificar a postura um do outro. Por um lado, Lula acusa o governo estadual de não dar os devidos créditos aos recursos investidos pela União no projeto. Já Serra responde negando essa acusação ao mesmo tempo em que usa o suposto fato de Lula não ter aceitado convites para vistorias/inaugurações para jogar dúvidas sobre as afirmações do então presidente.

No segundo caso, durante a campanha eleitoral para prefeito de São Paulo, quando os ataques do candidato José Serra (PSDB) a Fernando Haddad (PT) afirmavam que a União não investia na cidade, o aporte feito pelo governo federal serviu para que fosse possível a este afirmar que, além de continuamente investir recursos em São Paulo, o governo do PT dialoga e coopera com outras esferas mesmo que estas sejam comandadas por partidos rivais.

Apesar dessa disputa em períodos de eleições, as relações entre governo estadual (PSDB) e governo federal (PT) na implementação do Rodoanel não foram conflituosas. Se por um lado o governo federal talvez tenha deixado de se empenhar na execução do projeto, por outro, não procurou criar obstáculos ou empecilhos quando poderia. Exemplo disso pode ser visto no processo de licenciamento ambiental do Trecho Sul.

Uma ação movida pelo Ministério Público Federal conseguiu que fosse declarada competência também do IBAMA o licenciamento do novo trecho, além de ter solicitado ainda a intervenção da FUNAI em função do interesse de aldeias indígenas localizadas na região. O Governo do Estado, segundo Paulo Tromboni, teria se deparado nesse momento com um iminente

conflito com o Governo Federal, o qual já se encontrava sob a gestão do PT. Caso decidissem combater judicialmente a decisão de que IBAMA e FUNAI deveriam ser ouvidos no licenciamento, poderia ser gerado um conflito político entre eles e a gestão federal.

A decisão tomada pelo Governador em conjunto com a Secretaria, contudo, foi de não encampar uma disputa judicial, tentando, em vez disso, negociar com os órgãos federais. Depois de um breve processo de negociação e articulação, o IBAMA e a FUNAI apresentaram algumas medidas mitigadoras e compensatórias que deveriam ser incluídas na licença e, na sequência, deram aval ao projeto, aparentemente sem ter existido qualquer atrito ou criado algum tipo de obstáculo. Segundo entrevistados, esse teria sido o padrão de relacionamento com o governo federal na época: sem qualquer grande incentivo além do repasse de recursos já combinado, mas também sem a criação de qualquer grande entrave.

É importante destacar que, mais uma vez, se está diante de uma articulação fomentada, principalmente, por iniciativa do governo estadual de São Paulo. Embora também exemplifique como a dinâmica do fluxo de políticas (KINGDON, 1984) é importante para assegurar tanto o início quanto a continuidade do projeto, trata-se de uma relação estabelecida em patamar diferente daquela travada com os municípios da RMSP. Se por um lado era interessante para a União contribuir para um projeto de grande visibilidade em São Paulo; por outro, o estado dependia do repasse de recursos federais para possibilitar a execução do projeto. A relação estabelecida entre estado e União continua, portanto, a ser pautada pela negociação inerente à política, mas existe um equilíbrio de forças maior entre os atores.

3.2 – O Rodoanel e as relações entre Estado de São Paulo e sociedade civil

Uma das questões iniciais da pesquisa se referia à relação entre as decisões acerca da implementação de projetos e o papel das instâncias e arenas participativas. Há aproximadamente 30 anos, práticas participativas tem

se disseminado no país. Definidas por Avritzer (2008, p. 45) como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”, questionava-se se a definição e a implementação de grandes projetos como o Rodoanel estariam sendo, de alguma forma, influenciadas por esses novos espaços de participação.

De início, tais espaços constituíram-se em campos de experimentação política no seio de administrações municipais progressistas, que viam na oportunidade de democratizar a gestão pública a possibilidade de reconstruir o tecido político e social esgarçado ao longo dos vários anos de regime ditatorial (ROLNIK, KLINTOWITZ, & IACOVINI, 2011). Com o advento da Constituição Federal, esse movimento ganha institucionalidade a partir da consagração de dispositivos que afirmam a participação direta dos cidadãos como forma e, em alguns casos, requisito da realização do princípio democrático.

Algumas políticas públicas, organizadas em torno de sistemas nacionais, como a de Saúde, a de Assistência Social e de Meio Ambiente, contam em sua estrutura com a previsão de conselhos, destinados ao monitoramento e fiscalização de sua implementação. No caso da política de Desenvolvimento Urbano, a participação ganhou destaque principalmente a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001. Contudo, ainda não se criou um sistema federativo estruturado em que a participação tenha um lugar institucionalizado nos processos de elaboração e implementação de políticas e projetos urbanos (MARICATO & SANTOS JR., 2006), apesar de alguns avanços durante a década passada – criação do Ministério e do Conselho das Cidades, realização de conferências nacionais sobre a política urbana, constituição de diversas instâncias locais de participação, elaboração de planos diretores participativos, dentre outros (ROLNIK, 2009; SANTOS JR. & MONTADON, 2011).

Embora o Rodoanel possa vir a interferir na dinâmica urbana dos municípios que atravessa, promovendo uma alteração no uso e ocupação do solo nas suas áreas de influência, não foi possível durante a pesquisa detectar qualquer envolvimento de arenas participativas no processo de decisão sobre o

porquê, como e onde o Rodoanel seria construído. Em nenhuma das fontes mobilizadas – entrevistas, documentos, notícias, etc. – identificou-se a realização de qualquer tipo de debate público acerca do projeto nessa etapa. Ao contrário, ficou evidente o alijamento da população e de organizações da sociedade civil nessa etapa de projeto.

Somente quando se inicia sua implementação que, de alguma maneira, se objetiva envolver a população ou se permite a participação da sociedade civil. Isso ocorre em dois âmbitos diferentes: através das chamadas “Ações de integração social”, desenvolvidas pelos promotores do projeto, e no interior da institucionalidade participativa requerida nos processos de licenciamento ambiental.

As informações encontradas acerca das denominadas “Ações de integração social” foram recolhidas em documentos, estudos e reportagens citados ao longo desta subseção. Tais ações, iniciadas ainda durante a execução do Trecho Oeste, estariam centradas em torno de dois eixos de ação: educação e informação/divulgação. As estratégias de educação estariam voltadas a temáticas suscitadas pelo projeto e que promoveriam um “convívio” positivo dos moradores da região com o Rodoanel, como segurança no trânsito e questões ambientais (EMPLASA & DERSA, 2000, p. 33).

Foram criados, a partir de 1998, Centros de Informação sobre o Rodoanel, postos móveis, ações voltadas a crianças, materiais lúdicos sobre a obra (cartilhas, desenhos para colorir, charges, etc.), palestras com adultos, enfim, uma variedade de instrumentos para mostrar à população os supostos benefícios que o projeto traria a ela.

Uma imagem vale mais que mil palavras. Nada mais simples e objetivo do que explicar a grandiosidade do Rodoanel Mario Covas com uma imagem. E coube ao ilustrador e caricaturista Gepp a incumbência de mostrar ao público a importância dessa obra, particularmente a extensão do Trecho Sul. Com traços claros, delicados e didáticos, Gepp criou um mapa ilustrativo do Rodoanel com grande riqueza de detalhes dos pontos mais significativos do projeto. "O destaque principal foi mesmo o traçado do Rodoanel e aspectos dos municípios por onde ele passa", destaca o artista. Especialmente nesses municípios, Gepp buscou as principais imagens de referência: São Bernardo e suas indústrias, Santo André e o Paço Municipal, Embu e o artesanato, a igreja de Itapeverica da Serra, a cerâmica de Mauá, os tocadores de viola de Ribeirão Pires, e a imensidão de São Paulo. "Destaquei também as represas e reparei

no tamanho da Billings, que mais um pouco chegaria à Zona Leste da Capital” (DERSA, 2009).

Figura 08 – Ilustração do Trecho Sul do Rodoanel Mário Covas



Figura 09 – Distribuição de cartilhas para crianças no “Espaço Rodoanel”



Fonte: Site da DERSA

Figura 10 – Visita de adolescentes ao projeto “Autorama do Rodoanel”



Fonte: Site do Governo do Estado

Curiosidade, conscientização da importância do meio ambiente e aprendizado foram algumas das sensações apontadas pelo primeiro grupo de estudantes que participou da aula-exposição do projeto Autorama do Rodoanel. Criado pela Dersa, o programa objetiva mostrar, de maneira didática e interativa, como é o funcionamento desta obra vital para o Estado. Os alunos do Colégio Mater Dei, da capital, puderam ver de perto a maquete que reproduz os principais pontos turísticos da cidade, bem como ter uma visão clara dos 176,5 km de pista, viadutos e pontes que formam o primeiro Rodoanel do Estado, com dois trechos - Oeste e Sul - em operação, um - Leste - em processo de licitação e o último elo - o Norte - em fase de licenciamento de obras. Quando concluído, o Rodoanel vai ligar as dez principais rodovias que dão acesso a São Paulo, agilizando o transporte de cargas e o acesso ao porto de Santos. Além de palestras e de vídeos educativos, o sistema inclui também informações sobre proteção a áreas de Mata Atlântica, mananciais e educação ambiental. Um dos diferenciais do projeto foi a construção de uma pista de autorama que reproduz todos os trechos do rodoanel e na qual os alunos podem simular uma corrida. (...) Na opinião dos alunos Bruno Armínio, 17 anos, e Bruna Spinolla, 16 anos, dentre outros pontos positivos, o rodoanel possui como grande bandeira,

propiciar uma melhor qualidade de vida à população. "Foi importante saber que a construção dos quatro trechos contribuirá para desafogar o trânsito na nossa cidade", disse Bruna. "Não tinha parado pra pensar como é complexo e importante um projeto deste porte para todas as pessoas, pois envolve muitas coisas, como o meio ambiente", completou Bruno (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2010).

Somada à essa estratégia, foi desenvolvida pela DERSA, no campo da informação/divulgação, uma "Campanha publicitária do Rodoanel de São Paulo", que tinha por objetivo "explicar à população a importância da obra". Seu público-alvo foram motoristas, usuários de transportes coletivos e moradores das regiões afetadas e da capital. A campanha combinou inserções em: revistas de grande circulação (Veja São Paulo e Época) e especializadas (O Carreteiro e O Caminhoneiro); em jornais de grande circulação (Estado de São Paulo, Folha de São Paulo, Jornal da Tarde, Gazeta Mercantil, Valor Econômico, Diário do Grande ABC) e de circulação local/regional; spots em rádios; e até mesmo outdoors (EMPLASA & DERSA, 2000, p. 32).

Os conceitos que fundamentaram a Campanha focaram, sobretudo, nos benefícios da obra para os municípios atravessados pelo empreendimento e para São Paulo: redução de congestionamentos e da poluição e melhoria da qualidade de vida da população; o seu andamento e a sua amplitude de maior obra viária do país. Os slogans usados foram "Rodoanel. Para tirar você do sufoco" e "Rodoanel. Menos congestionamento, menos poluição" (EMPLASA & DERSA, 2000, p. 32).

É interessante observar que, novamente, o viés com que se aborda o Rodoanel é o dos benefícios trazidos para o trânsito da região. Além disso, fica patente que, mais do que envolver a população em processos de efetiva deliberação sobre os rumos do projeto – ou seus impactos sobre o território que atravessa – os esforços do governo do estado junto à sociedade se direcionaram claramente no sentido de "vender", do ponto de vista mercadológico, a obra. Isso é extremamente coerente com o objetivo de fazer do Rodoanel uma "vitrine" da gestão peessedebista. Fazendo uma analogia com a real acepção do termo "vitrine", à população caberia apenas admirar o projeto, deslumbrar-se com sua grandiosidade e tecnologia, sem, contudo, poder tocá-lo, intervir sobre ele, ou seja, sem qualquer poder de influenciar seus rumos.

Para Assman, a época de definição do projeto e a de implementação eram diferentes no tocante a exigências legais e sociais relacionadas à participação da sociedade. Segundo ele, hoje a participação faz parte do repertório político-institucional, mas à época ela ainda engatinhava. Há que se lembrar, contudo, que o tema da participação já se constituía na agenda pública desde a década de 1980, tendo a Constituição Federal de 1988 definido a democracia participativa como um dos princípios basilares da república brasileira.

Algum tipo de arena participativa só será finalmente promovida através das formalidades exigidas pela política nacional de meio ambiente para o processo de licenciamento ambiental. Esse processo consiste em uma obrigação legal prévia à instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente e possui como uma de suas exigências a participação social na tomada de decisão, por meio da realização de Audiências Públicas (IBAMA, 2013).

Tendo em vista a importância da participação no processo de licenciamento do Rodoanel, este será abordado aqui brevemente, enfatizando sempre as relações estabelecidas entre governo estadual e sociedade civil, principais atores envolvidos nessa etapa. Será conferido, contudo, maior destaque ao Trecho Sul, tendo em vista que se constituiu o momento mais rico do ponto de vista da participação e aquele no qual foi possível aprofundar mais nas entrevistas realizadas e na análise dos documentos obtidos. Mesmo assim, serão mobilizados alguns aspectos relativos ao licenciamento de outros trechos quando interessantes como parâmetros de comparação.

A trajetória de aprovação do Trecho Sul pelos órgãos ambientais competentes inicia-se ainda durante o processo de construção do Trecho Oeste. Um dos pontos controversos ao longo do debate do licenciamento era justamente a necessidade de se realizar um estudo global, abrangendo todos os trechos. Desde o momento que se inicia no novo licenciamento, já era reivindicado por diferentes segmentos sociais (ambientalistas, militantes de movimentos de moradia, profissionais ligados ao planejamento urbano, etc.) a necessidade de ser realizada uma análise integrada, tendo em vista que se

tratava de um único projeto com efeitos sinérgicos entre todos os trechos. E foi dessa forma que se iniciou o processo de licenciamento, versando sobre a aprovação dos três trechos restantes – sul, leste e norte – até mesmo pela vontade do governo estadual de acelerar o ritmo de implementação do projeto.

Em 2000, é aberto o processo de licenciamento ambiental junto à Secretaria Estadual de Meio Ambiente a partir de apresentação, pela DERSA, de um Plano de Trabalho para elaboração de um único EIA/RIMA para esses trechos. Ouvido o CONSEMA e realizadas duas audiências públicas, a Secretaria emite termo de referência que deveria ser seguido pela empresa para a apresentação do EIA/RIMA (SMA, 2011, p. 01).

Concluído em 2002, esse EIA/RIMA não foi considerado suficiente durante o processo de audiências públicas para o licenciamento ambiental, sendo duramente questionado por vários setores, como aqueles já citados. Para além do estudo, estava sendo questionada a própria viabilidade do Rodoanel como um todo, havendo fortes pressões sociais contrárias à sua implementação, especialmente dos trechos Sul (região de mananciais importante para a RMSP) e Norte (em função da Serra da Cantareira).

Após a abertura da alça oeste da rodovia, o processo de implementação dos demais trechos do projeto foi interrompido à revelia do cronograma planejado pelo governo estadual. Isso ocorreu graças a atuação intermitente de organizações e movimentos da sociedade civil – em especial aqueles ligados à preservação da região da Serra da Cantareira, no norte da capital paulista. A pressão e os protestos exercidos por estes atores se basearam em questionamentos consistentes em relação à real contribuição da obra para resolver o trânsito da cidade de São Paulo, seus impactos ambientais sobre os mananciais e áreas preservadas, bem como sua capacidade de induzir ocupação nestas áreas (ISA, 2004).

Para os ambientalistas e militantes sociais que questionavam o projeto, o Rodoanel consistia numa obra rodoviária com sérios impactos ambientais e sociais (ISA, 2004). Além de ensejar uma série de remoções no seu percurso, reforçaria a lógica tradicionalmente estabelecida de implantar um sistema viário/rodoviário que intensificaria o uso e ocupação do solo em regiões ambientalmente frágeis. De acordo com eles, a obra impactaria elementos naturais importantes de serem protegidos – clima, recursos hídricos, reserva da biosfera, etc. – e poderia vir a causar alterações substanciais na região, como a intensificação de veranicos, de precipitações cada vez mais

intempestivas, formação de ilhas de calor e, até mesmo, processos de desertificação. Acreditavam, ainda, que se tratava de uma obra que pouco benefício traria ao trânsito da capital, pois, como modal de transporte, o Rodoanel seria uma opção equivocada que, com o passar dos anos, demandaria a construção de sucessivos anéis. Os reais beneficiados seriam aquelas empresas ligadas ao rodoviarismo – indústria automobilística, petroquímica, fabricantes de pneus e outras empresas beneficiadas que dependem do sistema de infraestrutura e logística, de acordo com entrevistados.

Em um dado momento no início de 2003, segundo entrevistas, o próprio Secretário de Meio Ambiente da época, José Goldemberg, informou ao Governador e ao Secretário de Transportes que acreditava ser difícil continuar o processo de licenciamento com o EIA/RIMA em questão. Segundo entrevistados tanto do setor público quanto da sociedade civil, uma das maiores deficiências do estudo era seu viés demasiado rodoviarista, dando pouca ênfase a questões ambientais importantes, como aquelas já mencionadas.

Embora o questionamento ao projeto e ao EIA/RIMA fossem generalizados, Alckmin permanecia convicto de que este era necessário. O Rodoanel era um projeto de governo e deveria continuar. A questão, contudo, foi judicializada através de uma ação proposta pelo Ministério Público sob pressão de entidades da sociedade civil. A ação judicial logrou suspender o licenciamento ambiental em andamento, tendo sido firmado um acordo de que sua continuação dependeria da realização de um estudo global (a Avaliação Ambiental Estratégica - AAE) que embasasse e norteasse os demais estudos necessários ao licenciamento (ISA, 2004).

Enquanto para a sociedade civil a realização da AAE teria sido uma conquista sua juntamente com o Ministério Público, o discurso dos agentes públicos entrevistados deixa a entender que teria partido do próprio estado a iniciativa de realizá-lo. Estava evidente, para os integrantes do governo, que o EIA/RIMA que então se encontrava na Secretaria de Meio Ambiente não seria aprovado. Ele, contudo, nunca chegou a ser formalmente rejeitado. Foi

solicitada, pela Secretaria de Transportes, a sua retirada para que se procedesse sua reformulação. A avaliação feita internamente na Secretaria de Transportes era que a AAE constituía um passo fundamental para conseguir dar credibilidade novamente ao processo de licenciamento.

Para isso, o governo estadual teria redefinido algumas estratégias. Foram substituídas as consultorias que o haviam elaborado e contratou-se uma nova, a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo para a realização da AAE, com a missão de demonstrar a necessidade e a viabilidade global do projeto (FESPSP & DERSA, 2004b, p. 06). Também foi alterada a própria estrutura organizacional da Secretaria de Transportes que dava suporte ao processo de licenciamento. Na época, o processamento da questão ambiental estaria completamente descentralizado dentre as unidades e departamentos que compunham a Secretaria. Foi criada uma Comissão, integrada por membros de todas as unidades e departamentos, que teria a missão de trabalhar melhor o tema e levar adiante, especialmente, o equacionamento da questão ambiental no órgão, especialmente do Rodoanel.

A coordenação dessa comissão e do licenciamento ambiental do projeto foi assumida pelo então secretário-adjunto, Paulo Tromboni de Souza Nascimento. Convidado para o cargo pelo titular da Secretaria de Transportes, Dario Rais, no primeiro semestre de 2003, Tromboni permaneceu à frente de todo o processo de licenciamento do Trecho Sul, tendo deixado o posto somente em janeiro de 2007, depois da aprovação do empreendimento e da contratação das empresas que o executariam. Segundo o próprio Paulo Tromboni, ele e Dario Rais Lopes já se conheciam desde o tempo de faculdade, quando cursavam engenharia no ITA. Enquanto o Secretário seria o responsável por articulações políticas mais gerais, com Governador, outros secretários, prefeitos da região, empresários, Tromboni teria se dedicado à condução do processo de licenciamento e às articulações necessárias a esse fim, com as consultorias contratadas, com organizações da sociedade civil, com secretários municipais da temática, etc.

A utilização de um estudo como a AAE naquele momento foi acertada, até mesmo segundo a sociedade civil. A AAE é um instrumento

importante utilizado em outros países para projetar cenários que embasem as decisões acerca da implementação ou não de determinados projetos. Ele seria uma ferramenta de análise e avaliação social e ambiental que apoiaria as tomadas de decisões em todo o processo de planejamento, projeto e implantação do empreendimento. Para isso, oficialmente buscava obter: uma compreensão global da dinâmica da RMSP; uma avaliação da contribuição ambiental do Rodoanel à RMSP, com sua articulação com as demais políticas públicas em desenvolvimento; diretrizes para definição e seleção de traçados e para a elaboração de estudos de impacto ambiental para os novos trechos do Rodoanel; e diretrizes para a gestão do Programa Rodoanel (FESPSP & DERSA, 2004a, p. 01).

As críticas da sociedade civil, contudo, referem-se ao fato de a Avaliação ter deixado a desejar na amplitude dos cenários analisados, tendo em vista que teria sido contratada com duas demandas muito claras por parte da DERSA e da Secretaria do Estado: comprovar que o Trecho Sul não iria influenciar a expansão urbana sobre as áreas de mananciais pelas quais passaria e que era uma alternativa correta e viável o licenciamento e implantação do projeto por trechos.

Este último definitivamente teria sido, segundo todos os entrevistados, um dos pontos mais importantes da AAE. Um dos argumentos utilizados para justificar a não necessidade de se realizar um processo integrado de licenciamento, ou seja, dividi-lo por trechos foi, primeiramente, a questão financeira. Já seria evidente àquela altura que não seria viável, do ponto de vista orçamentário, a execução dos três trechos – Sul, Leste e Norte – simultaneamente num período de 05 anos (entre 2003 e 2008), como previsto inicialmente. A programação prevista nos Planos Plurianuais (PPA) 2004-2007, do Estado e da União, incluíam recursos para a construção de apenas um trecho. Deveria ser priorizada a construção do Trecho Sul, ficando os demais para períodos posteriores, com nova estimativa de conclusão no ano de 2020 (FESPSP & DERSA, 2004b, p. 06).

Era justificada a segmentação e priorização do Trecho Sul, também segundo a AAE, pela maior demanda do trecho em comparação com os outros.

Quando analisados os fluxos entre as rodovias que cruzavam a região, ficaria evidente que a prioridade deveria ser o Trecho Sul pelo fato de mais de 40% das viagens entre rodovias na RMSP supostamente ocorrerem à época entre os sistemas formados pelas rodovias Anhanguera/Bandeirantes e Castello Branco/Raposo Tavares e o sistema de rodovias Anchieta/Imigrantes, para acesso ao Porto de Santos. Esse fluxo seria facilitado utilizando o Trecho Oeste, já construído naquele momento, e o futuro Trecho Sul (FESPSP & DERSA, 2004a, p. 6.2).

A AAE considera, ainda, que o Trecho Norte, o qual seria a segunda opção para construção a partir do Trecho existente à época, carregaria apenas 11% das demandas de passagem e o Trecho Leste, 9% do total. Além disso, afirma que a construção do Trecho Norte demandaria muitos outros estudos sobre alternativas para seu macro-traçado em função da Serra da Cantareira, enquanto que o Trecho Sul não apresentaria outras alternativas de traçado muito diferentes daquelas já levantadas no período em função de suas características fisiográficas e de ocupação da região atravessada. Por fim, quanto ao Trecho Leste, afirma que ele não seria uma opção para aquele momento, pois não haveria justificativa funcional, econômica e, nem mesmo, estratégica do ponto de vista socioambiental, para que fosse priorizado. Sua implantação interromperia a seqüência física da implantação existente do Trecho Oeste, não proporcionando continuidade e interligação entre esses dois Trechos (FESPSP & DERSA, 2004a, p. 6.2).

Para o estudo, portanto, as vantagens de implantação do Trecho Sul superariam em muito os demais do ponto de vista do atendimento das demandas de transportes, além de ampliar a utilização de um Trecho já existente. Ainda mais, caso fosse construído algum dos outros trechos, o quadro de restrição da capacidade de investimento do Estado obrigaria a postergar, por muitos anos, o elo de ligação fundamental para a funcionalidade do sistema como um todo (FESPSP & DERSA, 2004a, p. 6.1).

É importante salientar que a AAE se esforça em justificar a prioridade do trecho sul para demonstrar que não seria necessária a implantação integrada dos três trechos ainda por executar. Busca, assim,

realizar diversas análises (de transportes, ambiental, econômica etc.) que demonstrassem a independência deles com relação aos outros dois. Essa justificativa era essencial para que fosse aprovado o licenciamento e a construção do Trecho Sul independentemente da realização dos outros dois. A obra não podia mais ficar parada, no entanto não seria possível prosseguir como se esperava e havia o risco, ainda, de toda ela ser paralisada em função de um extenso, e talvez infundável, processo de licenciamento ambiental global, que abarcasse os três trechos. Conclui, por isso, a AAE (FESPSP & DERSA, 2004a, p. 6.6)

os Trechos Sul, Norte e Leste mostram-se independentes um do outro do ponto de vista funcional e de sua viabilidade ambiental; assim, o licenciamento ambiental e os respectivos estudos de impacto ambiental devem ser realizados independentemente, na ocasião em que os recursos financeiros permitirem sua execução, e considerar as condições sociais e ambientais vigentes nesse período para a tomada das decisões específicas de cada Trecho.

Assim, o estudo chegava à conclusão que a melhor solução seria a realização em separado do licenciamento de cada um dos três trechos ainda a serem construídos. Primeiramente, porque a AAE já apresentaria as diretrizes globais a serem seguidas na implementação de cada um deles. Em segundo lugar, porque naquele momento só seria executado o Trecho Sul. Como as condições e a situação das áreas em que os outros dois trechos seriam implantados se modificariam com o passar do tempo, não seria lógico fazer o seu licenciamento naquele momento. O licenciamento, que possuiria um grande nível de detalhamento, deveria ser feito baseado nas condições/características reais da área no momento da implantação do projeto. Portanto, arguia-se que não adiantava serem discutidas questões como o traçado dos trechos leste e norte naquele momento, em que deveriam ser enfocadas apenas as questões do Trecho Sul.

Na defesa do projeto como um todo, o estado centrava sua argumentação em torno da função macro-logística, desviando o fluxo pesado de passagem (caminhões cujo destino final não é a capital) e o tráfego entre cidades da periferia da RMSP. Isso aumentaria a velocidade do fluxo de cargas, o que traz benefícios como a redução da poluição, tendo em vista que, quando o caminhão se move numa velocidade maior, haveria ganhos reais na

emissão e dispersão da carga poluidora. Além disso, o Rodoanel também deslocaria de dentro da cidade uma parcela significativa dos emissores de poluição, antes concentrados em área urbana. Com essa retirada de caminhões, também haveria um alívio do tráfego intra-urbano e um pequeno ganho de velocidade média dos veículos (5%), o que na escala dos milhões de veículos que circulam diariamente significaria também uma melhora nos níveis de poluição. O Trecho Sul melhoraria, inclusive, a segurança do transporte de cargas poluidoras e perigosas (antes transportadas através da malha viária), pois contaria com tecnologia avançada para contenção de cargas perigosas eventualmente transportadas nele. O Rodoanel possibilitaria, ainda, a melhoria da ocupação das áreas no seu entorno, tendo em vista que os grandes empreendimentos instalados na região teriam que necessariamente, em função do seu porte, passar por processos de licenciamento rigorosos. Isso implicaria num melhor controle do efetivo uso e ocupação na área pela qual se instala o projeto. As próprias prefeituras passariam, através da revisão de seus planos diretores e leis, a regular melhor essas áreas. Por fim, o projeto possibilitaria que diversas famílias que moravam precariamente nas regiões afetadas tivessem sua condição de moradia melhorada, sendo transferidas para conjuntos habitacionais construídos e licenciados.

Esse, portanto, era o discurso oficial do governo do estado para justificar o projeto e a priorizar, naquele momento, apenas o Trecho Sul, em detrimento de uma implementação integral e, mais ainda, de um processo de licenciamento ambiental global. Além de questionado por diversos setores sociais sobre esses supostos benefícios que o projeto e o novo trecho trariam, o discurso encobre uma intenção estratégica: dividir o licenciamento como forma de, também, desmobilizar a sociedade civil.

Nas palavras do entrevistado que representava o governo estadual à época, o debate em torno da questão ambiental do projeto ganhou grandes proporções e existia um grupo social bem mobilizado, o qual contava com a participação de entidades e grupos das diferentes regiões afetadas pelos três trechos. O processo de discussão desencadeado pelo primeiro EIA/RIMA já havia possibilitado a identificação dos principais atores envolvidos com o tema e suas posições a respeito do projeto, constituindo a principal resistência um

bloco formado por organizações da sociedade civil de cunho ambientalista (ONGs, institutos, etc.) e por associações e movimentos de moradores das regiões afetadas pelo Rodoanel. A tentativa de segmentar o licenciamento por trecho foi uma tentativa de segmentar também a reação da sociedade civil, fazendo com que as entidades mais ligadas à problemática do sul fossem isoladas no processo.

Mesmo o ex-secretário-adjunto admite que a segmentação do licenciamento foi uma estratégia para que se “organizasse o processo” e fazer com que “pressões difusas desaparecessem”. Aquelas instituições, movimentos e moradores da região leste e, principalmente, norte que estavam mobilizados na crítica ao projeto teriam desaparecido quando se deixou de discutir o EIA/RIMA dos respectivos trechos. Com isso, foi possível organizar e centrar as ações de discussão e negociação com os efetivamente atingidos pelo Trecho Sul, melhorando a qualidade do processo, na sua opinião.

A aprovação da segmentação do licenciamento e da própria AAE no CONSEMA seguiu os mesmos padrões adotados durante todo o processo. Segundo entrevistados da sociedade civil, os processos de votação no Conselho foram sempre vencidos pelo governo estadual em função do peso de suas articulações. Além de seus representantes já constituírem metade dos membros do CONSEMA e de seu presidente (função exclusiva do Secretário Estadual de Meio Ambiente) exercer o voto de qualidade em casos de empate, os outros membros do conselho, à exceção dos ambientalistas, seguiam o posicionamento do governo estadual, fortemente articulado pelos integrantes da Secretaria de Meio Ambiente, de Transportes e da Casa Civil. Segundo os ambientalistas, o CONSEMA e todo o sistema ambiental paulista passaram por uma reacomodação de funções e interesses, centralizada no âmbito da Casa Civil. Hoje a política ambiental do estado não seria executada pelo sistema, mas ficaria sob comando direto da Casa Civil, responsável por articulações que visam atender a interesses políticos e econômicos de atores situados dentro – outras secretarias e órgãos – e fora do Estado – empresas, etc.

Essa centralização protagonizada pela Casa Civil na área ambiental seria mais fortemente perceptível na administração Serra do que em outras,

como a de Alckmin. O governo de Alckmin permitiria uma articulação mais livre entre os atores, sem necessariamente uma diretiva firme por parte do Estado, a menos em situações mais extremas. No caso de José Serra, haveria uma intervenção direta da gestão nos processos de articulação, disputas e negociações. Isso não estaria restrito somente ao âmbito das arenas institucionais, mas poderia ser sentido também, por exemplo, na atuação do governo no controle dos meios de comunicação, bloqueando a veiculação de informações por parte das organizações da sociedade civil contrárias ao Rodoanel, uma “blindagem” nos meios de comunicação às críticas. Quando Alckmin reassume, teria sido sentido um relaxamento nessa postura, voltando os órgãos de imprensa a serem pouco mais permeáveis ao debate.

A tônica básica ao longo de todo o processo de licenciamento teria sido, portanto, o embate extremamente polarizado entre organizações ambientalistas e o poder público estadual. Foi marcante a ausência de outros atores sociais, como empresariado e segmento acadêmico, dos grandes embates, o que acentuava ainda mais a polarização e o desequilíbrio de forças. Além de se perceber isso nos depoimentos dos atores envolvidos no processo, tanto de agentes públicos como de militantes ambientalistas, também foi possível notar na ausência de outros envolvidos nas matérias veiculadas pela imprensa naquele período. A fala pública sobre o empreendimento era dominada quase que exclusivamente pelo governo e pelos representantes das entidades ambientais.

Esse foi um dos motivos de o licenciamento ser apontado como extremamente desgastante, a ponto de várias instituições da sociedade civil terem, aos poucos, abandonado o processo, restando poucas entidades engajadas até o final. Outros motivos apontados pelos entrevistados para esse desgaste e esvaziamento foram o ritmo e o próprio modelo estabelecido para o licenciamento ambiental.

A pressão do governo do estado para licenciar rapidamente o empreendimento é grande, e pode ser traduzida pela velocidade com que as discussões estão ocorrendo. Em agosto, foi protocolado o estudo que deveria analisar os impactos da obra como um todo sobre a RMSP. Trata-se de um denso documento, que foi analisado e aprovado em duas reuniões (com intervalo de uma semana) de uma comissão fechada do Conselho Estadual do Meio Ambiente

(Consema). De sua aprovação até a entrega do EIA/RIMA do trecho Sul, o intervalo foi de um mês e meio. (...) As Audiências Públicas também estão ocorrendo em tempo recorde. A primeira foi realizada na última quinta-feira, dia 25 de novembro, em São Paulo. A segunda está marcada para terça, 30 de novembro, em Santo André. E a terceira e última será em Embu, na quinta-feira, 2 de dezembro. O cronograma é apertado e o governo tem pressa em entregar as obras no prazo estipulado - final de 2006. Com isso, vai inviabilizar que as discussões regionais - como as que devem ocorrer esta semana nos sub-comitês de Bacia da Billings e Guarapiranga - possam efetivamente ser incorporadas ao processo (ISA, 2004).

Como o processo não conseguiu realmente colocar em questão a realização ou não do Rodoanel e a decisão já estava tomada, o governo tinha pressa para realizar o licenciamento. Nas palavras de uma entrevista, “era o tempo das demandas políticas do estado que marcavam o ritmo”. Como o Estado era, ao mesmo tempo, o licenciado e o licenciador, conseguiu imprimir um ritmo muito forte, deixando pouco tempo para que os atores conseguissem se aprofundar na compreensão de estudos e documentos, os quais possuíam um certo grau de complexidade e volume que demandava um tempo considerável de leitura e debate. Além disso, muitos deles não eram nada acessíveis à população em geral, precisando praticamente ser um especialista no tema para compreendê-los.

O próprio agendamento dos debates e audiências era problemático, sendo realizado com pouca antecedência, não sendo viável às entidades da sociedade civil se apropriarem da pauta e construírem uma articulação para o encontro de forma a estabelecer com o poder público um diálogo no mesmo nível. Para os entrevistados, essa teria sido uma grande fonte de desestímulo, pois não possibilitava a eles efetivamente contribuírem com o processo, fazer a crítica e muito menos formular alternativas ao proposto.

A metodologia adotada nas audiências e debates também seria problemática. Tendo em vista que as audiências públicas eram praticamente os únicos espaços de discussão do projeto, elas tendiam a ter uma enorme quantidade de participantes abordando os mais diversos temas e questionamentos, se estendendo geralmente madrugada adentro. Na maioria das vezes, em função disso, não era entabulada uma real discussão sobre os tópicos trazidos. Cada um expunha seu questionamento ou demanda e o estado afirmava que analisaria a pertinência e/ou viabilidade, sem maiores

possibilidades de interação. Posteriormente, pouco se tinha retorno do que havia sido decidido com relação a esses pontos levantados, os quais, na impressão dos entrevistados da sociedade civil, ficaram muitas vezes restritos às atas das audiências, embora admitam que houve melhorias no projeto através do atendimento de medidas compensatórias reivindicadas pela sociedade civil.

Além disso tudo, ainda o que acontece pós-licenciamento também seria muito desestimulante, tendo em vista que a sociedade civil não consegue monitorar plenamente os desdobramentos do licenciamento. Findo o processo de discussão e emitida a licença prévia, as entidades se desarticulam e se afastam do projeto, numa espécie de período de “ressaca”. Isso é agravado pelo fato de o poder público não oferecer mecanismos de transparência que efetivamente possibilitem o acompanhamento da implementação das medidas compensatórias determinadas durante o licenciamento. No momento em que se debatia a licença do Trecho Sul, por exemplo, descobriu-se que ainda diversas medidas compensatórias ainda não haviam sido sequer programadas para o Trecho Oeste.

A discussão da viabilidade do trecho sul inicia-se sem que o DERSA tenha cumprido todos os compromissos assumidos com a obtenção da licença para o trecho oeste. Tanto é que, anteriormente à apresentação do EIA/RIMA para o licenciamento da alça sul, a secretaria do Meio Ambiente manifestou-se pela impossibilidade da renovação da Licença de Operação do trecho oeste do Rodoanel. Isso porque o DERSA não havia atendido as exigências ambientais e não havia apresentado garantias quanto ao atendimento das mesmas nos prazos propostos. Esta renovação foi feita somente após o DERSA realizar um cronograma para o cumprimento das exigências (ISA, 2004).

Investe-se, portanto, uma energia enorme num processo que, ao final, gera poucos frutos e resulta apenas em compromissos protocolares, muitas vezes descumpridos pelos agentes públicos. Tudo isso redundaria em um sentimento de frustração e descrédito naqueles que ativamente participaram do licenciamento.

Um ponto importante de ser observado é a mobilização, pela sociedade civil, de arenas e atores externos ao âmbito do licenciamento estadual como forma de ganhar força. Assim, tiveram uma atuação estratégica junto ao Judiciário e seus órgãos auxiliares (Ministérios Públicos e

Defensorias). Algumas importantes conquistas somente foram possíveis, segundo entrevistados, em função da articulação com membros do MP e do Judiciário: como a obrigação do governo estadual de elaborar a AAE; a intervenção do IBAMA e da FUNAI no processo e as exigências apresentadas por eles, dentre outras.

Foi a partir de provocação da sociedade civil que o Ministério Público Federal ingressou com uma ação judicial argumentando que, por ser uma obra de caráter regional e nacional, o licenciamento deveria ser efetuado também em nível federal, pelo IBAMA. Além disso, também solicitou a intervenção da FUNAI, pois havia três assentamentos indígenas na área do Trecho Sul, cabendo à instituição zelar pelos seus interesses e intervir no processo.

Mesmo sendo importantes, tais atores e arenas também conhecem limitações burocráticas e legais, tendo sido essencial que a sociedade demandasse delas a atuação e estivesse ao seu lado acompanhando ativamente o processo, informando e subsidiando os membros do MP com dados relevantes. Sem a provocação e o acompanhamento por parte de entidades e/ou grupos sociais, as entidades ambientalistas acreditam que possivelmente o MP tivesse ficado inerte com relação ao projeto. Os limites da magistratura se encontrariam, além da histórica morosidade dos tribunais brasileiros, no perfil ideológico de seus integrantes e na sua formação legal tradicional, para a qual ainda prevalece muitas vezes a discricionariedade do poder público em implementar projetos, desconsiderando a existência de direitos ambientais e de participação popular. Apesar de em alguns momentos ter fiscalizado e determinado o cumprimento de alguns requisitos formais no processo de licenciamento, a arena judiciária foi esgotada sem que houvesse grandes vitórias de conteúdo do ponto de vista social e ambiental.

Isso estaria levando as organizações da sociedade civil a, inclusive, transcenderem a esfera nacional e buscar a intervenção de organismos atuantes em outros países ou de escala internacional no contexto do licenciamento do Trecho Norte. Apresentaram uma representação, por exemplo, à Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre os possíveis danos ambientais e sociais que a implementação do Trecho Norte poderia

causar. O momento em que se encaminhou foi pouco oportuno, tendo sido logo depois de ela ter aceitado a representação sobre a Usina de Belo Monte. Como na época o Brasil já estava fazendo muita pressão sobre a CIDH no caso da usina e ameaçando até deixar de reconhecer sua legitimidade, a Corte não chegou a receber a denúncia.

Como o Trecho Norte contará com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), as entidades ambientalistas tentaram, através de denúncias, utilizar também os mecanismos do BID destinados à verificação do cumprimento de suas salvaguardas. Embora tenha se pronunciado de que seria realizada uma apuração da denúncia, essa instância parece ter sido neutralizada por interesses internos ao próprio Banco, existindo uma lentidão injustificável e pouco usual desse mecanismo na apuração do caso. Uma instituição do campo ambiental, a PROAM, está entrando, juntamente com a Universidade de Berkeley, com uma representação até mesmo no Congresso dos EUA para que seja solicitado ao BID que suspenda a concessão de empréstimo do Rodoanel. A sociedade civil está esgotando, portanto, todas as instâncias nacionais e internacionais para contestar o projeto e o seu licenciamento, sem grandes vitórias até o momento.

Uma das maiores dificuldades apontada nesse enfrentamento é o fato de que o estado ocupa as duas posições: de licenciado e de licenciador. É muito difícil, por parte da sociedade civil, exercer qualquer tipo de resistência quando o Estado deixa de ser apenas o mediador do processo político e se torna o próprio empreendedor e advogado do projeto, perdendo a isonomia. No caso do Rodoanel, isso é ainda mais difícil, porque seria necessário às organizações angariar o apoio da sociedade em geral nesse enfrentamento. Pela forma como é propagandeado – fonte de alívio para o tráfego – é muito difícil obter tal apoio ou mesmo transmitir todos os seus impactos ambientais, até mesmo porque isso necessariamente perpassa a discussão sobre o modelo rodoviarista de transporte, que tem no carro seu principal símbolo, um ícone de ascensão social, de desenvolvimento e objeto de desejo no imaginário da população.

Na ótica do governo estadual, contudo, o processo teria sido positivo para o Rodoanel, apesar de ter durado mais de 06 anos: debate do primeiro EIA/RIMA por aproximadamente dois anos e meio; depois um ano e meio para discussão e aprovação da AAE; e, por fim, mais dois anos para o novo EIA/RIMA do Trecho Sul. Para os agentes públicos entrevistados, o licenciamento teria viabilizado o aperfeiçoamento do projeto, principalmente no tocante às compensações, e teria conferido maior legitimidade social a ele, isolando seus “opositores mais radicais” e convencendo uma boa parte da sociedade, que não chegou mais a questionar a obra depois que passou todo esse processo, tendo a polêmica em torno do Rodoanel saído da mídia desde então.

Essa interpretação é contestada pela sociedade civil. Se o setor público afirma que o fato de o Rodoanel não ser mais tão fortemente pautado pela mídia está ligado à legitimação social conferida pelo licenciamento, os ambientalistas atribuem esse fato a dois fatores. O primeiro seria o extremo desgaste por parte das entidades que estiveram à frente do processo após a emissão da licença prévia. O segundo seria uma blindagem imposta pelo governo estadual aos jornais paulistas a partir da entrada de José Serra em 2007 no governo estadual. Como já sugerido, sua gestão seria caracterizada por ser menos aberta ao diálogo e a questionamentos, utilizando de variados mecanismos para cooptação da imprensa – contratação de assinaturas, compra de anúncios, etc. – e aproximando-se muito do modo descrito por Molotch e Logan (2007) para a atuação da coalização pró-crescimento junto a órgãos de imprensa.

Adote-se uma interpretação ou outra, a questão é que de fato o projeto tem sido menos noticiado pela mídia desde então. Quando isso acontece, em geral se trata mais dos efeitos supostamente positivos gerados pelo empreendimento, como o crescimento da instalação de centrais de logística no seu entorno, a viabilização de empreendimentos imobiliários, dentre outros. Pouco se abordou, por exemplo, o processo de licenciamento dos Trechos Leste e Norte, embora este último tenha ganhado um espaço ligeiramente maior em função de afetar a região da Cantareira.

Diante de todo esse processo apresentado, é de se questionar qual a participação propiciada na trajetória de definição e implementação do Rodoanel. Um ponto chave para isso ser possível é uma breve reflexão sobre a própria ideia da “participação”. Como Souza (2006) afirma, “participação” é um dos termos mais polissêmicos empregados em termos políticos nas últimas décadas no campo da administração local e da política urbana. Há uma significativa diversidade de experiências agregadas sob o rótulo participativo, realizadas pelos mais diferentes segmentos sociais e dos mais diversos espectros políticos.

Dagnino (2004) demonstra que essa diversidade de significados e experiências sob um mesmo rótulo configura uma crise discursiva, em que “a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos” (DAGNINO, 2004, p. 143). Estariam em disputa, por trás dos mesmos vocábulos, projetos políticos muito distintos.

De um lado, encontra-se um projeto democratizante, participativo, que teria emergido a partir das crises dos regimes autoritários e das diferentes experiências sócio-políticas de democratização das esferas públicas criadas a partir da década de 1980. Neste paradigma, identificado com o ideário do movimento da reforma urbana no âmbito das cidades, buscava-se uma efetiva partilha do poder de deliberação como forma de redução das desigualdades sociais. Essa concepção está ancorada, portanto, no aprofundamento democrático atrelado à uma concepção substantiva de justiça social. Quando analisa a concepção subjacente à criação do Conselho das Cidades, Rolnik (2009) fornece um excelente exemplo da proposta participativa que se pretendia implementar.

O projeto inicial de construção do Conselho o concebeu como um campo de interações políticas, arena aberta em que a trama de interesses em torno da política urbana tivesse a possibilidade de expressão e negociação e onde estivessem representados, com grande peso, os principais mandatários destas políticas – sem-teto, sem-casa, moradores de assentamentos precários no país, além das categorias profissionais responsáveis pela operação da máquina estatal nos vários níveis de governo, segmentos empresariais, políticos, sindicais e de organizações técnico-profissionais e ONGs do setor (ROLNIK, 2009, p 05).

Do outro lado, estaria o projeto neoliberal, apontando para o progressivo encolhimento das responsabilidades sociais do Estado e sua transferência para o mercado, ou seja, esse projeto também continha – em oposição a um estado interventor - uma sociedade civil ativa. A proposta de reforma do papel do Estado trazida por este modelo tinha como eixo, além da privatização de amplas áreas das políticas públicas, uma a proposta de modernização do Estado e a introdução de processos e métodos de gerenciamento empresarial e governança estratégica (SANTOS JR., 2000), acompanhadas por um discurso participacionista (ROLNIK, 2009, p. 3). É importante destacar que a participação fomentada sob este modelo trata-se da abertura de espaços que ofereçam oportunidades de livre negociação entre os atores, que atuam de acordo com suas diferentes capacidades e recursos. Diferentemente do modelo proposto pela reforma urbana, por exemplo, não se trata de uma arena destinada à resolução de conflitos e de equalização das desigualdades sociais.

Quando se afirma que uma das questões iniciais da pesquisa se referia à relação entre as decisões acerca da implementação do Rodoanel e o papel das instâncias e arenas participativas, tomava-se como referência a “participação tal como concebida no interior do projeto participativo, marcada pelo objetivo da ‘partilha efetiva do poder’ entre Estado e sociedade civil por meio do exercício da deliberação no interior dos novos espaços públicos” (DAGNINO, 2004, p. 152).

Nesse sentido, a conclusão que se tira de todo esse processo é clara: não houve possibilidade de uma efetiva participação da sociedade na definição e implementação do Rodoanel nos moldes formulados para a hipótese inicial, atrelado às propostas do campo da reforma urbana. A análise do processo de licenciamento ambiental, assim como da “participação social” na promoção mercadológica do empreendimento, demonstrou uma proximidade muito maior com o modelo de participação sugerido pelo projeto neoliberal.

O espaço aberto pelo licenciamento ambiental foi uma arena de negociações em que cada ator utilizou seu poder de barganha, principalmente

o governo estadual. Este ator utilizou-se amplamente do fato de ser, ao mesmo tempo, o licenciador e o licenciado para conseguir centralizar as negociações e conduzi-las de acordo com seus interesses. Dessa forma, consegue que a realização do projeto em si deixe de ser questionada, passando as discussões a versarem sobre as medidas de compensação ambiental a serem implementadas. Essas medidas funcionaram como uma eficaz moeda de troca com os municípios afetados pelo projeto – abordados na próxima subseção – e como uma espécie de “prêmio de consolação” para as organizações da sociedade civil.

O que parece paradoxal é que, ao contrário do pregado pela ortodoxia neoliberal, o principal ator no processo foi o próprio Estado, que ditou o ritmo e também os principais resultados do processo, criando inclusive estratégias para tolher a capacidade de articulação, negociação e proposição por parte da sociedade civil, como foi o caso da segmentação do licenciamento. A interação, portanto, entre Estado e sociedade no âmbito da decisão e implementação do Rodoanel foi pautada pelo primeiro a despeito de, e até mesmo contra, qualquer esforço realizado por entidades e movimentos sociais. A pequena margem de atuação concedida pelo Estado a elas teria sido na negociação de algumas medidas compensatórias, as quais são consideradas, pelas próprias entidades ambientalistas, apenas ganhos marginais.

À parte do processo de licenciamento, o que é considerado participação pelo governo estadual – centros de informação, material educativo e publicitário, etc. – tratam-se de iniciativas voltadas à divulgação do projeto, podendo ser consideradas, no máximo, esforços no sentido de conferir uma aparente transparência ao projeto. Parece, portanto, necessário o envolvimento da população apenas no sentido de construir uma base de apoio ao Rodoanel na sua fase de implementação, quando o projeto “pousa” no território e interfere efetivamente na vida daquela população.

3.3 – Conclusão

Diante do panorama apresentado das relações estabelecidas entre governo estadual, sociedade civil, municípios da RMSP e União, é importante destacar alguns pontos. O primeiro deles é justamente a presença de outros atores, para além do estado de São Paulo, nos momentos decisórios e de implementação do projeto. Há que se destacar, contudo, que existem diferentes níveis de participação, os quais variam entre os diferentes atores e, até mesmo, entre momentos distintos de atuação de um mesmo ator, como é evidente no caso da prefeitura de São Paulo e do governo federal.

Muito provavelmente, sem o compromisso da União e da Prefeitura de São Paulo de assumirem o projeto e parte dos seus custos, o estado – seu principal articulador – não o teria levado adiante, pois não teria condições de arcar sozinho com as despesas. Apesar disso, o envolvimento desses atores praticamente se restringe a esse momento. A PMSP, na prática, abandona o projeto logo no início. A União, embora tenha repassado recursos ao longo de todo o percurso, participa timidamente do processo de implementação apenas na sua fase inicial e apenas pontualmente no processo de licenciamento ambiental. Essa tendência, de se ausentar da condução da execução do projeto, é reforçada quando um grupo político opositor assume o comando do governo federal.

Em que pese essa ausência de participação efetiva dos municípios e da União, o Rodoanel é de modo constante mobilizado politicamente também no âmbito federal e municipal. O fato de o projeto ser vitrine da gestão do PSDB à frente do governo estadual e contar com recursos financeiros provenientes da União, comandada pelo PT, faz com que ele inevitavelmente seja pivô de discussões e de troca de acusações em todos os âmbitos em que ambos os partidos estejam disputando – municipal, estadual e federal.

Por último, destaca-se o acentuado poder do governo estadual com relação ao Rodoanel, o qual, mesmo diante da interação com diferentes atores, permanece com a primazia na condução dessas relações. Atuando como verdadeiro empreendedor de políticas no âmbito do fluxo da política (KINGDON, 1984), é ele quem defende o projeto e utiliza mecanismos para

garantir o resultado do processo de licenciamento ambiental, quem estabelece as condições de negociação com municípios afetados pelos projetos e quem articula, em todas as diferentes circunstâncias, a parceria com o governo federal. Se trata, portanto, de um projeto que, do início ao fim, esteve fortemente vinculado à gestão estadual e que apenas contou com a “participação especial” de outros entes federados e da sociedade civil organizada. Para poder consolidar esta conclusão falta ainda analisar as relações estabelecidas com um importante segmento social para a implementação do projeto: o segmento empresarial.

4 – O RODOANEL E AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO DE SÃO PAULO E GRANDES EMPREITEIRAS

Como exposto na introdução, este trabalho fundamenta-se numa pesquisa exploratória que buscava levantar determinantes da política urbana a partir da análise de processos decisórios e de implementação de políticas e projetos urbanos. Nesse sentido, considerava-se importante a identificação dos principais atores envolvidos nesses processos, bem como os padrões de relacionamento estabelecidos entre eles. Baseados na hipótese de que haveria grande influência de empreiteiras na definição de políticas e projetos, os estudos de caso, dentre eles o estudo aqui realizado para o Rodoanel, buscaram dar atenção especial à atuação deste setor, até mesmo pela destacada posição que ele assume no panorama da economia nacional (LESSA & DAIN, 1982; CAMARGOS, 1993) e pelo fato de serem investimentos com grande incidência sobre a reestruturação do território.

No Brasil, raízes profundas enlaçam empreiteiras e agentes públicos, tendo sido o próprio processo de estruturação do setor fomentado fortemente pelo Estado, numa "articulação funcional" como define Camargos (1993).

As relações entre os grandes empreiteiros de obras públicas e o estado no Brasil constituem um fenômeno sociológico que se fundamenta numa profunda "articulação funcional" setor-Estado, dadas certas características estruturais da construção pesada e a relevância do papel desempenhado pelo Estado no processo de acumulação e expansão do setor. (...) Indo mais longe, podemos dizer que as relações entre Estado e grandes empreiteiras são um dos pilares que sustentam o pacto básico de dominação capitalista no Brasil, ao lado de outras não menos poderosas articulações, como por exemplo as que existem entre Estado e frações monopolistas do capital estrangeiro. A permanência no tempo dos esquemas de poder dos grandes empreiteiros, para além das sucessões governamentais, se explica assim pelo posicionamento deste segmento do empresariado brasileiro no pacto de dominação capitalista, posicionamento derivado da articulação funcional setor-Estado (CAMARGOS, 1993, p. 159).

O debate sobre esse entrelaçamento não é novo e já foi alvo de diversas e importantes contribuições, em diferentes campos do conhecimento, como na economia (DAIN & LESSA, 1980), na ciência política (MARQUES &

BICHIR, 2003; CAMARGOS, 1993), na história (CAMPOS, 2012), no urbanismo (SZMRECSANYI & LEFEVRE, 1996), apenas para citar alguns. Para compreender a sua profundidade e poder analisar a extensão dessa relação no caso do Rodoanel, é preciso resgatar, mesmo que brevemente, o próprio processo de constituição do setor das empreiteiras no Brasil, no qual se pode efetivamente enxergar o desenvolvimento e a importância dessa conexão.

4.1 – Estado e empreiteiras – uma histórica articulação funcional

Para Campos (2012, pp. 16-21), que faz uma extensa reconstituição do processo de estruturação das grandes empreiteiras brasileiras, o campo da construção pesada no Brasil teria sido fundado ainda no século XIX, voltado para a melhoria do escoamento da produção agroexportadora do país. Esse aperfeiçoamento teria ocorrido a partir do desenvolvimento do sistema ferroviário e da remodelação dos principais portos do país, caracterizados pela presença maciça de empresas de construção e tecnologias estrangeiras. Juntamente com essas, outras empresas estrangeiras também estavam presentes na prestação de serviços urbanos, como fornecimento de energia elétrica, saneamento, bondes, etc. Finalmente, nesse período que vai do século XIX à década de 1930, elas eram também as principais responsáveis pela construção de barragens e usinas hidrelétricas. Para o autor (CAMPOS, 2012, p. 21), esse constituiria o primeiro modelo da indústria da construção no país, caracterizado por obras voltadas predominantemente para reforçar o papel econômico agroexportador e dependente do Brasil, pelo estabelecimento de uma tímida infraestrutura urbano-industrial e pela presença maciça de empresas estrangeiras, as quais eram tanto as principais demandantes das obras de engenharia quanto suas executoras.

Esse modelo seria modificado a partir das transformações decorrentes da mudança do papel do Estado, engendradas de 1930 em diante (SZMRECSANYI & LEFEVRE, 1996, p. 1021). Além de passar a intervir mais

fortemente na economia, o Estado passou a criar medidas que favorecessem a expansão da indústria no país, cuja economia agroexportadora havia sofrido um forte abalo com a crise de 1929. Nesse sentido, criam-se políticas voltadas à promoção da industrialização e montam-se agências estatais para viabilizar essa promoção, algumas delas favorecendo o papel da indústria da construção. Esse incentivo atingiu setores considerados essenciais para a formação do mercado de obras nacional, tendo sido um momento de grande impulso, por exemplo, da indústria siderúrgica e da produção de cimento no país.

Outra iniciativa estatal importante para o desenvolvimento posterior do setor teria sido no campo da produção habitacional (CAMPOS, 2012, p. 23). A partir dos anos 1930, o Estado brasileiro inicia uma ação voltada a apoiar a produção habitacional, atrelada, primeiramente, à implantação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's), desenhados para assegurar um sistema previdenciário para diferentes categorias profissionais e controlados pelo Estado. Dentro da sua constituição e ação, a produção habitacional pelos IAP's era uma finalidade ambigualmente definida, tanto aparecendo como ligada à ideia da seguridade social plena de seus segurados quanto como instrumento de capitalização de recursos invertidos na previdência (BONDUKI, 1994, pp. 162-206).

Também foi constituído, em 1946, o primeiro órgão em nível federal focado no equacionamento da problemática habitacional, a Fundação da Casa Popular. A atuação desse órgão, embora representasse um avanço institucional na área, teve reduzida expressão, em função de ter sido fortemente combatida por diversos setores da sociedade. Segundo Bonduki (1994, pp. 188-191), dentre esses setores destacaram-se, inclusive, integrantes da indústria da construção. Eles eram avidamente contrários à proposta da FCP pelo fato de que, a centralização de recursos proposta para realização das ações desenhadas para a Fundação, poderia reduzir os recursos disponíveis à época para o financiamento da produção privada imobiliária e mesmo aqueles destinados aos grandes projetos, dos quais também se beneficiariam as empresas.

Seja como for, a constituição, pela primeira vez, de uma ação estatal de provisão habitacional teria sido importante para o início de algumas empresas que, no futuro, viriam a compor o grupo das grandes empreiteiras nacionais. Segundo a recomposição da trajetória de grandes empreiteiras brasileiras feitas por Campos (2012), esse teria sido o caso, principalmente, do grupo de empresas provenientes do Rio de Janeiro, como a Carioca (CAMPOS, 2012, pp. 52-66).

Nesse período destaca-se também o início de investimentos em outras duas áreas: a construção de aeroportos e de estádios de futebol. Anteriormente, havia apenas pequenas pistas de pouso, sendo a partir de então que São Paulo e Rio de Janeiro começam a contar com a implantação de uma infraestrutura aeroportuária. Foi na década de 1930 que são construídos os aeroportos do Calabouço, futuro Aeroporto Santos Dumont, no Rio de Janeiro, e o de Congonhas em São Paulo. Os aeroportos constituíram uma área de atuação importante para as grandes empreiteiras brasileiras nas décadas seguintes. A construção de estádios iniciou-se concomitantemente, sendo as duas principais obras realizadas na época o Estádio do Pacaembu em São Paulo, na década de 1930, e o Maracanã no Rio de Janeiro, na década de 1940. Se no princípio foram obras executadas por empresas estrangeiras, posteriormente sua construção também foi reservada às empreiteiras nacionais, principalmente a partir da ditadura militar.

A constituição ou remodelação de outros setores estatais também foram importantes para o impulso inicial da estruturação das empreiteiras brasileiras (CAMPOS, 2012, pp. 26-30), como o setor de obras de saneamento. Originado ainda no século XIX com o Ministério da Indústria, da Viação e de Obras Públicas, o segmento ganhou impulso a partir da década de 1940 com a consolidação de uma política nacional, forjando um nicho para empresas da construção (CAMPOS, 2012, p. 26).

Outro setor teria sido aquele criado especificamente para a região nordeste, caracterizado inicialmente por obras de combate à seca, mas que posteriormente teria passado a realizar também diversos outros projetos – ferrovias, estradas, etc. Se antes o órgão era o próprio executor das obras, a

partir da década de 1940, quando é transformado em Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS), ele passa a ser apenas contratante, favorecendo o surgimento de empreiteiras, especialmente daquelas de origem nordestina.

Também foi o caso do setor de energia elétrica, que teve início na República Velha, sob competência do poder local e empreendida principalmente por empresas privadas. Posteriormente, o setor foi sendo paulatinamente recentralizado em nível federal com a sucessiva constituição de comissões, conselhos, planos e legislações nas décadas de 1930 e 1940, passando o Estado cada vez mais a intervir no planejamento e execução de projetos ligados à área. Mais uma vez, primeiramente o Estado assumiu o papel de executor de projetos, como a usina de Paulo Afonso. Posteriormente, esse avanço do aparelho do Estado sobre o setor se tornou uma vitória para as empresas brasileiras de construção, que passaram a ter o completo domínio do setor quando o Estado se retira da execução e se restringe a contratar empresas para realizar as obras (CAMPOS, 2012, p. 28).

Não se pode deixar de lado também a contribuição conferida pelo desenvolvimento dos setores petroquímicos e siderúrgicos no Brasil. Para Campos (2012, p. 30), a criação da Petrobrás representou a oportunidade de as empresas brasileiras entrarem na construção de obras relacionadas à exploração e refino do petróleo, mercado anteriormente dominado por empresas estrangeiras. O autor ainda demonstra como a Petrobrás foi importante ao estímulo não somente às empreiteiras nacionais, mas principalmente às empreiteiras nordestinas. Em função da localização de atividades – o primeiro polo petroquímico nacional da empresa localizava-se na Bahia – e pelo seu controle estar ligado a um grupo político de origem nordestina, diversas obras realizadas pela empresa foram responsáveis por alavancar o crescimento da Odebrecht (CAMPOS, 2012, p. 89), empresa de origem baiana que foi agraciada com vários contratos pela Petrobrás durante sua ascensão.

A atuação do Estado em outros segmentos – como a siderurgia e a energia nuclear, já no regime militar (CAMARGOS, 1993, p. 104) – também

esteve ligada ao crescente desempenho das grandes empreiteiras brasileiras. Embora todos esses setores mencionados acima tenham contribuído para, de alguma forma, impulsionar a indústria da construção brasileira, o setor que provavelmente teve a maior responsabilidade no avanço das empreiteiras brasileiras foi o da construção rodoviária, conforme demonstram Camargos (1993) e Campos (2012).

Segundo Campos (2012, p. 32), teria sido Washington Luís, após seu governo no estado de São Paulo, o primeiro a implantar uma real proposta de atuação do Governo Federal no tocante às rodovias. A ele, inclusive, seria atribuída a frase “governar é povoar; mas não se povoa sem se abrir estradas; governar, pois, é abrir estradas”. Mais do que somente construir estradas, Washington Luís teria elaborado os primeiros planos nacionais rodoviários e teria, ainda, criado um fundo especial para construção e conservação de estradas de rodagem.

A associação da figura dele com o rodoviarismo no plano nacional teria sido justamente o motivo pelo qual o tema teria sido posto de lado no início do governo Vargas. Depois dos primeiros anos, ele volta novamente à pauta governamental, criando-se o Plano Nacional de Viação em 1934 e remodelando-se a antiga Comissão de Estradas de Rodagem Federais. Esta se torna, em 1937, o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) – órgão fundamental para a consolidação do rodoviarismo no país, assim como para a estruturação das grandes empreiteiras brasileiras (SZMRECSANYI & LEFEVRE, 1996).

Camargos (1993, p. 41) acredita que esse teria sido um dos pontos de inflexão na trajetória da construção pesada no Brasil. Para a autora, antes disso as obras de infraestrutura eram prioritariamente demandadas e executadas por atores privados, havendo uma marcante presença de empresas estrangeiras. Na década de 1930, inicia-se o processo de estatização da demanda do mercado de obras públicas, tendo sido a constituição do DNER elemento essencial deste processo. O órgão tornou-se o principal demandante da realização de obras de infraestrutura rodoviária, sendo, ao mesmo tempo, o principal executor de tais demandas.

Mas no pós-guerra é que ocorrerão as grandes modificações que irão engendrar um setor privado na construção pesada, com a retirada gradual do Estado da atividade construtora, a partir da transformação do DNER em autarquia em 1945. A desincompatibilização do Estado da atividade construtora levou à divisão de tarefas entre o setor público e o privado, onde ao primeiro cabe mobilizar os recursos de investimento e realizar o planejamento global das áreas ligadas à infra-estrutura. Ao segundo cabe a execução e o gerenciamento das obras, além da elaboração de projetos técnicos. Por fim, também compete ao Estado, por meio de legislação específica, promover os processos licitatórios para a contratação das firmas que irão executar e projetar as obras públicas (CAMARGOS, 1993, pp. 41-44).

Camargos (1992, p. 78), Campos (2012, p. 34) e Szmrecsanyi e Lefevre (1996, p. 1021) afirmam que a Lei Joppert - Decreto-lei 8.463 de 1945 – foi mais um marco nesse processo, tendo lançado as bases para a formação de um setor nacional de construção pesada a partir da transformação do DNER em autarquia dotada de autonomia administrativa e financeira. Essa autonomia provinha da criação do Fundo Rodoviário Nacional, cujos recursos eram formados pelo Imposto Único sobre Combustíveis Líquidos e Lubrificantes Minerais (IUSCL). Dessa forma, com a instituição de uma estrutura operacional dotada de recursos foi possível viabilizar efetivamente a implantação de uma política de transportes.

A nova caracterização do DNER também foi importante para se estabelecer um espaço político-institucional dotado de poder decisório, no qual ocorreriam mais tarde as articulações entre Estado e empresas. Naquele momento, contudo, o Estado continuava a se caracterizar como o principal executor das obras, tendo em vista que as empresas de engenharia ainda eram pequenas e quase não tinham constituído experiência prática no ramo. Aos poucos, essas empresas foram adquirindo experiência e capital através de subcontratações comandadas pelo DNER. Vale a pena reproduzir a entrevista de um ex-diretor do DNER citada por Camargo (1993) para ilustrar a situação das empreiteiras – uma delas a Andrade Gutierrez – durante a construção da Via Dutra.

Em 1948/49 a situação era essa: o DNER era o grande construtor. Eu tinha, entretanto, no trecho que construí nessa época pequenas empresas trabalhando sob meu comando. Enquanto o DNER dispunha de tratores pesados, caminhões e escavadeiras, o maior dentre os empreiteiros privados que participaram da obra possuía um tratorzinho D-7 e umas cem carrocinhas puxadas a burro. Este era o tipo de empreiteiro brasileiro em construção rodoviária. Eles

começaram assim. Depois, naturalmente estimulados pela política do DNER, que foi uma política estimulada pelo próprio governo, foram crescendo (CAMARGO, 1993, p. 69).

O crescimento dessas empreiteiras dava-se também no plano estadual, fomentado ainda pela Lei Joppert. Ela foi importante, portanto, não apenas para o fortalecimento da política nacional, mas também daquela implantada pelos DER's nos estados, tendo em vista que determinava o repasse para eles de uma parte dos recursos do Fundo Rodoviário Nacional. A política protecionista desenvolvida pelos DER's, que priorizavam a contratação de empresas locais para a execução de suas obras, foi mais um fator de desenvolvimento do setor de empreiteiras, propiciando acumulação de capital e de conhecimentos técnicos principalmente por um determinado grupo de empresas ligadas aos Departamentos. Embora isso tenha ocorrido em diferentes estados (Paraná, Bahia, Rio Grande do Sul, etc.), destacaram-se os estados de São Paulo e Minas Gerais, nos quais as administrações estaduais claramente manipulavam regras e trâmites dos processos licitatórios como forma de contratar, quase exclusivamente, empresas locais.

A máquina estadual paulista teria sido, em alguns momentos, a maior contratante de obras públicas no país, superando inclusive a União, tendo sido responsável pelo fortalecimento das maiores empreiteiras brasileiras de então, escoradas por um aparelho de Estado que protegia as construtoras com sede no estado (CAMPOS, 2012, p. 36), sendo a Camargo Correa uma das empresas que mais se fortalece nesse período (SZMRECSANYI & LEFEVRE, 1996, p. 1022).

Outra marca do empresariado paulista da construção é sua forte e pioneira organização no âmbito da sociedade civil. Trata-se do primeiro estado que teve uma associação apenas composta por empreiteiros, enquanto o Rio e Minas contavam apenas com organismos de engenheiros e construtores em geral. A organização das firmas locais foi elemento importante para a pressão e atuação junto aos órgãos do aparelho de Estado e para a implementação de políticas que ajudaram a consolidar as empresas locais, em particular o protecionismo. Poucas empresas não-paulistas tiveram a sorte de arrematar contratos de agências estatais do governo ou prefeitura de São Paulo. Com essa reserva do mercado para as empreiteiras locais, foi possível fixar um capital da indústria da construção pesada paulista, principalmente em momentos em que a antiga capital federal dispunha de empresas maiores e mais avançadas tecnologicamente (CAMPOS, 2012, p. 64).

O caso de Minas Gerais, diferentemente do de São Paulo, destaca-se não pelo volume, mas pelos arranjos realizados pela administração de JK no setor, responsável por milhares de quilômetros de rodovias ao final de seu mandato. Além de elevar a produção de rodovias quantitativamente e qualitativamente, seu governo foi responsável por propiciar uma boa capitalização inicial das empreiteiras do estado através de mecanismos descritos por Camargos (1993, p. 73) como “expedientes pouco ortodoxos”, o que incluía o reajuste de tabelas pelo DER posteriormente à concorrência, o pagamento de serviços realizados a máquina como se manuais fossem – o que era mais caro à época – e o pagamento de obras de arte (viadutos, pontes, etc.) substituídas pelas empresas por simples processos de terraplanagem.

Através de expedientes como esse é que empresas como a Andrade Gutierrez, ao se incorporar ao programa rodoviário de Juscelino em Minas, conseguiram dar importantes passos para se tornarem grandes empreiteiras. Propiciou, por exemplo, que a firma conseguisse se capitalizar a ponto de começar a comprar maquinários importados, que viriam a reduzir significativamente custos e tempo de produção (CAMARGOS, 1993, p. 74).

O estado também influenciou no processo de estruturação das empreiteiras ao, praticamente, produzir consórcios. Primeiramente, o estado mineiro criou regras de concorrência que visavam a um determinado perfil de empresas. Como ainda estavam em estágio inicial, o governo articula diferentes empresas, com distintas competências, e praticamente monta os consórcios que poderiam atender às exigências estabelecidas pelo edital. O caso emblemático foi o consórcio Ajax Rebello, formado pelas empresas Ajax Rebello, Nacional Construtora, Andrade Gutierrez e Mendes Jr (CAMARGOS, 1993, p. 76), na qual o governo estadual foi literalmente o responsável por organizar o setor empresarial para a concorrência, tendo em vista que precisava viabilizar projeto que considerava fundamental ao desenvolvimento do estado.

Esses movimentos, tanto no plano nacional como nos estados da federação, foram importantes para um primeiro grande “empurrão” na estruturação das empreiteiras brasileiras. Nesse período, entre fim da década

de 1940 e início da década de 1950, elas ainda caracterizavam-se por um porte reduzido e por estarem construindo sua experiência no campo da construção de rodovias. No entanto, o crescente mercado de obras, representado em boa parte por iniciativas estaduais, foi um importante campo de experimentações e de acúmulo de capitais, principalmente para aquelas empresas que, aos poucos, foram estabelecendo vínculos com agentes estatais, os quais se mostram fundamentais desse momento em diante.

Sobre a importância do decênio 45/55 para a construção pesada concluímos que nele são definidas as condições básicas que levarão à efetiva formação de um mercado para o setor. Tais condições compreendem mecanismos financeiros e estruturas institucionais criados pelo Estado, especialmente no ramo da construção rodoviária, que incrementaram a capitalização das nascentes firmas de engenharia e abriram um espaço político próprio à representação dos interesses dos empreiteiros. Desde já, nos deparamos com formas de “estímulo” pouco convencionais ao setor da construção pesada tais como a superestimação de preços de serviços, o reajuste “a posteriori” dos valores dos contratos e a interferência de órgãos demandantes nos processos de concorrência, visando o favorecimento de determinadas firmas ou consórcios. Todos esses estímulos e expedientes revelam a centralidade do elemento político para que se obtenha sucesso nos negócios no ramo da grande engenharia. Antes de se vincular a determinantes de ordem estritamente econômica, o desempenho dos empreiteiros depende de boas articulações com os órgãos públicos e da capacidade de fazer “arranjos” nos contratos de obras, isto é, de “transformar o contrato num bom negócio”. Portanto, é no período em questão que também se assiste à criação dos laços políticos entre os empreiteiros e o Estado. Nos anos seguintes, tais laços serão afirmados e consolidados, engendrando um padrão de relacionamento que não encontra paralelos em outros segmentos do empresariado nacional (CAMARGOS, 1993, p. 79).

A segunda metade da década de 1950, com a presença de Juscelino Kubitschek na presidência da república, é um momento ímpar nessa trajetória. Se anteriormente já vinham sendo lançadas as bases de um modelo de articulação funcional entre empreiteiras e Estado através de mecanismos institucionais, financeiros, econômicos e políticos; é a partir do governo JK que se aperfeiçoa esse modelo (CAMPOS, 2012, p. 49), consolidando-se a engenharia pesada brasileira, baseada em grandes empreiteiras (CAMARGOS, 1993, p. 80).

Em primeiro lugar, não há como deixar de considerar a concretização do ambicioso Plano de Metas de Juscelino, que previa a intervenção estatal planejada em diversos setores da economia e a realização

de vultosos investimentos com significativa importância para a indústria da construção pesada – energia e transportes, por exemplo, além da própria construção de Brasília. Tudo isso representou um impacto considerável sobre a trajetória das empreiteiras brasileiras, tendo em vista que é a partir de então que o Estado sai definitivamente do papel de executor direto de obras, incluídas aqui as de caráter rodoviário, e assume exclusivamente a postura de contratante, delimitando claramente a divisão de funções Estado-contratante e empresas-contratadas. Essa nova divisão de papéis representava, na realidade, uma transferência sem precedentes de capitais públicos para a iniciativa privada através de um número enorme de contratos com empreiteiras.

No caso específico do setor rodoviário, que mais interessa a este trabalho, isso foi viabilizado a partir de um novo rearranjo das atribuições e atividades de órgãos e agências estatais, principalmente do DNER. Segundo Campos (2012, p. 42), o departamento teria passado a gozar, em função de suas atribuições, praticamente de status ministerial, com grande autonomia e um orçamento considerável – o qual recebia, além dos recursos do Fundo Rodoviário Nacional, volume considerável proveniente do próprio orçamento da União.

Sua competência, contudo, não abrangia mais a execução de obras, apenas a contratação destas. A decisão da retirada do DNER da realização de rodovias, para Camargos (1993), teria cunho eminentemente político. A autora afirma que, em função do estágio ainda inicial de desenvolvimento tecnológico e de capital das empreiteiras brasileiras, não haveria razões de ordem econômica imediata – baseadas em avaliações dos ganhos de produtividades e eficiência derivados da divisão do trabalho – para que o DNER se retirasse da atividade construtiva (CAMARGOS, 1993, p. 90). O Estado continuava, inclusive, a oferecer oportunidades e ferramentas para as empreiteiras se capacitarem, contratando consultorias internacionais, oferecendo subsídios à importação de maquinário e disponibilizando seus próprios técnicos (DNER) para prestarem assistência a elas in loco.

Parece mesmo, portanto, que a retirada do Estado da execução direta de rodovias realmente estaria baseada em fatores políticos, provenientes

da própria coalizão montada para a eleição de JK à presidência. Um dos apoios fundamentais para sua campanha teria sido justamente de setores ligados às empreiteiras, as quais já haviam sido beneficiadas durante seu mandato no governo de Minas Gerais e que contribuiriam para sua campanha. Em retribuição, teria sido reservado a esse grupo, ligado diretamente à cúpula do próprio PSD, a indicação do comando do DNER e também do Ministério da Viação e Obras Públicas.

Questionados sobre as razões que teriam levado JK a “presentear-los” com a diretoria do DNER, os empreiteiros mineiros são claros em afirmar a relação de dependência mútua existente entre eles e o governo. Nesta relação, as empreiteiras precisavam das obras rodoviárias do programa de metas para crescerem e JK precisava articular uma base de apoio político, atendendo os interesses de um grupo de empresários mineiros que havia contribuído substancialmente para sua campanha à presidência da república. (...) Assim, a hegemonia incontestada do PSD na área de políticas públicas mais importante do governo JK favoreceu a expansão das empreiteiras ligadas politicamente aos esquemas pessedistas nos estados, especialmente em Minas Gerais e no estado da Guanabara. **Acreditamos que a retração do Estado da atividade construtora é resultado de uma conjuntura política particular na qual confluem os interesses das empreiteiras e a necessidade do governo JK em articular um pacto de poder que o sustentasse politicamente** (CAMARGOS, 1993, pp. 90-92; grifos nossos).

Além de constituir em definitivo um mercado de obras públicas com a estatização da demanda e a sua retirada da função executora, o DNER ainda fomentou a hierarquização do empreiteiro, havendo uma reserva do filão composto pelas principais obras a um grupo seleto de empresas. Nessa época, ainda não vigia uma lei que regulasse amplamente a contratação de obras públicas, cabendo ao órgão contratante estabelecer os procedimentos e critérios de seleção. Sob justificativa da urgência e da complexidade dos serviços, o DNER realizava um procedimento denominado “seleção prévia”, que na prática teria eliminado a concorrência pública e possibilitado ao órgão a indicação das empreiteiras a serem contratadas. Dessa maneira, o departamento pode selecionar aquelas empresas que já faziam parte do seu esquema político, vigente desde o relacionamento travado ainda durante a implantação dos programas rodoviários estaduais pelos DER's (SZMRECSANYI & LEFEVRE, 1996, p. 1021).

Reforçavam-se laços políticos ao mesmo tempo em que promovia uma reserva de mercado no setor rodoviário, que é amenizada somente

algumas décadas à frente quando as grandes empreiteiras começam a diversificar seus investimentos (CAMARGOS, 1993, pp. 86-87). O depoimento de um ex-diretor do DNER é claro nesse sentido.

Quando assumi a direção do DNER, fiz o seguinte: estabeleci uma meta de construção de mais ou menos 10.000 km de estradas. Era um plano muito grande, que necessitava para sua execução de 90% da força de trabalho das empresas de construção do Brasil. Diante disso, eu não podia deixar que as licitações fossem licitações de guerra, licitações de briga. Assim, eu não ia ter a obra que precisava no prazo estabelecido. Então, intervi no processo. Eu fazia o seguinte: esse plano implicava na implantação e pavimentação de umas 15 rodovias federais espalhadas pelo Brasil afora. Em cada rodovia dessas, eu fiz uma concorrência pública, para um determinado trecho grande. E exigi, para participar dessa concorrência, determinados atestados, altos, de modo que para esses quinze lotes grandes, eu teria no Brasil, que atendessem a esses atestados apenas uns 10 empreiteiros. Assim, eu chamei esses 10 empreiteiros para uma reunião e disse “Peguem lápis e papel: seu fulano vai pegar o trecho tal, seu fulano o outro...”. E determinei o preço a ser pago em cada um. Fiz as concorrências, onde, naturalmente, os empreiteiros seguiram minhas instruções. Uma vez feitas essas concorrências, eu consegui com o Presidente da República um decreto que me permitia contratar, sem concorrência, o resto da estrada, pelo que eu obtive na concorrência pública. E aí eu distribuí os lotes (CAMARGOS, 1993, p. 89).

Nesse depoimento, fica clara a intenção dos integrantes do Departamento de restringir as empresas participantes nas principais obras do período. Camargos (1993, p. 88) atribui essa escolha à opção do governo de continuar trabalhando com o mesmo “grupo de trabalho” com o qual tinham conseguido implantar o programa rodoviário em Minas Gerais, acrescentando-se, claro, as principais empreiteiras contratadas por outros programas rodoviários estaduais bem sucedidos. O resultado teria sido a fundação da oligopolização da grande engenharia nacional a partir da conformação de um espaço reservado a um restrito grupo de empresas, sendo o mecanismo de seleção dos participantes desse seleto grupo os laços estabelecidos previamente entre empresas e agentes do órgão demandante (CAMARGOS, 1993, p. 90).

Essa situação de entrelaçamento Estado-empreiteiras do período teve ainda outra faceta. Não somente foi restringido o mercado de obras rodoviárias executadas, como também foi inflacionado. Segundo Campos (2012, 43), o DNER, controlado pelo PSD e os interesses ligados ao segmento de engenharia, utilizou variados expedientes para inflacionar os valores a serem pagos às empresas – atestando dificuldades em terraplanagens que na

realidade não existiam, alegando a necessidade de utilização de equipamentos desnecessários, etc. Camargos (1993, p. 84) também identifica a permanência de “práticas singulares de favorecimento às empreiteiras”, as quais estariam ligadas ao enfrentamento da inflação do período e à tentativa de evitar defasagens nos preços definidos nos contratos.

A partir de então, está finalmente consolidado o modelo de articulação funcional entre Estado e empreiteiras no país. O primeiro atua no sentido de garantir minimamente a existência de um mercado de obras públicas, cujo controle é exercido por ele próprio a partir de mecanismos econômicos, legais, institucionais e políticos. Esse mercado caracteriza-se por ser reservado quase que exclusivamente às empreiteiras nacionais e por ser altamente hierarquizado. Às empreiteiras cabe, além de servirem de instrumentos para a implementação de políticas macroeconômicas desenhadas pelo Estado, apoiar a manutenção do jogo político-eleitoral através, por exemplo, de doações de campanha.

A constituição desse modelo teria, em síntese, passado por três períodos característicos, segundo Campos (2012, p. 45). No primeiro, que iria do final do século XIX até aproximadamente a década de 1930, as principais obras de engenharia no país seriam contratadas e executadas por empresas privadas estrangeiras, principalmente aquelas relativas a ferrovias, energia, portos e serviços urbanos. No segundo período, situado entre a década de 1930 até meados dos anos 1950, o Estado teria passado a ser o principal demandante e executor de obras públicas, ao mesmo tempo em que subsidiava a formação das empreiteiras brasileiras. Para isso, teria já nesse momento iniciado a constituição de instrumentos jurídicos e institucionais que, posteriormente, seriam fundamentais para a estruturação do mercado de obras públicas. No terceiro período, da segunda metade da década de 1950 em diante, o modelo já estaria sedimentado, tendo o Estado assumido o papel de principal demandante no mercado de obras públicas e se isentado do papel de executor, separando a atividade estatal-contratante da privada-contratada.

Desse ponto em diante, pouco muda nessa forma de interação entre esses atores, tendo a ditadura militar mantido essas orientações e ampliado os

investimentos a serem executados pelas grandes empreiteiras. Sob o regime militar, foi possível às companhias do setor finalmente tornarem-se grupos monopolistas, verdadeiros conglomerados econômicos de atuação internacional. O desempenho da economia do país, dos investimentos públicos e das empresas, contudo, não foi homogêneo durante todo o regime, tendo havido momentos de oscilação e também momentos em que os investimentos migram de setor. Apesar disso, as grandes empresas da construção pesada, em sua maioria, saíram muito fortalecidas dele.

Essas empresas, por seu turno, continuaram a ser importante apoio do novo regime político estabelecido. Primeiramente, observa-se que elas contribuíram financeiramente com as movimentações de direita contrárias ao governo João Goulart. Muitas delas financiaram, por exemplo, o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), importante instituição para a construção da base de apoio político e social ao golpe militar de 1964 (CAMPOS, 2012). Por outro lado, continuaram a constituir um importante instrumento de dinamização da economia pelo Estado através da realização de investimentos em diferentes setores, responsáveis por parte significativa do desempenho econômico durante o período militar.

Na década de 1960, assistiu-se à continuação da concentração de investimentos pesados na área rodoviária, principalmente na sua segunda metade. A política rodoviarista dos militares seguiu, na prática, muito do que já estava sendo realizado desde 1945, principalmente a partir do Plano de Metas. Na realidade, a tendência rodoviarista foi confirmada no período em função de alguns fatores, como a sua flexibilidade para atender à demanda de um processo acelerado de industrialização e de integração nacional e também o próprio crescimento da indústria automobilística, que fomentava a economia nacional e criava ainda as condições financeiras concretas para a implantação da política rodoviária.

Isso era possível em vista da nova configuração do Fundo Rodoviário Nacional, que agora era mantido pelos recursos gerados a partir da criação do IPI em 1966. Reforçavam-se os laços entre política rodoviarista e a expansão da indústria automobilística, tendo em vista que agora o

desenvolvimento rodoviário era atrelado diretamente aos tributos arrecadados a partir da produção dessa indústria. Com essa nova fonte de recursos e com a experiência acumulada institucionalmente a partir do Plano de Metas e incorporada no DNER, não foi difícil o aprofundamento das ações rodoviaristas (CAMARGOS, 1993, p. 100). Essas ações, mais uma vez, beneficiaram aquelas empreiteiras consideradas então como grandes, especialmente aquelas que souberam adaptar-se aos novos tempos e agentes políticos, como Camargo Corrêa, Mendes Jr., Andrade Gutierrez. Aquelas que não souberam ou não conseguiram adaptar-se, como já mencionado anteriormente, foram falindo ou sendo compradas por empreiteiras maiores (CAMPOS, 2012, pp. 46-105).

Outras formas de investimentos foram promovidas pelo regime militar, possibilitando às empreiteiras darem novo salto de capitalização e, ainda, diversificar suas atividades. Além de investimentos em setores como de telefonia e de energia nuclear, a atenção pública voltou-se fortemente ao setor hidrelétrico. A conquista por empresas brasileiras da construção de usinas e barragens, que mesmo durante o Plano de Metas ainda era dominada por empresas estrangeiras, foi determinante para que as grandes empreiteiras se tornassem super ou macroempreiteiras (CAMARGOS, 1993, p. 105). Esse salto foi viabilizado, mais uma vez, pela constituição de um arcabouço institucional criado pelo Estado. A formação do seleto “clube das barrageiras” ocorreu, principalmente, a partir da criação da ELETROBRAS, em 1962, e do seu fortalecimento financeiro e institucional na década de 1970 (CAMARGOS, 1993, pp. 106-116). A sua existência e a atuação teriam sido fundamentais para a quebra da hegemonia das empresas estrangeiras no segmento, possibilitando às nacionais adentrarem o segmento.

O papel da ELETROBRAS na criação das condições que viabilizaram a entrada das empreiteiras nacionais no ramo barrageiro reafirma a importância do elemento político na trajetória do setor da construção pesada no Brasil. Mais precisamente, o “fato ELETROBRAS” é revelador da centralidade da atuação do Estado na constituição de todo um setor econômico (CAMARGOS, 1993, p. 116).

Camargos (1993) identifica também outro impulso à estruturação do setor das empreiteiras no Brasil fomentado a partir de políticas planejadas e implementadas pelo Estado no período militar. Esse estaria atrelado à

transnacionalização dessas empresas, movimento iniciado a partir da década de 1970, tendo sido a atuação estatal essencial para esse processo.

Na divisão internacional do mercado de grandes obras, as empresas provenientes de países em desenvolvimento estavam na época restritas à exportação de serviços para países recentemente descolonizados da África, países da América Latina e alguns do Oriente Médio. Para diversos desses países poderem investir em infraestrutura, era necessário que obtivessem financiamento internacional para seus projetos, que tradicionalmente vinha sendo concedido pelas próprias empresas contratadas para sua execução. As empresas brasileiras à época ainda não estavam suficientemente capitalizadas para poderem elas mesmas viabilizar esse tipo de financiamento. Coube, portanto, ao Estado brasileiro, através do Banco do Brasil e da CACEX, financiá-los com juros e prazos de pagamento atraentes, viabilizando o início da expansão das empreiteiras nacionais para o mercado internacional.

Em outros países com possibilidade de atuação das empreiteiras brasileiras e que dispunham de recursos, a atuação do Estado foi decisiva no campo das relações diplomáticas. Intensificaram-se relações com outros países do terceiro mundo, mudou-se a postura dentro da ONU com relação ao conflito árabe-israelense, apoiou-se politicamente o movimento de descolonização dos países da África. Todas essas ações foram fortemente influenciadas pela possibilidade de ampliar o mercado externo ao capital brasileiro e para afirmação do país enquanto potência dentro do chamado terceiro mundo. As grandes empreiteiras, portanto, foram beneficiárias e, ao mesmo tempo, instrumentos da política externa do Brasil no período, o que redundou no aprofundamento da vinculação entre elas e o Estado.

Do final da década de 1970 ao correr da década de 1980, ocorre uma reacomodação do setor da construção pesada diante do novo contexto econômico brasileiro, gerado pela crise do petróleo em 1973 e pela elevação dos juros internacionais. Isso implicou na suspensão de alguns projetos e na redução da capacidade de investimento de agentes estatais federais, desaquecendo a economia (CAMPOS, 2012, p. 111). Começa-se a investir mais em nível local e em novas frentes de expansão da economia. Algumas

empreiteiras passam a atuar em projetos de implantação de redes de saneamento, de metrô, de trens de subúrbio e de aeroportos, na construção de instalações necessárias à exploração do petróleo (plataformas, refinarias, etc.) (CAMPOS, 2012, p. 111-112).

É interessante observar que tais tipos de investimentos realmente atraíam as grandes empreiteiras em São Paulo nas décadas de 1970/80, como demonstram Szmrecsanyi e Lefevre (1996, p. 1025). Na interpretação dos autores, esse interesse estaria ligado ao declínio acentuado no ritmo de crescimento da economia do país vivido a partir da crise do petróleo e acentuado, principalmente, na primeira metade da década de 1980. O governo central teria progressivamente diminuído os investimentos, desaquecendo o mercado de obras. Por isso, as empreiteiras teriam se voltado a negociações com estados e municípios, que então já realizavam eleições diretas e, por isso, gerava nos políticos que concorriam a cargos do executivo a necessidade de apoio financeiro a campanhas (SZMRECSANYI & LEFEVRE, 1996, p. 1025). Isso ia desde a implantação de sistemas de saneamento, em que houve participação da Camargo Correa, até a construção do metrô, de cuja execução participaram empresas como Andrade Gutierrez e Camargo Correa (SZMRECSANYI & LEFEVRE, 1996, p. 1023).

Sobre a participação desta empresa, um episódio curioso retrata, mais uma vez, a intervenção estatal no processo de estruturação das grandes empreiteiras e de como delas dependia o próprio Estado. Ao ser entrevistado para esta pesquisa, Plínio Assman contou também como havia sido articulada a entrada da Camargo Correa na execução do metrô na cidade, quando ocupava a presidência da Companhia do Metropolitano de São Paulo. Assman, que havia entrado na Companhia a convite de Figueiredo Ferraz, conhecidos da Escola Politécnica e do trabalho profissional na COSIPA, foi pessoalmente conversar com Sebastião Camargo para propor que a sua empresa entrasse na execução da obra, pois a prefeitura estava a procura de empresas com uma estrutura mínima para implementá-la. A Camargo encontrava-se na época às voltas com diversas obras de usinas e barragens e não possuía qualquer experiência em metropolitanos, por isso Sebastião Camargo teria inicialmente recusado a proposta.

Como acreditava na importância da empresa para o projeto, em função de sua seriedade e competência técnica, Assman conversou com diversos engenheiros da CC, muitos dos quais conhecidos do tempo de faculdade, para convencê-los que a proposta era interessante. Foram esses engenheiros que, então, conseguiram convencer Sebastião Camargo a aceitar o projeto. A realização do projeto acabou se mostrando muito valiosa para a empresa, que incorporou novas tecnologias durante o processo, como afirma um ex-presidente da Camargo Correa em seu livro (QUINTELLA, 2008, p. 315).

Szmrecsanyi e Lefevre (1996, p. 1025) trazem também importantes investimentos viários iniciados em São Paulo nesse período que contaram com a participação das grandes empreiteiras nacionais. Essas obras não seriam fruto de uma ação planejada de intervenção na área de transportes por parte da municipalidade, mas decorrentes das propostas apresentadas por grandes empresas projetistas e selecionadas, de acordo com critérios pessoais, pelo então prefeito, Jânio Quadros. Tratam-se respectivamente das seguintes obras e empreiteiras: Túneis sob o Parque do Ibirapuera – CBPO e Constran; Boulevards JK I e II – Serveng-Civilsan, CBPO e Constran; Túneis sob o Rio Pinheiros – Camargo Corrêa; Mini-anel viário – Andrade Gutierrez; Canal e Avenida ao longo do córrego Água Espraiada – Mendes Jr.; Conjunto Viário Jacu-Pêssego – CR Almeida; Reurbanização do Vale do Anhangabaú – Andrade Gutierrez.

Marques e Bichir (2003), ao analisar padrões de vitórias em licitações de obras viárias realizadas em São Paulo entre 1978 e 1998, chegam à conclusão que este padrão é extremamente concentrado, sendo justamente as grandes empreiteiras aquelas que conquistaram os maiores volumes de recursos contratados. Apenas a maior empresa vencedora (Andrade Gutierrez), que representa apenas 0,3% do universo de empresas contratadas, conquistou mais de 10% do valor total contratado no período. Se somadas, as vitórias de apenas 23 empresas, aproximadamente 6% do universo, correspondem a mais de 70% do total licitado. As dez maiores vencedoras foram, em ordem decrescente de volume total contratado, as seguintes empresas: Andrade Gutierrez, CR Almeida, Construtora OAS, CBPO, Camargo Correa, Constran, Cowan, Serveng-Civilsan, Mendes Jr. e Firpavi.

A maioria dessas grandes empresas compõe, de acordo com Marques e Bichir (2003, p. 54), um grupo seletivo que realiza grandes contratos com a Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), empresa pública vinculada à Secretaria de Vias Públicas de São Paulo. Embora sejam apenas 06 contratos, eles significam aproximadamente 42% do valor total contratado no período. Segundo os autores, os “dados reforçam a impressão de que a EMURB foi sempre utilizada para a realização das maiores obras, que necessitavam de agilidade operacional, através de empresas de grande porte, típicas do mercado de obras públicas nacionais” (MARQUES & BICHIR, 2003, p. 56). Parece, portanto, que, de forma semelhante ao que ocorreu em outros momentos já relatados, também nesse universo analisado a contratação seletiva de um determinado grupo de empreiteiras guarda relação com a estrutura institucional de uma determinada agência estatal, no caso a EMURB, que de alguma forma torna mais fácil a vitória de grandes empreiteiras. Vale a pena mencionar que, de acordo com Plínio Assman, razões semelhantes teriam levado o governo estadual a escolher a DERSA para ser a executora do Rodoanel. Uma estrutura mais eficiente e ágil, menos “travada” por procedimentos burocrático-administrativos, teriam influenciado nessa escolha.

Frente ao exposto, pode-se afirmar que o processo de estruturação do setor de empreiteiras brasileiras é historicamente vinculado a ações do Estado no campo econômico, institucional, social e político em todos os níveis da federação – federal, estadual e municipal. O sucesso das empreiteiras aparenta estar fortemente atrelado, portanto, às ligações estabelecidas com agentes públicos, sendo essa a linha de argumentação construída tanto por Camargos (1993), quanto por Marques e Bichir (2003), como por Campos (2012), conquanto o façam em diferentes patamares analíticos, sobre objetos diversos e com perspectivas científicas distintas.

Campos (2012, pp. 46-105) demonstrou ao longo da retrospectiva de formação das dezenas de empreiteiras a importância de terem estabelecido vínculos políticos para permanecerem ativas no mercado de obras públicas. Ele compara a trajetória de diferentes empresas, que chegaram a ter o mesmo porte, e demonstra como aquelas que sobreviveram somente o fizeram porque conseguiram se adaptar às mudanças nos cenários políticos. Outras empresas

de grande porte, como a Rabello e Sociedade Brasileira de Urbanismo, faliram justamente por não terem sido bem sucedida nessa empreitada.

Fugiria ao escopo do trabalho realizar aqui um resgate da trajetória individualizada das grandes e super empreiteiras brasileiras, o que demandaria espaço e tempo considerável. Remete-se, assim, ao trabalho elaborado por Campos (2012, pp. 46-105) em sua tese, que dedica uma seção inteira de seu primeiro capítulo a fazer justamente esse resgate histórico das principais empresas de engenharia do país. Mais do que apresentar apenas dados e fatos, o autor expõe as trajetórias mais importantes e emblemáticas do setor e, principalmente, aponta seus vínculos com outras frações do empresariado e da elite nacional e com importantes aparelhos de Estado e agentes políticos. Dentre elas, estão algumas das principais contratadas para a execução do Rodoanel.

Alguns exemplos de vínculos formados pelas grandes empreiteiras no campo político que teriam auxiliado seu desenvolvimento, conforme descritos por Campos (2012):

- 1) ligação do presidente, Pelerson Soares Penido, da Serveng-Civilsan com Adhemar de Barros, liderança política histórica de São Paulo e de quem Penido foi secretário de viação no governo de São Paulo;
- 2) a Constran ganha força após a redemocratização por suas ligações com Ulysses Guimarães e com o próprio presidente, José Sarney;
- 3) o sucesso da Camargo Correa baseado nas relações políticas estabelecidas por Sebastião Camargo e pelo seu sócio Sylvio Brand Corrêa, cunhado de Adhemar de Barros, e a inserção que a empresa conseguiu construir no poder executivo paulista, que transcendia as diferentes gestões estaduais;
- 4) o crescimento da Andrade Gutierrez, primeiro localmente e depois nacionalmente, em função de sua proximidade com Juscelino Kubitschek;

- 5) o trânsito que José Mendes Jr., fundador da Mendes Jr., conquistou devido a ter trabalhado por anos no serviço público auxiliou no impulso inicial da empresa, bem como a proximidade de seu sucessor, Murillo Mendes, dos quadros da CEMIG;
- 6) a associação da ascensão da Queiroz Galvão e da Odebrecht à demanda trazida pela Petrobrás, através da aproximação com seus presidentes – Juracy Magalhães e Ernesto Geisel;
- 7) o vasto leque de ligações estabelecidas pela Odebrecht com diferentes setores públicos, desde ligações com as forças armadas até a presença de antigos funcionários seus que se tornaram ministros;
- 8) a conexão clara entre a constituição da OAS e grupo político de Antônio Carlos Magalhães, de quem o fundador da empresa era genro e cujas ligações políticas a beneficiaram com diversos contratos;
- 9) por fim, a forte inserção de Cecílio Rego de Almeida, fundador da CR Almeida, no aparelho do estado do Paraná garantiu uma forte política protecionista no tocante à contratação de obras pelo governo estadual, condição de seu crescimento.

Diante dessa reconstituição da trajetória de estruturação do setor e de cada uma das empresas analisadas, o autor conclui que, mais do que um tino empresarial ou experiência e conhecimentos técnicos, a explicação do sucesso e do fracasso das empreiteiras brasileiras ao longo do século XX seria a força política dos empresários. As articulações políticas teriam sido fundamentais para que obtivessem contratos consideráveis com agências contratantes estatais (CAMPOS, 2012, p. 105).

As conclusões a que o autor chega são semelhantes, embora realizadas em trabalhos com diferentes escalas ou níveis de análise, às apresentadas por Camargos (1993) e por Marques e Bichir (2003). Se por um lado Camargos (1993, p. 93) matiza melhor o papel do domínio tecnológico por parte das empresas, que a partir de determinado momento passa a ser utilizado como um freio à entrada de pequenas e novas empresas no mercado de grandes obras; por outro, a autora concorda que este elemento seria

secundário na definição das posições de liderança no setor da construção pesada, as quais seriam determinadas, em primeiro lugar, “pela articulação política com os órgãos do aparelho de Estado responsáveis pela área de políticas infra-estruturais” (CAMARGOS, 1993, p. 93).

Enquanto Campos (2012) enfoca a constituição histórica de um segmento nacional inteiro a partir de suas relações com o Estado, o recorte de pesquisa de Marques e Bichir (2003) centra-se justamente nas relações estabelecidas entre empresas privadas de engenharia e o Estado como fator de sucesso daquelas no âmbito das obras contratadas pela Secretaria de Vias Públicas da cidade de São Paulo. Segundo os autores, seria possível perceber a existência de padrões de vitórias entre as empresas contratadas, influenciados pelas redes estabelecidas entre integrantes da iniciativa privada e agentes públicos em diferentes gestões municipais em São Paulo.

Observemos agora o impacto dos atributos das empresas e de suas relações sobre os padrões de vitória. Em primeiro lugar, apresentou relevância o capital das empresas, indicando que nas obras de infraestrutura urbana em São Paulo, em período recente, o poder econômico e a escala das empresas são importantes para a explicação do volume de vitórias obtido por elas. (...) Três variáveis relacionais apresentaram significância – quanto mais vínculos primários e secundários uma empresa tiver, assim como quanto mais próximas do núcleo do poder institucional as empresas estiverem, maiores serão seus volumes de vitórias. Isto indica que tanto o poder posicional quanto o acesso ao poder institucional são importantes para as empresas no mercado de infra-estrutura em São Paulo, e quanto mais vínculos uma empresa tiver e mais próxima estiver do prefeito na rede, maior tenderá a ser o seu volume de contratos (MARQUES & BICHIR, 2003, p. 63).

Mais uma vez, reafirma-se a importância de laços políticos, estruturados em rede, com o governo e seus órgãos voltados a políticas para o sucesso empresarial na área da construção pesada. Tornam-se as empreiteiras, portanto, verdadeiras “usuárias” ou “consumidoras” de políticas públicas, como definidas por Marques e Bichir (2001; 2003), estimulando e influenciando a implementação de políticas, como a política rodoviária. Essa influência e/ou estímulo a políticas ocorre de diferentes formas, dentre elas a realização de doações de campanha por grandes empreiteiras a políticos. Esse mecanismo tem se destacado cada vez mais no país, sendo realizada, por esse motivo, uma análise das doações de campanha realizadas pelas grandes contratadas para o Rodoanel mais à frente.

Antes de se encerrar esse resgate, faz-se necessário realizar alguns alertas que decorrem da análise efetuada. Primeiramente, não se pode tratar a iniciativa privada apenas como um bloco coeso, formado por iguais, todos com os mesmo objetivos. Evidentemente, a busca pelo lucro é uma base comum a todas e inerente ao sistema capitalista, mas é preciso conferir nuances a essa análise a partir do caso estudado, podendo ser encontradas diferenças significativas entre a atuação de empresas e a relação de umas com as outras. Por vezes, convergem e cooperam entre si. Em outros momentos, competem e conflitam fortemente (CAMPOS, 2012, p. 92). A história das contratações para a construção dos trechos do Rodoanel mostrará um pouco essa nuance.

Em segundo lugar, é importante perceber também que a relação entre atores privados e o Estado não se caracteriza por uma simples e pura dominação daqueles sobre este. Em alguns momentos, ela é conduzida também em benefício do próprio Estado, com razões próprias. Ou seja, não se trata simplesmente da captura completa e absoluta do Estado por grupos econômicos. A realização do Rodoanel objetivava, como pode ser visto no capítulo anterior, à formação de uma determinada imagem do governo estadual – moderna, proativa, competente.

Sob o nosso ponto de vista, é inegável que alguns grupos da sociedade têm maiores recursos de poder do que outros, e portanto têm condições diferenciadas de ter seus interesses representados nas políticas estatais. De forma similar, é também evidente que os resultados da luta política influenciam as políticas do Estado e, em especial, que os movimentos sociais podem alterar o padrão de políticas estatais através da sua pressão. Entretanto, não podemos admitir que a esfera política seja subordinada ou que Estado não tenha inércia, estratégias e interesses próprios, ou mesmo que se apresente passivamente no embate entre os diversos grupos. Sendo assim, nem o Estado pode ser apenas ocupado por grupos da sociedade, apresentando-se como heterogêneo e complexo em si mesmo, nem a política pode ser colonizada por dinâmicas de outras esferas, como a economia. Considerar essas dinâmicas corresponde a estudar os processos políticos inteiramente, assim como analisar os processos internos ao Estado, e as interfaces deste com a sociedade (MARQUES & BICHIR, 2001, p. 3).

Em sentido semelhante, Camargos (1993) propôs a ideia, já comentada, da articulação funcional entre Estado e empreiteiras, em que há uma relação de mútuo beneficiamento. As empreiteiras conseguem crescer e se estruturar a partir dos investimentos estatais em infraestrutura, obtidos a partir do relacionamento com agências e atores estatais; e o Estado, por seu

turno, utilizou-se do segmento como mecanismo de condução de política econômica, tendo em vista os impactos macroeconômicos desencadeados pelas atividades do setor (CAMARGOS, 1993, p 26). A autora ainda alerta que se deve ter cuidado ao analisar essa articulação funcional estabelecida entre os atores, pois se trata mais do que o simples jogo sórdido de interesses, o qual realmente existe, mas representaria para a autora “o produto ou a ‘consequência perversa’ da conjugação de elementos históricos e econômicos, a manifestação imediata de um pacto ‘burocrático-empresarial’ solidamente acordado” (CAMARGOS, 1993, p. 159).

Outro alerta necessário é que essa articulação funcional entre empresas e Estado no Brasil parece não ocorrer apenas com relação a empresas de engenharia pesada. Em outros setores econômicos parece também existir, talvez apenas com amplitude e intensidade diferentes. Uma literatura que discute esse entrelaçamento pode ser encontrada em Lazzarini (2011), que propõe a configuração de um “capitalismo de laços” no país.

Esse emaranhado de contatos, alianças e estratégias de apoio gravitando em torno de interesses políticos e econômicos é o que denomino capitalismo de laços. Trata-se de um modelo assentado no uso de relações para explorar oportunidades de mercado ou para influenciar determinadas decisões de interesse. Essas relações podem ocorrer somente entre atores privados, muito embora grande parte da movimentação corporativa envolva também governos e demais atores na esfera pública (LAZZARINI, 2011, p. 03).

Não se deve perder de vista, por fim, que esse entrelaçamento entre empresas de engenharia e Estado não é um privilégio do Brasil. Em outros países, também é possível perceber a existência de uma articulação entre ambos. Uma boa análise disso trata-se daquela formulada por Molotch e Logan (2007), que dissecam o funcionamento do que denominam “urban growth machine” – “máquina de crescimento urbano” – nos EUA, demonstrando a existência de coalizões de atores e interesses existentes no crescimento das cidades, incluindo-se aquele fomentado por grandes obras públicas. Além de apontarem o lugar ocupado por políticos e agentes públicos nessa coalizão, os autores discorrem, ao longo de um capítulo inteiro, sobre os mecanismos de que o governo dispõe e utiliza para favorecer e facilitar o funcionamento da máquina de crescimento urbano e, conseqüentemente, dos interesses privados em torno disso nos EUA. Portanto, não se trata de exclusividade brasileira.

4.2 – Estado e Empreiteiras no Rodoanel Mário Covas

Foi realizado um extenso levantamento das empresas contratadas para o projeto e buscou-se identificar as suas relações com as instâncias e agentes públicos. Quanto ao processo decisório do projeto, descrito e analisado no segundo capítulo, as empresas ligadas ao projeto não parecem ter participado ou influenciado diretamente. Foi, conforme demonstrado, um processo centrado basicamente em torno da ação de agentes públicos diante de condições urbanísticas, históricas, institucionais, políticas, econômicas e sociais específicas.

Por outro lado, as empreiteiras aparecem com destaque na fase de implementação do projeto, tanto como seus principais executores quanto como atores de peso, embora ocultos, na definição dos rumos do processo de implementação – viabilização de recursos, definição de regras de contratação, operacionalização e gestão da rodovia, etc. – numa conexão direta com agentes do Estado, percebida na leitura das entrelinhas do processo.

Na realidade, não foi necessário que as grandes empreiteiras agissem em prol da execução do Rodoanel, demandando sua implementação. O projeto já era uma ideia pronta há muitos anos, a qual eventualmente viria a ser concretizada. A própria dinâmica da RMSP possivelmente exigiria em algum momento que isso ocorresse em função do seu histórico processo de estruturação radioconcêntrica. Além disso, como visto no capítulo anterior, o próprio Covas estava convencido da necessidade de sua realização pelos motivos já mencionados e, principalmente, para que, ao executarem uma grande empreitada, as empresas pudessem dinamizar a economia paulista.

Obviamente, isso significava a transferência de uma soma considerável de capital público para a iniciativa privada, mas nisso então não havia nada de extraordinário, como acabou de ser demonstrado. Tratava-se de prática comum já há algumas décadas, não sendo mais necessária a reafirmação de que isso deveria ou poderia ser feito. Seria como hoje afirmar que o Estado tem que investir cada vez mais em saúde e educação. Era,

portanto, um consenso a necessidade de investimentos em infraestrutura de transportes e que isso dinamizaria a economia ao aumentar as externalidades territoriais e, ao mesmo tempo, por colocar em movimento as empresas de obras públicas.

O primeiro envolvimento das grandes empreiteiras brasileiras no processo de implementação do Rodoanel ocorreu antes mesmo de ser iniciada a contratação e execução do projeto, ainda na fase de planejamento. Embora inicialmente tenha se aventado a possibilidade de construção simultânea dos quatro trechos (oeste, sul, leste e norte), isso não foi possível. Para funcionar o modelo de parceria entre setor público e setor privado formulado inicialmente para a implementação do projeto, governador e secretário de transportes concluíram que deveria ser executado o primeiro trecho como forma de demonstrar a viabilidade e a rentabilidade do empreendimento à iniciativa privada.

A decisão de que esse primeiro trecho seria o oeste foi tomada sem grandes debates ou divergências, pois era o que interligava o maior número de rodovias – incluindo rodovias de grande importância econômica, como Anhanguera, Bandeirantes, Castello Branco – e onde, segundo Assman, havia maior demanda naquela época, com intenso fluxo tanto de veículos de passeio (carros) quanto de transportes (caminhões, carretas, etc.). Além disso, ele aparentemente envolvia menores complicações do ponto de vista técnico e ambiental. Era, portanto, nas palavras do entrevistado, “a escolha óbvia”. Da mesma forma, já se sabia que, em seguida, seria construído o trecho sul, tendo em vista que este possibilitaria melhorar o escoamento da produção proveniente do interior para o porto de Santos. Segundo Assman ainda, também já era previsto que o trecho norte seria o último a ser implementado, pois representaria uma menor demanda de fluxo e, ainda, apresentava inúmeras complicações ambientais e sociais.

Como afirmado no segundo capítulo, a situação financeira do estado quando Covas assume o governo era crítica, não havendo possibilidade de arcar com o custo integral da obra naquele momento. Na realidade, a situação financeira do estado era tão delicada que sequer para a construção do primeiro

trecho havia recursos em caixa, ainda mais tendo em vista que grande parte da dívida estatal devia-se principalmente à Secretaria de Transportes. Conforme informação de Plínio Assman, quando foi pensada a realização do Rodoanel, houve um acordo entre ele, o governador e o secretário da fazenda, Yoshiaki Nakano. Nesse acordo, seria necessário antes ajustar a situação da secretaria de transportes e das autarquias e empresas a ela ligadas (DERSA, FEPASA e DER), tendo sido realizada uma drástica redução do corpo técnico das organizações, aprofundada com a reforma institucional promovida pelo decreto 40.796 de 1996, o qual dispunha sobre a redução de níveis hierárquicos da estrutura organizacional dos órgãos da administração direta e das autarquias do estado.

Além da redução de pessoal generalizado na estrutura do estado como um todo, o compromisso envolvia, no caso da secretaria de transportes e subsidiárias, também a redução do custeio das autarquias e empresas ligadas a ela pela metade. Isso seria efetuado atuando-se em duas frentes: a redução dos trabalhos executados diretamente por essas organizações, os quais passariam a ser contratados a empresas prestadoras de serviços; e a implementação de um programa de concessão de rodovias sob controle do estado, tendo em vista que pouco tempo antes havia sido promulgada a lei federal 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Pelo acordo então, a DERSA apenas terminaria os trabalhos iniciados – finalização da Rodovia Carvalho Pinto – e deveria passar a ser sustentada apenas pelos pedágios das rodovias e travessias que não fossem concedidas e que, dessa forma, continuariam sob seu controle.

Na primeira etapa do Programa de Concessões, iniciada em 1997, o regime escolhido foi o de concessão por prazo determinado (20 anos), ao final do qual a malha rodoviária concedida retornará ao poder do Estado com todos os investimentos feitos pelo particular. Durante esse período, as concessionárias se responsabilizam, por sua conta e risco, pela totalidade dos investimentos e recursos necessários ao cumprimento dos contratos, remunerando-se através da cobrança de pedágios. A malha rodoviária estadual concedida nessa primeira etapa foi dividida em 12 lotes, totalizando 3.600

quilômetros (ARTESP, 2012). Tendo em vista que o intuito desse primeiro lote era, mais que desonerar o estado, aliviar o déficit da Secretaria e conseguir constituir um caixa que permitisse a construção do Trecho Oeste, foram incluídos nesses lotes as rodovias mais movimentadas e, portanto, as mais rentáveis de São Paulo – as rodovias Anhanguera, Bandeirantes, Castello Branco e Raposo Tavares – o que não é de se estranhar, tendo em vista que as empresas que entram no ramo de concessões, de acordo com pesquisa realizada pela revista especializada “O Empreiteiro”, tem interesse apenas nestas rodovias (O EMPREITEIRO, 2012).

Esses passos teriam sido fundamentais para que se criasse um equilíbrio no sistema rodoviário do estado que possibilitasse a retomada de investimentos, como o Rodoanel. Para que isso pudesse acontecer, contudo, era necessário que o negócio formulado em torno das concessões rodoviárias começasse a andar, ou seja, que se iniciasse a licitação dos lotes e que houvesse empresas interessadas neles. Segundo Assman, na visão de Covas e sua equipe mais próxima, seriam exatamente as grandes empreiteiras que possuíam capital, know-how sobre o negócio das estradas e poderiam se interessar, desde que se articulassem. Foi a partir desta constatação que, segundo o entrevistado, o Governo do Estado convocou as empreiteiras e, em conjunto com elas, desenhou os termos do edital de concessão de rodovias e estimulou o seu consorciamento.

Os motivos da escolha pelas grandes empreiteiras como possíveis parceiros eram, portanto, óbvios: possuíam capital suficiente para entrar no programa; elas eram já gigantes conglomerados em processo contínuo de diversificação de investimentos; elas mesmas, como empreiteiras de obras públicas rodoviárias, poderiam realizar os futuros investimentos definidos nas regras das concessões; e, ainda por cima, estariam muito interessadas em viabilizar a construção do Rodoanel, uma obra em que elas mesmas seriam contratadas para executar e da qual, posteriormente, seriam concessionárias, além das obras de manutenção da rodovia que seriam executadas também por elas.

As empreiteiras, em especial as de obras rodoviárias, interessaram-se pelas concessões, primeiro, para manterem dinâmico o seu

mercado e, em segundo lugar, por disporem da convicção de que detinham vantagens competitivas flagrantes em relação a empresas de outros segmentos. Assim como nas obras públicas, a concessão de rodovias é intensiva em serviços de construção pesada, em gestão de contrato com o poder público, em gerência de custos (a partir de receita pré-definida), em competência na participação em licitações, todos fatores disponíveis nas organizações empresariais das empreiteiras, sendo, o último, determinante do fato de todas as primeiras licitações terem sido ganhas por grupos empresariais uniformes de empreiteiras, conforme relatório pelo DNER (1999). (ROCHA & VANALLE, 2000, p. 05).

De acordo com Campos (2012, p. 127), a entrada das macro-empresas no ramo das concessões realmente faz parte de um movimento de diversificação de atividades iniciado décadas antes. Esse percurso teria se iniciado com a entrada em áreas conexas à execução de obras públicas, como a produção e comercialização de materiais usados nelas – pedreiras, fábricas de cimento, etc. – até mesmo como uma forma de contornar as práticas oligopolistas de fornecedores de materiais. Num segundo momento, diante de uma retração dos investimentos em obras públicas, a ramificação das empresas teria transcendido o setor da construção, caminhando em direção a ramos paralelos à construção que, de alguma forma, ainda dependessem de atividades construtivas – indústria petroquímica, exploração de petróleo, mineração, etc. No terceiro movimento, as empresas teriam entrado, diante da conjuntura conformada por políticas neoliberais, no ramo das concessões de serviços públicos (CAMPOS, 2012, p. 122). Vale comentar que, numa tabela sinóptica elaborada pelo autor para apontar quais empresas expandiram atividades para quais ramos (agropecuária, indústria em geral, cimento, materiais e equipamentos, projetos de engenharia, construção naval, petróleo, petroquímica, bancos e finanças, centros comerciais, siderurgia, mineração, coleta de lixo e limpeza urbana, e concessões públicas), o único segmento a reunir praticamente todas as macro-empresas é o de concessões públicas, que inclui a participação da Andrade Gutierrez, Odebrecht, Camargo Correa, Queiroz Galvão, OAS, CR Almeida, Serveng-Civisan e Carioca.

No caso do início do Programa de Concessões de São Paulo, foi marcante a presença de alguns grupos empresários alavancados pelas macro-empresas nacionais: Andrade Gutierrez, Camargo Correa, Serveng-Civisan (através do Grupo Soares Penido) e CR Almeida. As três primeiras empresas são as principais acionistas do Grupo CCR, cada uma detendo

aproximadamente 17% do capital da empresa (GRUPO CCR, 2013). Fundado em 1998, o Grupo arrematou 3 dos 12 lotes de rodovias licitadas na primeira etapa do Programa, dentre eles os dois principais: aquele que abrange o sistema Anhanguera-Bandeirantes e o que abrange o sistema Castello-Raposo. O Grupo ainda detém 40% do capital da concessionária Renovias, vencedora de outro lote da primeira etapa do programa. No início de 2008, quando o estado realiza a licitação para concessão do primeiro trecho, o Grupo CCR apresenta a melhor proposta de tarifa para o pedágio e passa a administrar o Trecho Oeste do Rodoanel. O Grupo CR Almeida também participou das concessionárias dessa primeira etapa através da EcoRodovias, que administra o Sistema Anchieta-Imigrantes (GRUPO ECORODOVIAS, 2012).

As empreiteiras destes quatro grupos foram posteriormente contratadas durante a execução do Rodoanel. Nesse primeiro momento do projeto, contudo, a sua participação esteve restrita a serem as principais viabilizadoras do Programa de Concessões, peça fundamental para a composição de recursos estaduais para a implementação da obra, segundo Assman. As empreiteiras aparecerão novamente no momento da contratação do primeiro trecho, o Oeste.

Antes de entrar na análise das empreiteiras envolvidas na execução do Trecho Oeste, cumpre fazer algumas observações. Primeiramente, deve-se destacar que em apenas três trechos (Oeste, Sul e Norte) o governo estadual foi ou será o contratante da execução. A construção do Trecho Leste é de responsabilidade do consórcio SPMar, que ganhou a concessão do Trecho Sul e, como contrapartida, tem o dever de implementar aquele novo trecho.

Em segundo lugar, os processos de contratação das grandes obras nos três trechos sob responsabilidade do estado diferem substancialmente entre si. Essa diferença reside tanto nas regras estabelecidas para o processo de contratação como, conseqüentemente, na configuração do grupo de empresas contratadas em cada um deles.

Finalmente, o nível de detalhamento obtido nesta pesquisa sobre cada um desses processos também é diverso. Por terem ocorrido em períodos

bem distintos e espaçados (1997/1998 – 2005/2006 – 2011/2013⁴), a disponibilidade de informações sobre cada um desses processos é diferente. As contratações realizadas para o primeiro trecho, o Oeste, foram realizadas ainda na década de 1990, encontrando-se as informações referentes a elas consignadas em processos físicos de difícil acesso. Já para as contratações dos trechos Sul e Norte, as informações são facilmente consultadas pela internet, com a diferença que muitas das licitações para o último deles não se encerraram ou sequer foram iniciadas até o momento. Nesse sentido, embora tenham sido obtidos alguns dados de contratações dos trechos Oeste e Norte, a abordagem poderá ser mais detalhada, principalmente, na análise dos contratos firmados para a implementação do Trecho Sul.

A reconstituição dos atores e das relações estabelecidas durante a execução do Trecho Oeste foi baseada em documentos esparsos, notícias coletadas de jornais de grande circulação e, principalmente, em entrevistas realizadas com participantes ativos do período. O principal deles é o ex-secretário de transportes, Michael Paul Zeitlin, que ocupou a pasta entre os anos de 1997 e 2002, justamente o período que englobou a construção do referido trecho. Sua entrada no governo teria se dado a convite do próprio governador Mário Covas, com quem possuía uma relação de amizade desde que foram colegas na Escola Politécnica. O convite teria sido feito ainda na formação do primeiro secretariado, em 1994, quando Zeitlin teria recusado o convite por ocupar, na época, o cargo de diretor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Posteriormente, o convite foi renovado em 1997 com a saída, por motivos de saúde, de Plínio Assman. Para Zeitlin, que não possuía ainda experiência no setor público, o convite de Covas teria sido motivado pela confiança pessoal e profissional depositada pelo governador nele e pelo fato de que possuía um bom trânsito no âmbito acadêmico e, principalmente, na iniciativa privada, onde havia construído sua carreira. Isso possibilitaria uma facilidade de diálogo com outros atores para além do aparato estatal. Sua saída foi motivada pelo falecimento do governador. Apesar de isso ter acontecido em março de 2001,

⁴ Observe-se que esse último processo ainda está em andamento, tendo sido abertas e classificadas as propostas iniciais apresentadas pelas empresas em Janeiro de 2013, enquanto se escreve este trabalho.

ele ficou durante um período de transição (até julho de 2002) a pedido de Alckmin.

Quando entrou na Secretaria, várias decisões já haviam sido tomadas, como a já comentada composição das fontes de recursos para a obra, a escolha do primeiro trecho a ser implantado e a definição de que a DERSA seria a instância de condução do projeto. Segundo ele, a escolha da DERSA como executora em vez do DER foi tomada pelo fato de este ser uma autarquia estadual e, assim, estar sujeito a muito mais regras da administração pública do que a DERSA, empresa de economia mista sob o comando da Secretaria de Transportes.

Contudo, importantes decisões ainda precisavam ser tomadas, como o próprio procedimento de contratação das obras. Para a licitação, o Trecho Oeste teria sido dividido em 06 lotes “por questões técnicas”, segundo ele, pois possibilitaria a abertura de várias frentes de trabalho simultaneamente, agilizando sua construção. Apontou também como fator de influência a “necessidade de abrir espaço para muita gente”, ou seja, era necessário possibilitar que várias empresas participassem da obra. Segundo o ex-secretário, construíram um edital “*market-friendly*”, pois acreditavam que precisavam ter as empresas “ao lado deles”. Assim, teria sido permitida a realização de consórcios e subcontratações, para possibilitar a participação de várias grandes empresas, lógica essa que, na sua opinião, é padrão para grandes obras de pavimentação.

Como nos outros, o processo de contratação do Trecho Oeste teve suas peculiaridades, que auxiliam na compreensão do processo como um todo e nas relações estabelecidas entre seus participantes. A primeira particularidade que deve ser mencionada é o fato de ter tido, à primeira vista, praticamente apenas um grande vencedor: o consórcio formado pelas empresas Queiroz Galvão e Constran.

Formado o comitê técnico para julgar as propostas na licitação, foram surpreendidos no momento da abertura dos envelopes, pois o consórcio formado pela Queiroz Galvão/Constran apresentou propostas com valor muito abaixo das outras. Segundo Zeitlin, isso teria sido possível por uma aposta

arriscada feita pelo consórcio de que ganhariam vários lotes e, com isso, poderiam dividir custos indiretos com administração (que representam em torno de 15 a 20% do total do contrato) entre as várias propostas apresentadas. Com esse expediente, o consórcio saiu vitorioso em 05 dos 06 lotes do trecho, “colocando abaixo a estratégia que o governo havia montado para contemplar várias empresas”, de acordo com o ex-secretário.

Foram interpostas 16 medidas cautelares em sede de mandados de segurança contra este processo de licitação em função desta manobra. Aos poucos, a administração, que tinha muito interesse em conseguir iniciar a obra, foi obtendo vitórias em todas essas ações, exceto em uma delas. Essa ação havia sido proposta pela Serveng-Civilsan, que, ao ver sua propostas derrotadas no certame, inicia o processo questionando alguns procedimentos supostamente irregulares no julgamento da concorrência.

Essa estratégia, comum no mundo das licitações públicas, também foi utilizada por outras empresas desclassificadas, tendo em vista que apenas um consórcio conquistou praticamente todos os lotes, gerando indignação entre as empresas concorrentes. Contudo, somente a ação movida pela Serveng, segundo o ex-secretário, era a única razoavelmente bem fundamentada. Ela poderia significar, e em determinada medida significou, um atraso no início das obras do trecho oeste, devido à já amplamente conhecida morosidade judicial e à possibilidade de uma infinita batalha de recursos e ações conectadas a essa.

Após alguns meses nessa situação, Zeitlin teria sido surpreendido com a comunicação, sem qualquer justificativa, da desistência da ação por parte da Serveng, o que possibilitou que as empresas vencedoras da concorrência efetivamente iniciassem seus contratos. Quando se iniciam as obras, o consórcio formado pela Queiroz Galvão e Constran subcontrata a Serveng para realizar metade da construção de um dos lotes em que tinha vencido a licitação.

Segundo Sérgio Dalla Vecchia, representante da Serveng entrevistado para a pesquisa, a iniciativa teria partido da sua empresa, cuja diretoria procurou a Queiroz Galvão e a Constran para propor um acordo.

Neste, a Serveng explicitamente ofereceu desistir da ação judicial em troca de ser subcontratada para execução de metade de um dos lotes vencidos pelo consórcio, o que foi prontamente aceito. A empresa sabia que o prolongamento da ação seria extremamente prejudicial para as empresas contratadas, até mesmo pelo fato de que na época circulavam rumores de que a Constran encontrava-se com problemas financeiros. Essa situação da Constran, inclusive, possibilitou que, além dessa metade de lote negociado em troca da desistência, a Serveng posteriormente viesse a assumir a execução de outras obras nos lotes do consórcio no lugar da Constran.

Durante a construção do Trecho Oeste, vários obstáculos tiveram que ser enfrentados, segundo Zeitlin, tendo sido o pior deles a constante falta de recursos. “Vivemos a obra toda com falta de recursos”, disse o entrevistado. Mesmo diante desse cenário de constante escassez de recursos, vários aditivos foram feitos aos contratos iniciais firmados com as empreiteiras nos lotes do trecho oeste, aumentando consideravelmente os valores das obras contratadas. Segundo Zeitlin e confirmado pelo representante da Serveng entrevistado, isso teria ocorrido por erros cometidos na fase de planejamento e de projeto do trecho, o que implicou na necessidade de diversas mudanças ao longo da sua execução. Quando percebeu que os aditivos supostamente necessários ultrapassariam o percentual permitido pela lei de licitações, o ex-secretário foi debater a melhor forma de solucionar a situação com Covas, que teria sido contra a liberação de aditivos acima do limite legal de 25%. Convencido de que eram realmente necessários, Zeitlin teria persuadido o governador a deixá-lo “banca” essa decisão, municiado de diversos estudos que demonstravam a necessidade desse reajuste no valor e de pareceres emitidos por juristas de renome que afirmavam a possibilidade jurídica do aditamento.

A assinatura de tais aditivos, que somados fariam com que os valores pagos às empresas aumentassem em mais de 69% o valor contratado (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2002, p. 165), foi amplamente questionada, inclusive pelo Ministério Público Estadual e Federal e pelos Tribunais de Contas do Estado e da União, e fartamente publicizada pela mídia. Algumas reportagens trazem dados e opiniões que jogam algumas luzes

sobre o episódio. Numa delas, afirma-se que a explicação recorrente entre técnicos da Dersa, da Secretaria de Transportes e de empreiteiros seria de que o consórcio formado pela Queiroz Galvão e Constran teriam jogado os valores para baixo a fim de vencerem a licitação, mesmo sabendo que não seria possível cumprir o que estavam assinando. Para técnicos que haviam participado do julgamento das propostas, como a concorrência ocorria em ano em que Paulo Maluf disputava o governo do estado com Covas, o consórcio teria oferecido, segundo o jornal, um preço muito abaixo do praticado pelo mercado com a expectativa de que, se Maluf vencesse, a obra seria aditada (FOLHA DE S. PAULO, 2001).

Tabela 02 - Variação de Valores no Aditamento do Trecho Oeste				
Lote	Valores contratuais (R\$)	Valores dos Termos Aditivos (R\$)	Variação (%)	Valores globais dos serviços
1	60.517.061,78	21.819.394,16	36,05	82.336.455,94
2	66.728.602,31	84.514.240,61	126,65	151.242.842,92
3	61.222.816,56	52.510.647,72	85,77	113.733.464,28
4	55.961.661,00	33.903.454,54	60,58	89.865.115,54
5	56.997.539,70	26.236.259,18	46,03	83.233.798,88
6	37.448.842,26	17.948.484,41	47,93	55.397.326,67
TOTAIS GERAIS	338.876.523,61	236.932.480,62	69,92	575809004,2
Fonte: Adaptado do Relatório de Levantamento de Auditoria do TCU (2002, p. 164)				

Embora não seja possível, especificamente nesse caso, apontar com segurança a verdadeira motivação da realização de tais aditivos, há fortes possibilidades de que as hipóteses levantadas pela reportagem sejam acuradas. A prática de aumento de valores contratados após o processo licitatório através de aditivos não é recente, sendo encontrada desde os primórdios da relação entre empreiteiras e Estado no Brasil, conforme apontam os trabalhos de Camargos (1993) e Campos (2012).

No caso de São Paulo, Marques e Bichir (2003, 50), ao apresentarem os padrões encontrados na análise da contratação da SVP delimitados por clivagens político-ideológicas entre direita e esquerda, afirmam que governos de direita, dentre os quais o de Paulo Maluf, apresentam um padrão de aditamento contratual intenso, superando muitas vezes o limite legal; enquanto os governos de esquerda, dentre os quais os autores incluem Mário Covas em função do perfil de políticas implementado em sua gestão à frente do município, apresentariam um padrão de aditamento menos intenso.

Além disso, na campanha eleitoral de 1998, Mário Covas começou bem atrás dos outros dois principais candidatos, Paulo Maluf e Marta Suplicy, tendo passado com uma pequena margem de votos para o segundo turno e revertendo a situação somente na reta final da campanha (FUNDAÇÃO MÁRIO COVAS, 2009, p. 67). Constam alguns valores de propostas em relatório debatido no TCU, onde pode-se encontrar, por exemplo, que na disputa pelo Lote 2, o consórcio apresentou uma proposta mais de 20% abaixo do valor médio apresentado pelas outras concorrentes, e no Lote 5, mais de 22% abaixo da média. Com todos esses dados em mente, faz sentido que o consórcio realizasse uma aposta na vitória de Maluf na expectativa de, posteriormente, conseguir aumentar o valor de seu contrato, num típico procedimento realizado pelo político em outras de suas gestões.

Os episódios relatados acima acerca da execução do Trecho Oeste insinuam algumas das características que marcariam o processo de concorrência e construção do Trecho Sul. Embora o Trecho Oeste tenha sido inaugurado em 2002, somente em 2006 é realizada a contratação das obras para o novo trecho. A principal explicação para esse grande lapso temporal foi o prolongado e complexo licenciamento ambiental pelo qual passou o projeto de implementação do Trecho Sul no período, já relatado no capítulo anterior e no qual não se pode detectar, em momento algum, uma presença marcante do segmento empresarial.

Paralelamente à conclusão do Trecho Oeste e ao debate ambiental, corria uma discussão sobre a forma de financiamento e de execução do Trecho Sul. De acordo com os planos iniciais, somente a construção do primeiro trecho

pesaria sobre o governo estadual, o qual serviria como forma de demonstrar a viabilidade do projeto e atrair o interesse da iniciativa privada para a construção dos outros três. Até quase a metade da década de 2000, o discurso de que o Trecho Sul seria construído sob um arranjo de parceria público-privada manteve-se intacto. Bem no início, inclusive, especulava-se que seria possível que a iniciativa privada assumisse totalmente os investimentos do empreendimento, conforme depoimentos públicos do responsável pelo projeto na DERSA (FOLHA DE S. PAULO, 2000).

Em 2002, conforme entrevistas do então presidente da DERSA, o governo estadual diminui suas expectativas. Acreditando que a iniciativa privada poderia investir o equivalente a metade dos recursos necessários, ao estado caberia, em contrapartida, apenas o pagamento de um pedágio ao longo de 30 anos sobre o fluxo de veículos que trafegassem no trecho (FOLHA DE S. PAULO, 2002).

Já em 2004, o estado admite a possibilidade de ele próprio contratar e conduzir a execução de um dos lotes do novo trecho, sob a alegação de que o governo, mais uma vez, teria que “dar o primeiro passo” como uma forma de “dirimir qualquer desconfiança”, nas palavras do Secretário de Transportes do período, Dario Rais Lopes. Para ele, esse movimento seria importante para dar confiança à iniciativa privada de que seria interessante investir no projeto. Mas algumas empresas, como a CCR, já declaravam que achavam muito alto e perigoso o investimento e demonstravam considerar mais interessante se o próprio governo estadual realizasse e contratasse a obra e, apenas posteriormente, concedesse (ESTADO DE S. PAULO, 2004).

Foi o que aconteceu, tendo cabido ao Estado contratar e arcar com a construção de todos os lotes do Trecho Sul. A partir das entrevistas realizadas e dos dados relativos à execução do trecho, parece que essa decisão teria realmente conexão com o desinteresse por parte das empresas em investir nessa parceria. Em grande parte, isso se deveria às próprias características da área, principal região de mananciais para a RMSP e ainda sediava áreas ambientais importantes de serem preservadas. Portanto, a implantação do projeto requereria a utilização de padrões tecnológicos

elevados para evitar danos ao meio ambiente e a inclusão de diversas obras de arte (pontes, túneis, etc.), o que tornariam o valor da obra elevado para investimentos pelo capital privado.

Provavelmente as empresas acreditavam que, de uma forma ou de outra, o governo viabilizaria o empreendimento e, posteriormente, ofertaria sua concessão. Seria, portanto, desnecessário e pouco lógico realizar um investimento grande e arriscado como esse se era muito provável que receberiam uma soma considerável do próprio governo para execução da obra e, de quebra, poderiam explorá-la, num momento posterior, sob o regime de concessão. A análise dos contratos realizados na implementação do Trecho Sul demonstram que essa seria uma sábia escolha.

Foram coletadas as informações sobre os contratos para o Trecho Sul do Rodoanel utilizando a ferramenta “**e-negociospublicos**” disponibilizada pela Imprensa Oficial do Estado de São Paulo em seu site. Este serviço reúne e organiza as informações relativas a todas as contratações realizadas por órgãos públicos estaduais a partir de 2004, dentre elas aquelas feitas pela Secretaria de Logística e Transportes e pela Dersa. A restrição temporal das informações disponibilizadas lá foi o fator preponderante para não se incluir todos os contratos do Trecho Oeste nessa análise, em sua maioria consignados apenas em processos em meio físico.

Neste sistema foram encontrados 619 contratos realizados pela Dersa no período (2004-2011), tendo sido todos os seus objetos analisados. Destes, um total de 94 contratos referiam-se ao trecho do Rodoanel e totalizavam um volume de recursos de R\$ 2.987.044.336,52. No universo analisado, havia uma grande diversidade de objetos, que iam desde prestação de serviços de assessoria para obtenção de licenças ambientais até a execução de serviços de engenharia de um dos cinco lotes do Trecho Sul.

Quadro 04 - Lista de Empresas Contratadas	
A FASA CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO LTDA.	ITSEMA P DO BRASIL SERVICOS TECNOLOGIGOS MA PFRE LTDA
AMBIENTE BRASIL ENGENHARIA LTDA	J.Z.- ENGENHARIA E COMERCIO LTDA.
APPE ASSESSORIA PARA PROJETOS ESPECIAIS LTDA	JARDIPLAN URBANIZACAO E PAISAGISMO LTDA.
ARMCO STACO S/A INDÚSTRIA METALÚRGICA	JGP - CONSULTORIA E PARTICIPACOES LTDA
BASE AEROFOTOGRAFMETRIA E PROJETOS S.A.	JHE CONSULTORES ASSOCIADOS LTDA
BIOTECH - SANEAMENTO AMBIENTAL LTDA	L.A. FALCAO BAUER CENTRO TECNOLOGICO DE CONTROLE DE QUALIDADE LTDA.
BORGES FONSECA ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA.	L.J.A. CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO LTDA
C3 PLANEJAMENTO, CONSULTORIA E PROJETO LTDA	LAMPARELI CONSULTORES ASSOCIADOS LTDA.
CHAUSSON CONSULTORIA E ASSESSORIA	LBR ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA.
COBRAFE CIA. BRASILEIRA DE PROJETOS E EMPREENHIMENTOS	LECON ENGENHARIA E CONSTRUCAO LTDA.
CONCREMAT ENGENHARIA E TECNOLOGIA S.A.	LENC LABORATORIO DE ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA
CONSBEM CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO LTDA	LOGIC ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO LTDA
CONSLA DEL CONSTR.LAÇOS DETETORES E ELTR.LTDA	LOGOS ENGENHARIA S/A.
CONSPAN CONSULTORIA E PLANEJAMENTO LTDA.	LPG - COMPANHIA DE ENGENHARIA, CONSULTORIA, OBRAS E PLANEJAMENTO LTDA.
CONSTRAN S.A. CONSTRUÇOES E COMERCIO	M.M. COSTA ENGENHARIA E OBRAS
CONSTRUÇOES E COMERCIO CAMARGO CORREA S.A.	MARCO & SANTOS ENGENHARIA S.A.
CONSTRUÇOES ENGENHARIA E PAVIMENTACAO ENPAVI LTDA.	MAUBERTEC ENGENHARIA E PROJETOS LTDA
CONSTRUDASHER CONSTRUÇÕES LTDA.	MEDRAL ENGENHARIA LTDA
CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	MEDRAL GEOTECNOLOGIAS LTDA
CONSTRUTORA CAMARGO FLUENTI LTDA.	MENDES JUNIOR TRADING E ENGENHARIA S/A.
CONSTRUTORA ELECON LTDA	MENG ENGENHARIA COMÉRCIO E INDÚSTRIA LTDA.
CONSTRUTORA KAMILLOS LTDA.	MHS ENGENHARIA CONSULTORIA LTDA
CONSTRUTORA MADRI LTDA	MOELLER & SHU ENGENHARIA LTDA.
CONSTRUTORA MOTASA LTDA.	MULTILIXO REMOÇÕES DE LIXO S/C LTDA
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT S/A.	MWH BRASIL ENGENHARIA E PROJETOS LTDA
CONSTRUTORA OAS LTDA.	OFFICE SERVICE CONSULTORIA EPP
CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO S.A.	OUTEC ENGENHARIA LTDA.
CONSTRUTORA UBIRATAN LTDA.	P.TRAN ENGENHARIA LTDA.
COPLA ENGE	PH ENGENHARIA INDUSTRIA E COMERCIO LTDA
CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA.	PLANSERVI ENGENHARIA LTDA
CR ALMEIDA S/A - ENGENHARIA DE OBRAS	PLURI ENGENHARIA E PROJETOS LTDA
DP BARROS ARQUITETURA E CONSTRUÇÃO LTDA.	PRIME ENGENHARIA E COMERCIO LTDA.
DUCTOR IMPLANTACAO DE PROJETOS S.A.	PRODEC
E.P.T. ENGENHARIA E PESQUISAS TECNOLOGICAS S.A.	REAZO CONSTRUÇÕES LTDA EPP
EDUARDO MURGEL ENGENHARIA E CONSULTORIA S/C LTDA.	SERV ENG CIVIL SAN S.A. EMPRESAS ASSOCIADAS DE ENGENHARIA
ELLENCO CONSTRUÇOES LTDA.	SINALISA SEGURANÇA VIÁRIA LTDA.
ENCIBRA S.A. ESTUDOS E PROJETOS DE ENGENHARIA	SINALTA PROPISTA SINALIZAÇÃO, SEG. E COM. VISUAL LTDA.
ENGER ENGENHARIA S.A	SISTEMA ENGENHARIA E ARQUITETURA LTDA
ENGEVIX ENGENHARIA S/A	SOEBE CONSTRUÇÃO E PAVIMENTAÇÃO LTDA
EQUIPE UMA H URBANISMO MEIO AMBIENTE HABITACAO LTDA.	SONDOTECNICA ENGENHARIA DE SOLOS S.A.
ESTEIO ENGENHARIA E AEROLEVANTAMENTOS S/A.	STER ENGENHARIA LTDA.
ETEL - ESTUDOS TECNICOS LTDA	TCRE ENGENHARIA LTDA
FIGUEIREDO FERRAZ CONSULTORIA E ENGENHARIA DE PROJETO LTDA	TECNOFORMA ENGENHARIA LTDA
GALVAO ENGENHARIA S/A	TERWAN ENGENHARIA DE ELETRICIDADE INDUSTRIA E COMERCIO LTDA.
GEOSONDA S.A.	TESC -- SISTEMAS DE CONTROLE LTDA
GEOTEC CONSULTORIA AMBIENTAL LTDA	TRENDS ENGENHARIA E INFRAESTRUTURA LTDA
GERIBELLO ENGENHARIA LTDA.	TUMI CONSTRUÇÕES E EMPREENHIMENTOS LTDA.
HAGA PLAN PLANEJAMENTO E PROJETOS LTDA.	VALE DO RIO NOVO ENGENHARIA & CONSTRUÇÕES LTDA.
INDRA ESTEIO SISTEMAS S/A IESSA	VERDY CON CONSERVAÇÃO LTDA
	VETEC ENGENHARIA LTDA.

Em função disso, e para possibilitar uma análise criteriosa e equilibrada da destinação dos recursos e das empresas contratadas, os contratos foram agrupados em três distintas categorias, de acordo com o seu objeto: “Obras Pequenas”, que envolviam sinalização, implantação de dispositivos, construção de equipamentos; “Obras Grandes”, que reúne os contratos destinados à execução dos cinco lotes em que foi dividido; e aqueles que se referiam à prestação de serviços de “Assessoria / Consultoria / Gerenciamento”.

Além deste levantamento, foi realizada uma extensa pesquisa no site da Junta Comercial do Estado de São Paulo para recolher mais informações a respeito das 99 empresas contratadas (Quadro 04 – Lista de Empresas Contratadas), especificamente sobre seus sócios e/ou diretores, seu capital social e sua localização. Os principais objetivos de coletar estes dados eram: detectar algum possível entrelaçamento entre as empresas contratadas, através de participação acionária ou da coincidência de sócios e/ou diretores.

Quadro 05 - Sócios Reincidentes	
Empresa	Diretores
Afasa Construções e Comércio Ltda.	Amin Farid Safatle
Serveng-Civilsan S.A.	
Construtora Madri S.A.	Antonio Carlos Nunes da Silva
Construtora Motasa S.A.	
Medral Engenharia Ltda.	Arcanjo Gonzales
Medral Geotecnologias Ltda.	
Construtora Andrade Gutierrez S.A.	Leonel Queiroz Vianna Neto
Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.	
Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.	Luis Carlos Borba
Engevix Engenharia S.A.	
Construtora Andrade Gutierrez S.A.	Marcelo de Sousa Ribeiro
Serveng-Civilsan S.A.	

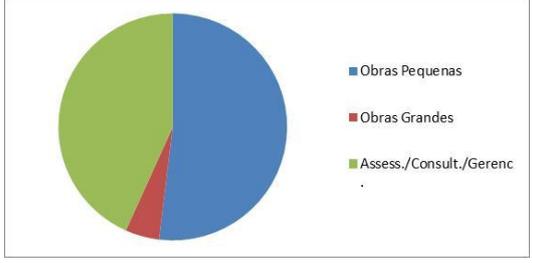
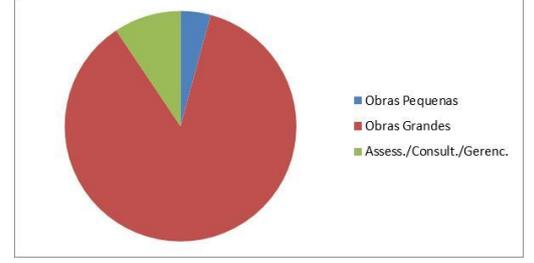
Isso porque, como algumas pesquisas apontam, existiria, no Brasil, uma forte estrutura empresarial piramidal (LAZZARINI, 2011), na qual companhias menores, por vezes, são controladas por grandes corporações. Em outros casos, estas grandes corporações também possuiriam laços entre si. Assim buscou-se informações sobre sócios/diretores de cada uma das contratadas, objetivando identificar cruzamentos e/ou coincidências de personagens entre elas.

A análise dos dados (Quadro 05) mostra pouca relevância nesse sentido, se comparado apenas o número de coincidências de sócios/diretores frente o universo de empresas estudado, pois há registro de apenas 06 casos sócios/diretores reincidentes num universo de 882 sócios/diretores mencionados. Numericamente, também não é relevante o número de empresas nas quais ocorrem tais reincidências, o que acontece em apenas 09 das 99 empresas contratadas. Desperta interesse, contudo, o fato de que a maior parte da coincidência de sócios/diretores ocorra em empresas de grande porte: a Serveng, a Andrade Gutierrez, a Camargo Correa e a Engevix. Outro fator de destaque é o fato de que, dentre as 10 maiores empresas contratadas para obras do Rodoanel, 03 delas se encontram nesta situação, como se pode observar acima no Quadro 05.

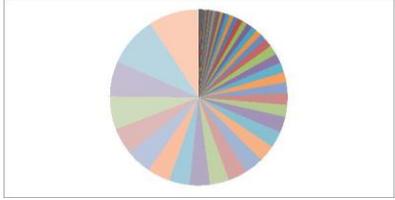
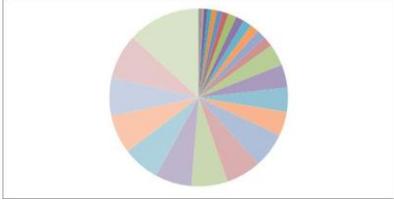
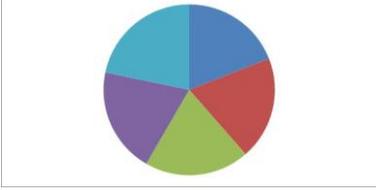
Essa coincidência pode indicar a existência de laços que favorecem a consolidação de acordos entre elas, como aparenta ter ocorrido no caso das licitações da construção dos 5 lotes do Trecho Sul do Rodoanel e que provavelmente ocorre também em outras concorrências. Nesse sentido, vale a observação de que o Grupo CCR é controlado justamente pelas empresas Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e Serveng-Civilsan, que apresentaram coincidência de sócios/diretores entre si. No trecho sul, ainda, Camargo Corrêa e Serveng formaram o consórcio vencedor do Lote 04.

Em termos de análise do objeto e valor contratual, enquanto o maior número de contratos está concentrado nas categorias “Obras Pequenas” e “Assessoria / Consultoria / Gerenciamento”, a grande concentração em termos de volume de recursos está, naturalmente, nos contratos relativos às Obras Grandes, como se pode observar na Tabela 03 – Distribuição de Contratos e Recursos – e nas Figuras 11 e 12.

Tabela 03 - Distribuição de Contratos e Recursos					
Categoria do Objeto	Número de Contratos	%	Volume de Contratação	%	
Obras Pequenas	54	52%	R\$ 125.496.653,45	4%	
Obras Grandes	5	5%	R\$ 2.587.230.466,42	86%	
Assess./Consult./Gerenc.	45	43%	R\$ 280.872.450,45	9%	
TOTAL	104	100%	R\$ 2.993.599.570,32	100%	

Figura 11 – Número de Contratos	Figura 12 – Volume de Contratação
	
<p>Fonte: Dados da Imprensa Oficial sistematizados pelo autor</p>	<p>Fonte: Dados da Imprensa Oficial sistematizados pelo autor</p>

Mais relevante para a pesquisa do que a distribuição entre as categorias, demonstrada acima, é a representação da distribuição de recursos internamente a cada categoria. Neste quesito, a grande diferença entre elas é a presença de uma regularidade nos contratos de “Obras Grandes”. Se nos contratos de “Obras Pequenas” e de “Assessoria / Consultoria / Gerenciamento” há uma grande diversidade de empresas e de valores contratuais (Figs. 13 e 14), no tocante àquela categoria existe um número reduzido de contratos e empresas e uma curiosa simetria na distribuição dos valores dos contratuais (Fig. 15).

Figura 13 – Distribuição de Recursos Contratados – Obras Pequenas	Figura 14 – Distribuição de Recursos Contratados – Ass/Cons/Ger
	
<p>Figura 15 – Distribuição de Recursos Contratados – Obras Grandes</p>	
	
<p>Fonte: Dados da Imprensa Oficial manipulados pelo autor</p>	

Enquanto existem empresas que se repetem nas contratações das duas primeiras categorias, não existe reincidência na última. Isso ocorre porque todos os lotes do Trecho Sul foram licitados conjuntamente e uma das regras

do edital (Item 5.1) definia que cada empresa ou consórcio somente poderia ser considerado vencedor em uma de suas propostas. Embora se tenha tentado, durante as entrevistas, esclarecer o motivo de tal restrição, não foi obtida uma resposta direta para a questão.

Na época, os principais agentes estatais envolvidos com a condução da implementação do trecho eram o secretário de transportes, Dario Rais Lopes, e o seu secretário-adjunto, Paulo Tromboni Nascimento de Souza. Apesar das várias tentativas de agendar uma entrevista com o ex-secretário, não se obteve qualquer tipo de resposta da parte dele. Quanto a Paulo Tromboni, o ex-secretário-adjunto afirmou em entrevista que não estava inteirado das decisões relativas a contratações, já que o próprio secretário, Dario Rais, haveria se incumbido de conduzir o processo de licitação e de realizar as negociações com o setor empresarial, pois ocupava concomitantemente também a presidência da DERSA (2003-2007). O interessante é que uma reportagem veiculada à época parece contradizer essa divisão de tarefas, tendo em vista que aponta que o secretário-adjunto em pessoa conduziu reuniões com as empresas justamente sobre o processo de contratação.

“O governo estadual vai dividir as obras do trecho Sul do Rodoanel em cinco lotes de igual tamanho, com valor aproximado de R\$ 400 milhões cada, que serão executados simultaneamente a partir do terceiro trimestre desse ano. A lógica da operação foi apresentada no último dia 23 a cerca de 200 representantes de construtoras em reunião realizada no Instituto de Engenharia, em São Paulo. ‘O que fizemos foi expor as principais idéias para o edital de pré-qualificação e ouvir deles as eventuais reivindicações de alteração. Não houve nenhum retorno mais detalhado, apenas algumas indagações de esclarecimento, de modo que nos parece que o trabalho está no caminho certo porque não houve contestação e nem críticas exigindo mudanças radicais na concepção que foi proposta. Tenho certeza de que o Rodoanel será uma obra que atrairá o interesse das empreiteiras’, disse o secretário estadual adjunto de Transportes, Paulo Tromboni. (...) Tromboni afirma que não é possível estimar o valor exato de cada lote de obras porque é necessário pegar a obra física e cortar em pedaços que façam sentido do ponto de vista da execução e que sejam aproximadamente da mesma magnitude, com desafios ambientais adequados. ‘Essa é uma questão iminente técnica e esses lotes estão sendo examinados pela engenharia. Mas o fundamental é que serão lotes balanceados e todos serão lançados simultaneamente (...)’ (DIÁRIO DO GRANDE ABC, 2005).

De toda forma, tudo leva a crer que essa regra foi uma tentativa de não repetir a situação verificada na contratação do Trecho Oeste, em que

apenas um consórcio (formado pelas empresas Queiroz Galvão e Constran) foi praticamente o único vencedor. Foi, portanto, um artifício para que, finalmente, o edital “market-friendly” efetivamente surtisse efeito e contemplasse o maior número possível de atores do segmento de empreiteiras, opinião compartilhada inclusive pelo ex-secretário Michael Zeitlin. Tendo em vista que, de acordo com o material coletado e com entrevistas, houve um exaustivo debate do edital com esse segmento, essa decisão parece ter sido influenciada pelos empresários do setor, de forma a propiciar uma “fraterna divisão do bolo”. Além da regra de não haver vitórias de um mesmo consórcio em mais de um lote, a reiteração da necessidade de uma divisão homogênea dos lotes parece também apontar para essa orientação de uma divisão equitativa entre as diversas empresas. Resta a pergunta: não fosse este, qual outro motivo poderia ser que não pudesse ser explicado em entrevista ou nos meios de comunicação?

Cumpra lembrar que, conforme demonstrado anteriormente, o rateio fraterno entre empreiteiras numa obra de vulto não é nenhuma novidade. Já na execução das obras rodoviárias previstas pelo plano de metas, quando as empresas brasileiras de engenharia ainda começavam a se tornar grandes e a formar um setor consolidado do capital nacional, houve uma divisão entre elas do filão do plano. A divisão, inclusive, teria sido coordenada pelo próprio estado, através da atuação do DNER, conforme depoimento de um de seus diretores à época, conforme aponta Camargos (1993, p. 88).

Tabela 04 - Empresas Proponentes na Licitação Trecho Sul					
Consórcio	Lote 01	Lote 02	Lote 03	Lote 04	Lote 05
Consórcio Andrade Gutierrez/Galvão	R\$ 492.855.725,16	R\$ 523.160.155,31	R\$ 570.548.688,46		
Consórcio Norberto Odebrecht/Constran	R\$ 496.666.095,15	R\$ 515.369.337,65		R\$ 513.265.107,06	R\$ 515.542.312,99
Consórcio OAS/Mendes	R\$ 496.946.780,64	R\$ 518.912.837,42	R\$ 566.504.082,63	R\$ 510.283.580,68	R\$ 511.734.055,00
Consórcio Camargo Corrêa/Serveng	R\$ 500.381.427,15	R\$ 519.152.581,35	R\$ 565.957.062,38	R\$ 505.109.238,06	R\$ 516.252.746,93
Consórcio Queiroz Galvão/CR Almeida	R\$ 497.959.543,51		R\$ 562.162.110,55	R\$ 508.746.137,33	R\$ 518.909.066,09

Fonte: Site da Imprensa Oficial

É interessante notar na Tabela 04 que, nos valores apresentados pelas proponentes, não há nenhum efetivamente superior ao valor apresentado pelo consórcio vencedor (valores destacados e em diagonal). Levando-se em consideração que a licitação dos 5 lotes das “Obras Grandes” ocorreu na mesma época, seria lógico supor que aquela empresa que fizesse a melhor

proposta para um destes lotes também o fizesse para pelo menos um dos outros lotes, o que não parece ser o caso. Na realidade, tudo leva a crer pela existência de um acordo prévio que proporcionou a cada uma das grandes empresas do ramo interessadas um determinado lote. Para esse acordo, contribuiu o governo na forma como desenhou a licitação e conduziu o processo, atuação típica do Estado desde o início da estruturação do setor, como visto na seção anterior.

Nesse mesmo sentido, destaco um trecho da entrevista com Plínio Assman, sobre contratações públicas, em que ele afirma que é assim mesmo “Já está tudo distribuído. Uma hora você [empresa A] ganha, na outra, o outro ganha [empresa B]”. Ele ainda mencionou que, desde o início, o governo do estado tinha consciência de que estas grandes empresas eram atores estratégicos a serem mobilizados. Além do aspecto operacional de, supostamente, serem as únicas que poderiam ser contratadas para a realização daquele tipo de serviço, havia outro objetivo fundamental nesta mobilização, o equilíbrio financeiro do estado de São Paulo com o Programa de Concessões, como já mencionado.

Outro fato que pode auxiliar na compreensão do rateio entre as macro-empresas brasileiras é a participação da Carioca Christiani-Nielsen Engenharia. Apesar de ser uma das maiores do ramo no Brasil, a empresa teve sérios problemas durante a licitação do Rodoanel, tendo sido desclassificada na pré-qualificação pela DERSA, que não aceitou seus atestados de capacidade técnica. Com recurso ao Judiciário, pode continuar no certame mesmo assim, mas acabou sendo vencida pelas propostas dos outros consórcios. Quando em 2009 acontece um grave acidente na construção de um dos trechos, em que um viaduto ruiu por ter sido construído com uma viga a menos do que a determinada pelo projeto, publica-se em vários meios de comunicação que a responsável pelo viaduto era justamente a Carioca Engenharia. A empresa teria entrado no consórcio formado pela OAS e Mendes Jr. Aproximadamente um ano e meio após a contratação, tendo sido agregada ao consórcio com expressa anuência do governo estadual (FOLHA DE S. PAULO, 2009). As previsões “*market-friendly*” do edital, prevendo

inclusões e subcontratações, parecem ter realmente causado os efeitos desejados desde o início pelo governo estadual.

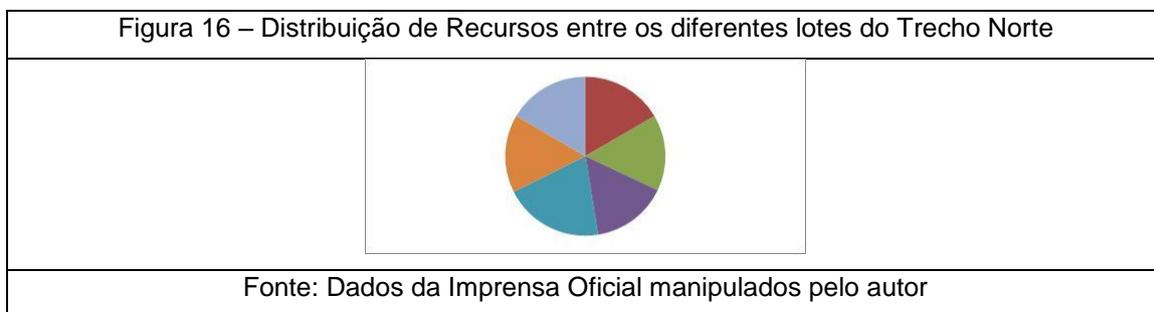
Semelhanças e diferenças com relação a esse processo marcam a contratação das grandes obras no Trecho Norte. A primeira semelhança está, novamente, na opção por não realizar uma obra em regime de parceria com o capital privado. Em mais uma etapa, os planos iniciais de conquistar investimentos para o projeto por parte de empresas parceiras falharam. O motivo é esclarecido pelo próprio presidente da DERSA em entrevista.

“Por que a iniciativa privada não entrou no trecho norte?”

LCL – Não há viabilidade econômica porque o trecho é muito curto, tem 45 km. É extremamente caro porque é carregado com túneis e viadutos. São seis túneis. Trecho sul são 62 Km. Não teria como o empresário recuperar o investimento em 30 ou 35 anos. Nesse caso específico, a contrapartida do Estado seria muito alta. O ideal é conceder a obra e receber outorga por isso” (BRASIL ECONÔMICO, 2011).

Mais uma vez, a exemplo do Trecho Sul, a iniciativa privada não teve interesse em investir recursos numa obra cara e com consideráveis investimentos tecnológicos. Em vez disso, poderiam disputar a contratação dos seis lotes em que o trecho foi dividido e, no futuro, ainda disputar sua concessão, sem maiores riscos para a empresa.

A segunda semelhança relaciona-se com a divisão do trecho em lotes para a contratação das obras. Da mesma forma que vinha sendo feita, essa divisão procurou tornar os lotes e, por consequência, os valores de seus contratos homogêneos. A única diferença no tocante ao Trecho Sul é que, neste, há uma divisão em 06 lotes e não em 05.



Quanto às diferenças, a primeira que pode ser percebida é a presença de empresas estrangeiras dentre as contratadas. Do total de 18 concorrentes, 10 são empresas estrangeiras ou são consórcios compostos por empresas estrangeiras. Dentre as 06 propostas classificadas como vencedoras na atual fase de licitação, 03 envolvem capital estrangeiro, conforme Tabela 05 abaixo. É interessante ainda perceber a origem dessas empresas, sediadas em sua maioria na Espanha (Acciona Infraestructuras S/A, Assignia, Sacyr, IECSA, Isolux Corsán e Ferrovial Agroman) e na Itália (Ghella, Impregilo e Vinci), países que tem atravessado uma severa crise econômica nos últimos anos que afetou o mercado interno em seus países e na Europa e reforçou sua necessidade de expansão para o exterior.

É importante notar que essa entrada de capital estrangeiro na competição se deu, muitas vezes, associada ao capital nacional. Dentre as 11 empresas estrangeiras presentes na licitação, apenas 04 apresentaram propostas sem realizar consórcio com alguma empresa nacional. Inspirada no funcionamento da coalizão formada pela máquina de crescimento urbano de Molotch e Logan (2007), pode ser suscitada a hipótese de que essa tendência de empresas externas se associarem a empresas locais relaciona-se ao fato de as últimas estarem perfeitamente inseridas nas estruturas políticas e sociais locais e familiarizadas, portanto, com todos os mecanismos e processos que facilitam a execução do contrato e, obviamente, o recebimento dos devidos pagamentos.

Tabela 05 - Empresas Proponentes - Licitação Trecho Norte						
Consórcio	Lote 01	Lote 02	Lote 03	Lote 04	Lote 05	Lote 06
A.R.G.	R\$ 908.919.791,80	R\$ 805.736.800,21		R\$ 995.538.500,86	R\$ 868.249.370,57	
Acciona Infraestructuras S/A*				R\$ 788.021.820,59		R\$ 619.219.894,43
Assignia*		R\$ 716.968.539,74				
Consórcio Andrade Gutierrez/Constran	R\$ 850.604.311,62	R\$ 771.066.797,66	R\$ 955.482.485,55	R\$ 900.015.628,09	R\$ 856.968.606,41	R\$ 737.997.729,42
Consórcio Carioca / Sacyr*	R\$ 806.983.090,57	R\$ 745.596.655,41				R\$ 816.628.555,06
Consórcio Construcap - Copasa					R\$ 646.340.371,22	
Consórcio Egesa/Triunfo			R\$ 679.270.837,02			
Consórcio Encalso / GHELLA / IECSA*	R\$ 780.184.279,65	R\$ 723.554.019,79			R\$ 781.052.848,23	
Consórcio Galvão Engenharia/ Samsung*			R\$ 727.133.800,83			
Consórcio JCCC - EMSA		R\$ 819.949.344,74				
Consórcio Mendes Junior/Isolux Corsán*	R\$ 647.611.591,06					
Consórcio Odebrecht/CR Almeida/Impregilo*	R\$ 770.814.330,62	R\$ 704.279.975,97	R\$ 720.480.707,43		R\$ 745.594.861,96	R\$ 736.150.693,23
Consórcio Serveng/Vinci*		R\$ 757.831.842,03	R\$ 937.549.602,05			
Construções e Comércio Camargo Correa	R\$ 910.126.774,74	R\$ 838.772.963,67	R\$ 845.796.683,93	R\$ 1.013.644.681,99	R\$ 922.283.467,78	R\$ 903.992.046,30
Construtora OAS Ltda		R\$ 604.170.644,64	R\$ 601.140.442,61			
Construtora Queiroz Galvão		R\$ 767.490.892,04	R\$ 748.066.255,56		R\$ 785.928.627,22	
Ferrovial Agroman*	R\$ 969.838.977,60	R\$ 894.830.809,01	R\$ 891.598.670,12		R\$ 994.715.864,54	
MOTA - ENGIL*				R\$ 871.402.722,11		R\$ 754.775.844,09
Fonte: Imprensa Oficial - Ferramenta "e-negociospublicos"						
* Empresas ou consórcios com a presença de empresas estrangeiras						

A segunda diferença que já pode ser percebida é o fato de, nesse novo edital, não há restrições quanto ao número de vitórias de cada concorrente. Dois concorrentes, assim, puderam vencer a disputa em dois lotes cada um. Portanto, o padrão de distribuição de recursos entre as empresas vencedoras é, na realidade, representado pela Figura 17.



O padrão de vitórias também é curioso, tendo em vista que, conforme o quadro, as empresas vencedoras apresentaram 100% de sucesso em suas propostas, ou seja, ganharam a concorrência em todos os lotes que disputaram. Mesmo apresentando poucas propostas, as vencedoras desbancaram grandes empreiteiras nacionais que apresentaram número superior de propostas, como a Camargo Corrêa e o consórcio formado por Andrade Gutierrez, CR Almeida e Impregilo, os quais foram os únicos a apresentar propostas para todos os lotes.

A grande mudança no contexto de implementação do projeto que pode explicar a diferença entre os padrões e arranjos do Trecho Norte em relação ao Oeste e Sul é a fonte de financiamento. Pela primeira vez, o projeto recebeu recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) diretamente para a construção de um trecho, numa quantia de US\$ 1,15 bilhão, conforme anunciado em novembro de 2010. Contratações efetuadas para obras que sejam financiadas com empréstimo do BID devem seguir uma série de diretrizes estabelecidas pelo Banco, dentre elas a de realizar concorrências internacionais em casos de projetos cujo valor total de serviços de engenharia contratados seja superior a US\$ 5 milhões, segundo sua Política de Aquisição de Bens e Serviços Gerais e especificamente para licitações (OP-501 e OP-502) (BID, 1998).

Ao que parece, a entrada de capital internacional como fonte de financiamento do projeto influi nas possibilidades de serem realizados pactos entre as empresas concorrentes, até mesmo porque viabiliza a entrada de outros atores na disputa. É interessante a comparação dessa situação com aquele vivida justamente pelas empreiteiras no momento da constituição da ELETROBRAS, analisada por Camargos (1993, p. 114-116). Nesta, somente depois que o setor hidrelétrico passa a contar com recursos nacionais para investimentos, a sua construção passa a ser realizada também por empreiteiras nacionais.

A existência do tripé “companhias de eletricidade – bancos internacionais – firmas de engenharia estrangeiras” no setor hidrelétrico constituiu durante muitos anos uma aliança de interesses que, somada à incipiência técnica das empreiteiras nacionais, impedia a participação das mesmas no mercado barrageiro. O fortalecimento financeiro e institucional da ELETROBRAS irá redefinir o esquema de financiamento do setor hidrelétrico, abrindo novas perspectivas para as firmas nacionais de engenharia pesada. A redefinição ocorreu no sentido de tornar a ELETROBRAS a principal fonte de recursos para o setor hidrelétrico, particularmente no que diz respeito aos grandes projetos. (...) O fato novo criado com o fortalecimento da ELETROBRAS foi a ruptura da dependência para com uma única fonte de recursos, ou seja, o mercado externo. Politicamente, essa ruptura torna menos rígidos os compromissos com as firmas estrangeiras de engenharia, que terão seu espaço divididos com as empreiteiras brasileiras (CAMARGOS, 1993, pp. 114-116).

No Trecho Norte do Rodoanel, a situação é inversa, pois somente quando entram recursos do BID diretamente para a execução do Trecho Norte é que se passa a permitir a participação de empresas estrangeiras na concorrência. Isso levanta uma hipótese que merece ser investigada com mais rigor e atenção em sede de outros trabalhos: a origem dos recursos (nacional ou internacional) influencia diretamente na restrição ou ampliação do círculo formado por aquelas empresas que eventualmente serão beneficiadas pela implementação de uma determinada política e, conseqüentemente, nos arranjos e articulações realizadas entre os participantes para definição de estratégias e, quem sabe, de conluios.

O fato de empresas como Andrade Gutierrez, Constran, Odebrecht, CR Almeida e Camargo Corrêa apresentarem diversas propostas e, mesmo assim, não conseguirem vencer em nenhum aponta para uma restrição no campo da articulação empresarial em torno da disputa. Além disso, a atuação

do próprio Estado é limitada pelas regras impostas pelos financiadores, provavelmente restringindo seu poder de articulação com as empresas e de acomodação de interesses. Portanto, a articulação funcional entre Estado e empreiteiras, embora seja histórica, também conhece limites e é influenciada pela disponibilidade de recursos ou pela origem das fontes de financiamento.

Não obstante a existência desses limites, é importante considerar que toda essa trajetória de contratações examinada demonstra que persiste a articulação funcional entre Estado e empreiteiras. Em diversos momentos, o governo estadual mostra-se verdadeiramente preocupado em oferecer condições vantajosas às empresas como requisito para obter seu apoio ao empreendimento – primeiramente quando tentava construir seu programa de concessão de rodovias como forma de arrecadar recursos para viabilização do Rodoanel; depois quando se conscientiza que seria necessária a construção do primeiro trecho para demonstrar a viabilidade do empreendimento; e, principalmente, quando são desenhadas as regras de licitação dos lotes dos trechos oeste e sul. Por seu turno, as empreiteiras também cumpriram com seu papel na articulação funcional, servindo a propósitos de dinamização da economia do estado e, principalmente, fornecendo recursos para a sustentação política dos dirigentes estaduais através de doações de campanha em períodos eleitorais, como será visto a seguir.

4.3 – As doações de campanha na relação Estado-empreiteiras

Desde o início da pesquisa, preocupada em também entender articulações entre Estado e capital privado na definição e implementação de políticas, um dos caminhos de investigação trilhados moveu-se em função da hipótese de que as doações de campanha constituem um fator influente na definição e implementação de políticas públicas.

Estudos como o de Samuels (2006) apontam que candidatos em todos os níveis recebem a maior parte do dinheiro de fontes empresariais. Dentre essas, a maior parte provém justamente de setores fortemente

influenciados pela regulação governamental ou muito dependentes de contratos públicos, fazendo com que três setores dominem as contribuições financeiras de campanha: o financeiro (bancos), o da indústria pesada (aço, petroquímica, etc.) e o da construção (principalmente por grandes empreiteiras) (SAMUELS, 2006, p. 141). Ao analisar a distribuição de recursos realizada por estes setores em diferentes esferas, o autor afirma:

Em relação à distribuição de contribuição aos candidatos a governador, a estatística mais impressionante diz respeito ao dinheiro que vem de firmas de construção. As empreiteiras financiaram candidatos para todos os cargos, mas os candidatos a governador receberam bem mais, em termos relativos, de empresas deste setor. Além do mais, as contribuições de empreiteiras para candidatos a governador eram maiores que as feitas por estas empresas a candidato a senador ou deputado. Isso ocorre porque as recompensas, para uma empreiteira, de ter um governador amigável são muito maiores do que se tivesse um deputado ou senador cordiais. Embora membros do Congresso tenham alguma influência na distribuição de projetos de construção, governadores são mais importantes nessas decisões. São eles que influenciam a decisão sobre qual firma vai executar um projeto para grandes empresas públicas. Firmas de construção, portanto, concentram seus recursos em eleições para governador, em um esforço para garantir acesso contínuo aos contratos com o governo para pavimentar estradas, construir pontes, represas, escolas, hospitais e outros projetos para o setor público. Isso não quer dizer que candidatos a senador e deputado não recebam contribuições de empresas de construção. Senadores e deputados apresentam emendas ao orçamento anual que favorecem certas empreiteiras, ou em troca de contribuições de campanha ou na esperança de receber contribuições para campanhas. Por seu turno, as empreiteiras que fornecem a maior parte dos fundos de campanha receberam mais contratos e pagamentos do governo federal (SAMUELS, 2006, p. 143).

Isso significa que, se as doações empresariais afetam diversas áreas de políticas (SAMUELS, 2006, p. 148), as políticas urbanas são afetadas de sobremaneira (ROLNIK, 2009) e possuem, no plano estadual, um grande peso. Ao explicarem o funcionamento da “máquina de crescimento urbano”, Molotch e Logan (2007) contribuem para esse entendimento. Os autores afirmam que, na composição da coalizão pró-crescimento, os políticos são atores centrais, tanto pelo seu poder de influenciar a formação do consenso em torno da necessidade do crescimento quanto, principalmente, pela possibilidade de efetiva intervenção para viabilizar esse crescimento através da implementação de políticas. Por outro lado, eles dependem fortemente, no caso norte-americano e brasileiro, de doações privadas para a realização de

suas campanhas, o que proporciona às corporações envolvidas na coalizão um certo grau de controle sobre a classe política.

Virtually all politicians are dependent on private campaign financing, and it is the real estate entrepreneurs – particularly the large-scale structural speculators – who are particularly active in supporting candidates. The result is that candidates of both parties, of whatever ideological stripe, have to garner the favor of such persons, and this puts them squarely into the hands of growth machine coalitions. Thus many officeholders use their authority, not to enrich themselves, but to benefit the “whole community” – that is, to increase aggregate rents (MOLOTCH & LOGAN, 2007, p. 67).

Embora os autores estejam se referindo, nesse trecho, mais à atuação de especuladores e empreendedores urbanos, é possível enxergar no mecanismo descrito também o desempenho das grandes empreiteiras brasileiras, as quais, inclusive, possuem um raio ainda maior de alcance no seu controle sobre agentes do Estado. As doações seriam, portanto, um elo de articulação entre ambos atores e, principalmente, um mecanismo de controle do capital sobre as decisões de agentes do Estado, especialmente nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas.

Ao longo da construção do Rodoanel, a questão foi constantemente destacada, sendo recorrente a suspeita de superfaturamento nos contratos efetuados com o fito de repassar recursos para dirigentes do governo estadual e da DERSA, os quais inclusive seriam utilizados para o financiamento de campanhas do PSDB. Foram abertos inquéritos, feitas investigações, realizadas auditorias por tribunais de contas, mas nada teria sido comprovado até o momento, pelo menos não na opinião das autoridades judiciárias que analisaram os casos. A mídia publicizou fartamente cada um desses episódios, talvez não com a imparcialidade merecida, mas mesmo assim abriu espaço às suspeitas em variados momentos. Dentre vários escândalos e suspeitas ao longo do projeto (FOLHA DE S. PAULO, 2001; ESTADO DE S. PAULO, 2001; PORTAL TERRA NOTÍCIAS, 2006; ESTADO DE S. PAULO, 2009; ISTO É, 2012; ESTADO DE S. PAULO, 2012); dois episódios trouxeram maiores repercussões.

O primeiro foi em torno dos aditivos assinados pelo governo estadual para finalizar o Trecho Oeste. Tratava-se de um aumento considerável no valor dos contratos, tendo despertado inúmeras suspeitas sobre suas reais

motivações. Abriu-se CPI's, inquéritos, processos judiciais e administrativos (FOLHA DE S. PAULO, 2001). Até 2012, o secretário da época, Michael Zeitlin, ainda hoje estaria envolvido em processos judiciais a respeito da situação, conforme informou em entrevista.

O segundo teve grandes repercussões em dois momentos. Estourou em 2010, no calor das eleições para presidente e governadores, quando supostamente um ex-diretor da DERSA, Paulo Vieira de Souza, haveria desaparecido com mais de R\$ 4 milhões arrecadados por ele, entre as empreiteiras contratadas para o Rodoanel, para a campanha de José Serra. Num momento inicial, em que estava sendo acusado por lideranças do PSDB de ter fugido com o dinheiro e em que Serra negava conhecê-lo, Paulo Vieira de Souza insinuou, através da imprensa, que poderia ser perigoso para as lideranças do partido caso o abandonassem e que havia, sim, participado da arrecadação de campanha junto às empreiteiras (FOLHA DE S. PAULO, 2010). Num momento seguinte, Serra se retrata, elogia a competência do engenheiro e afirma que as acusações eram fantasiosas. Em seguida, Souza passa a negar veementemente qualquer acusação e a afirmar que nunca havia participado da arrecadação para a campanha de 2010 (ESTADO DE S. PAULO, 2012). Esse escândalo é reaquecido em 2012, quando o então ex-diretor da DNIT, Luiz Antonio Pagot, fornece extensas declarações à mídia sobre a forma como haveria sido pressionado pelo governo de São Paulo para que desse a anuência do órgão a um aditivo de mais de R\$ 260 milhões para a conclusão do Trecho Sul do Rodoanel, recursos que serviriam para alimentar o caixa 2 da campanha de José Serra (ISTO É, 2012).

O assunto, evidentemente, foi abordado inclusive nas entrevistas realizadas com os atores envolvidos no processo. Nelas ficou evidente que se trata de um assunto incômodo e delicado. Praticamente todos os entrevistados, à exceção, é claro, dos integrantes de entidades da sociedade civil organizada, pareceram um pouco constrangidos em abordá-lo. De toda forma, a maioria deles afirmou, de modo genérico, que se trata de uma realidade inescapável da atual configuração do sistema político brasileiro. Nenhum desses, contudo, entrou em detalhes sobre o caso do Rodoanel. Ou afirmaram que não existiria uma relação direta entre o projeto ou que não sabiam detalhes sobre o

assunto. A exceção, mais uma vez, ficou por conta dos representantes da sociedade civil, que acreditam ser muito provável a ligação entre a execução do projeto e a formação de um caixa para campanhas do PSDB.

Embora não se tenha prova contundente de que recursos de contratos do Rodoanel teriam sido revertidos a campanhas do PSDB, as evidências que vieram à tona nos casos não foram suficientemente aprofundadas/esclarecidas e isso leva a crer que exista, sim, forte relação entre esses elementos. Até mesmo se interpretado o caso como apenas um dos diversos exemplos de um fenômeno historicamente prevalente na relação entre empreiteiros e agentes públicos, conforme apontado anteriormente (CAMARGOS, 1993; MARQUES e BICHIR, 2003; CAMPOS, 2012).

De toda forma, não é possível no âmbito dessa dissertação conseguir comprovar esse suposto esquema. Como demonstram pesquisas centradas no tema (FORMIGA-XAVIER, 2012), inclusive, é extremamente desafiante operacionalizar a questão numa pesquisa científica partindo de um estudo de caso, tendo em vista que o pesquisador não possui o poder investigatório de uma instituição como o Ministério Público.

Por outro lado, tantas evidências acerca da relação entre a implementação do projeto e doações de campanha não podem ser desconsideradas se se pretende abordar as relações estabelecidas entre o governo estadual e as empreiteiras no âmbito do Rodoanel. Por isso, decidiu-se, mais do que tentar fazer ligações e especulações em torno da ligação entre contratos públicos e caixas de campanha, realizar um levantamento da importância de doações de campanha feitas oficialmente por empresas ligadas ao desenvolvimento urbano, com uma ênfase especial sobre as grandes empreiteiras envolvidas no Trecho Sul do Rodoanel. Vale a lembrança de que este levantamento constitui, muito provavelmente, apenas a “ponta do iceberg”, visto que muitas doações realizadas passam ao largo do sistema oficial chancelado pela Justiça Eleitoral (FORMIGA-XAVIER, 2012).

Mesmo representando apenas uma parte, as doações oficiais registradas pelo TSE fornecem uma boa base para o entendimento da natureza dos financiamentos de campanha no Brasil (SAMUELS, 2006, p. 134). De

início, buscou-se, em função da ênfase nas empresas envolvidas no Rodoanel, recolher informações sobre doações feitas por empresas a campanhas eleitorais nos pleitos, entre 1994 e 2010, para governador do estado de São Paulo – idealizador, executor e principal financiador da obra – e para presidente da república – também financiador e um possível padrão de comparação entre doações e doadoras.

A primeira dificuldade encontrada foi a praticamente inexistência de prestações de contas de candidatos referentes às eleições de 1994, tendo em vista que somente em 1997, com a lei 9.504/97, foi regulamentado minuciosamente como deveriam ser realizadas tais prestações. Em segundo lugar, também não foi possível coletar os dados referentes à eleição de 1998, tendo em vista que estes não são disponibilizados em meio digital, constando somente em processos físicos arquivados no Tribunal Regional Eleitoral e no Tribunal Superior Eleitoral, órgãos que se apresentaram burocráticos e de lenta tramitação, não tendo se obtido até o momento resposta às solicitações. Por fim, em relação aos dados do ano de 2002, não foi possível obter os dados do candidato José Serra à presidência, pois existe alguma falha no sistema disponibilizado pelo TSE que não fornece sua prestação de contas.

Samuels (2006, p. 134) aconselha que, “ao explorar as finanças das campanhas, devemos simplesmente fazer o que der com que está disponível”. Optou-se, assim, por analisar os dados disponíveis, os quais já traziam possibilidades comparativas e suficientes indícios acerca das hipóteses de pesquisa. Foram encontradas 280 empresas ligadas ao desenvolvimento urbano (empreiteiras, construtoras, incorporadoras, etc.) doadoras de recursos para campanhas entre 2002 e 2010, somando um volume de R\$ 230.371.861,67, que representa, aproximadamente, 18% do total arrecadado pelas campanhas presidenciais e de governadores do período – R\$ 1.275.346.583,96. Não se pode esquecer, ainda, que as grandes empreiteiras fazem parte, atualmente, de conglomerados econômicos gigantescos (inclusive com empresas pertencentes aos outros setores importantes em termos de financiamento de campanha mencionados acima), sendo muito provável que mais de uma empresa pertencente a esses conglomerados realize doações de campanha, implicando numa soma certamente maior do que essa.

Representam as doações do setor, portanto, mais que um quinto do total arrecadado por candidatos e partidos, um valor elevado por se tratar de apenas um segmento econômico. Em um país em que as campanhas eleitorais mostram-se extraordinariamente caras (SAMUELS, 2006), passa a ser, conseqüentemente, cada vez mais importante a ampliação da arrecadação e a manutenção desse um quinto proveniente das empresas ligadas ao campo do desenvolvimento urbano.

Dentre estas 280 empresas, foram encontradas 36 empresas que haviam sido contratadas para o Rodoanel, ou seja, mais de um terço do total de empresas contratadas (99) para a realização do projeto têm como prática a doação para campanhas eleitorais. A seguir, alguns quadros e gráficos demonstram como se dá a distribuição dos recursos doados.

Tabela 06 - Distribuição Partidária de Recursos Doados por Todas Empresas de Des. Urbano					
	PSDB		PT		Total¹
	SP	Nacional	SP	Nacional	
Pleito 2002	R\$ 1.418.700,00 48%		R\$ 209.000,00 7%	R\$ 1.357.000,00 45%	R\$ 2.984.700,00 100%
Pleito 2006	R\$ 3.016.500,00 15%	R\$ 4.987.882,00 24%	R\$ 550.000,00 3%	R\$ 11.886.420,05 58%	R\$ 20.440.802,05 100%
Pleito 2010	R\$ 30.325.695,56 15%	R\$ 66.864.800,02 32%	R\$ 13.789.401,01 7%	R\$ 95.966.463,03 46%	R\$ 206.946.359,62 100%
Total²	R\$ 34.760.895,56 15%	R\$ 71.852.682,02 31%	R\$ 14.548.401,01 6%	R\$ 109.209.883,08 47%	R\$ 230.371.861,67 100%

Fonte: Dados do Tribunal Superior Eleitoral compilados pelo autor

(1) Total doado por empresas de des. urbano a candidatos a presidente e governador de SP em 2002, 2006 e 2010

(2) Total doado por empresas de des. urbano para os partidos nos pleitos estaduais e nacionais nos três pleitos

Tabela 07 - Distribuição Partidária de Recursos Doados por Empresas Contratadas pelo Rodoanel					
	PSDB		PT		Total
	SP	Nacional	SP	Nacional	
Pleito 2002	R\$ 787.660,00 61%		R\$ 1.000,00 0%	R\$ 500.000,00 39%	R\$ 1.288.660,00 100%
Pleito 2006	R\$ 1.734.000,00 18%	R\$ 2.601.000,00 27%	R\$ 500.000,00 5%	R\$ 4.662.000,00 49%	R\$ 9.497.000,00 100%
Pleito 2010	R\$ 15.703.250,00 12%	R\$ 44.820.000,00 34%	R\$ 10.449.301,00 8%	R\$ 59.000.124,00 45%	R\$ 129.972.675,00 100%
Total	R\$ 18.224.910,00 13%	R\$ 47.421.000,00 34%	R\$ 10.950.301,00 8%	R\$ 64.162.124,00 46%	R\$ 140.758.335,00 100%

Fonte: Dados do Tribunal Superior Eleitoral compilados pelo autor

(1) Total doado por empresas contratadas pelo Rodoanel a candidatos a presidente e governador de SP em 2002, 2006 e 2010

(2) Total doado por empresas contratadas pelo Rodoanel para os partidos nos pleitos estaduais e nacionais nos três pleitos

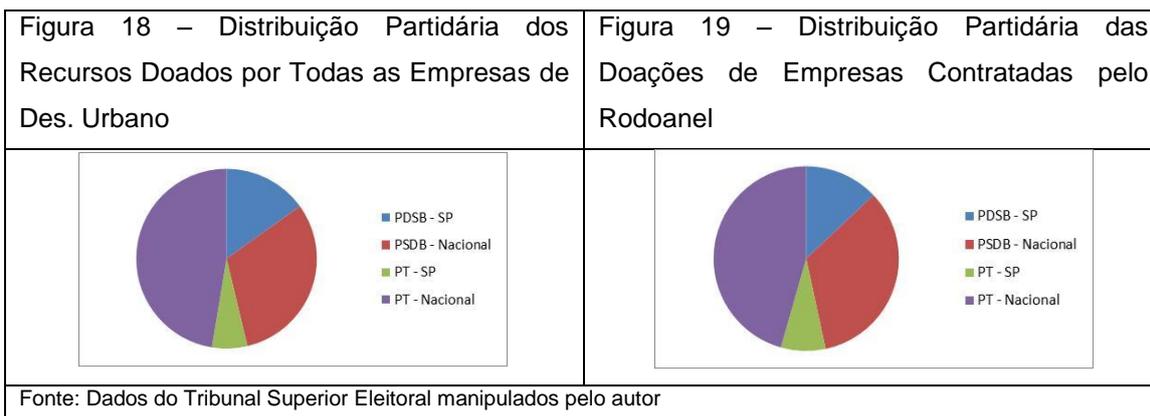


Tabela 08 - Distribuição das Empresas Doadoras				
	Doadoras do PT	Doadoras do PSDB	Doadoras de Ambos	Total
Distribuição de Empresas Doadoras	99	136	45	280
	35%	49%	16%	100%
Volume doado por bloco de doadoras	R\$ 15.987.880,38	R\$ 19.088.677,54	R\$ 195.295.303,75	R\$ 230.371.861,67
	7%	8%	85%	100%
Dist. de Doadoras (Cont. Rodoanel)	7	15	14	36
	19%	42%	39%	100%
Volume doado por bloco de doadoras	R\$ 371.100,00	R\$ 527.850,00	R\$ 139.850.325,00	R\$ 140.749.275,00
	0%	0%	99%	100%

Fonte: Dados do Tribunal Superior Eleitoral compilados pelo autor

A partir destes elementos, é possível fazer algumas observações. Primeiro, em termos de volume bruto de recursos, a maior parte das doações se destina ao PT (R\$ 123.758.284,09), correspondente a 53%. Isto se refere a volume de doações, e não a número de empresas doadoras. Conforme o Quadro 09, 49% das empresas que realizam doações destinam recursos exclusivamente ao PSDB. A preponderância do PT em volume de recursos é fortemente influenciada, portanto, por grandes doações feitas às campanhas presidenciais por grandes empresas. Das 20 maiores doadoras, apenas 01 realizou doações somente para um dos partidos. É interessante notar que, dentre estas 20 maiores doadoras, estão incluídas 9 das 10 maiores empresas contratadas para os 05 maiores contratos do Trecho Sul do Rodoanel.

Também é possível observar que a distribuição dos recursos doados é diferente no plano do estado de São Paulo e no plano nacional. Enquanto no estado a maior parte do volume de doações é destinada a candidatos do PSDB, no nível nacional a maior parte dos recursos destina-se ao PT.

A hipótese a que estas constatações conduzem é a de que as empresas que têm capacidade financeira de fazer grandes doações distribuem os recursos entre os vários partidos independentemente de seu espectro político, como apontado por Molotch e Logan (2007, p. 67) e, especificamente para o caso brasileiro, por Kinzo (1998). Fazem isso, contudo, de acordo com as tendências eleitorais, “apostando mais fichas” no âmbito específico em que cada partido tem maior chance de ser vitorioso, como é o caso do PSDB na disputa eleitoral para o governo do estado de São Paulo e do PT na disputa para presidente.

Outra hipótese que é levantada, a partir dos dados e entrevistas coletados, é de que essas doações são encaradas sob dois aspectos: como uma forma de “seguro” por parte das empresas, através do qual estas se asseguram de que haverá contratações públicas para elas, de que serão realizados os pagamentos devidos, dentro dos prazos inclusive; e como uma espécie de “retribuição” por parte dos políticos donatários, que ordenam as contratações, os pagamentos, etc. Ilustram estes argumentos duas entrevistas concedidas a meios de comunicação, uma concedida anonimamente por um empreiteiro ao Valor Econômico e a segunda por Paulo Vieira de Souza, ex-diretor da DERSA envolvido em escândalo sobre suposto desvio de recursos do Rodoanel para campanha política de José Serra à presidência em 2010.

No início deste ano, ainda naqueles lentos primeiros dias de janeiro, executivo de alto escalão de uma das cinco maiores empreiteiras brasileiras recebeu a ligação de um esbaforido engenheiro. ‘O prefeito novo vai embargar a obra, tá até falando no rádio que o contrato foi feito de má-fé, a coisa está ficando quente por aqui’, dizia, assustado, o jovem encarregado pela obra, realizada em uma pequena cidade do interior de São Paulo. Na empreiteira, ninguém pensou em questionar se o prefeito estava certo ou errado, em entrar em uma custosa batalha judicial ou ir à imprensa rebater as críticas que recebia. Para uma empresa que tem como seu principal cliente o poder público, o embate é sempre a pior estratégia. Depois de receber o telefonema de seu engenheiro, o tal executivo seguiu as recomendações de um modus operandi em prática há décadas no setor. Pegou um vôo para Brasília e lá se reuniu com o cacique financiado pela empresa e que tem, ao menos em sua base, o partido sob suas rédeas. Explicada a situação em detalhes, voltou no mesmo dia para a capital paulista com a promessa de que em uma semana tudo estaria resolvido. Antes disso, os ataques do novo prefeito cessaram, as promessas de embargo das obras não foram mais ouvidas e tudo seguiu seu curso natural. ‘Acionei o seguro e tudo se resolveu’, diz o executivo, que por razões mais do que óbvias prefere o anonimato (VALOR ECONÔMICO, 2009).

Ninguém nesse governo deu condições das empresas apoiarem mais recursos politicamente do que eu, ninguém fez mais do que eu fiz. O que é o gestor público, o que é a empresa privada? Todas elas, sabidamente, desde D. Pedro, apoiam campanha política. Eu vou falar da campanha política oficial. Como é que as empresas apoiam? Apoiam porque prestam um serviço tanto para a iniciativa privada quanto para o governo. E o que eles esperam do gestor público? Que seja cumprido o que é combinado com eles: prazo e pagamento. Para cumprir prazo, o gestor público tem que providenciar o que? Frente de obra nas condições... meio ambiente, desapropriação, reassentamento, deixar os caras entrarem, cumprir o prazo e receber. Então, eu sou o gestor público que mais condições deu a eles. Se quiserem, é um direito deles, de propiciarem, terem recursos para apoiar politicamente quem eles quiserem. É um direito deles (FOLHA DE S. PAULO, 2010).

Se as empreiteiras de obras públicas forem encaradas como usuários das políticas implementadas na área (MARQUES & BICHIR, 2003), faz sentido pensar as doações então como retribuições e como um seguro. Elas representariam uma espécie de “taxa” por terem sido contempladas ou para virem a ser contempladas com projetos públicos, pois no Brasil “o grosso das contribuições é ‘voltado para serviços’, isto é, o dinheiro é dado em troca de serviços esperados do governo” (SAMUELS, 2006, p. 148). Ao mesmo tempo, as doações asseguram a viabilidade dos investimentos realizados pelas empresas, tendo em vista que a execução dos serviços em obras públicas sempre ocorre muito antes do respectivo pagamento, o qual está sujeito a inúmeras contingências – de ordem financeira, burocrática, política, jurídica, etc.

Essa prática pode até mesmo fazer parte do cálculo dos gastos incluídos, de forma disfarçada, em propostas apresentadas por estas empresas em processos licitatórios. Como se pode ver no Quadro 10, que levou em consideração apenas os valores angariados pelas grandes empresas com o Rodoanel, o gasto total realizado por elas em doações de campanha representaria, no máximo, 9% do valor recebido nos contratos obtidos por estas apenas nesse trecho do projeto. Tendo em vista que a receita dessas empresas e de seus respectivos grupos controladores é muito maior do que esse montante obtido no Trecho Sul do Rodoanel, fica evidente que as doações oficiais efetuadas por elas aos candidatos representam um percentual muito pequeno de seu faturamento.

Tabela 09 - Relações entre doações e contratações das grandes empresas contratadas pelo Rodoanel					
Empresa	Ranking de Doações	Volume Doado	Ranking de Contratação	Volume Contratado	Doações/Contratação
CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO S/A	4º	R\$ 18.110.000,00			
C R ALMEIDA S/A ENGENHARIA DE OBRAS	13º	R\$ 4.370.000,00	1º	R\$ 562.162.110,55	4%
CONSTRUTORA NORBERTO ODERBRECHT S. A.	9º	R\$ 5.725.000,00			
CONSTRAN S/A - CONSTRUÇÕES E COMERCIO	21º	R\$ 1.706.000,00	2º	R\$ 515.369.337,65	1%
CONSTRUTORA OAS LTDA	3º	R\$ 22.559.301,00			
MENDES JÚNIOR TRADING E ENGENHARIA S A	12º	R\$ 4.580.000,00	3º	R\$ 511.734.055,00	5%
CONSTRUCOES COM CAMARGO CORREA	2º	R\$ 31.406.000,00			
SERVENG CIVILSAN S/A EMPRESAS ASSOCIADAS DE ENG.	7º	R\$ 6.300.000,00	4º	R\$ 505.109.238,06	7%
CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ	1º	R\$ 35.521.000,00			
GALVAO ENGENHARIA S/A	6º	R\$ 7.365.000,00	5º	R\$ 492.855.725,16	9%

Fonte: Dados do Tribunal Superior Eleitoral compilados pelo autor

O objetivo desse levantamento de dados sobre doações realizadas pelas principais empresas contratadas pelo Rodoanel não foi comprovar a conexão entre esses contratos e as doações efetuadas a políticos peessedebistas. Essa comprovação caberia melhor a órgãos como Ministério Público e Tribunais de Contas, os quais efetivamente dispõem de poder investigatório e podem delimitar a existência ou não de condutas ilegais nessas situações.

O que se pretendia era apontar a relevância de tais doações nas relações estabelecidas historicamente entre Estado e grandes empreiteiras, utilizando o Rodoanel como exemplo. Na realidade, essa relevância é evidente por si só, pois na dinâmica política e eleitoral que se vive no país hoje – com campanhas extraordinariamente caras em termos comparativos (SAMUELS, 2006) – seria ingênuo, e até mesmo temerário, acreditar que governantes não constroem suas estratégias de gestão e, conseqüentemente, a implementação de políticas públicas em termos de geração de recursos para suas próximas campanhas. São tantas as evidências e indícios dessa conexão, inclusive no caso do Rodoanel, que sequer a mídia, por mais controlada que seja, consegue se furtar de noticiar diversos escândalos sobre o assunto.

Tendo em vista o volume e a constância dos recursos aportados em campanhas pelas empresas do segmento, fica evidente o peso de sua influência nas ações implementadas por agentes políticos. Mesmo que não diretamente demandadas pelas empreiteiras, obras como o Rodoanel por si só já são pensadas por gestores públicos em termos de possíveis dividendos provenientes de doações de campanha efetuadas pelas empresas contratadas como forma de “retribuição”. Uma retribuição que, embora deva significar muito pouco em relação ao faturamento de tais empresas, possui grande relevância

para os políticos financiados e, por consequência, para as políticas públicas desenvolvidas.

4.4 – Conclusão

A relação entre Estado e empreiteiras no Brasil é histórica, constituindo o próprio nascimento e fortalecimento do setor da construção pesada uma obra pública, apesar do trocadilho. O padrão estabelecido para essa relação tem se caracterizado como uma articulação funcional, em que ambos os lados mutuamente contribuem e, ao mesmo tempo, se beneficiam.

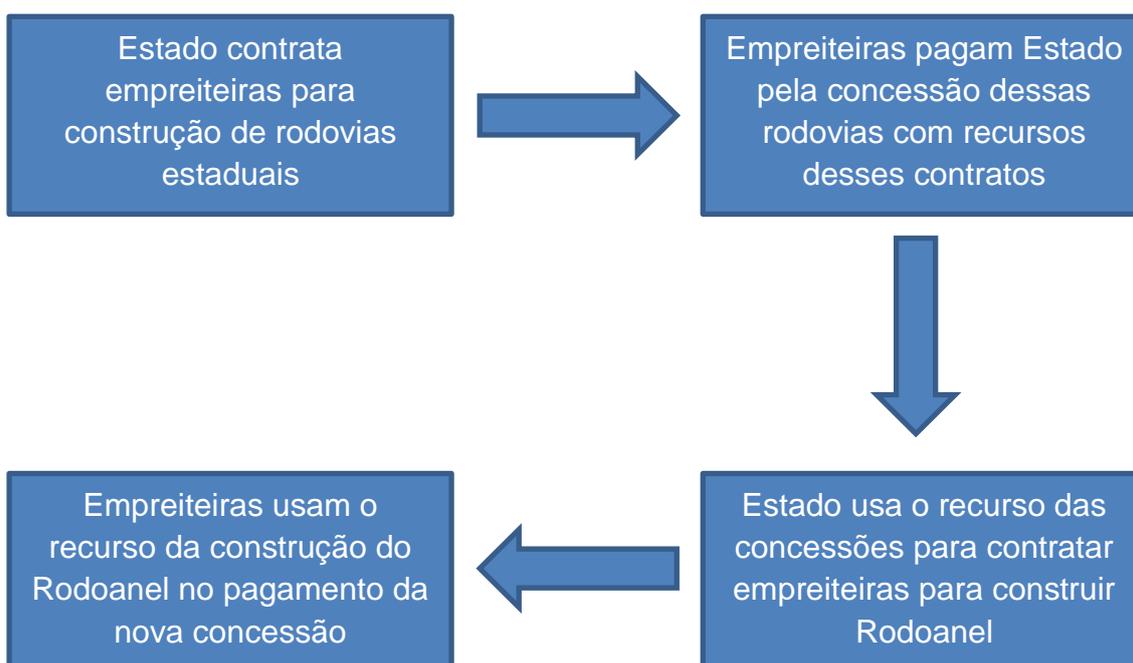
De um lado, a atuação do Estado no sentido de estatizar a demanda das obras de infraestrutura, de ativamente incentivar o crescimento das empresas nacionais, de criar mecanismos protecionistas e de, até mesmo, organizar o setor em determinados momentos foi fundamental para a consolidação das empreiteiras brasileiras. Consideradas “usuárias” ou “consumidoras”, essas empresas têm sua sobrevivência atrelada às vitórias obtidas no mercado de obras públicas, intimamente relacionadas às conexões estabelecidas com integrantes do aparelho estatal, em seus vários níveis. Mobilizam tais relações com o objetivo de influenciar a definição e a implementação de políticas públicas, utilizando para isso diferentes mecanismos, os quais vão desde o simples acionamento de laços familiares e sociais até a realização de grandes doações financeiras a campanhas eleitorais.

Por um lado, o segmento da construção pesada serve ao Estado como instrumento de implementação de políticas macroeconômicas e, até mesmo, de política externa. É, ainda, um importante esteio para a manutenção das estruturas e dinâmicas políticas, através, por exemplo, das mesmas doações de campanha referidas acima. Trata-se, portanto, de uma relação que vai além da simples captura do aparato estatal por interesses corporativos privados, uma verdadeira relação de simbiose entre Estado e grandes empreiteiras.

O Rodoanel demonstrou ser uma preciosa fonte de observação desses padrões de relacionamento. Como pretendido desde o início por Covas, utilizam-se as empreiteiras, mais uma vez, como mecanismo de dinamização econômica de São Paulo. Ainda, o grupo político que domina a governo estadual também se beneficia, recebendo vultosas contribuições de campanha, como demonstrado neste trabalho e fartamente publicizado em diversas reportagens veiculadas por diferentes órgãos da imprensa.

Por outro lado, as empreiteiras beneficiam-se amplamente dos recursos investidos pelo estado, que se utiliza de diferentes mecanismos para isso: divisão dos trechos em vários lotes “homogêneos”; a construção de regras de licitação “market-friendly” (ou seria “market-oriented?”); a realização de aditivos contratuais; etc. Trata-se, ainda, de um múltiplo beneficiamento das empresas, que lucraram tanto com a execução das obras contratadas quanto, posteriormente, tornando-se concessionárias do empreendimento já pronto. Na realidade, se realizada uma linha do tempo nas relações estabelecidas entre estado de São Paulo e empreiteiras, será vislumbrada uma sequência de troca de recursos que, mais uma vez, aponta para a histórica articulação entre estes atores e reforça a ideia de que se trata de uma relação simbiótica.

Figura 20 – Fluxograma de troca de capitais Estado/empreiteiras



Obviamente, os primeiros recursos recebidos pelas empreiteiras para a construção de rodovias estaduais, que inclusive foram os responsáveis pelo início de sua capitalização como visto neste capítulo, não são exatamente os mesmos investidos décadas depois no programa de concessões. Também não se quer dizer que ambos os lados estejam simplesmente trocando recursos, na mesma intensidade ou da mesma forma. Provavelmente, os grandes grupos empresariais são os principais beneficiados, em termos de volume de recursos, nessa articulação. A hipótese se quer levantar, e que deve ser aprofundada em outra oportunidade, é sobre a existência de um processo de articulação funcional inclusive em termos de investimentos realizados tanto pelo Estado como pelas empreiteiras.

O entrelaçamento demonstrado nesse capítulo produz consequências que extrapolam o âmbito de interesses desses atores. Trata-se da dimensão territorial das políticas implementadas sob a égide desse padrão de relação. Quando se analisa, portanto, as relações travadas entre governo estadual e empreiteiras num projeto como o Rodoanel, que impacta diretamente nas dinâmicas da metrópole, é inevitável que se reflita sobre como esse padrão de relacionamento está influenciando o processo de planejamento e de produção da região metropolitana, o que será feito a seguir.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Rodoanel é fruto da confluência e interação de projetos e padrões políticos, institucionais, econômicos, urbanísticos e sociais historicamente reiterados no Brasil, conforme se buscou demonstrar ao longo dos capítulos dessa dissertação.

Trata-se, primeiramente, de mais uma etapa do desenvolvimento e reiteração de um padrão de implantação de infraestruturas viárias e rodoviárias em São Paulo. Reforçando a lógica da formação dos eixos de mobilidade/acessibilidade como estruturadores da Região Metropolitana de São Paulo – papel desempenhado tanto pelas estradas do período colonial, como pelas estradas de ferro e, principalmente, pelas rodovias e grandes avenidas. Continuamente organizado e induzido por investimentos, ora públicos ora privados, este modelo de estruturação metropolitana configurado a partir de um esquema radioconcêntrico foi fruto de uma progressiva construção técnico-política. Foi o responsável, ainda, por consolidar as opções pelo rodoviarismo como política de transportes e pela contínua expansão do tecido urbano através da ampliação dos eixos de mobilidade/acessibilidade, constituindo-se assim em grande dinamizador do setor imobiliário.

Trata-se, também, o Rodoanel de um projeto político e institucional, na medida em que foi a pedra fundamental de uma gestão no governo do estado de São Paulo. Buscava um líder político – Mário Covas – realizar um projeto que constituísse a marca de sua gestão e que estivesse “à altura de São Paulo”. Aproveitando a existência de janelas de oportunidades e conectando os fluxos de problemas, soluções e política, conforme proposta adaptada de Kingdon (1984); Covas teve o mérito de articular as condições necessárias à realização de um projeto audacioso, com o qual visava atingir diferentes propósitos.

Primeiramente, possibilitava que cumprisse a “obrigação” de todos os governadores perante a sociedade de realizar uma obra rodoviária, a qual ainda aliviaria o trânsito da capital – problema socialmente reconhecido como

grave já naquela época. Em segundo lugar, o projeto consistiria em um triplo fomento à economia paulista, injetando recursos diretamente no setor da construção pesada, dinamizando o segmento imobiliário e atraindo para a RMSP novos empreendimentos logísticos, potencialmente geradores de receitas. Por fim, o Rodoanel constituiria uma importante vitrine para Covas e para seu partido, gerando visibilidade e capital político para ambos e demonstrando a viabilidade da realização de investimentos em infraestrutura sob a égide de propostas neoliberais de gestão que defendiam à época.

Para viabilizar o projeto, o governo estadual articulou outros atores, públicos e privados. Sua atuação foi no sentido de criar espaços e mecanismos de articulação específicos para cada um desses atores, estabelecendo padrões de relacionamentos diferenciados, exceto pelo fato de, em todos eles, o protagonista principal ser o próprio governo estadual. A partir da análise desses padrões, foi possível observar a existência de níveis de participação diversos, os quais variam entre os diferentes atores e, até mesmo, entre momentos distintos de atuação de um mesmo ator, como ficou evidente no caso da prefeitura de São Paulo e do governo federal. Em ambos casos, o relacionamento se altera no momento em que um partido de oposição (PT) ao governo estadual assume a gestão em nível federal e municipal. Essa mudança, verdadeira para o caso da capital, não se reproduz em outros municípios da RMSP. A estes, que não possuem o peso político nem a capacidade financeira e institucional de São Paulo, coube simplesmente a adesão ao projeto como forma de angariar recursos para pequenas melhorias de sua infraestrutura através da negociação de medidas compensatórias.

No tocante à participação da sociedade civil, as análises dos processos de licenciamento ambiental (único momento em que foi aberta uma arena institucional de debate sobre o projeto) e da “promoção mercadológica” do empreendimento demonstraram uma concepção de participação muito próxima àquela promovida pela agenda neoliberal. Nas negociações estabelecidas no licenciamento, os interesses e a postura do estado novamente foram preponderantes, tendo se utilizado amplamente do fato de ser, ao mesmo tempo, o licenciador e o licenciado como forma de centralizar as negociações e conduzi-las de acordo com seus interesses. Utilizou, ainda, as

medidas de compensação ambiental como uma eficaz moeda de troca não apenas com os municípios afetados pelo projeto, mas também como uma espécie de “prêmio de consolação” para as organizações da sociedade civil. A interação, portanto, entre Estado e sociedade no âmbito da decisão e implementação do Rodoanel foi pautada pelo primeiro a despeito de, e até mesmo contra, qualquer esforço realizado por entidades e movimentos sociais. Fora isso, apenas são percebidas iniciativas voltadas à divulgação do projeto, podendo ser consideradas, no máximo, esforços no sentido de conferir uma aparente transparência ao projeto, mas constituindo, na realidade, estratégia mercadológica para conquistar adesão social.

O RMC fornece, ainda, um bom exemplo das relações tradicionalmente estabelecidas entre Estado e empreiteiras no Brasil. Este setor, embora não tenha desempenhado nenhum papel no processo decisório, foi fortemente beneficiado pelos recursos investidos no projeto. O governo estadual teve o cuidado de tentar construir diferentes mecanismos para beneficiar o maior número possível de empresas em cada trecho executado e, ainda, para que estas pudessem tirar o máximo proveito do empreendimento, desde o momento de sua construção até sua posterior concessão. Por outro lado, o governo estadual também se beneficia dessa relação. Covas, desde o início, utiliza as empreiteiras como instrumento de dinamização econômica de São Paulo, isso sem contar como a retribuição das empresas contratadas, sob a forma de doações de campanha, auxilia o grupo político peessedebista a se manter no controle do estado de São Paulo. Tudo isso aponta para o Rodoanel como uma continuidade do padrão histórico de articulação entre Estado e empreiteiras, caracterizado como uma articulação funcional em que ambos os lados mutuamente contribuem e, ao mesmo tempo, se beneficiam.

Com todos esses atores, o governo estadual articulou, negociou e debateu, sendo incontestável sua centralidade na trajetória do Rodoanel. Atuando como verdadeiro empreendedor de políticas, foi ele quem defendeu o projeto e utilizou mecanismos para garantir o resultado do processo de licenciamento ambiental; quem estabeleceu as condições de negociação com municípios afetados pelos projetos; quem articulou, em todas as diferentes circunstâncias, a parceria com o governo federal; e quem negocia com a

iniciativa privada os termos dos contratos efetuados na fase de execução e seus desdobramentos.

Uma das questões iniciais da pesquisa questão ainda resta pendente a partir da análise do processo de definição e implementação do Rodoanel Mário Covas: qual o papel do planejamento metropolitano? A resposta a que se chega nesse trabalho é: nenhum. O planejamento e a gestão metropolitanos são as grandes ausências detectadas pela pesquisa. Seja em estudos, documentos, reportagens ou entrevistas, pouco ou nada se encontra explícita ou implicitamente vinculado a instâncias de planejamento e gestão da região metropolitana.

É impressionante o fato de não ter havido, para um projeto que se constituiu em vetor de reestruturação metropolitana, qualquer avaliação de impactos territoriais na escala da metrópole e dos municípios. Se do ponto de vista ambiental ainda pode ser arguido que foi realizada a Avaliação Ambiental Estratégica, não se pode dizer que esse estudo se debruçou verdadeiramente sobre os impactos do projeto em termos urbanísticos, tendo se restringido à tentativa de criar argumentos técnicos para afirmar que o Rodoanel não aceleraria por si só a dinâmica de expansão urbana metropolitana, argumentos esses que têm sido duramente contestados (LABHAB, 2005). Portanto, um projeto estruturador da metrópole não é avaliado sob o ponto de vista do planejamento da região e muito menos são pensadas ações setoriais ou multi-setoriais em torno destes impactos, nem no sentido de prevenir possíveis externalidades e efeitos perversos, nem no sentido do aproveitamento das oportunidades que este poderia gerar.

O Rodoanel é citado apenas pontualmente em dois planos metropolitanos – no Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo de 1970 e no Plano Metropolitano da Grande São Paulo de 1994. Essa inclusão, contudo, aparece desconectada de uma estratégia integrada e efetiva de indução do desenvolvimento da região e de controle do uso e ocupação do solo na escala metropolitana. Na realidade, tais planos aparentam constituir apenas mais exemplos de “latas de lixo”, nas quais são depositadas as principais ideias e projetos que refletem o “estado da arte” dos

projetos existentes nos órgãos técnicos presentes na metrópole no momento da sua elaboração e das quais, no futuro, os gestores podem vir a retirar algo que esteja de acordo com suas metas de gestão, caso tenham interesse e recursos.

Além dos planos metropolitanos, foram realizados alguns estudos mais amplos de avaliação de impactos urbanísticos e das alterações no uso e ocupação do solo influenciados pelo Rodoanel – como é o caso daqueles desenvolvidos pela EMPLASA para os trechos Oeste e Sul. O que impressiona, contudo, é o fato de mais uma vez estes estudos serem realizados somente *a posteriori*, após a sua implementação, não influenciando, portanto, na concepção, traçado e execução do projeto. Também o planejamento municipal vem a reboque do projeto, sendo a entrada do Rodoanel nos planos diretores municipais igualmente posterior à implantação deste e caracterizada, principalmente, por alterações do zoneamento da região atravessada pela rodovia para incentivar a instalação de empreendimentos de logística. Em alguns casos, essa alteração sequer fazia parte de uma estratégia de desenvolvimento integrado do território municipal, sendo pontualmente realizada através de uma lei específica de alteração do zoneamento da região.

Nada disso é de se estranhar se levado em consideração que os objetivos delimitados pelo governo estadual para o Rodoanel não estavam ligados a uma proposta de reestruturação metropolitana, mas sim a questões econômicas, políticas, etc. Nas entrevistas com os principais secretários de transportes, isso fica claro, pois para nenhum deles haveria qualquer tipo de conexão com o planejamento metropolitano. Portanto, uma grande obra com potencial para incidir sobre problemas metropolitanos – o que no nível do discurso estava incluído sob o anúncio da questão do trânsito e da logística – é na verdade apenas um projeto viabilizador de uma dinamização econômica, de captação de recursos políticos (tanto simbólicos quanto em termos de recursos financeiros de campanha) e da expansão da frente imobiliária nos municípios. Não há, dessa forma, qualquer ligação entre a formulação e implantação do projeto em si e a construção de uma estratégia planejada de desenvolvimento das regiões pelas quais passa.

Essa desconexão entre o projeto e planejamento metropolitano não é aleatória. Embora esta dissertação não tenha sido direcionada para estudar especificamente o planejamento metropolitano, o resgate da trajetória do Rodoanel permitiu observar como a manutenção de certas dinâmicas que permeiam o processo decisório e de implementação dos grandes investimentos em desenvolvimento urbano podem afetar, limitar ou mesmo bloquear possíveis iniciativas de planejamento metropolitano, sobretudo de um processo de planejamento compartilhado numa arena pública e aberta à efetiva participação dos diferentes atores econômicos, políticos e sociais.

Mais do que simplesmente uma questão de desenhos e engenharias institucionais, os arranjos e práticas descritos nesta dissertação são construções políticas, envolvendo negociações e pactuações de longa duração entre agentes, setores e interesses. São estes os arranjos e práticas que estruturam hoje as articulações federativas tanto verticalmente (entre diferentes esferas da federação – União, estados e municípios) quanto horizontalmente (entre diferentes municípios), de fato bloqueando a constituição de arenas e processos de planejamento e gestão metropolitanos compartilhados (ou cooperativos).

Especificamente na trajetória de definição e implementação do RMC, estas condições mostraram-se muito relevantes na definição dos padrões de interação estabelecidos entre os entes públicos envolvidos. Enquanto a relação entre o governo estadual paulista e a União demonstrava uma relativa simetria no poder de negociação, as relações travadas pelo estado individualmente com cada um dos municípios da RMSP afetados pelo empreendimento se caracterizaram pela preponderância da esfera estadual na condução e na definição dos termos das negociações. Os municípios da RMSP, à exceção de São Paulo, não foram sequer chamados a compor o grupo técnico que coordenaria a execução do Rodoanel. O que fica patente, portanto, é que eles não possuíam a menor relevância para os objetivos do governo estadual para o projeto, embora tenham sido justamente as condições políticas, institucionais, econômicas, urbanísticas e sociais dos municípios da RMSP aquelas que conferiram maior poder de barganha ao estado.

Também os padrões de relação estabelecidos entre estado e sociedade civil seriam rompidos caso fosse instituído um processo de planejamento metropolitano participativo. Como se apontou, foi essencial para o sucesso do governo estadual em aprovar o licenciamento ambiental do Trecho Sul a desmobilização das entidades da sociedade civil através da segmentação do licenciamento. Portanto, se fosse estabelecida uma arena participativa metropolitana, naqueles moldes de efetiva partilha decisória apresentados anteriormente, estariam novamente reunidas todas as entidades e forças sociais localizadas em diferentes regiões da metrópole, fortalecendo a articulação da sociedade civil e desconstituindo a estratégia da gestão estadual de compartimentalizar as negociações.

Mesmo no campo das relações estabelecidas com as empreiteiras, a constituição de processos de planejamento e gestão metropolitanos poderia ensejar mudanças significativas. No caso do Rodoanel, o governo estadual teve pleno domínio sobre as negociações relativas às contratações de empreiteiras. Esse fato foi importante para que, como contrapartida, o grupo político ligado à gestão recebesse em “retribuição” generosas doações de campanha efetuadas pelas contratadas. Se se estivesse diante de um processo cooperativo, as regras do jogo seriam pelo menos compartilhadas entre um número maior de atores, além de possivelmente conferir mais transparência às contratações.

Portanto, não era interessante de forma alguma ao governo estadual estabelecer um processo compartilhado de condução do projeto, com todos os agentes públicos igualmente envolvidos no debate. Na realidade, parece que o esforço do estado foi no sentido de evitar a constituição de uma arena pública de ampla participação, na qual houvesse um efetivo debate em torno das decisões sobre o empreendimento. A criação de uma arena institucional ampla e participativa – nos moldes do planejamento participativo idealizado pelo movimento da reforma urbana – retiraria a possibilidade de ele, governo estadual, continuar a ser o ator central e a conduzir as negociações individualmente com cada um dos atores, estratégia que se mostrou essencial para o sucesso obtido.

Quando se pensa que uma das condições para o desenvolvimento de comportamentos cooperativos é precisamente uma atuação indutiva do governo estadual ou federal através da oferta de incentivos para a colaboração, fica evidente que esse exemplo do Rodoanel aponta para um claro limite no desenvolvimento de instâncias de gestão e planejamento metropolitanos.

O desenvolvimento e a consolidação de tais instâncias poderiam colocar em risco padrões e dinâmicas políticas já plenamente consolidadas, reduzindo inclusive o próprio poder de articulação do governo estadual. Portanto, a lógica de definição e implementação presente na trajetória do Rodoanel não apenas prescinde de um processo de planejamento, como não comporta um processo de planejamento metropolitano. Mais uma vez, o projeto se sobrepõe ao planejamento, apontando como a lógica predominante na definição dos grandes investimentos em infraestrutura podem constituir verdadeiros bloqueios à construção de regiões metropolitanas democraticamente pactuadas.

BIBLIOGRAFIA

ALLISON, G., ZELIKOW, P. **Essence of decision**. Boston: Addison-Wesley Longman, 1999.

ANELLI, R. **Plano e conformação da base da metrópole: redes de mobilidade paulistanas**. Porto Alegre: MarcaVisual, 2011.

ARANHA, V. **Mobilidade pendular na metrópole paulista**. São Paulo em Perspectiva, 96-109, 2005.

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: Determinantes da descentralização. São Paulo: Ed. Revan, 2000.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV / Fiocruz, 2012.

ARTESP. **Programa de Concessões**. Fonte: Site da Agência de Transporte do Estado de São Paulo - ARTESP: <http://www.artesp.sp.gov.br>. São Paulo: 2012

BALLOU, R. **Logística empresarial: transportes, administração de materiais e distribuição física**. São Paulo: Atlas, 1993.

BALTRUSIS, N., OTTAVIANO, M. **Renda, ocupação e habitação na metrópole de São Paulo**. In: S. PASTERNAK, & L. BÓGUS, Como anda São Paulo (pp. 39-99). Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2009.

BID. **Políticas de aquisição de bens e serviços** - Políticas Operativas Generales. Fonte: Site do Banco Interamericano de Desenvolvimento: <http://www.iadb.org>. 1998

BÓGUS, L., PASTERNAK, S. **Como anda São Paulo**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2009.

BONDUKI, N. **Origens da Habitação Social no Brasil**. São Paulo: FAUUSP, 1994.

BRAGA, V. **Logística, planejamento territorial dos transportes e o projeto dos Centros de Logística Integrada no Estado de São Paulo**. E-negócios - revista de estudos estratégicos. São Paulo: 2008.

BRASIL ECONÔMICO. **Entrevista com Laurence Casagrande Lourenço**, diretor da DERSA. São Paulo: Brasil Econômico, 2011.

BRITO, M. **A participação da iniciativa privada na produção do espaço urbano**. São Paulo: FFLCH/USP, 2000.

CAIADO, A. **A Economia Paulista nos Anos 90**. In: D. HOGAN, J. CUNHA, R. BAENINGER, & R. CARMO, Migração e Ambiente em São Paulo - aspectos relevantes da dinâmica recente (pp. 231-272). Campinas: NEPO/UNICAMP, 2000.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão visita obras com recursos federais em SP**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

CAMARGOS, R. **Estado e empreiteiros no Brasil - uma análise setorial**. Campinas: IFCH / UNICAMP, 1993.

CAMPOS, P. **A Ditadura dos Empreiteiros** - as empresas nacionais da construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2012.

COHEN, M., MARCH, J., OLSEN, J. **A Garbage Can Model of Organizational Choice**. Administrative Science Quarterly, Vol 17, pp. 1-25, 1972.

COVAS, M. **O desafio de ser presidente** - Discurso para anunciar candidatura à presidência no Congresso Nacional. Brasília: Mário Covas, 1989.

_____. **Discurso na Cerimônia de Posse do Governo do Estado de São Paulo**. São Paulo: Mário Covas, 1995.

_____. **Discurso do Governador Mário Covas na Posse do Novo Secretário da Fazenda**. São Paulo: Mário Covas, 2001.

DAGNINO, E. **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa**. Política e Sociedade, 139-164, 2004.

DAIN, S., & LESSA, C. **Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento**. In: L. BELLUZZO, & R. COUTINHO, Desenvolvimento capitalista no Brasil (pp. 247-265). Campinas: UNICAMP, 1980.

DERSA. **Anúncio de leilão da concessão do Trecho Oeste**. Fonte: Site da Desenvolvimento Rodoviário SA, 2008.

_____. Notícias - **Rodoanel Sul tira quase 230.000 veículos das ruas da capital em uma semana**. Fonte: Site da Desenvolvimento Rodoviário SA, 2010.

_____. **Trecho Sul do Rodoanel**. Fonte: Site da Desenvolvimento Rodoviário SA, 2010.

_____. Notícia - **Alckmin avança na parceria com a União para construção do Trecho Norte**. Fonte: Site da Desenvolvimento Rodoviário SA, 2011.

_____. **Liberação de Edital de Pré-qualificação para Licitação do Trecho Norte**. Fonte: Site da Desenvolvimento Rodoviário SA, 2012.

DIÁRIO DO GRANDE ABC. **Ligar Mauá ao Rodoanel é meta de candidatos**. Diário do Grande ABC, 23 de Setembro de 2000.

_____. **Estado descarta projeto do ferroanel paralelo ao Rodoanel**. Diário do Grande ABC, 19 de Outubro de 2003.

_____. **Grande ABC pedirá mudanças no Rodoanel**. Diário do Grande ABC, 29 de Agosto de 2003.

_____. **Jardim Serrano será regularizado.** Diário do Grande ABC, 31 de Maio de 2003.

_____. **Moradores do bairro Areião, em SBC, param Anchieta.** Diário do Grande ABC, 02 de Abril de 2003.

_____. **Santo André vê falhas no Rodoanel.** Diário do Grande ABC, 02 de Fevereiro de 2003.

_____. **Mauá cobra verba para o Rodoanel.** Diário do Grande ABC, 28 de Julho de 2004.

_____. **Rodoanel Sul terá cinco lotes de obras.** Diário do Grande ABC, Julho de 2005.

DNIT. **Terminologias rodoviárias usualmente utilizadas.** Brasília: Departamento Nacional de Infraestrutura dos Transportes, 2007.

EMPLASA, DERSA. **Rodoanel de São Paulo - concepção e diretrizes de implantação.** São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2000.

EMPLASA, DERSA, & SECRETARIA ESTADUAL DE TRANSPORTES. **Anel de integração metropolitana: Região Metropolitana de São Paulo.** São Paulo: EMLASA, 1995.

ESTADO DE S. PAULO. **Rodoanel sairá 85,2% mais caro para o Estado.** Estado de São Paulo, 30 de Agosto de 2001.

_____. **Serra ironiza Lula e diz que Rodoanel não tem problema com TCU.** Estado de São Paulo, 30 de Março de 2002.

_____. **Estudo ambiental aprova trecho do Rodoanel.** Estado de São Paulo, 15 de Outubro de 2004.

_____. **Prédios, casas, escritórios - é o centro chegando.** Estado de São Paulo, 11 de Julho de 2004.

_____. **Estado quer repassar à Ecovias parte do Trecho Sul.** Estado de São Paulo, 11 de Julho de 2004.

_____. **Rodoanel mudou - virou corredor de exportação.** Estado de São Paulo, 11 de Julho de 2004.

_____. **Serra aponta Rodoanel e Metrô como saídas para o trânsito de São Paulo.** Estado de São Paulo, 11 de Março de 2008.

_____. **Serra diz que Lula está mal informado sobre verba do Rodoanel.** Estado de São Paulo, 26 de Novembro de 2009.

_____. **MP pede investigação de obras do Rodoanel e Metrô de SP.** Estado de São Paulo, 07 de Dezembro de 2009.

_____. **Rodoanel deve reduzir 12% do congestionamento de São Paulo**”. Estado de São Paulo, 14 de Março de 2010.

_____. **Governo de SP espera novas obras do Rodoanel esse ano.** Estado de São Paulo, 17 de Agosto de 2011.

_____. **Governo vai retomar projeto de construção do Trecho Norte do Rodoanel.** Estado de São Paulo, 05 de Abril de 2012.

_____. **Primos pobres de São Paulo vivem boom imobiliário.** Estado de São Paulo, 29 de Maio de 2012.

_____. **Ex-diretor da DERSA nega ter arrecadado em 2010.** Estado de São Paulo, 30 de Agosto de 2012.

_____. **Cinco ministros de Dilma pedem voto para Haddad na TV.** Estado de São Paulo, 22 de Outubro de 2012.

_____. **Alckmin corre para dar uma marca à sua gestão.** Estado de São Paulo, 02 de Dezembro de 2012.

FERREIRA, J. **O mito da cidade-global.** Petrópolis: Vozes, 2007.

FESPSP, F., DERSA, D. **Avaliação Ambiental Estratégica do Rodoanel.** São Paulo: FESPSP, 2004.

FOLHA DE S. PAULO. **FHC anuncia hoje detalhes do Rodoanel.** Folha de São Paulo, 06 de Junho de 1997.

_____. **Enfim o Rodoanel.** Jornal Folha de São Paulo, 01 de Agosto de 1998.

_____. **Benefícios começam a atrair empresas.** Folha de São Paulo, 30 de Agosto de 1998.

_____. **Vereadores propõem veto ao Rodoanel.** Folha de São Paulo, 14 de Setembro de 1999.

_____. **Construção do Rodoanel será privatizada.** Folha de São Paulo, 12 de Maio de 2000.

_____. **Rodoanel deverá diluir trânsito do distrito.** Folha de São Paulo, 11 de Junho de 2000.

_____. **Maluf se apropria do projeto do Rodoanel.** Folha de São Paulo, Setembro de 2000.

_____. **Um modelo do caos.** Folha de São Paulo, 26 de Outubro de 2000.

_____. **Rodoanel já custa 70% a mais que o previsto.** Jornal Folha de São Paulo, 18 de Agosto de 2001.

_____. **Trecho do rodoanel opõe estado e prefeitura.** Folha de São Paulo, 25 de Março de 2002.

_____. **Sozinho, o Rodoanel não melhora trânsito de SP.** Folha de São Paulo, 03 de Junho de 2002.

_____. **Governo quer que empresa banque o Rodoanel.** Folha de São Paulo, 04 de Junho de 2002.

_____. **FHC inaugura trecho de obra que melhora conexão entre cidades da Grande SP, mas que terá impacto limitado na capital.** Folha de São Paulo, 11 de Outubro de 2002.

_____. **Rodoanel é vitrine e vidraça da gestão tucana.** Folha de São Paulo, 11 de Outubro de 2002.

_____. **Sem governador e com recursos da habitação, Rodoanel é entregue.** Folha de São Paulo, 11 de Outubro de 2002.

_____. **Rodoanel piora tráfego na Marginal Tietê.** Folha de São Paulo, 12 de Junho de 2003.

_____. **Mercado dobrou de tamanho em 5 anos.** Folha de São Paulo, 15 de Agosto de 2004.

_____. **Trecho escolhido terá maior tráfego de veículos, diz Estado.** Folha de São Paulo, 15 de Fevereiro de 2005.

_____. **Empresa atua no Rodoanel mesmo após ter sido barrada.** Folha de São Paulo, 19 de Novembro de 2009.

_____. **Entrevista de ex-diretor da DERSA, Paulo Preto.** Folha de São Paulo, Julho de 2010.

FORMIGA-XAVIER, C. **A corrupção política e o Caixa 2 de campanha no Brasil.** São Paulo: Dissertação de mestrado - FFLCH / USP, 2012.

FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE SÃO PAULO. **Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) do Trecho Sul.** São Paulo: DERSA, 2004.

FUNDAÇÃO MÁRIO COVAS. **Fundação Mário Covas em Revista - Propaganda Política.** São Paulo: Fundação Mário Covas, 2009.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Notícias - **Projeto Autorama do Rodoanel estimula discussão ambiental entre estudantes.** Fonte: Site do Governo do Estado de São Paulo, 09 de Novembro de 2010.

GRUPO CCR. Acesso em 2013, disponível em Site do Grupo CCR: www.grupoccr.com.br.

GRUPO ECORODOVIAS. Acesso em 2012, disponível em Site do Grupo EcoRodovias: www.ecovias.com.br

GUIOT, A. **Um "moderno príncipe" da burguesia brasileira - o PSDB.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2006.

HAM, C., & HILL, M. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno.** Campinas: UNICAMP, 1993.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

INSTITUTO PÓLIS. **O Estado das cidades brasileiras: Relatório 2000-2008**. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

ISTO É. **As confissões de Pagot**. Revista Isto É, 01 de Junho de 2012.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public policies**. Harper Collins, 1984.

KINZO, M. **Funding parties and elections in Brazil**. In: A. WARE, & P. BURNELL, Funding democratization. London: Transaction Publishers, 1998.

LABHAB. **Impactos urbanísticos do Trecho Oeste do Rodoanel Mário Covas**. São Paulo: Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos | FAUUSP, 2005.

LAZZARINI, S. **Capitalismo de Laços**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LEME, M. **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

_____. **Formação do urbanismo em São Paulo como campo de conhecimento e área de atuação profissional**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2000.

MACDOWELL, M. **Financiamento urbano no Brasil: um olhar sobre as finanças municipais**. In: E. CUNHA, & C. DE CESARE, Financiamento das cidades - instrumentos fiscais e de política urbana. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

MAIA, F. P. **Estudo de um plano de avenidas para a cidade de São Paulo**. São Paulo: Melhoramentos, 1930.

MARQUES, E., & BICHIR, R. **Estado e infra-estrutura urbana em São Paulo - 1978/98**. IJURR, 2001.

_____. **Clivagens ideológicas e empresas privadas nos investimentos públicos urbanos - São Paulo 1978/98**. Seminário Temático de Políticas Públicas – ANPOCS, 2001.

_____. **Estado e empreiteiras II - permeabilidade e políticas urbanas em São Paulo (1978/98)**. DADOS - Revista de Ciências Sociais, 46(1), pp. 39-74, 2003.

_____.; GONÇALVES, R., SARAIVA, C. **Assimetria e Descompasso - as condições sociais na metrópole de São Paulo da década de 1990**. Novos Estudos/CEBRAP, 89-108, 2005.

_____. **As políticas públicas na ciência política**. In: E. MARQUES, & C. FARIA, A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: UNESP/CEM, 2013.

MARTINS, M. **São Paulo, metrópole e isso tudo - 1920 a 1980**. São Paulo: FAUUSP, 1982.

MEYER, R. **Metrópole e Urbanismo** - São Paulo nos anos 50. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1991.

MEYER, R., GROSTEIN, M., BIDERMAN, C. **São Paulo Metrópole**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. Fonte: Site do Ministério dos Transportes, 2002.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. **União investe mais de R\$ 3 bilhões em eixos de transporte em São Paulo**. Brasília: Ministério dos Transportes, Setembro de 2011.

MOLOTCH, H., LOGAN, J. **Urban Fortunes** - the political economy of place. Berkeley: University of California Press, 2007.

NOBRE, E. **O ideário urbanístico e a legislação na cidade de São Paulo**. IX Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 1-16, 2006.

_____. **As transformações socioespaciais recentes da Região Metropolitana de São Paulo**. In: P. PEREIRA, Negócios imobiliários e transformações sócio-territoriais em cidades da América Latina (pp. 347-356). São Paulo: FAUUSP, 2011.

O EMPREITEIRO. **Concessões se concentram nas rodovias mais rentáveis**. Acesso em Janeiro de 2013, disponível em Site da Revista O Empreiteiro.

PORTAL TERRA NOTÍCIAS. **MP apura conta de Suzane von Richthofen na Suíça**. Portal de Notícias TERRA, 19 de Outubro de 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Lei 7.688/71 - **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo**. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1971.

_____. **Evolução da População de São Paulo**. Acesso em 15 de 12 de 2012, disponível em Página da Secretaria Municipal de Planejamento.

QUINTELLA, W. **Memórias do Brasil grande**: a história das maiores obras do país e dos homens que as fizeram. São Paulo: Saraiva, 2008.

REIS, N. São Paulo - **Vila Cidade Metrópole**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.

_____. **Dois séculos de projetos no estado de São Paulo** - grandes obras e urbanização. São Paulo: EdUSP, 2010.

ROCHA, J., VANALLE, R. **O desafio do planejamento estratégico em segmentos empresariais nascentes** - o caso das companhias privadas de concessão rodoviária no Brasil. Anais do XXV EnANPAD, 2000.

ROLNIK, R. **São Paulo**. São Paulo: PubliFolha, 2009.

- _____. **Democracia no fio da navalha**. Revista EURE, 2009.
- _____., KLINTOWITZ, D., IACOVINI, R. **Financiamento e processos decisórios: em busca das determinantes da política de desenvolvimento urbano no Brasil**. 35º Encontro Anual da Anpocs, 2011.
- _____., KLINTOWITZ, D. **(I) mobilidade na cidade de São Paulo**. Estudos Avançados, pp. 89-108, 2011.
- _____. **Relatório Parcial da Pesquisa "Planejamento territorial e financiamento do desenvolvimento urbano nos municípios do estado de São Paulo: marchas e contra-marchas"**. São Paulo: FAUUSP, 2012.
- _____. **Governar é inaugurar obras?** Fonte: Blog da Raquel Rolnik, 31 de Agosto de 2012.
- ROYER, L. **Política Habitacional no Estado de São Paulo**: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, CDHU. São Paulo: FAUUSP, 2002.
- RUIZ, J. **Lockout caminhoneiro no Brasil** - conflitos sociais em concessões rodoviárias. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2002.
- SAMUELS, D. **Financiamentos de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. In: G. SOARES, & L. RENNO, Reforma política - lições da história recente (pp. 133-153). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- SANTOS JR., O. **Democracia e governo local**: dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2000.
- SANTOS JR., O., NASCIMENTO, C., FERREIRA, R. **O sistema nacional de desenvolvimento urbano**: avanços e limites para a descentralização dos canais de participação. In: C. FILGUEIRAS, & C. FARIA, Governo local, política pública e participação na América do Sul (pp. 273-294). Belo Horizonte: PUC Minas, 2008.
- SMA. **Relatório sobre implantação de medidas compensatórias em função do Trecho Sul do Rodoanel Mário Covas**. São Paulo: SMA, 2011.
- SOARES, S. **A dívida interna brasileira - o processo de renegociação entre a União e os Estados**. O caso de São Paulo. São Paulo: Dissertação de Mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas da PUCSP, 2005.
- SOUZA, M. **A prisão e a ágora** - reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- SZMRECSANYI, M., LEFEVRE, J. **Grandes empreiteiras, Estado e reestruturação urbanística da cidade de São Paulo, 1970-1996**. IV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 1996.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Levantamento de Auditoria**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2002.

VALOR ECONÔMICO. **Empreiteiras vêm doações como seguro.** Valor Econômico, 2009.

VASCONCELLOS, E. **Circular é preciso, viver não é preciso:** a história do trânsito na cidade de São Paulo. São Paulo: Annablume, 1999.

VILLAÇA, F. **Uso do solo urbano.** São Paulo: CEPAM, 1978.

_____. **Plano diretor: modernismo X pós-modernismo?** São Paulo: FAUUSP, 1993.

_____. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel, 1998.

_____. **Reflexões sobre as cidades brasileiras.** São Paulo: Studio Nobel, 2011.