

## OS (DES)CAMINHOS DO PROCESSO DECISÓRIO DO RODOANEL MÁRIO COVAS (SP)

Rodrigo Faria Gonçalves Iacovini

Doutorando da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

[faria.rod@usp.br](mailto:faria.rod@usp.br)

### Introdução

Como ideia e como prática urbanística, o Rodoanel Mário Covas (RMC) nasce muitas décadas antes de ser efetivamente iniciado. Através da evolução do processo de estruturação da cidade de São Paulo e de sua região metropolitana, 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 frentes de expansão e valorização imobiliária profundamente entrelaçados com interesses privados (IACOVINI, 2013, p. 12).

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.

O presente artigo<sup>1</sup> objetiva apresentar as motivações e os fatores sociais, políticos, institucionais e econômicos subjacentes ao seu processo decisório, demonstrando o papel central exercido por Mário Covas como o grande empreendedor do projeto. A partir da análise de documentos, atos administrativos, matérias veiculadas na mídia e da realização de entrevistas, é possível constatar como o governador articula todos estes fatores para viabilizar

---

<sup>1</sup> Este trabalho constitui parte da pesquisa realizada pelo autor ao longo do seu Mestrado em Planejamento Urbano e Regional na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, financiada com bolsa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo e cujos resultados completos podem ser encontrados na dissertação “Rodoanel Mário Covas – atores, arenas e processos”, disponível em [www.teses.usp.br](http://www.teses.usp.br).

o projeto com o objetivo de alcançar as metas traçadas para seu mandato: aquecer a economia paulista, satisfazer seu compromisso de realizar uma obra rodoviária e, principalmente, constituir uma marca de sua gestão e do PSDB no estado. Tais metas, no entanto, parecem não incluir a realização de um processo de pactuação metropolitana acerca dos rumos do desenvolvimento territorial da Região Metropolitana de São Paulo, tampouco o planejamento dos impactos do projeto em questão.

### **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 Rodoanel, serão mobilizados dois modelos analíticos: o modelo proposto por Cohen, March e Olsen (1972) e aquele proposto por Kingdon (1984). 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 em políticas públicas. 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.

Ao contrário do que vinha sendo formulado – problemas levam a soluções, que levam a uma decisão – para Cohen, March e Olsen (1972, p. 02) 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. Apenas no momento em que o gestor assume o mandato, 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 (MARQUES, 2013, p. 09), ou seja, em muitos casos, soluções e problemas nascem dissociados uns dos outros.

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, 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 (KINGDON, 1984, p. 197). 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. O último fluxo, da política, é determinado por variados acontecimentos próprios do campo político, como resultados de eleições, mudanças no clima político da nação, etc. (KINGDON, 1984, p. 199).

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

### **O Rodoanel como projeto possível**

Em 1994, Mário Covas é eleito governador do estado de São Paulo com relativa tranquilidade, dando início ao domínio do PSDB, então um partido relativamente novo – fundado apenas 6 anos antes. Em seu discurso de posse como governador, em 1º de janeiro de 1995, reafirma a necessidade de se instalar um novo modelo de estado baseado 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. Na implantação desse novo modelo, Covas afirmava que São Paulo deveria resgatar seu papel como “estado-líder da federação”, através da recuperação “do dinamismo econômico que sempre fez de São Paulo uma alavanca do desenvolvimento brasileiro” (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 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 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).

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. De acordo com Harvey (2005), este seria praticamente o contexto no qual a governança urbana passa do administrativismo ao empreendedorismo, 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). A vitória de Covas representou, portanto, uma relevante mudança no fluxo da política, como pode ser a eleição de determinados candidatos (KINGDON, 1984, p. 203).

De acordo com Plínio Assman<sup>2</sup>, 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, existindo diversos estudos anteriores que propunham a construção de um anel viário. Além do Plano de Avenidas de Prestes Maia (1930) e da implantação das marginais (Tietê e Pinheiros) (IACOVINI, 2013, p. 15-52), houve estudos realizados pela Emplasa, pela CDHU e pela própria Dersa no final da década de 1980 e início da década de 1990, como indica o quadro abaixo.

<b>Estudos de alternativas de traçado</b>		
<b>Estudo</b>	<b>Responsável</b>	<b>Ano</b>
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. À primeira vista, pareceria que a decisão pela construção do Rodoanel estaria simplesmente seguindo ao que vinha sendo determinado pelo planejamento

<sup>2</sup> Ex-Secretário de Transporte do Governo do Estado entre os anos de 1995 e 1997, entrevistado para a pesquisa em duas ocasiões.

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 (IACOVINI, 2013, p. 15-52). 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 (PMDI, 1970, p. 15) e realizar a diversificação de modais, estimulando o transporte ferroviário, hidroviário, aeroviário, ciclovário, etc. (PMGSP, 2004, p. 193).

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 RMS. 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.

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.

### **O Rodoanel como projeto desejável**

Somava-se ao fato de já haver um significativo acúmulo institucional acerca do Rodoanel, mais uma vez segundo Assman, a possibilidade oferecida pelo projeto 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. As rodovias, assim como as obras viárias intraurbanas, foram paulatinamente se reafirmando enquanto símbolos do progresso no estado. 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 rodoviarista com o objetivo, principalmente, de fortalecer a indústria automobilística, definida então como motor do desenvolvimento industrial nacional e, especialmente, do desenvolvimento industrial paulista (ANELLI, 2011, p. 16).

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, principalmente a partir dos anos 1960, quando “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).

O trânsito tornou-se, desde então, 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 (FOLHA DE S. PAULO, 1997, 1998, 2000, 2003, 2005; ESTADO DE S. PAULO, 2008, 2010, 2011, 2012). 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 (KINGDON, 1984) para gerar uma adesão social a um projeto público extremamente dispendioso.

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. 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 (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 Dain e Lessa (1980) de “sagrada aliança”, esse arranjo 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, o setor bancário, o segmento imobiliário e a indústria da construção. Ao Estado, caberia a gestão do pacto, a implementação de infraestrutura e, através de suas empresas públicas, as indústrias de base e bens intermediários; e ao capital privado estrangeiro, outros segmentos industriais.

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 Dain e Lessa (1980, p. 261),

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 pervertidos de valorização” – “permissividade com movimentos especulativos, obliquidade patrimonialista, hipervalorização de imóveis urbanos e rurais, inflações seculares, etc.” (DAIN & LESSA, 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 (CAIADO, 2000, p. 200).

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, demonstrando seu papel no incremento da oferta de imóveis em empreendimentos imobiliários na região atravessada (LABHAB, 2005, p. 73).

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. Com a proposta de construção do Rodoanel, o governo de São Paulo demonstrava 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, coroando assim sua segunda meta.

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. 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** – esta relacionada ao fluxo da política (KINGDON, 1984) – era constituir uma marca de sua gestão e, conseqüentemente, produzir capital político para si e para seu partido. Covas e o PSDB (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).

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.

A implementação desse modelo demonstraria, nos moldes do empreendedorismo urbano (HARVEY, 2005, p. 172), 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. Mais de 15 anos depois, está mais do que provado que, ao menos no caso do Rodoanel, isso não aconteceu, tendo havido diversos problemas de gestão e pouquíssimo investimento por parte da iniciativa privada (IACOVINI, 2013, p. 131-195).

Mesmo assim, o projeto desempenharia um importante papel no cenário político ao longo desses anos. 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.

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).

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

Igualmente foi importante para os atores de outras esferas (União e Prefeitura de São Paulo) e campos da política (IACOVINI, 2013, p. 83-192).

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 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 (KINGDON, 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”, segundo depoimento de ex-deputado entrevistado para esta pesquisa.

O governador também se esforçava para fazer com que o projeto fosse noticiado pelos meios de comunicação. 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 em notícias coletadas em jornais de grande circulação em São Paulo (FOLHA DE S. PAULO, 2002; ESTADO DE S. PAULO, 2010, 2012).

Com isso, fechavam-se as três metas – realização de obra rodoviária, fomento à economia e constituição de uma marca de gestão – a serem atingidas com o Rodoanel de acordo com o traçado por Covas. Uma questão ainda resta pendente a partir da análise de todo este processo: qual o papel do planejamento metropolitano?

### **O Rodoanel Mário Covas e o Planejamento Metropolitano**

A resposta a que se chega sobre esta questão é desalentadora, mas pouco surpreendente: 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 (IACOVINI, 2013, p. 15-52), 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.

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.

Menos lógica e encadeada do que supõem abordagens racionalistas tradicionais, a trajetória de constituição do Rodoanel pautou-se, principalmente, pelas condições políticas, institucionais, econômicas 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. Contudo, 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 compartilhado em uma arena pública e aberta à efetiva participação dos diferentes atores econômicos, políticos e sociais.

### **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: Marca Visual, 2011.

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.

CAMARGOS, R. **Estado e empreiteiros no Brasil - uma análise setorial**. Campinas: IFCH / UNICAMP, 1993.

COHEN, M., MARCH, J., OLSEN, J. **A Garbage Can Model of Organizational Choice**. Administrative Science Quarterly, Vol 17, pp. 1-25, 1972.

COVAS, M. **Discurso na Cerimônia de Posse do Governo do Estado de São Paulo**. São Paulo: Mário Covas, 1995.

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.

EMPLASA, DERSA, & SECRETARIA ESTADUAL DE TRANSPORTES. **Anel de integração metropolitana: Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo: EMLASA, 1995.

ESTADO DE S. PAULO. **Serra aponta Rodoanel e Metrô como saídas para o trânsito de São Paulo**. Estado de São Paulo, 11 de Março de 2008.

\_\_\_\_\_. **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.

\_\_\_\_\_. **Alckmin corre para dar uma marca à sua gestão**. Estado de São Paulo, 02 de Dezembro de 2012.

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.

\_\_\_\_\_. **Rodoanel deverá diluir trânsito do distrito.** Folha de São Paulo, 11 de Junho de 2000.

\_\_\_\_\_. **Rodoanel é vitrine e vidraça da gestão tucana.** Folha de São Paulo, 11 de Outubro de 2002.

\_\_\_\_\_. **Rodoanel piora tráfego na Marginal Tietê.** Folha de São Paulo, 12 de Junho de 2003.

\_\_\_\_\_. **Trecho escolhido terá maior tráfego de veículos, diz Estado.** Folha de São Paulo, 15 de Fevereiro de 2005.

FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE SÃO PAULO. **Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) do Trecho Sul.** São Paulo: DERSA, 2004.

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.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

IACOVINI, R. F. G. **Rodoanel Mario Covas: atores, arenas e processos.** 2013. 211 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public policies.** Harper Collins, 1984.

LABHAB. **Impactos urbanísticos do Trecho Oeste do Rodoanel Mário Covas.** São Paulo: Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos | FAUUSP, 2005.

MAIA, F. P. **Estudo de um plano de avenidas para a cidade de São Paulo.** São Paulo: Melhoramentos, 1930.

MARQUES, E. **As políticas públicas na ciência política.** In: E. MARQUES, & C. FARIA, A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: UNESP/CEM, 2013.

ROLNIK, R. **Governar é inaugurar obras?** Fonte: Blog da Raquel Rolnik, 31 de Agosto de 2012.

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.

VASCONCELLOS, E. **Circular é preciso, viver não é preciso: a história do trânsito na cidade de São Paulo.** São Paulo: Annablume, 1999.