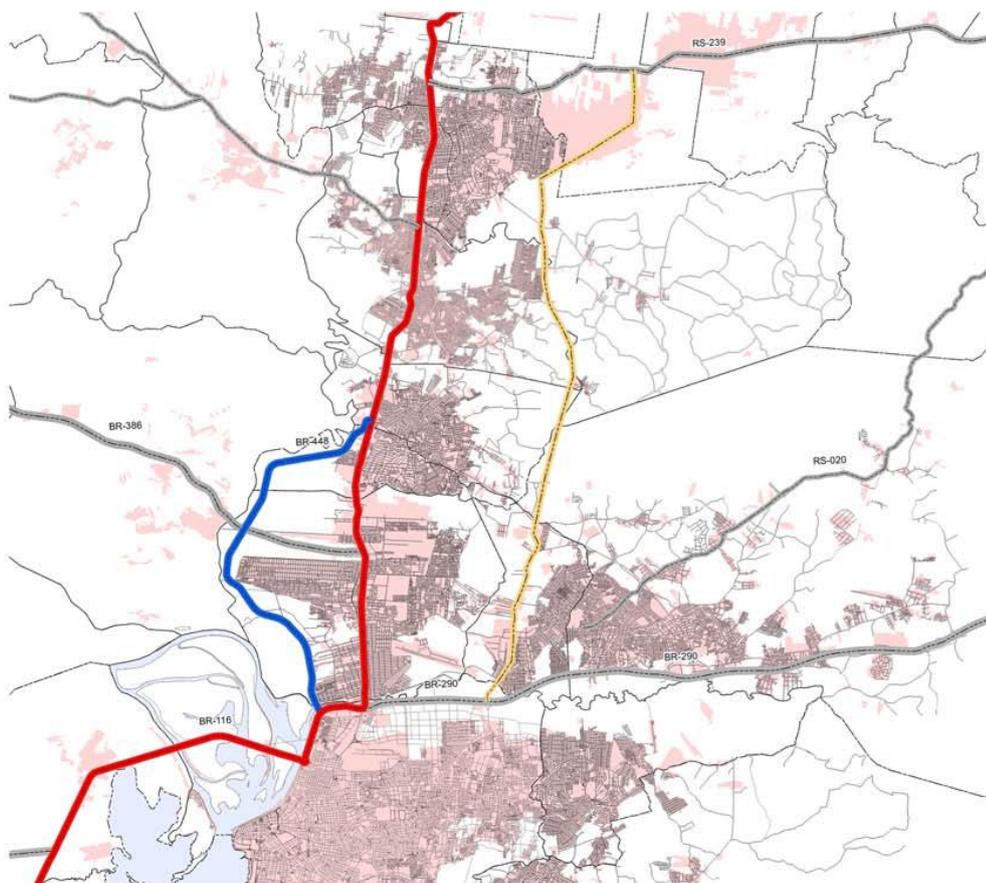


# DESCENTRALIZAÇÃO E ARRANJOS INSTITUCIONAIS NO INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA VIÁRIA URBANA E METROPOLITANA:

## Casos em Porto Alegre e sua Região Metropolitana



**Álvaro Pontes de Magalhães Júnior**

**Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dra. Maria Izabel Noll**

Porto Alegre  
2019

ÁLVARO PONTES DE MAGALHÃES JÚNIOR

**DESCENTRALIZAÇÃO E ARRANJOS INSTITUCIONAIS NO INVESTIMENTO EM  
INFRAESTRUTURA VIÁRIA URBANA E METROPOLITANA:  
Casos em Porto Alegre e sua Região Metropolitana**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dra. Maria Izabel Noll

Porto Alegre  
2019

## Ficha catalográfica

### CIP - Catalogação na Publicação

Magalhães Júnior, Álvaro Pontes de  
Descentralização e arranjos institucionais no investimento em  
infraestrutura viária urbana e metropolitana: casos em Porto Alegre e sua  
Região Metropolitana. / Álvaro Pontes de Magalhães Júnior.

-- 2019.

111 f.

Orientadora: Maria Izabel Noll.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Políticas Públicas. 2. Projetos de investimentos em infraestrutura  
viária. 3. Planejamento Territorial e Urbano. I. Noll, Maria Izabel, orient.  
II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Álvaro Pontes de Magalhães Júnior

DESCENTRALIZAÇÃO E ARRANJOS INSTITUCIONAIS NO INVESTIMENTO EM  
INFRAESTRUTURA VIÁRIA URBANA E METROPOLITANA:  
Casos em Porto Alegre e sua Região Metropolitana

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em Políticas  
Públicas da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul (UFRGS) como requisito parcial  
à obtenção do título de Mestre em Políticas  
Públicas.

Porto Alegre, 16 de dezembro de 2019.

Resultado:

BANCA EXAMINADORA:

---

Profa. Dr<sup>a</sup> Maria Izabel Noll (Orientadora)

---

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires

---

Prof. Dr. Sérgio Simoni Junior

---

Profa. Dra. Vanessa Marx

## **AGRADECIMENTOS**

À Professora Maria Izabel Noll pela recepção, acompanhamento e orientação no PPGPP/UFRGS. Aos professores e colegas do PPG. Aos professores que compuseram a banca de qualificação e a banca examinadora desta dissertação. Devo muito à UFRGS, desde o Colégio de Aplicação. Obrigado.

Ao Ministério da Economia (em especial à SEGES) e aos colegas Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal, pela concessão da Licença para Capacitação de Longa Duração, que me proporcionou as condições objetivas para realizar este trabalho. Aos colegas do IPEA, pelo acolhimento e ensinamentos.

Aos profissionais entrevistados e outros colegas que prestaram informações ou impressões de maneira menos formal. Aos amigos e amigas, também profissionais, pelas conversas que me ajudaram sobremaneira: Adalmir, André, Carlos, Chico, Edilson, Enéas, Fischer, Gerson, Jorge, Leandro, Lizete, Karen, Kiel, Menegat, Téo e Valéria, entre os mais frequentes. Ao Edgar, querido irmão e professor, muito obrigado. À minha família em Porto Alegre: Isabel e Eduardo.

À amiga Bia Gross pela revisão e à Luciana Mieres pelos mapas.

## RESUMO

O trabalho busca identificar fatores institucionais de sucesso ou pontos críticos (travas) em projetos de investimentos em infraestrutura viária no período posterior à Constituição Federal de 1988, em Porto Alegre e sua Região Metropolitana. A pesquisa traz revisão bibliográfica sobre a evolução recente das relações intergovernamentais no Brasil para a formulação e implementação de políticas públicas, em especial sobre coordenação vertical ou regulação federal das políticas sociais. Faz uma revisão de conceitos e categorias relevantes para a análise dos condicionantes ao investimento em infraestrutura, em especial a partir do conceito de “arranjos institucionais”. O trabalho apresenta e analisa as principais iniciativas de aperfeiçoamentos institucionais para a coordenação de investimentos em infraestrutura viária urbana no Brasil recente, destacando a legislação sobre planejamento territorial e mobilidade urbana e metropolitano, além dos principais programas de incentivo ao investimento em infraestrutura: os Programas de Aceleração do Crescimento (PACs). O estudo também apresenta a evolução da cidade e da Região Metropolitana de Porto Alegre com destaque para a estrutura viária e os principais problemas de mobilidade, bem como atores relevantes na gestão da malha viária urbana e planejamento territorial, nas escalas da cidade e da RM. Finalmente, são selecionados e analisados projetos de investimentos, sendo indicados os fatores institucionais mais frequentes de êxito, ou não, em projetos selecionados a partir da caracterização de relevantes problemas viários da cidade e Região Metropolitana de Porto Alegre, e discutida periodização proposta em torno da eventual regulação federal no recorte de política analisado.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; regulação federal; projetos de expansão viária; planejamento de transportes urbano e metropolitano.

## ABSTRACT

The paper seeks to identify institutional success factors or critical points (locks) in road infrastructure investment projects in the period after the Federal Constitution of 1988, in Porto Alegre and its Metropolitan Region. The research brings a bibliographic review on the recent evolution of intergovernmental relations in Brazil for the formulation and implementation of public policies, especially on vertical coordination or federal regulation of social policies. It reviews concepts and categories relevant to the analysis of constraints on infrastructure investment, in particular from the concept of “institutional arrangements”. The paper presents and analyzes the main institutional improvement initiatives for the coordination of investments in urban road infrastructure in recent Brazil, highlighting the legislation on territorial planning and urban and metropolitan mobility, as well as the main incentive programs for infrastructure investment: the Growth Acceleration (PACs). The study also presents the evolution of the city and the Metropolitan Region of Porto Alegre, highlighting the road structure and the main mobility problems, as well as relevant actors in urban road management and territorial planning, at the city and MR scales. Finally, investment projects are selected and analyzed, indicating the most frequent institutional factors of success, or not, in projects selected based on the characterization of relevant road problems in the city and metropolitan region of Porto Alegre, and the proposed periodization around eventual federal regulation in the policy cut analyzed.

**Keywords:** Public policy; federal regulation; road expansion projects; urban and metropolitan transport planning.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	7
<b>2 DESCENTRALIZAÇÃO E REGULAÇÃO FEDERAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO</b>	11
<b>3 ARRANJOS INSTITUCIONAIS E CUSTOS DE TRANSAÇÃO NA ANÁLISE DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA</b>	20
<b>4 CATEGORIAS ANALÍTICAS E METODOLOGIA</b>	30
<b>5 INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA VIÁRIA URBANA: CONDICIONANTES E COORDENAÇÃO FEDERAL</b>	39
<b>6 PORTO ALEGRE E SUA REGIÃO METROPOLITANA: EVOLUÇÃO HISTÓRICA, ESTRUTURA VIÁRIA PRINCIPAL E GOVERNANÇA PÚBLICA</b>	55
<b>7 PROJETOS RECENTES DE EXPANSÃO DE INFRAESTRUTURA VIÁRIA URBANA EM PORTO ALEGRE E SUA REGIÃO METROPOLITANA</b>	69
7.1 Período de descentralização “autonomista” (da CF de 1988 ao PAC 1)	70
7.1.1 Projeto Avenida do Trabalhador	70
7.1.2 Projeto Linha Rápida	72
7.1.3 Projeto Terceira Perimetral de Porto Alegre	74
7.1.4 Conclusões parciais sobre o período com “descentralização autonomista”	78
7.2 Período do PAC 1 (2007-2014)	79
7.2.1 Projeto RS-010 – Rodovia do Progresso	80
7.2.2 Projeto BR-448 _ Rodovia do Parque	83
7.2.3 Projeto RS - 118 – Duplicação	84
7.2.4 Projeto Expansão da Linha 1 do Metrô de Porto Alegre (Trensurb)	87
7.2.5 Conclusões parciais – período do PAC 1 (2007-2010)	88
7.3 Período 3 – Grandes eventos e PAC 2 (2010)	89
7.3.1 Projeto Metro de Porto Alegre - Linha 2	90
7.3.2 Projeto Obras da Copa 2014 (Prefeitura Municipal de Porto Alegre)	94

7.3.3 Projeto PAC Mobilidade Grandes Cidades (propostas do Governo do Estado do RS)	96
7.3.4 Projeto PAC 50 (Pacto Mobilidade)	98
7.3.5 Conclusões parciais – Grandes eventos e PAC 2 (2010)	99
<b>8 CONCLUSÕES</b>	102
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	105
<b>ANEXO A</b>	110

## 1 INTRODUÇÃO

Investimentos em infraestruturas nas malhas viárias urbanas estão presentes nas agendas de desenvolvimento das nações, em especial naqueles países que apresentam crescimento populacional e econômico de suas cidades e metrópoles, como no Brasil do final do século XX e início do século XXI. A importância de projetos de expansão viária pode ser percebida sob vários aspectos: seja por necessidades específicas de progresso em atividades ligadas à mobilidade urbana (como as de transporte de mercadorias e/ou de pessoas), por aumento de produtividade ou melhorias na qualidade de vida, seja ainda pela capacidade de multiplicação econômica dos investimentos em infraestrutura.

Desde o processo de redemocratização na década de 1980 e da Constituição Federal de 1988 (CF de 1988), o Brasil passou por um novo período marcado pela descentralização federativa, com os entes subnacionais adquirindo *status* de entes relativamente autônomos em relação à União ou ao governo federal, com destaque para o protagonismo conferido aos municípios. Durante o período pós-CF de 1988, o tema das relações intergovernamentais chama a atenção da literatura de análise de políticas públicas no Brasil, em especial pela construção de mecanismos e instrumentos de coordenação vertical (federativa) das políticas e serviços públicos, nas áreas em que há responsabilidades em comum entre os entes federados e, também, pelos eventuais riscos derivados da autonomia conferida aos entes federados pelo novo ordenamento constitucional.

A década de 1990 é marcada, no Brasil, pela busca prioritária do restabelecimento da estabilidade monetária, perdida após as crises financeiras e econômicas do início da década de 1980, com posteriores processos de inflação e estagnação econômica. Os processos de estabilização financeira no período do governo dos anos 1990 também envolveram o estabelecimento de uma nova ordem no federalismo fiscal brasileiro, a partir, especialmente, da renegociação das dívidas estaduais com a União, com a consequente perda de capacidade de endividamento por parte dos governos estaduais a partir da Lei nº 9.496/1997, de uma recomposição das receitas da União (o que permitiria o estabelecimento de mecanismos de transferências de recursos condicionadas em políticas sociais) e, também, do estabelecimento de limites colocados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/2000. Com o final do período de alta inflação e com as novas limitações ao endividamento estadual (e também municipal) colocadas pelas renegociações de dívidas e pela LRF, houve uma perda relativa de autonomia e também de capacidade dos governos estaduais para a promoção de projetos de desenvolvimento regional, incluindo investimentos em infraestruturas.

Paralelamente, há reformas importantes na formulação e implementação das políticas sociais – em especial nas áreas de saúde, assistência social e educação básica ou fundamental – produzindo o fenômeno da *regulação federal*, como denominado por Marta Arretche (2012). Em algumas políticas urbanas ou metropolitanas, como em saneamento e habitação, a regulação federal não teria se efetivado, pelo menos de maneira mais completa como as políticas em que houve a implantação de sistemas de produção de serviços públicos, em especial os que tem nos municípios os principais ofertantes. Para Lotta e Vaz (2015), a análise de políticas públicas no Brasil tem observado a “experimentação de arranjos institucionais complexos que potencializam o envolvimento dos entes locais”, em que buscam promover o envolvimento e a coordenação horizontal (entre os setores de políticas), vertical (entre os entes federados) ou com outras organizações, buscando maior eficácia e efetividades das políticas.

Uma maior complexidade pode ser percebida, seja pela ampliação dos atores envolvidos seja em processos por vezes até contraditórios – tais como a necessidade de ampliação de capacidades para implementação de políticas e estrangimentos de ordem fiscal em vários momentos. Segundo Fiani (2013), em muitos casos os projetos de expansão de infraestrutura constituem-se em *arranjos institucionais híbridos*, ou seja, em arranjos em que os entes públicos coordenam atores estatais e privados para a realização de ampliação e prestação de serviços públicos com alta especificidade e ambiente de informação incompleta. A complexidade desses arranjos institucionais tende a ser maior em estados federativos, em que os entes subnacionais assumem responsabilidades de coordenação executiva dos arranjos de implementação de políticas públicas. O conceito de arranjo institucional, baseado na Teoria dos Custos de Transação, foi uma referência para uma pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre os condicionantes aos investimentos em projetos de infraestrutura no Brasil recente, pesquisa esta – relatada em Gomide e Pereira (2018) ou em Gomide e Pires (2016) – que é um dos pontos de partida para a proposta deste trabalho.

Desde o período imediatamente posterior à CF de 1988 até o presente, houve vários *projetos* de expansão viária nos territórios da cidade de Porto Alegre e de sua Região Metropolitana (RMPA), tanto empreendidos diretamente pelo governo federal (e suas organizações especialistas) quanto pelo governo estadual do Rio Grande do Sul ou municipal de Porto Alegre, dentro de suas competências, ou seja, para expansão e qualificação das malhas viárias urbanas e metropolitana sob gestão e responsabilidade de cada ente federado. Após um período inicial de maior descentralização nas iniciativas em infraestrutura urbana, a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, o governo federal voltou a atuar mais intensamente em diversos setores de expansão de infraestrutura (tanto no financiamento

quanto na execução de projetos), inclusive incentivando a descentralização federativa para execução de projetos de infraestrutura viária urbana, em especial no chamado PAC 2, lançado em 2010.

Nos vários projetos analisados são verificados diferentes arranjos específicos para o planejamento e implementação dessas iniciativas de expansão viária, resultado também da criação de novas regras e instrumentos em nível nacional, com capacidade de produzir também nova regulação nas relações intergovernamentais e com atores privados. Verificaram-se resultados muito díspares em relação à eficácia na implementação dos projetos analisados, inclusive com projetos que nem chegaram às fases de execução de obras ou que sofreram interrupções significativas na execução de contratos.

Este trabalho investiga fatores institucionais determinantes para o êxito ou não de tais projetos, tanto em nível mais geral sobre os processos e instrumentos de coordenação federativa (e de coordenação entre atores públicos e privados) quanto fatores ligados às escolhas feitas e dificuldades encontradas na implementação dos projetos selecionados. A pergunta de pesquisa orientadora é: que fatores de ordem institucional condicionaram o maior ou menor sucesso na implementação de projetos verificados em Porto Alegre e na sua Região Metropolitana no período posterior à CF de 1988?

A seguir a essa introdução, no capítulo 2, são apresentadas e discutidas proposições da literatura recente sobre relações federativas e intergovernamentais na produção de políticas públicas no Brasil contemporâneo, com destaque aos processos de regulação federal das políticas sociais. No capítulo 3, são apresentados conceitos e categorias analíticas relativos aos condicionantes institucionais aos projetos de infraestrutura no Brasil, a partir de literatura produzida recentemente em pesquisas desenvolvidas no âmbito do IPEA, em especial os conceitos de arranjo institucional e categorias para análise de projetos em infraestrutura.

No capítulo 4, são introduzidas categorias analíticas complementares e necessárias à análise dos projetos selecionados, inclusive com uma proposta de periodização para análise dos projetos recentes de infraestrutura viária urbana no Brasil e um conjunto de possíveis fatores ou pontos críticos propostos para a análise dos projetos, bem como procedimentos metodológicos. O capítulo 5 traz os principais condicionantes institucionais das relações intergovernamentais para os investimentos em infraestrutura viária urbana no país, bem como inovações legais e criação de instrumentos para coordenação entre atores estatais (em especial dos consórcios públicos) e entre atores públicos e privados, como as concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs).

Já no capítulo 6, são apresentadas em linhas gerais a evolução de Porto Alegre e sua Região Metropolitana, com destaque para os elementos da estrutura viária e principais problemas de mobilidade urbana, bem como da trajetória dos atores (organizações) responsáveis pelo planejamento e gestão territorial e das malhas e sistemas de transporte e circulação na cidade e região metropolitana. No capítulo 7, é exposta uma análise dos projetos selecionados de expansão e qualificação de malhas viárias urbana e metropolitana no período posterior à CF de 1988 em função da periodização e categorias propostas. Finalmente, são apresentadas as principais conclusões do trabalho.

## 2 DESCENTRALIZAÇÃO E REGULAÇÃO FEDERAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

O conceito de descentralização em políticas públicas pode ser tomado em mais de uma acepção. Aqui destacaremos duas: a federativa e administrativa. Na dimensão federativa, a descentralização pode se referir, segundo Abrucio (2006, p.78),

a um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta na transferência (ou conquista) efetiva de poder decisório a governo subnacionais, que: a) adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores; b) para comandar diretamente sua administração; c) para elaborar uma legislação referente às competências que lhe cabem, e, por fim, d) para cuidar de sua estrutura tributária e financeira.

Além dessa acepção, também se utiliza a ideia de descentralização a processos de transferência de atribuições do Estado à iniciativa privada ou também ao chamado terceiro setor, bem como para se referir a processos de delegação de funções de órgãos da administração central para outros mais autônomos. Nas duas acepções, haveria em comum a busca por maior eficiência e capacidade de prestação de contas dos processos de implementação de políticas e serviços públicos. Para Guy Peters (2008, p.291),

assim como transferir algumas funções do setor público a organizações no governo central, outra estratégia tem sido descentralizar atividades e dar maior responsabilidade a governos subnacionais. A lógica da descentralização é, em parte, a de melhorar a eficiência, considerando-se que unidades menores prestarão melhores serviços. Além disso, a descentralização pode ser justificada em bases democráticas, com o povo dispondo, talvez, de maior oportunidade de envolvimento nos menores níveis da administração.

Em ambas acepções, a descentralização provoca o aumento do número de organizações envolvidas na formulação e implementação das políticas públicas, determinando maior complexidade nas relações e demandando maior capacidade de coordenação entre diversos atores. Segundo Celina Souza, desde os primórdios do campo de estudos das Políticas Públicas, “a solução dos constantes problemas identificados pelos diferentes *stakeholders* em relação às políticas públicas não estaria apenas no uso de informações, mas também nos desafios de coordenação entre os atores e as organizações que as formulam e implementam” (2018, p.8). No caso de países que adotam o sistema federativo como forma de Estado, caso do Brasil,

em que vigora uma soberania compartilhada, constituiu-se um processo negociado e extenso de *shared decision making*, ou seja, de compartilhamento

de decisões e responsabilidades. A interdependência enfrenta aqui o problema da *coordenação das ações de níveis de governo autônomos*, aspecto-chave para entender a produção de políticas públicas em uma estrutura federativa contemporânea. (ABRUCIO, 2005, p.44, grifo do autor)

O tema da capacidade de o centro político impor-se às partes ou ser constrangido por elas é central para o entendimento dos regimes democráticos que adotaram o federalismo como forma de Estado. Para Alfred Stepan (1999), os sistemas democráticos federativos podem variar em uma grande quantidade de práticas e regras decisórias contidas na Constituição que contrariam o princípio democrático de “uma pessoa, um voto”, ou seja, que constrangiriam as maiorias formadas para governar (*demos constraining*). Stepan propõe pensar os diversos federalismos em um *continuun*, no qual em um extremo estaria uma situação em que as regras constitucionais federativas (como as que compõem a representação legislativa no Brasil, que favorecem os estados mais pobres e menos populosos) restringiriam o poder das maiorias formadas para exercer o governo federal, ou seja de extremo *demos constraining*.

Stepan aponta os casos do federalismo norte-americano (com o “poder originário” dos estados) e do Brasil com exemplos desse extremo, e que as relações federativas são decisivas na análise das políticas: “nenhum analista sério do caso brasileiro, após um estudo minucioso das consequências das regras decisórias e das prerrogativas do Senado, dos estados e dos governadores, defenderia o argumento de que o federalismo é uma variável interveniente de pouca importância relativa” (STEPAN, 1999, p.9). Ainda segundo o autor, para a consolidação democrática haveria de ocorrer simultaneamente condições de afirmação da liberdade em igualdade de condições para “os cidadãos da *pólis*” e eficácia, “

para que uma democracia seja durável, e para que as novas democracias se consolidem, as instituições de governo deveriam ser elaboradas de forma a permitir que a totalidade dos cidadãos da *pólis* (*demos*), e os cidadãos das unidades federadas (*demoi*), seja governada com um grau aceitável de eficácia. (STEPAN, 1999, p.4)

A literatura especializada aponta questões ligadas ao federalismo e ao aperfeiçoamento da coordenação federativa em políticas públicas em que a repartição federativa de poder aparece como um fator potencial de instabilidade institucional brasileira, chamando a atenção para riscos que um excessivo poder das “partes” poderia causar em limitações à União em coordenar as políticas. Ao apresentar o debate acadêmico brasileiro do final do século passado sobre instituições políticas e gestão de governo, Vicente Palermo identifica entre as questões centrais para análise a da concentração ou dispersão de poder em torno de três características principais:

“o caráter presidencialista e federal do regime político, assim como a natureza fragmentada do sistema de partidos, como elementos centrais das regras do jogo institucional brasileiro e que incidem fortemente no desempenho governamental” (Palermo, 2000).

Entre os autores que destacaram riscos potenciais desagregadores das relações federativas e intergovernamentais a partir da Constituição Federal de 1988, está a interpretação de Fernando Abrucio, desde o livro *Os Barões da Federação* (1998). O autor aponta que, no processo de redemocratização do país, os governadores eleitos pela oposição desempenharam papel relevante e também que, durante o processo constituinte, houve uma presença significativa de atores ligados aos governos subnacionais, forte o suficiente para que o resultado fosse caracterizado, em primeiro lugar, como o do “estabelecimento de um amplo processo de descentralização, tanto em termos financeiros como políticos. Em segundo lugar, a criação de um modelo predatório e não cooperativo de relações intergovernamentais, com predomínio do componente estadualista” (ABRUCIO, 2005, p.46). Ainda segundo ele, “de 1982 a 1994, vigorou um federalismo estadualista, não cooperativo e muitas vezes predatório” (ABRUCIO, 1998).

Não obstante os riscos de fragmentação apontados, a literatura especializada na análise das relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil descreve processos significativos de aperfeiçoamento dessas relações em várias políticas setoriais com a criação de instrumentos de coordenação eficazes. Em especial, destacam-se as interpretações relativas à atribuição de competências comuns ou concorrentes aos entes federados pela Constituição Federal (CF) de 1988, que oportunizaram aperfeiçoamentos posteriores e diferentes arranjos federativos ou relações de coordenação, com formas diversas de divisão nas tarefas relativas à produção de bens e orientação dos gastos. Note-se que há convergência dos diversos autores, como o próprio Fernando Abrucio (2005), Celina Souza (2013) ou Marcus Melo (2005) em descrever o sucesso da coordenação federativa durante o período dos governos FHC e Lula (1995-2010), principalmente nas áreas de saúde, educação fundamental ou básica e de combate à pobreza/assistência social.

Melo (2005), assim como outros autores que examinaram as possíveis forças centrífugas do arranjo institucional brasileiro, interpreta também que o governo central tem capacidades institucionais de implantação de agenda. “Em que pese os constrangimentos da política de coalizão, eles [os presidentes da república] possuem a capacidade de aprovar reformas no Congresso”. E mais: “os presidentes são poderosos institucionalmente e têm a capacidade de restringir o comportamento fiscal subnacional. Como assinalado, a ampla reestruturação das

relações intergovernamentais mostrou-se fundamental para a transformação do padrão de políticas sociais no país” (MELO, 2005, p.881).

Esse movimento dual entre descentralização na execução de algumas políticas e uma recomposição do ponto de vista fiscal liderados pelo governo federal e pela União, em especial nos anos 1990, é destacado por Maria Hermínia de Almeida. Para a autora,

no Brasil pós-autoritário, a redefinição de competências e atribuições entre esferas de governo disse respeito sobretudo – ainda que não exclusivamente – às políticas e programas sociais. É aqui, portanto, que os dilemas envolvidos no processo podem ser observados com mais clareza. De outra parte, o federalismo fiscal constitui a espinha dorsal das relações intergovernamentais. A forma como os recursos fiscais e parafiscais são gerados e distribuídos entre os diferentes níveis de governo definem, em boa medida, as feições da federação. (ALMEIDA, 2005, pg. 30)

O argumento de que haveria capacidade do governo federal e da União em coordenarem agendas de políticas públicas foi desenvolvido também por Marta Arretche (2012), para interpretar processos de coordenação em áreas de políticas públicas, em especial as políticas sociais, que denominou de “regulação federal”. Nessas áreas, houve a convergência das ações dos entes federados em torno de regras e mecanismos homogêneos, definidos em função de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, com capacidade de orientar os gastos dos entes subnacionais. Estes processos, mecanismos e instrumentos de coordenação federativa criados a partir das competências legislativas atribuídas à União pela Constituição Federal de 1988 podem ser entendidos como regulação federal.

Do ponto de vista conceitual, a autora interpreta que as disposições constitucionais de 1988 não desenharam instituições políticas que operassem no sentido de produzir *joint decisions-traps*, ou armadilhas que impedissem a decisão, já que combinaria “ampla autoridade legislativa para a União com limitadas oportunidades institucionais para o veto dos governos subnacionais” (Arretche, 2012, p.17). A autora recorre à distinção entre quem regula (*policy decision-making*) e quem executa (*policy-making*), ressaltando que os entes subnacionais têm autonomia do ponto de vista da execução e na participação importante nas receitas e gastos nacionais. Para a autora, o que foi descentralizado de igual forma entre os entes federados foi a autorização para executar as políticas e não a autonomia para orientar a decisão dos outros entes, que permaneceu com a União.

O governo federal e a União criaram mecanismos – utilizando-se de emendas constitucionais ou medidas infraconstitucionais como leis e portarias – para regular determinadas políticas, em que se verifica a efetiva orientação da União inclusive com proteção

contra descontinuidade administrativa derivada da competição política entre partidos em diferentes governos. Além da regulação federal setorial, há ainda legislação nacional que disciplina a ação dos entes federados de maneira transversal, como as legislações que tratam de contratações (inclusive de obras públicas), concessões e PPPs (parcerias público-privadas), da administração pública, ou mesmo de mecanismos de cooperação horizontal como a legislação dos consórcios.

Ainda segundo Arretche (2012, p.21),

a regulação federal é também um fator explicativo central para a compreensão das prioridades de gasto dos governos locais, que também não é caótico ou aleatório. Antes, apresenta um padrão bastante claro. As políticas reguladas pelo governo têm alta prioridade e baixa desigualdade horizontal, ao passo que as políticas não reguladas têm baixa prioridade e alta desigualdade horizontal.

Uma restrição de ordem institucional que explica a priorização e concentração de ações e atenções em áreas como as de saúde e educação é a vinculação constitucional de gastos, que orienta a ação nos três níveis federativos. Além disso, a intensa atividade regulatória dos anos 1990 e 2000 caracteriza a regulação federal efetiva, caracterizada na “execução descentralizada das políticas” (ARRETCHE, 2012, p.161) sociais, em que se incluem também as áreas de habitação e saneamento (mesmo sem a intensidade regulatória dos anos 1980 e 1990 e com baixa presença dos entes subnacionais nas arenas decisórias federais), além da assistência social e dos programas de transferência de renda (mesmo que esses programas tenham tido origem em programas municipais). A regulação federal em assistência social mereceu também destaque na literatura especializada em políticas públicas a partir da criação do Bolsa Família e do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2004, bem como do Sistema Nacional de Assistência Social (SUAS), implantado em 2005.

Note-se que a área de transportes urbanos e, mais especificamente, de investimentos em infraestrutura viária não aparece entre as prioritárias ou entre as políticas públicas com regulação federal e, também, entre as que tiveram maior atenção da literatura de análise de políticas públicas. Arretche (2010) classifica as políticas de desenvolvimento urbano como de regulação federal “bem mais limitada”. Como a regulação federal é um processo que depende de medidas institucionais e de financiamento, é necessário um detalhamento sobre as medidas tomadas em âmbito nacional (em especial por iniciativas do governo federal) no período recente, em que os casos a serem analisados ocorreram, como será tratado em seção específica a seguir.

No período posterior à CF de 1988, há iniciativas de coordenação das políticas urbanas e metropolitanas em que os investimentos em infraestrutura viária se encontram. Como será visto adiante, em especial após o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, houve medidas no sentido de estimular investimentos, tanto executados diretamente por organizações do governo federal, quanto projetos descentralizados verticalmente em infraestrutura urbana. Esses aspectos serão tratados com mais detalhes no capítulo 5.

O importante a reter deste debate acerca da regulação federal das políticas públicas é que, a partir do poder de agenda da Presidência da República e das atribuições legislativas do Congresso Nacional, a autonomia dos entes federados subnacionais enunciada na Constituição Federal torna-se relativa, tanto nas capacidades legislativas como nas possibilidades de formulação e execução das políticas e serviços públicos. E que há arranjos federativos variados entre as áreas, mesmo aquelas em que há responsabilidade comum entre os entes federados e são próprias de um federalismo cooperativo (mesmo que regulado), tais como as já referidas, e também as políticas de Cultura ou Meio Ambiente, por exemplo.

Nesse sentido, a relativa autonomia dos entes subnacionais que poderia oferecer riscos aos projetos de infraestrutura urbana como potencial fator de problemas de coordenação entre a fixação de objetivos, metas e a execução de ações e projetos tem na regulação federal condicionantes para a atuação coordenada do ponto de vista federativo (vertical). Riscos de eventuais desalinhamentos políticos entre os entes federados, os objetivos de cada governo são também condicionados a outros fatores de limitação da autonomia federativa, como as já mencionadas limitações de ordem fiscal ao desenvolvimento de capacidades estatais específicas.

Convém destacar também as mudanças significativas nas relações intergovernamentais federativas na dimensão fiscal no período, em especial nos anos da década de 1990, como a introdução de medidas que teriam beneficiado o financiamento do governo federal em relação aos Estados, tais como a renegociação das dívidas estaduais, a chamada “Lei Kandir” (Lei complementar 87 de 1996), a desvinculação do orçamento da União (DRU) e a Lei de Responsabilidade Fiscal, além da introdução ou majoração de taxas e contribuições federais. Nos casos dos investimentos com base em operações de crédito junto à bancos ou agência nacionais ou internacionais – frequentes nos projetos de infraestrutura urbana –, além das restrições fiscais advindas do fato de que os Estados federados não poderiam mais, a partir de 1997/98, emitir títulos de dívida pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000, artigos 23º e 40º) consagrará a necessidade de supervisão federal direta em cada

operação de crédito para cada projeto proposto por um ente federal, inclusive avaliação do conteúdo das propostas (projetos) na concessão de garantias ou aval para empréstimos junto a organismos internacionais.

Se as iniciativas de regulação federal nas políticas sociais são exemplos de coordenação da União em relação às partes em que os entes subnacionais (em especial os municípios) adquirem maiores responsabilidades executivas, as restrições fiscais colocadas aos governos subnacionais vão no sentido de limitar a expansão dos gastos e, em consequência, limitar a ampliação das diversas capacidades estatais necessárias para a execução de algumas políticas e serviços públicos.

Conforme proposto pelo conceito de regulação federal, na orientação de prioridades para o gasto público, é razoável esperar também que a regulação federal em políticas públicas tenha influído no desenvolvimento de capacidades estatais subnacionais em relação ao conjunto de responsabilidades de competência municipal e estadual. Como já foi mencionado, os mecanismos ou processos de regulação federal – como os de vinculação de orçamentos e gastos em educação e saúde – fizeram concentrar os gastos nas áreas sociais, o que induz uma concentração na formação de capacidades estatais nas políticas públicas reguladas.

Para Grin e Abrucio (2017, p.10)

descentralização e municipalismo formaram um binômio essencial para a dinâmica das relações intergovernamentais que adveio do novo desenho constitucional (...) e fortalecer a capacidade da gestão tornou-se condição imperativa para combinar os novos papéis dos municípios e sua inserção em um contexto em que foi ampliada a delegação de responsabilidades advindas do governo federal.

Ainda segundo estes autores, mesmo sem dados conclusivos sobre a distribuição dos servidores municipais entre as áreas finalísticas das políticas públicas, os aperfeiçoamentos das relações intergovernamentais (em especial com a participação executiva dos municípios na execução de políticas sociais) levaram provavelmente à concentração da expansão das capacidades estatais municipais para estas áreas e “a elevação do número de servidores não é desprezível, em especial pelos seus impactos fiscais” (GRIN & ABRUCIO, 2017, p.18).

Segundo o Atlas do Estado Brasileiro publicado pelo IPEA, apresentado por Lopez e Guedes (2018), a expansão do pessoal no serviço público direto brasileiro no período entre 1996 e 2016 foi concentrada nos municípios, já que o total de vínculos ativos no setor público federal aumentou 25% (cerca de 1,2 milhões de vínculos no final do período) e 28% no nível estadual (cerca de 3,7 milhões). Já nos municípios, “o crescimento foi de 175% e o total de vínculos

passou de 2,4 milhões para 6,5 milhões” (IBGE, 2018, p.6). Ou seja, em termos relativos, os municípios passaram a contar em 2016 com mais de 50% dos vínculos, e os níveis federal e estadual tiveram sua ocupação no setor público diminuída, ao considerar a distribuição por ente federado do pessoal com vínculo. Segundo Lopez e Guedes (2018), esse crescimento decorre da contínua municipalização do serviço público brasileiro, vis-à-vis os estados e a União, que ganhou força já na década de 1970 e ficou mais “intensificado após a Constituição Federal de 1988, sobretudo [n]os serviços de saúde, educação e assistência social começaram a se ampliar nos governos locais” (LOPEZ & GUEDES, 2018, p.8-9).

Para Abrucio (2010), os resultados da municipalização das políticas foram muito díspares, além de apresentarem aspectos negativos como a dependência financeira da União na grande maioria das localidades. Essa situação gera escassez de recursos e influi na baixa capacidade administrativa, o que implica dificuldade para formular e implementar políticas públicas. Este é um “paradoxo federativo”: “quando as cidades recebem auxílio e não desenvolvem capacidades político-administrativas podem perder parte da autonomia; mas, caso fiquem sem ajuda ou não queiram tê-la, podem se tornar incapazes de realizar a contento as políticas públicas” (ABRUCIO, 2010, p.45 apud GRIN & ABRUCIO, 2017, p.7-8).

Para Lotta e Vaz (2015), verifica-se no Brasil contemporâneo o surgimento de “arranjos institucionais complexos” como resposta de coordenação de políticas públicas que têm trazido inovações significativas no desenho e implementação das políticas. Esses arranjos complexos procuram integrar aspectos de maior “coordenação horizontal (entre os setores de políticas), vertical (entre os entes federados) ou com outras organizações ou sociedade para alcançar a efetividade das políticas públicas” (LOTTA & VAZ, 2015, p.174). Esses arranjos seriam uma resposta a três grandes forças que se alinharam ou se contrapuseram em processos de transformações recentes na América Latina: necessidade de otimização do uso dos recursos públicos (derivada ou justificada pela crise fiscal), demanda pela ampliação da oferta de serviços públicos e pressões por mais transparência e participação social. Esses novos arranjos institucionais complexos apontariam para “um movimento de mudança que passa de um formato de gestão baseado em uma visão hierarquizada, funcional e setorial para um modelo mais transversal, intersetorial, sistêmico, com algum grau de participação dos vários atores envolvidos e voltado à efetividade” (LOTTA & VAZ, 2015, p. 174).

De maneira convergente com a literatura recente sobre políticas públicas no Brasil, há o reconhecimento de melhorias na coordenação de atores e a relação positiva, em especial da construção de “sistemas” de políticas e prestação de serviços nas áreas de políticas sociais, em que o Sistema Único de Saúde aparece como referência de coordenação e efetividade. Uma

característica adicional que identificaria o caráter *sistêmico* de uma política pública seria a existência de processos de pactuação e monitoramento de objetivos, procedimentos e metas entre os entes que participam da sua formulação e implementação.

Assim, em cada área de política pública em que há responsabilidades compartilhadas pelos entes federados, verifica-se a constituição de arranjos institucionais complexos, em que os entes subnacionais, em especial os municípios, seriam mais executores das políticas, formuladas com maior ênfase no nível nacional. À primeira fase posterior à CF de 1988 que se poderia denominar como *fase de descentralização autonomista* – seguindo periodização de Oliveira (2008) citada em Oliveira e Lotta (2019, p.442) – seguiu-se uma fase de *descentralização dirigida ou regulada* (como denominaria Arretche), com instituição de regras, instrumentos ou mecanismos de coordenação federativa – inclusive de contratação, financiamento e pactuação –, processos que contribuiriam com a maior eficácia, efetividade e até eficiência das políticas e serviços públicos. É o que a literatura aponta que ocorreu em especial nas políticas *reguladas* (como nas áreas de saúde, educação e assistência social/combate à pobreza) e pelo menos até a recessão econômica e a crise fiscal iniciadas em 2015.

O que será apresentado nesse trabalho são as condições institucionalizadas para os investimentos em infraestrutura em uma área específica: a de projetos de expansão ou qualificação de malhas viárias urbanas ou metropolitanas, tendo como objeto específico projetos empreendidos no período posterior às CF de 1988 na cidade de Porto Alegre e sua região metropolitana. São analisados de maneira exploratória os arranjos institucionais próprios, a partir de projetos verificados em uma região metropolitana determinada, a de Porto Alegre, destacando projetos de iniciativas federal, estadual e municipal (de Porto Alegre) e a interação com o ambiente institucional da área selecionada.

### 3 ARRANJOS INSTITUCIONAIS E CUSTOS DE TRANSAÇÃO NA ANÁLISE DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA

Os projetos de investimentos de infraestrutura envolvem relações complexas entre agentes públicos e privados em determinadas transações e em arranjos institucionais específicos, por sua vez condicionados a ambientes e parâmetros institucionais mais amplos<sup>1</sup>. Fiani, a partir da abordagem original de Davis e North, propõe que o *arranjo institucional* seria “o conjunto de regras que governa a forma pela qual agentes econômicos podem cooperar e/ou competir” ou “são regras que definem a forma particular como se coordena um conjunto específico de atividades econômicas em uma sociedade” (FIANI, 2013, pg.22).

Para melhor compreensão da proposta analítica em relação aos projetos de infraestrutura entendidos como arranjos institucionais híbridos, é conveniente recuperar noções formuladas a partir da Teoria dos Custos de Transação (TCT) proposta originalmente por Ronald Coese e desenvolvidas por economistas institucionalistas, como Douglas North ou Oliver Williamson. Até então, os modelos neoclássicos, como o walrasiano, estabelecem alguns pressupostos para análise, entre os quais que as trocas de mercado se dariam entre atores possuidores de informação completa e que a alocação se daria em função das condições de demanda e de produção, em que os fatores produtivos tenderiam a ser eficientemente alocados, em especial pelo mecanismo de preços relativos. Ronald Coese introduziu, ainda na década de 1930, noções de maior realismo em relação aos modelos neoclássicos de interpretação dos mecanismos de mercado.

North (2018) destaca a importância teórica de romper com o pressuposto da informação perfeita dos modelos neoclássicos em que os agentes de mercado fazem suas escolhas racionais e, também, a existência crescente de instituições (regras ou restrições) e custos de transação que podem definir as escolhas dos atores (organizações) em relação às formas de produzir e transacionar bens e serviços. “O principal papel das instituições em uma sociedade é reduzir a incerteza ao estabelecer uma estrutura estável (mas não necessariamente eficiente) para interação humana” (NORTH, 2018, p.18). As instituições seriam as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana, restrições voltadas para redução de incertezas nas diversas interações e nas trocas econômicas em particular.

---

<sup>1</sup> Este trabalho parte das proposições analíticas de pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada sobre iniciativas recentes do governo federal brasileiro em áreas de infraestrutura, publicadas no livro *Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento* (Gomide & Pereira, 2018) e em outras publicações relacionadas, como os artigos de Ronaldo Fiani. Os capítulos e autores específicos estão identificados ao longo deste trabalho e categorias adicionais para a análise também estão identificadas.

North também investiga as razões dos custos de transação, ou porque é custoso transacionar. Lembra que nos mercados modernos há a necessidade de se proteger da trapaça em um ambiente complexo e impessoal, no qual não há repetidas trocas que gerem confiança entre as partes, em que não se conhecem os atores e em que há, entre eles, assimetria de informações, utilizando-se de abordagens não tradicionais da teoria dos jogos. A falta das trocas repetidas pode trazer riscos e dificuldades.

No modelo walrasiano, ainda segundo análise de North (2018), não há custo associado à execução de acordos. As instituições deveriam levar os jogadores a observar as regras, dotando o jogo de previsibilidade. Porém, os problemas de fiscalização e execução são reais e não triviais. “É porque não conhecemos os atributos de um produto ou serviço, nem todas as características do desempenho dos agentes, e porque temos de destinar recursos dispendiosos para tentar mensurá-los e monitorá-los que vêm à tona questões em torno da execução” (NORTH, 2018, p.61). Com o rompimento da abstração de que os agentes são possuidores de informações completas, é afetado também o pressuposto de que as escolhas seriam necessariamente as mais racionais, no sentido de serem as (teoricamente) mais eficientes.

Durante duzentos anos, os ganhos com o comércio, possibilitados por crescente especialização e divisão do trabalho, foram a pedra angular da teoria econômica. Porém, o caráter custoso das trocas foi “abstraído”, ainda segundo North (2018). Incluem-se agora os custos de transacionar, ou seja, dos procedimentos de estipular, salvaguardar e aplicar os direitos de propriedade dos bens (custos de operações bancárias, seguros, finanças, venda por atacado e comércio varejista ou a serviços profissionais de advogados, contadores etc.). “Wallis e North, em *Measuring the Transaction Sector in the American Economy* apontaram que mais de 45% da renda nacional (americana) se destinava a transações e que, ademais, essa proporção tinha aumentado em relação ao patamar de cem anos – de aproximadamente 25%” (NORTH, 2018, p.54).

As transações são custosas não somente pelos problemas de mensuração dos riscos envolvidos nas trocas, mas também pela mensuração em conjunto com o caráter custoso da execução (*enforcement*) dos contratos. Na medida em que houver maior complexidade, maiores serão os esforços e dificuldades para se estabelecerem e se cumprirem os contratos, tanto na mensuração quanto na sua execução. Estes aspectos são relevantes para a análise de projetos de infraestrutura em um ambiente de complexidade crescente na relação dos atores (organizações) envolvidos nos projetos. Eventuais escolhas, dificuldades ou mesmo fracassos poderiam ocorrer na medida em que se colocarem determinadas dificuldades ou custos de difícil concretização, mesmo que teoricamente ou aparentemente mais eficientes.

“Geralmente as regras são concebidas tendo em vista os custos de *compliance*. É preciso conceber métodos para atestar que uma regra foi transgredida, mensurar o grau de transgressão e deter o transgressor”, afirma North (2018, p.65). Regras eficazes devem ter custos de *compliance* relativamente baixos. Mas não há nada de automático na evolução da cooperação desde as trocas simples até as formas complexas que vieram a caracterizar as economias bem-sucedidas dos tempos modernos. “Contudo, quanto maiores forem a variedade e as quantias da troca, mais complexos serão os acordos que terão de ser feitos e, portanto, mais difícil será fazê-los” (NORTH, 2018, p.65), já chama a atenção o autor norte-americano.

Para efeitos da análise de riscos proposta neste trabalho, custos de transação altíssimos podem inviabilizar uma troca e a “integração vertical oferece uma solução parcial para esses custos” (NORTH, 2018, p.123). Aqui North retoma um dilema colocado pela análise seminal de Coase: a de que, a depender das dificuldades (ou custos) que a opção por adquirir no mercado determinado bem (ou terceirizar determinada atividade), seria mais conveniente produzir dentro da firma, de maneira integrada, vertical, controlada dentro de organizações em que as regras sejam as próximas das hierarquias, da subordinação e do controle, diferentes das regras ou instituições que estruturam um mercado livre.

Convém lembrar que há vultosos custos iniciais de estruturação quando as instituições são concebidas de forma original e há significativos efeitos de aprendizagem nas organizações que surgem em consequência de oportunidades proporcionadas pelo quadro institucional. “As organizações resultantes evoluirão para se aproveitar das oportunidades ensejadas sob aquele quadro, mas, assim como no caso da tecnologia, não há nenhuma implicação de que as aptidões adquiridas redundem em maior eficiência social” (NORTH, 2018, p.123). Essa possibilidade é de interesse direto ao estudo proposto aqui, já que determinadas soluções ou arranjos institucionais específicos podem ser preteridos, mesmo que teoricamente produzam soluções mais eficientes, devido a dificuldades de implementar, derivadas de adversidades ligadas aos custos para efetivar os contratos necessários aos empreendimentos, ou seja, a custos de transação.

Para a análise da descentralização em projetos de infraestrutura em relação às análises das políticas sociais mencionadas na seção anterior, é importante reter que estas estruturam fluxos contínuos de serviços, com repetidas interações entre os atores envolvidos na coordenação e execução dos serviços (com destaque para as organizações vinculadas aos governos e instâncias colegiadas de gestão). No caso das políticas de infraestrutura, o número de interações entre os atores é significativamente menor do que em casos de serviços contínuos, mais eventuais ou mesmo não repetidas. Valendo-se da teoria dos jogos, North lembra que um

jogo iterado, ou seja, repetido, tem mais chances de superar custos de transação envolvidos. “Quanto menor for a repetição da transação, maiores as desconfianças e maior o custo” (NORTH, 2018, p.102-3). Assim, descentralizar em atividades de serviços contínuos tende a ser menos custoso do que em projetos discretos, quase únicos.

O autor chama ainda a atenção para as condições observadas em muitos países do Terceiro Mundo, em que as oportunidades para os empreendedores políticos e econômicos ainda são uma mistura heterogênea, “mas em sua esmagadora maioria favorecem atividades que promovem práticas redistributivas em vez de produtivas, que criam monopólios em vez de condições competitivas e que restringem oportunidades em vez de ampliá-las” (NORTH, 2018, p.24). Assim, a dependência das trajetórias (*path dependence*) pode ser mais determinante do que escolhas baseadas na busca da maior eficiência, em especial quando estas impuserem altos custos de transação. A mudança institucional dar-se-ia pela interação entre as próprias regras ou instituições e as organizações (atores) e nem sempre as mudanças e escolhas serão no sentido de produzir maior eficiência ou aumento de produtividade, como verificado historicamente em alguns países.

Considerando que as iniciativas de descentralização das políticas e serviços públicos buscam também a maior eficiência dos processos, mas que promovem maior complexidade ao aumentar o número e natureza de atores envolvidos em arranjos institucionais específicos, as noções introduzidas a partir da TCT tornam-se relevantes para o estudo proposto aqui. Ainda na análise apresentada por North (2018), aparece com clareza a relevância dos custos de transação e sua importância para orientação de escolhas: “se os mercados político e econômico fossem eficientes (isto é, se os custos de transação correspondessem a zero), as escolhas feitas sempre seriam eficientes. Porém, os atores frequentemente precisam proceder de acordo com informações incompletas” (North, 2018, pg. 21). E segue North: “os atores frequentemente precisam proceder conforme informações incompletas e processar as informações que com efeito recebam mediante construtos que podem redundar em trajetórias reiteradamente ineficientes” (2018, pg. 21).

A partir dessas noções da TCT, os conceitos de arranjos institucionais e de arranjos híbridos podem ser reintroduzidos, no sentido proposto por Fiani (2013), como “instrumentos analíticos para políticas públicas quando há a necessidade de cooperação de agentes privados, em particular o conceito de arranjo híbrido elaborado por Oliver Williamson e refinado por Claude Ménard” (FIANI, 2013, p.5). Fiani chama a atenção que este é um tema particular dentro da literatura institucionalista relacionada com desenvolvimento econômico, como na obra de North. O debate mais geral diz respeito às condições institucionais (ou ambiente institucional)

necessárias e/ou suficientes para estabelecerem fundamentos para o funcionamento do sistema econômico em bases mais produtivas e eficientes, especialmente em condições democráticas. Já as noções em torno dos arranjos institucionais ou arranjos híbridos dizem respeito a temas mais específicos de coordenação entre atores em prol de determinados objetivos.

A proposição aqui é para o entendimento das políticas públicas, é necessário compreender as instituições a elas relacionadas, ou seja, o conjunto de regras formais e informais que constroem o comportamento dos atores (inclusive dos governantes ou organizações estatais promotoras de políticas), e condicionantes advindos do *contexto institucional* quanto aos arranjos institucionais específicos. Tanto as instituições quanto as organizações importam, seja para produzir resultados quanto para produzir inércias e, eventualmente, travas. Nos arranjos institucionais específicos teríamos formas em que agentes cooperam e/ou competem. Voltamos aqui à definição já apresentada de que “arranjos institucionais são regras que definem a forma particular como se coordena um conjunto específico de atividades econômicas em uma sociedade” (FIANI, 2013, p. 22).

Autores, como Oliver E. Williamson, empregam o termo “estrutura de governança” no lugar de arranjo institucional, significando a matriz institucional dentro da qual as transações são negociadas e executadas, segundo Fiani (2013). “Em presença de ambientes complexos e de elevada incerteza, dada a racionalidade limitada dos agentes, *os contratos são severamente incompletos*” (FIANI, 2013, p.24, grifo meu), base para a análise dos custos de transação, que pode ser aproveitada para arranjos institucionais envolvidos em investimentos em infraestrutura, já que as regras e controles que condicionam a ação do agente público podem, em tese, se contrapor à necessária flexibilidade para cobrir exigências decorrentes da incompletude dos contratos.

Em um mercado (que seria a classe institucional geral para as trocas, na teoria econômica convencional), as contrapartes de determinados contratos ou acordos podem ser mais facilmente substituídas, pois haveria a disponibilidade de encontrar candidatos com facilidade, o que não ocorre em contratos para produção de ativos específicos, como os de infraestrutura. Em um mercado, os incentivos básicos são dados pelo sistema de preços, que indica ganhos e perdas monetárias que guiam as decisões dos agentes, produzindo adaptações autônomas.

No entanto, ainda segundo Fiani (2013), para uma série de transações, entre elas a dos setores de infraestrutura com empresas privadas reguladas, as análises com relações de mercado são inadequadas, em especial pelas dificuldades à entrada e saída das operações e contratos, sendo considerados investimentos específicos. São ativos que por uma ou outra razão “não

podem ser aplicados em uma atividade diferente daquela para a qual foram planejados, sem com isso sofrerem uma redução expressiva no seu valor, além daquela que eventualmente decorra da depreciação pelo uso” (FIANI, 2013, pg. 25. Como exemplos de ativos específicos podem ser citadas tecnologias mais sofisticadas e mão de obra altamente especializada. A produção de ativos específicos é vital para o processo de desenvolvimento e é crucial para o entendimento dos projetos de infraestrutura.

Ainda segundo Fiani (2018), as características de especificidade de um projeto de infraestrutura podem ser relativas a: a) localização (quando os custos de transferência de um ativo de um local para o outro são proibitivos); b) especificidade física (quando as propriedades materiais e/ou o desenho do ativo são específicos para uma determinada finalidade); e c) especificidade de ativos dedicados (quando o valor de um ativo se encontra vinculado à concretização da promessa de uma demanda futura pelos produtos ou serviços prestados pelo ativo). Se a demanda que justificou os ativos não se cumprir, eles sofrerão desvalorização.

Em processos de desenvolvimento econômico, “há também a especificidade do capital humano, que deriva de aprender fazendo (*learning by doing*). Técnicos e cientistas de alto nível são um exemplo característico, pois sua formação é demorada, não apenas pelos anos de educação necessários, mas também pelo aprendizado prático” (FIANI, 2013, p.27). Assim, escolhas podem ser condicionadas a dificuldades advindas das especificidades dos ativos em questão, dificultando a simples obtenção via mercado tanto de insumos quanto a própria terceirização de atividades relevantes aos respectivos projetos.

Dadas as especificidades dos ativos e a incompletude dos contratos derivada de elevada incerteza, seguindo Williamson, “é preciso que se criem arranjos institucionais que deem conta das necessidades de ajuste *ex post* aos termos da transação, à medida que circunstâncias imprevistas forem surgindo” (FIANI, 2013, p.28). Esses são os arranjos denominados, de forma genérica, *hierarquia* e *híbridos*. Na *hierarquia*, a estrutura é integrada verticalmente, passando o processo produtivo de uma etapa a outra sob o controle da burocracia, sem autonomia. Ao invés de incentivos de mercado, controles administrativos e adaptação coordenada pela autoridade. Nos híbridos, temos a combinação de incentivos e controles administrativos, sendo observáveis elementos de ambos os princípios que estruturam os arranjos de mercado e os de hierarquia. Num arranjo híbrido, os atores, como as organizações, não estão todos em uma mesma hierarquia. Por exemplo, em um setor de serviços regulados, há incentivos ligados a preços (como a tarifa) e outros ligados a controles administrativos. Para determinadas políticas, há alternativas para a produção de bens e serviços com participação de empresas privadas em combinações variadas com organizações estatais (hierarquias), sejam estas da administração

direta ou organizações executoras, sejam ainda reguladoras ou fiscalizadoras (tais como empresas públicas ou autarquias). As diferentes combinações ligadas a determinados objetivos (de médio e longo prazos), e na presença de incentivos combinados com controles, é que são denominadas *arranjos institucionais híbridos*, ou *arranjos híbridos*. Nestes, é preciso que haja coordenação em dimensões críticas da transação, de forma a evitar que decisões unilaterais de algum agente comprometam o valor dos ativos específicos investidos, gerando perdas para os demais agentes.

Segundo Williamson, não se trataria de simples reprodução de condições de mercado em setores de infraestrutura – o autor

argumentou enfaticamente contra as propostas de tentar reproduzir a concorrência de mercado em setores de infraestrutura regulados. Nestas, argumentava-se que seria possível “reproduzir” a livre entrada e saída, que caracteriza os setores perfeitamente competitivos, bastando para isso leiloar periodicamente o *direito* a operar o serviço de infraestrutura (WILLIAMSON 1985, p.326-364 apud FIANI, 2013, p.26).

As “imperfeições” de tais mercados (derivadas das especificidades dos ativos) são as dificuldades (que geram custos às transações) que devem ser superadas pelos projetos de infraestrutura, em especial pelos atores que coordenam e regulam as interações necessárias para a produção das infraestruturas e prestação dos serviços. Essa coordenação supõe a existência ou desenvolvimento de diversas capacidades, tais como as capacidades técnicas e científicas das equipes ou pessoas que implementam os projetos ou suas etapas.

Em geral, a proposição é de que os mercados não seriam arranjos adequados em transações com elevada especificidade, caso de setores de infraestrutura. A assimetria de informações elevaria a possibilidade de ações oportunistas, em um ambiente de alta incerteza e complexidade. No presente estudo, as circunstâncias que condicionam as relações entre os atores governamentais de entes federados diferentes trazem maior complexidade aos projetos. Com isso, as partes na transação que se encontram em desvantagem ficariam – na ausência de salvaguardas – à mercê de eventuais manipulações pelas partes em condições de extrair ganhos de sua posição. Os conflitos que disso podem resultar se materializam em custos de transação. Daí a teoria que trata deste tipo de problema ser conhecida como teoria dos custos de transação.

Os arranjos institucionais específicos criados para os projetos de infraestrutura devem dar conta das dificuldades e necessidades advindas da especificidade dos ativos e da incompletude dos contratos, ou seja, da necessária flexibilidade para ajustar as condições indispensáveis à sustentabilidade dos empreendimentos. Essas características estariam

presentes nas hierarquias e nos arranjos híbridos, mas também dependem de as capacidades estarem presentes ou mobilizadas. A maior discricionariedade é característica desses arranjos, como as firmas, e necessária para a eficácia nos objetivos propostos nos casos em que os contratos são incompletos, ou seja, necessitam ser ajustados ao longo do processo.

Nos arranjos híbridos identifica-se um *centro estratégico* coordenador das empresas envolvidas, segundo proposição de Ménard apresentada por Fiani, em que cabe “ao centro estratégico manipular os incentivos e controles administrativos de intensidade moderada que caracterizam os híbridos, de forma a preservar a relação entre os agentes, evitando-se assim a depreciação dos ativos específicos na forma de recursos compartilhados” (FIANI, 2013, p.35). Aqui os controles referidos não se limitam aos controles formais, estabelecidos por órgãos públicos com essa finalidade, mas também a outras condições necessárias ao sucesso dos projetos, tal como a efetivação de demanda pelos serviços a serem disponibilizados, entre vários outros. Aqui surgem como elementos os instrumentos e capacidades necessárias e suficientes para que os centros estratégicos dos arranjos híbridos se mobilizem de maneira a obter êxito em relação aos objetivos e metas almejados.

Nos arranjos híbridos, é necessário um agente com a capacidade de se superpor aos interesses individuais imediatos. “Este agente é o Estado, pela sua própria autoridade política. Nos termos de Ménard, *o Estado em geral se situa em uma posição privilegiada para exercer o papel de centro estratégico em arranjos institucionais híbridos*” (FIANI, 2013, p.40, grifo do autor). Em certos casos, o próprio Estado assumiu missões de empreender e produzir, a fim de minimizar riscos, ao invés de mercado temos hierarquias, há intervenção estatal direta. No caso brasileiro, como destacaremos em seção posterior, o período recente é marcado por tentativas de retirada de organizações estatais do protagonismo direto em diversas áreas, inclusive do provimento de serviços que requerem investimentos em infraestrutura.

Assim, as disposições de capacidades estatais em arranjos institucionais específicos serão também consideradas fatores potencialmente explicativos de êxito ou não de empreendimentos, na medida em que a noção de arranjo institucional abrigue outros elementos além das regras ou restrições institucionais. Segundo Gomide e Pires (2014, p.13),

arranjo institucional é entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. São os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos. Ou, em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas.

Aqui estão imbrincadas noções e conceitos relativos a arranjos institucionais, capacidades estatais e de governança pública.

Entendemos um arranjo institucional de implementação como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. Assim, quando nos referimos ao “arranjo” de uma política específica, estamos basicamente chamando atenção para o modelo de governança implícito na sua implementação. Isto é, quem são os atores envolvidos, quais são os seus papéis e de que forma interagem na produção da política em questão. (GOMIDE & PIRES, 2014, p.9)

Ainda segundo os mesmos autores, os arranjos e capacidades podem ser analisados em duas dimensões:

i) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; (ii) político-relacional, associadas às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. (GOMIDE & PIRES, 2016, p.127)

As estruturas de governança ou arranjos institucionais híbridos variam pela complexidade do relacionamento entre os atores envolvidos, sejam as obras públicas (em que agências públicas coordenam com contratação de serviços diversos), sejam aqueles caracterizados por arranjos ainda mais complexos, como as parcerias público-privadas (PPPs) e/ou concessões. Nestes, há outros instrumentos de coordenação entre os entes privados autônomos e também públicos, “o que impõe problemas de cooperação e adaptação em resposta aos incentivos proporcionados pelo ambiente onde se processa a transação, ao mesmo tempo em que os agentes privados se encontram submetidos em alguns aspectos críticos ao controle por parte de organizações do Estado” (FIANI, 2018, p.123).

Note-se que aqui, propositalmente, não são destacados os mecanismos de rede apontados pela literatura que discute a governança pública e a implementação de políticas públicas. Conforme apresentam Cavalcante e Pires, a governança pública pode “se configurar sob diferentes formas, a partir das relações entres três modos de governança – hierarquia (governo), mercado (setor privado) e redes (sociedade civil) –, que variam de acordo com o

grau de voluntariado/coercitividade e os papéis de cada setor (Howlett e Ramesh, 2016)” (CAVALCANTE & PIRES, 2018, p.9).

O motivo de não se destacar os mecanismos de rede (em especial o de redes auto-organizadas) é que, neste caso de projetos de investimentos em infraestrutura viária urbana, o protagonismo e coordenação mais se aproximam do caráter híbrido proposto por Fiani, em que atores estatais coordenam atores de mercado e da sociedade civil, que tem sua atuação condicionada a partir das estratégias e instituições (formais e informais) dos arranjos institucionais específicos, conforme já proposto. O padrão de relacionamento entre os centros estratégicos ou os governos responsáveis pelos empreendimentos pode ser mais ou menos participativo ou conflitivo, porém o modo de governança em qualquer destes casos não seria em “rede”, smj. É uma opção analítica e metodológica, por certo.

Para a análise dos projetos de infraestrutura, Machado, Gomide e Pires (2016) propõem três categorias analíticas básicas: “a primeira diz respeito à ideia de arranjos institucionais como o conjunto de regras e procedimentos, formais e informais, que definem o modo particular como se articulam atores (e seus interesses) na implementação de política, projeto ou ação governamental específicos” (MACHADO, GOMIDE & PIRES, 2018, p.38). A segunda diz respeito aos “instrumentos da ação pública, que preenchem os arranjos de forma a dar materialidade, sustentação e estabilidade às relações cotidianas de implementação no interior destes” (PIRES, 2016, apud MACHADO, GOMIDE E PIRES, 2018, p.38).

As modalidades disponíveis e construídas na legislação brasileira para a construção de arranjos híbridos em projetos de infraestrutura constituem-se instrumentos disponíveis aos governos e suas organizações para empreenderem melhorias nos sistemas viários de transportes urbanos e serão descritas na seção seguinte. Finalmente, teríamos a noção de ambiente político-institucional em que estariam os dispositivos constitucionais e outras condicionantes de ordem mais geral do que o arranjo institucional específico em cada projeto de infraestrutura.

#### 4 CATEGORIAS ANALÍTICAS E METODOLOGIA

Esta seção trata de apresentar de forma resumida as principais categorias analíticas mobilizadas nesta dissertação para análise de projetos selecionados de investimento em infraestrutura viária na RMPA, bem como os principais procedimentos metodológicos adotados. Nas três seções anteriores, foram apresentados e discutidos vários dos conceitos e categorias analíticas mobilizados, que são agora reapresentados de maneira sumária.

Nas duas primeiras seções, foram apresentados vários dos conceitos e categorias analíticas utilizadas para análise proposta nesta dissertação. Na primeira seção, discutiu-se em que acepções são tomados processos de *descentralização*: a federativa e a administrativa. Apresentaram-se questões atinentes às relações federativas na formulação e implementação de políticas públicas, em especial aquelas em que há competências comuns entre os entes federados atribuídas pela CF de 1988, e o conceito de *regulação federal das políticas públicas*. Introduziu-se também a noção de *arranjos institucionais complexos* para análise das políticas públicas em seus ciclos (de formulação e implementação), em que se combinam aspectos de coordenação vertical (federativa), horizontal (entre setores) e entre atores estatais e privados. As políticas públicas em que há responsabilidades compartilhadas entre os entes federados poderiam ser analisadas em função de maior ou menor regulação federal, ou seja, da melhor definição de regras e instrumentos entre os entes para a sua formulação e implementação, inclusive em termos de financiamento e pactuação de objetivos, procedimentos e metas.

Na segunda seção, foram apresentadas as noções de *arranjos institucionais* e dos custos de transação, base conceitual para a análise dos casos selecionados. Para a análise de projetos de infraestrutura é destacada a característica da *especificidade dos ativos e dos contratos incompletos, dos mecanismos de coordenação (mercado e hierarquia) para o entendimento dos arranjos institucionais (ou governança) híbridos, ou arranjos híbridos*. Ainda foi introduzida a noção de *centro estratégico* coordenador dos processos de investimentos em infraestrutura, ou seja, organização com capacidades para efetivar um projeto em suas etapas, como será definido a seguir. Há, porém, necessidade da apresentação de categorias de análise complementares.

A partir desses elementos é proposta uma periodização para análise dos casos dos projetos selecionados. Oliveira e Lotta (2019, p.442) propõe que as políticas em que há responsabilidades compartilhadas ou divididas entre os entes federados podem ser divididas em duas fases no Brasil pós-CF de 1988: uma primeira fase denominada “descentralização autonomista” e uma segunda fase, “descentralização dirigida ou regulada”, com instituição de

regras e instrumentos, inclusive financiamento e pactuação federativa. Dada a importância e diferenças entre os dois momentos do PAC (conforme apresentado no capítulo 5, a seguir) – sendo o segundo momento o de maiores estímulos a projetos descentralizados – a análise dos projetos será dividida em três períodos: o primeiro (da CF de 1988 até o PAC 1), caracterizado por legislações nacionais ainda incompletas e pouca atuação federal (seja na execução ou no financiamento de projetos); um segundo, correspondente ao PAC 1 (2007 a 2010), em que há maior ativismo federal, tanto na execução de projetos quanto no financiamento; e um terceiro período a partir do PAC 2 (2010), que englobaria os estímulos maiores ao protagonismo dos entes subnacionais, seja nos estímulos proporcionados pela Copa do Mundo Fifa 2014 seja nos PACs específicos (PAC Mobilidade ou PAC 50).

Durante todo o período iniciado com a nova Constituição Federal de 1988, verificam-se iniciativas de expansão das malhas viária urbana e metropolitana de Porto Alegre. Essas iniciativas organizaram-se como *projetos*, ou seja, cada uma pode ser caracterizada, conforme definição do Guia PMBOK (PMI, 2004), como um “esforço temporário para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo” (PMI, 2004, p.5). Os *projetos* são unidades de gestão adequadas também à análise das iniciativas selecionadas, já que delimitam estratégias de intervenção propostas por atores específicos, como governos e *organizações* (ou ainda burocracias) vinculadas aos governos dos entes federados brasileiros. O *projeto* já aparecia como unidade de gestão pelo menos desde a introdução das noções de planejamento público como o “orçamento programa”, adotado no Brasil a partir dos anos 1960, em contraposição às “atividades” que são os serviços prestados de maneira continuada. O *projeto* também é uma unidade obrigatória para apresentação de propostas junto a organismos de fomento ao desenvolvimento. Através dos *projetos* é que os arranjos institucionais (ou arranjos de governança) específicos podem ser percebidos “em ação”.

Em cada *projeto* há definições sobre as melhorias pretendidas a partir do estabelecimento de novas infraestruturas, mesmo que sejam melhorias agregadas a estruturas pré-existentes, tais como os casos de duplicações de vias rodoviárias, estabelecimento de corredores específicos para transporte coletivo e/ou ciclovias, ou ainda expansões das linhas ferroviárias de trens urbanos. Uma característica dos projetos de expansão de infraestrutura viária urbana é a íntima conexão com o(s) sistema(s) ou serviços de transportes urbanos ou metropolitanos e também com a disposição do uso do solo urbano (regulamentada pelos Planos Diretores), ou seja, com as políticas de transportes e as políticas urbanas/metropolitanas. As diversas formas (regras, instrumentos e processos) como foram combinados instrumentos, estratégias de financiamento, elaboração de projetos de engenharia ou urbanização, obtenção

de licenças, garantia do espaço físico para a realização das obras e elaboração de contratos de execução constituem-se nos próprios arranjos institucionais específicos de implementação.

Esses arranjos específicos aos projetos são também frutos das circunstâncias, tais como condições que definem o *contexto institucional* ou as regras e incentivos próprios de cada política pública – bem como de escolhas, de estratégias definidas pelos atores. Essas escolhas dizem respeito à autonomia decisória em relação às atividades de cada política e às formas com que se pretende superar as dificuldades de cada etapa do ciclo de vida do projeto, seja pela mobilização de recursos e capacidades necessários à implementação de cada etapa seja para evitar riscos oriundos de dificuldades advindas do relacionamento com atores executores ou outras partes intervenientes nos projetos.

A própria escolha entre os instrumentos institucionalizados é fundamental para o planejamento, a seleção e a implementação dos *projetos*. As organizações ou equipes escolhidas ou formadas para a coordenação executiva dos arranjos híbridos são designadas como *centros estratégicos* dos *projetos* (FIANI, 2013, p.33-34). As formas de coordenação dos projetos, escolhidas entre as opções de contratação institucionalizadas ao longo do período – como as licitações de obras públicas, as concessões ou as PPPs – constituem arranjos institucionais específicos, instituídos ao longo do período estudado. Assim, os projetos, empreendidos por qualquer dos entes federados, utilizaram-se das oportunidades institucionalizadas em cada momento.

Para a efetiva implementação dos projetos é necessário vencer dificuldades, condicionantes aos investimentos que devem ser superadas através da utilização de capacidades mobilizadas pelas organizações ou equipes que formam o *centro estratégico* de cada projeto. Em regra, a mobilização de recursos ou capacidades agregadas ao *centro estratégico do projeto* – organização que pode ser também temporária ou provisória e com dedicação exclusiva à realização de projeto específico, tal como um escritório especial ou mesmo um consórcio – envolve a realização de contratos formais, com organizações públicas ou privadas externas.

A partir do ponto de vista do governo federal e das escolhas de governança das políticas, estas podem assumir modelos distintos, conforme a centralização da execução ou implementação do projeto. Segundo o guia prático de avaliação *ex-ante* do governo federal,

a governança de uma política pode ser centralizada, se esta é executada diretamente pelo próprio governo federal; ou descentralizada, quando o papel federal é basicamente o de transferir recursos, geralmente, condicionado a determinados critérios, com parte da gestão e da execução da política atribuída ao governo estadual ou ao municipal. A definição de uma política também pode ser feita de forma cooperativa com os estados, envolvendo ou não a

parceria na implementação com outros entes” (CASA CIVIL & IPEA, 2018, p.125).

Há diversas apresentação do *ciclo de vida dos projetos* disponíveis na literatura, como a apresentada por Cardoso Jr. e Navarro (2016, p.40) e elaborada a partir da proposta formulada pelas equipes responsáveis pela coordenação e monitoramento dos Programas de Aceleração do Crescimento (PACs). Estas categorias, apesar de serem normativas e orientadoras da estruturação das ações, são úteis também na análise dos projetos em tela. Apresento aqui uma versão adaptada à proposta analítica desenvolvida nesta dissertação, em que os *centros estratégicos* dos projetos alternam entre organizações vinculadas aos governos dos entes federados, ora federal, ora subnacionais. No caso dos projetos de iniciativa subnacional selecionados, foram projetos de iniciativa do governo estadual do Rio Grande do Sul e/ou da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

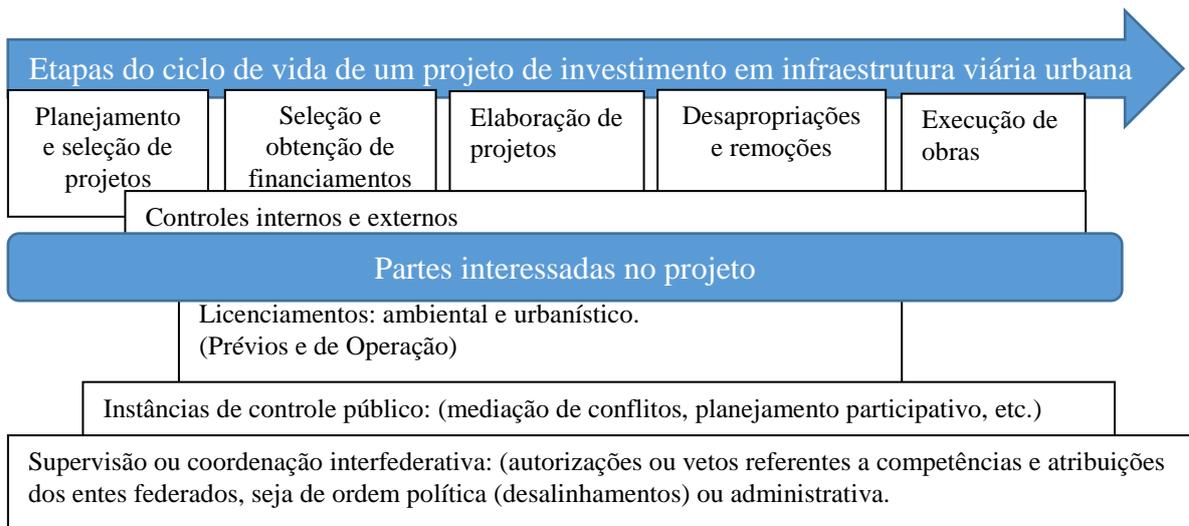
Segue-se aqui uma distinção sugerida pelo Guia PMBOK (PMI, 2004) entre as “etapas do ciclo de vida de um projeto” e as “partes interessadas no projeto”, em que na primeira das dimensões o *centro estratégico* do projeto relacionaria os executores, financiadores e supervisores do projeto, incluindo a supervisão política do ente federado responsável pelo projeto. Essas etapas seriam: a) planejamento e seleção de projetos; b) seleção e obtenção de financiamentos; c) elaboração dos projetos básicos e executivos; d) realização de desapropriações e/ou remoções de moradias ou empresas; e) execução das obras de engenharia. A justificativa de destacar a seleção e obtenção de financiamentos aqui é limitação fiscal dos entes subnacionais em financiarem projetos de investimentos de maior porte com recursos próprios, sem a realização de operações de crédito ou dispor de financiamento a fundo perdido, como acontecido em especial nos programas do PAC 2, como descrito adiante.

No caso das partes interessadas, estão as organizações responsáveis por zelar pelas legislações que colocam limites ou condicionantes aos projetos, bem como cidadãos ou organizações da sociedade interessados ou afetados pelos projetos ou até outros supervisores políticos (no caso de falta de alinhamento político). Essas “partes” podem ser os que zelam por condicionantes derivados tanto da legislação urbanística e/ou ambiental, bem como da legislação referente às contratações de aquisição bens e serviços pelo Estado brasileiro, em especial os *licenciamentos* e os *controles*, ambos exercidos por organizações estatais habilitadas, como as prefeituras municipais ou governos estaduais nos casos dos licenciamentos, e estaduais e/ou federais no caso dos controles, tais como os Ministérios Públicos ou Tribunais de Contas. No segundo caso, estão também aquelas partes, cidadãos e/ou

organizações interessadas, afetadas diretamente ou não pelos projetos, inclusive pela supervisão política em que podem ocorrer eventuais desentendimentos “político ou ideológicos” entre os governos dos entes federados, entre os poderes, ou até mesmo no interior dos governos (em geral construídos por alianças político-partidárias).

O projeto aqui é considerado encerrado quando realizadas as metas relativas às “novas” infraestruturas, quando são entregues aos responsáveis pela operação dos serviços ou gestão das referidas vias (sejam gestores estatais sejam concessionários privados), mesmo que essa gestão seja parte do desenho da equação de financiamento do projeto, fundamental para as estratégias com concessões e/ou PPPs. Por vezes, a organização que assume a função de coordenação executiva ou centro estratégico dos projetos traz os mesmos atores que serão os gestores dos serviços associados. As etapas do ciclo de vida dos projetos e as partes interessadas estão resumidos na Figura 1.

Figura 1 – Ciclo de vida de um projeto de infraestrutura viária urbana: etapas e partes interessadas.



Fonte: elaboração própria.

Os casos estudados nesta dissertação serão apresentados e analisados a partir de dados sobre a caracterização em relação aos *centros estratégicos*, as propostas (físicas e de equações de financiamento e implementação dos projetos) e a identificação dos pontos críticos principais, ou seja, em que etapa houve interrupções relevantes e/ou se uma ou mais “partes interessadas” exerceram poder de veto a ponto de interromper o projeto. As licitações ou contratações de executores privados de etapas do projeto (incluindo ou não a concessão da própria operação do serviço associado à infraestrutura) e os licenciamentos poderiam ser considerados como etapas do ciclo de vida do projeto ou então indicar atores que, ao zelarem pelas legislações correspondentes, acabam vetando a continuidade do projeto. Optou-se aqui pela segunda forma,

ou seja, indicar as etapas e os possíveis atores de veto como fatores possíveis para a não implementação (ou interrupções graves na implementação) de projetos. As indicações não significam uma avaliação sistemática de cada projeto, o que efetivamente não foi realizado.

Do ponto de vista dos relacionamentos entre os centros estratégicos e os atores privados envolvidos na execução ou gestão dos projetos, os casos analisados são na sua maioria arranjos caracterizados pelo que denominamos aqui obras públicas, ou seja, em que os executores em cada etapa do ciclo de vida do projeto são contratados segundo a legislação que disciplina as contratações (Lei Federal 8.666/93) com ou sem a concessão de serviços ou autorização posterior para operação com ou sem cobrança pelos serviços. Entre as obras públicas e as PPPs há diferenças nas formas de relacionamento entre os entes públicos e privados nas respectivas *etapas do ciclo de vida dos projetos*. É importante destacar que, a depender do instrumento escolhido, pode haver fusão ou encurtamento entre as etapas de implementação dos projetos, em especial quando descentralizadas administrativamente a atores privados. No caso das PPPs, serão indicadas as etapas implementadas conforme a terminologia específica do instrumento, em seção correspondente a seguir.

No livro *Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento*, Gomide e Pereira (2018) apresentam os principais resultados de pesquisa desenvolvida pelo IPEA sobre o PAC, a partir da constatação de que “apesar de ter proporcionado um expressivo aumento do volume de investimento público no setor, foi criticado por apresentar resultados incompletos, em termos de implementação e qualidade dos projetos anunciados” (GOMIDE & PEREIRA, 2018, p.14). O estudo identifica os problemas de implementação, com foco nos condicionantes institucionais a projetos de grande vulto em diversas áreas, como a implantação de hidroelétricas, termoelétricas ou ferrovias, mobilizando vários pesquisadores.

Entre os principais condicionantes identificados a partir de casos empíricos estão os fatores ligados ao contexto institucional, tais como as regras informais de formação de governos (com a fragmentação e divisão do aparelho do Estado entre os partidos da coalização de governo); o sistema federativo de autonomia política com repartição de competências – com os riscos de ruptura em decisões e/ou contratos; o fortalecimento dos órgãos de controle, ou a institucionalização da participação social nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Ao final do período estudado nesta pesquisa do IPEA, houve constrangimentos fiscais relevantes a partir da recessão econômica nacional iniciada em 2015, indicadas conforme os casos.

A partir de casos nas áreas de energia e transporte ferroviário de cargas, as principais conclusões do ponto de vista das relações federativas são que “os municípios tiveram um papel marginal na condução dessas políticas, atuando em questões pontuais, como a realização das desapropriações necessárias, caso da Transnordestina” (LOTTA & FAVARETTO, 2016). Os autores ainda apontam que o envolvimento dos estados e municípios ocorre de forma reativa, *a posteriori*, para solucionar problemas durante a implementação dos empreendimentos. As realidades locais só seriam consideradas obstáculos aos empreendimentos, tanto do ponto de vista ambiental como social. É constatada a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de coordenação interfederativa a partir do envolvimento dos entes subnacionais em todo o ciclo de vida do projeto, permitindo uma gestão antecipada de conflitos e uma seleção e planejamento que considerem as peculiaridades locais. É também apontada a limitação de capacidades técnicas dos municípios, em geral situados em regiões de baixa densidade populacional.

A proposta analítica e metodológica apresentada nesta dissertação procura identificar fatores institucionais que explicariam a eficácia na implementação em projetos de investimentos em infraestrutura viária urbana, a partir de casos (projetos) efetivamente verificados na cidade de Porto Alegre e na sua região metropolitana, no período posterior à CF de 1988 e de uma periodização das políticas em função da maior ou menor autonomia entre os entes federados, ou seja, das condições de *regulação federal* da política.

Os projetos foram iniciativas formalizadas e verificáveis em documentos de planejamento e relatórios de gestão da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e do Governo Federal (especificamente projetos selecionados nas carteiras dos PACs). Assim, em todos os casos, os projetos foram selecionados e colocados seus objetivos e metas nas programações dos respectivos governos dos entes federados. Os relatórios básicos que contém as informações sobre os projetos são: os Relatórios de Atividades da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA)<sup>2</sup>, as Mensagens do Governador à Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul<sup>3</sup>, e os Balanços do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>4</sup>. Alguns dos projetos de iniciativa municipal e/ou estadual foram também selecionados para as carteiras do PAC. Alguns projetos contaram com apoios dos três entes federados, em especial após o lançamento dos PACs.

Para obtenção de informações complementares foram realizadas entrevistas com profissionais selecionados entre os que participaram de um ou mais projetos, ou em etapas

---

<sup>2</sup> Dados disponíveis em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p\\_secao=94](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p_secao=94). Acesso em: 4 nov 2019.

<sup>3</sup> Dados disponíveis em: <https://planejamento.rs.gov.br/mensagens-periodo-1950-2015>. Acesso em: 12 set 2019.

<sup>4</sup> Dados disponíveis em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>. Acesso em: 16 ago 2019.

relevantes dos projetos (como o planejamento ou seleção), ou seja, profissionais que atuaram em pelo menos um dos entes federados em equipes de planejamento e/ou execução de planos territoriais ou de infraestrutura viária. As entrevistas forneceram elementos valiosos em relação a história do planejamento territorial, urbanístico e de transportes, bem como dos arranjos de implementação dos projetos, em especial sobre as relações entre governos, captação de recursos e elaboração de projetos viários. Outra forma de obtenção de informações complementares foi através da busca de notícias publicadas na imprensa (de Porto Alegre em geral) sobre o andamento dos projetos. Conforme o caso, há a indicação da fonte de informação complementar.

Os projetos são analisados com o fito de identificar os *pontos críticos ou de travamento*, sejam as etapas em que houve dificuldades suficientes para interromper a respectiva implementação, seja para indicar a “parte” interessada capaz de colocar um veto à continuidade da implementação, de acordo com cada caso. Os *pontos críticos ou de travamento* são os indicativos dos fatores institucionais relevantes para a análise. A partir da distinção entre as etapas e os possíveis vetos, serão os fatores mais frequentes e aqueles pouco frequentes.

Conforme sugerido pela literatura trazida e discutida nas seções iniciais, os fatores institucionais relevantes são aqueles vinculados a custos de transação enfrentados pelas equipes de coordenação executiva ou *centros estratégicos* de cada projeto. As dificuldades mais comuns estão ligadas a: a) obtenção e sustentação de financiamento para os projetos; b) elaboração e execução de projetos de engenharia/urbanismo; c) licenciamentos (ambiental e/ou urbanísticos); d) desapropriações e/ou remoções de moradias ou empresas; e) vetos impostos por órgãos de controle externo; f) vetos impostos por supervisores políticos (desalinhamentos federativos ou internos aos governos); ou g) conflitos com agentes da sociedade (judicializados ou não).

Os fatores institucionais serão assim indicados a partir da seguinte classificação dos pontos críticos ou travantes, que assinalam as etapas em que houve interrupções significativas e/ou as partes (ou atores) que atuaram de forma a interromper a implementação dos projetos. A partir da identificação dos fatores (etapas e/ou vetos) será possível comparar as frequências entre casos semelhantes (por instrumentos de gestão utilizados, por ente federado, por problema urbanístico, etc). O Quadro 1 apresenta os fatores a serem considerados nas análises dos casos:

Quadro 1 - Fatores ou Pontos Críticos dos Projetos

<b>Fator/Ponto Crítico</b>	<b>Projeto</b>
Financiamento ou parceria	
Elaboração de Projetos	
Execução de Projetos	
Licenciamentos	
Controle Externo	
Conflitos externos (remoções/desapropriações)	
Desalinhamento Político	
Situação	

Fonte: elaboração própria.

As capacidades mobilizadas (tanto na dimensão “técnico-administrativa quanto nos aspectos político-relacionais) podem se revelar ou não suficientes em cada caso para a implementação dos projetos. Não se pretende definir em cada caso em que medida ocorreu a falta de capacidade para resolver as dificuldades ou se os problemas são advindos de “excesso” de dificuldades causadas pelas regras ou procedimento, mas apontar os fatores mais frequentes e relevantes a partir da análise de poucos casos. A análise pretende apontar os pontos críticos mais frequentes e relevantes na implementação dos projetos e que podem servir de orientação em processos de avaliação ou de gestão de riscos, com vistas a futuros programas de investimento.

## **5 INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA VIÁRIA URBANA: CONDICIONANTES E COORDENAÇÃO FEDERAL**

A partir da Constituição Federal de 1988 (CF de 1988), houve a construção de regras e instrumentos que iriam condicionar os projetos de investimentos em infraestrutura viária urbana e metropolitana. Em parte, são derivados de marcos legais sobre as políticas urbanas e metropolitanas em que são atribuídas competências e responsabilidades específicas aos entes federados. Há também condicionantes e instrumentos de estímulo derivados de legislações que disciplinam as relações entre atores estatais e privados na produção de bens e serviços públicos, bem como derivados de programas de incentivo aos investimentos em infraestrutura no país, em especial os Programas de Aceleração do Crescimento (PACs).

Antes disso, porém, é necessário destacar que a nova CF de 1988 já encontra um conjunto de regiões metropolitanas institucionalizadas desde os anos 1970, em que coexistiam malhas viárias de responsabilidade dos entes federados reconhecidos pela nova Constituição. Os projetos de investimentos em infraestrutura viária nas escalas metropolitana e urbana, objeto de estudo, partem da existência de malhas viárias federais (com amplitude que transcende as fronteiras estaduais), estaduais e municipais, com responsabilidades divididas entre os entes federados reconhecidos pela CF de 1988, construídas historicamente. Por sua vez, os atores (organizações e burocracias) responsáveis pela gestão das malhas viárias – bem como de sistemas de transporte coletivo e de circulação associados – em grande parte se confundem com aqueles responsáveis pela coordenação executiva dos projetos de expansão e qualificação das infraestruturas, tendo por base as regras e incentivos que foram instituídos e aperfeiçoados durante o período.

Por mais trivial que seja essa constatação, é importante observar que os projetos de expansão viária serão então dependentes das iniciativas – projetos – tomadas pelos entes federados (e suas organizações) responsáveis pelas infraestruturas físicas pré-existentes ou então pela construção e gestão de novas vias de expansão das malhas viárias<sup>5</sup> e que a divisão de responsabilidades federativas em relação às diferentes malhas viárias é anterior ao arcabouço institucional construído a partir da CF de 1988. Essa situação guarda semelhança com a política de educação pública, em que houve a constituição de redes de ensino de responsabilidade de cada ente federado, anteriores aos processos de descentralização, em especial da educação infantil e básica. No capítulo 6, serão descritas as principais vias das malhas viárias da cidade

---

<sup>5</sup> As rodovias federais são classificadas e numeradas em BR(s), as estaduais em ERS(s) ou RS(s) e as municipais principais em Avenidas ou Ruas.

de Porto Alegre e sua Região Metropolitana, bem como a indicação das organizações responsáveis pela gestão das vias e das redes de transportes associadas.

Convém destacar, também de forma preliminar, que os avanços institucionais da política urbana verificados no Brasil a partir da década de 1980 contaram com forte influência de movimentos populares engajados pela reforma urbana. Para Avritzer (2010, p. 205),

o Estatuto da Cidade e os Planos Diretores Municipais são resultado do surgimento de um forte movimento pela reforma urbana no Brasil no começo da democratização do país. Esse movimento envolveu a formação do MNRU (Movimento Nacional da Reforma Urbana), a elaboração da emenda popular pela reforma urbana submetida à Assembleia Nacional Constituinte em 1987-1988 e uma batalha posterior de 13 anos, que levou à aprovação do Estatuto da Cidade (regulamentação dos artigos 182º e 183º da Constituição Federal de 1988). Esses são os resultados mais importantes da luta pela reforma urbana no Brasil, que conduziu à democratização das políticas urbanas no país e à geração de capacidade de regulação urbana nas grandes cidades brasileiras.

Recuando no tempo mais um pouco ainda, convém notar que o que é chamado atualmente de gestão ou governança metropolitana parte do reconhecimento das funções de interesse comum (aos municípios) de uma região metropolitana (RM), anteriormente reconhecidas na Constituição de 1967 e na Lei Complementar nº 14 de 1973, a saber: a) planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; b) saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; c) uso do solo metropolitano; d) transportes e sistema viário; e) produção e distribuição de gás combustível canalizado; f) aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, (BRASIL, 1973).

Dessa legislação ainda decorrem a implantação, nas Regiões Metropolitanas (RMs) instituídas nos anos 1970, como a de Porto Alegre, de um Conselho Deliberativo e outro Consultivo em cada uma das regiões metropolitanas em que o ente estadual figura como ente importante na coordenação desses conselhos e na elaboração dos instrumentos de planejamento propostos. Houve também o fomento à criação de órgãos estaduais de planejamento e gestão metropolitanos, em especial a gestão de sistema de transporte coletivo metropolitano.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º inscreve, entre os direitos sociais, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Ou seja, as políticas públicas tipicamente urbanas e metropolitanas, entre elas a do transporte, são

reconhecidas como direito social, assim como as políticas de saúde, educação ou assistência social, as políticas propriamente *com regulação federal ou sistêmicas*.

Entre os artigos 20º e 29º da nova CF é disposta a divisão entre os entes federados (União, estados e municípios) de competências e responsabilidades sobre serviços e políticas públicas das diferentes áreas (inclusive as consideradas políticas de desenvolvimento urbano), descritas nos artigos as de competência comum (art. 23º) e as competências concorrentes para legislar (art. 24), remanescentes e suplementares aos estados e municípios.

A partir da instituição de uma nova ordem legal urbana no Brasil, com a CF de 1988, há um papel relevante ao município como ente federativo para atuar na promoção das políticas de desenvolvimento urbano, no planejamento e ordenamento de uso e ocupação de seu território, desde o disposto no artigo 29º, VIII da CF de 1988, e na promoção de políticas públicas que propiciem o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e do bem-estar de seus habitantes, entre as quais as relacionadas aos direitos ao trabalho, à moradia, ao transporte e ao lazer.

Os artigos 182º e 183º são dedicados ao tema das políticas urbanas, em que o município aparece como principal responsável pela *execução* das políticas, condicionado por legislações específicas, divisão de papéis já destacada por Arretche (2012) em relação às políticas com *regulação federal*. Já no próprio artigo 21º da CF de 1988 fica explícita a competência da União para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (BRASIL, 2016). Ou seja, as políticas municipais urbanas não são “autônomas”, mesmo no novo ordenamento constitucional de 1988 que valoriza o município como ente federado. Não verificamos aqui uma separação de atribuições do tipo “dual”, mas sim uma separação de atribuições que leva à cooperação federativa, em especial entre a União (ou nível federal) e os municípios. Como em outras áreas de políticas públicas, a União iria aperfeiçoar o direcionamento dessas políticas no decorrer do período posterior a 1988, seja por legislações específicas, seja por instrumentos de incentivo ao investimento. Os Estatutos da Cidade (2012) e da Metrópole (2015), por exemplo, regulamentariam tais artigos constitucionais sobre políticas urbanas e metropolitanas.

Instrumento fundamental enunciado no artigo 182º da CF de 1988 para ordenação do uso do solo urbano é o Plano Diretor, obrigatório para municípios com população superior a vinte mil habitantes, em que a política de desenvolvimento urbano é expressa por lei específica, demarcando ou reservando as áreas de expansão viária, entre outras. Há instrumentos legais específicos para o gravame (ou diretrizes) que resultam em reserva de terrenos para expansão viária, ou seja, para indicar diretrizes no Plano Diretor em que sejam reservadas áreas para a

construção ou melhorias das malhas viárias, bem como realizar desapropriações ou remoções (de moradias ou de atividades econômicas) necessárias à implementação de projetos viários, conforme os casos.

Esse artigo da CF de 1988 também institucionaliza instrumentos para o município implementar as diretrizes do Plano Diretor, tais como o parcelamento compulsório, o imposto territorial progressivo ou a desapropriação de áreas como instrumentos para políticas de uso do solo urbano, em especial para a destinação de áreas para moradias ou preservação ambiental ou cultural (patrimônio histórico). As responsabilidades de execução das políticas urbanas colocam as prefeituras municipais como atores recorrentes e necessários aos arranjos de implementação de projetos de infraestrutura viária urbana e metropolitana, mesmo nos casos dos projetos de ampliação ou qualificação de vias federais ou estaduais coordenados por organizações federais ou estaduais, o que vai ocorrer efetivamente durante o período e na região estudados.

Uma inovação importante introduzida pela CF de 1988 foi a estadualização da atribuição de instituir as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e microrregiões, conforme disposto no artigo 25º, §3, “para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 2016). Essa estadualização, segundo Costa e Tsukumo (2013, p.15), “abriu caminho para a existência de um mosaico de arranjos institucionais estaduais para a gestão metropolitana e para um relativo esvaziamento desse tipo de regionalização”. A variedade de arranjos institucionais desenvolvidos a partir da estadualização da coordenação da gestão metropolitana após a CF de 1988 foi objeto de estudo comparado realizado pelo IPEA, publicado em três volumes organizados por Costa e Tsukumo (2013), intitulado *40 Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil* (2013), em que são analisados, segundo Costa,

um mosaico de experiências que convergem ao apresentar a fragilidade da gestão metropolitana no país, no momento em que o movimento expansivo da economia traz consigo um processo de reterritorialização dos espaços metropolitanos, marcado, antes, por sua fragmentação, que pela construção de um projeto de metrópole que favoreça a *democracia urbana*. (apud COSTA & TSUKUMO, 2013, p.12)

Mesmo com a variedade de arranjos de governança verificada no período pós CF de 1988, as funções e serviços de interesse comum – em especial das funções de uso do solo, transporte público/mobilidade urbana e saneamento básico – continuam sendo base para a gestão metropolitana no país. No capítulo 6, serão apresentados os principais aspectos da

governança metropolitana da RMPA durante o período pós CF de 1988 e as principais as ações de coordenação da gestão e planejamento de transporte com propostas de expansão viária, em especial o Plano de Integração de Transporte na RMPA – PITMurb, desenvolvido na primeira década do século XXI.

Convém destacar que a estadualização da autoridade de reconhecimento das áreas metropolitanas não retira, nem esvazia as responsabilidades e autoridade instituídas aos municípios como atores principais pela execução das políticas urbanas. Por exemplo, uma indicação ou proposta em instrumento de planejamento metropolitano para implantação de uma nova via de transporte fica na dependência do reconhecimento nos Planos Diretores municipais respectivos e na dependência da utilização de mecanismos disponíveis gerenciados pelas prefeituras municipais, tais como os gravames ou desapropriações (e remoções de moradias). Essa situação torna as prefeituras municipais atores necessários nos projetos de expansão viária, mesmo que seja de uma via estadual ou federal, e que os projetos sejam de coordenação estadual ou federal.

E mais: as fragilidades indicadas pela literatura em relação à pouca efetividade dos instrumentos de gestão metropolitana não serão resolvidas por legislação complementar no período, nem mesmo com a institucionalização do Estatuto da Metrópole (2015). Essa fragilidade relativa dos instrumentos de gestão metropolitana faz das prefeituras municipais atores necessários nos projetos de expansão de infraestrutura viária – “mais necessários ainda” do que os governos estaduais – apesar do protagonismo que a CF de 1988 confere aos estados federados pela estadualização na governança metropolitana.

As principais inovações legislativas em relação às políticas urbanas e metropolitanas no período posterior à CF de 1988 foram a Lei Federal de Desenvolvimento Urbano – Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), e a recente introdução do Estatuto da Metrópole (Lei Federal 13.089/2015). Das legislações sobre políticas urbanas específicas, como as que dizem respeito ao parcelamento do solo urbano, à habitação de interesse social, ao saneamento ambiental, ao tratamento de resíduos sólidos, destaca-se a lei que tratou da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal 12.587/2012).

No âmbito das organizações responsáveis pelo planejamento e execução das políticas de transporte, é necessário registrar que nos anos 1990 houve a extinção da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), que havia sucedido o Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (Geipot) nas funções executivas e coordenadoras de política nacional de transporte. Além da manutenção das funções executivas em relação à malha rodoviária federal pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), no Ministério

dos Transportes (que sucedeu o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER) e a criação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), em 2001, para regular as atividades de exploração das malhas rodoviária e ferroviária federais, que atua em processos de concessão ou privatização de vias. Para a gestão de ferrovias federais não concedidas, o governo federal manteve a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e a Empresa de Trens Urbanos Porto Alegre S. A. (para administrar a Linha 1 do metrô de Porto Alegre).

Convém destacar também o reconhecimento da necessidade de coordenação federal das políticas urbanas através da criação do Ministério das Cidades no ano de 2003, atualmente incorporado ao Ministério do Desenvolvimento Regional. Durante o período, a combinação das inovações legislativas com a nova coordenação executiva proporcionou condições para melhor coordenação do gerenciamento dos sistemas de transporte (municipais, metropolitanos, estaduais e federal) com a proposição de ampliação e qualificação das malhas viárias, realizadas em nível local e regional. É necessário, também, destacar a criação de espaços e instâncias participativas para o debate público sobre as políticas urbanas, a partir de iniciativas do Ministério das Cidades – as Conferências das Cidades. Realizadas as três primeiras em 2003, 2005 e 2007, trataram de diversos temas de políticas urbanas e instituíram uma estrutura de governança participativa e coordenação federativa, tendo como objetivo estratégico a constituição de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. Nessas primeiras edições foram realizadas mais de 3.000 etapas municipais e as etapas nacionais (finais) contaram também com milhares de representantes. Na terceira edição das Conferências das Cidades, foram aprovadas diretrizes para a construção da Política Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, precursora da legislação instituída em 2012<sup>6</sup>.

Na Lei Federal 12.587/2012 estão definidos e classificados os modos e serviços de transporte, além de exemplificadas infraestruturas de mobilidade urbana que compõem o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, tais como: a) vias e demais logradouros públicos, inclusive metro/ferrovias, hidrovias e ciclovias; b) estacionamentos; c) terminais, estações e demais conexões; d) pontos para embarque e desembarque de passageiros e cargas; e) sinalização viária e de trânsito; f) equipamentos e instalações; e g) instrumentos de controle, fiscalização, arrecadação de taxas e tarifas e difusão de informações. “Estas infraestruturas devem sempre estar inter-relacionadas com um planejamento sistêmico para que produzam benefícios efetivos e proporcionais aos recursos empregados, pois apenas aumentar o

---

<sup>6</sup> Conforme relatório disponível em: <http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/conferianacional.pdf> Acesso em: 3 nov 2019.

investimento em infraestrutura não garante a melhoria da mobilidade urbana” (MINISTÉRIO das Cidades, 2013, p.5). Essa lei define princípios, diretrizes e objetivos para que sejam observados pelos municípios em suas políticas e planejamentos, em consonância com os estados federados. Torna obrigatório algo (o alinhamento) que ocorria sem a obrigatoriedade “ou estava disposto em programas de financiamento ou repasse do Governo Federal para o setor” (MINISTÉRIO das Cidades, 2013, p.5)

Essa política é orientada pelos princípios da acessibilidade universal, da distribuição mais justa dos espaços urbanos, da prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado. Propugna, também, a necessária integração com as políticas de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos; a mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade; o incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes e a priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado. A lei também normatiza a regulação dos serviços, os direitos dos usuários, as atribuições dos entes federativos, o planejamento e a gestão dos sistemas de mobilidade urbana.

Ainda pela Lei Federal 12.587/2012, no seu artigo 16º, passa a ser atribuição da União fomentar a implantação de projetos de mobilidade urbana, bem como prestar assistência técnica e financeira aos demais entes federados, além da capacitação contínua, o apoio a ações coordenadas entre estados e municípios e a implementação de um sistema nacional de informações sobre mobilidade urbana. Como não há vinculação ou obrigatoriedade para as inversões em projetos de infraestrutura, a atribuição de financiar projetos é clara, mas não obrigatória, ou mesmo a forma de transferência que ocorre nas políticas de gestão tripartite, como no SUS ou SUAS, nossas referências de políticas com regulação federal.

O caráter eventual e não frequente que assume o financiamento dos projetos e/ou das operações de crédito correspondentes é fundamental para análise dos investimentos em infraestrutura viária urbana, como já apontava a Teoria dos Custos de Transação, revisada na seção 2 deste trabalho. Repetindo o que está lá destacado: “quanto menor for a repetição da transação, maior as desconfianças e maior o custo” (cf. NORTH, 2018, p.102-3). As interações entre as equipes dos entes subnacionais responsáveis por apresentar projetos e as que analisam os projetos para fins de financiamento ou inclusão nos programas com financiamento a fundo

perdido, por exemplo, podem até se repetir, mas não com a frequência que ocorre nas instâncias de gestão tripartite dos sistemas de saúde e assistência social, esse é o ponto.

Porém, a lei reconhece a fragilidade subnacional para financiar projetos de infraestrutura com recursos próprios dos entes subnacionais e consagra a necessidade de coordenação vertical entre os entes federados, bem como a integração entre a gestão dos sistemas de transporte, das malhas viárias e do planejamento de expansão e qualificação das infraestruturas, apontada como o principal motivo (a carência de coordenação) das dificuldades observadas na mobilidade nas regiões metropolitanas, conforme a cartilha oficial de difusão da lei editada pelo Ministério das Cidades (2013).

A fragilidade do financiamento aos investimentos nas políticas urbanas e metropolitanas é apontada por Maricato (2011), ao comentar sobre as dificuldades de ação cooperada no âmbito metropolitano em que

um complexo desenho federativo das competências relativas ao desenvolvimento urbano e metropolitano, que implicaria cooperações federal, estaduais e municipais, soma-se a inexistência de fontes perenes de investimento metropolitano. Aí está a impressionante condição dos transportes coletivos desprezados em razão da prioridade dada ao automóvel e às obras viárias.

Ainda sobre as limitações ao financiamento para projetos de infraestrutura urbana, convém destacar que os entes subnacionais são dependentes da supervisão direta do governo federal. A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 32º, deixa explícito que o Ministério da Fazenda “verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente” (BRASIL, 2000), inclusive na concessão de garantias ou aval para empréstimos junto a organismos internacionais. As operações de crédito são, em geral, necessárias ao financiamento de novas infraestruturas urbanas que não tem financiamento externo a fundo perdido (como nos casos dos projetos do PAC), em especial no caso dos governos estaduais após a renegociação das dívidas estaduais em 1997/98. Cada operação de crédito necessária ao financiamento de um projeto específico é minuciosamente avaliada pelos órgãos federais correspondentes (não somente os bancos financiadores como a Caixa ou o BNDES), pois a LRF dispõe que “o ente interessado formalizará seu pleito (de crédito) fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação” (BRASIL, 2000).

Nos casos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, houve desde os anos 1990 o desenvolvimento de equipes com capacidades específicas de formular e aprovar pleitos de operações de crédito e projetos junto às instâncias supervisoras do governo federal para aprovação final do Senado Federal, bem como das agências financiadoras, nacionais e internacionais. Essa obrigatoriedade de supervisão federal para o financiamento em cada projeto dos entes subnacionais confere uma diferença em relação ao financiamento das políticas sociais reguladas, já que há rodadas de negociações em cada caso de financiamento. Isso torna, em tese, mais especializadas e custosas essas operações em relação aos fluxos de transferências obrigatórias entre os entes federados, em casos como do SUS ou do Fundeb, exigindo capacidades específicas em elaboração e monitoramento de projetos e contratos de operação de crédito.

Na Política Nacional de Mobilidade Urbana destaca-se a exigência aos municípios com população superior a vinte mil habitantes de elaboração de planos municipais específicos de mobilidade urbana (Plano de Mobilidade Urbana), compatibilizados ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Nesses planos devem estar dispostos: a) os serviços de transporte público coletivo; a circulação viária; b) as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana; c) a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade; d) a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados; e) a operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária; f) os polos geradores de viagens; g) as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos; h) as áreas e horários de acesso e circulação restritos ou controlados; i) os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana. A implementação da elaboração de tais planos revelou-se tão difícil para prefeituras (mesmo a de Porto Alegre) que levou o governo federal ao estabelecimento de novos prazos para cumprimento dessa disposição.

Bem antes da instituição do Estatuto da Metrópole (2015), um importante instrumento foi definido em lei para melhor aplicação de ações consorciadas entre municípios brasileiros na execução de políticas e serviços públicos. Em 2005, a Lei Federal nº 11.107 instituiu um novo componente em termos de gestão metropolitana: o Consórcio Público (BRASIL, 2005). Essa nova modalidade de consórcio passou a permitir uma integração não só horizontal, mas também vertical entre os entes da federação. Aos consórcios pode ser transferida a gestão de serviços públicos a serem especificados em cada caso, inclusive realizar e supervisionar a concessão de serviços públicos. A União pode participar das novas pessoas jurídicas ou associações públicas, desde que os estados respectivos participem.

Segundo Lotta e Freitas (2019, p.210),

a lei (dos consórcios) foi proposta em consonância à ideia de um federalismo mais cooperativo, e buscava, para tanto, incentivar a criação de consórcios enquanto instrumentos de cooperação intermunicipal. A criação da lei tinha como objetivo diminuir a insegurança jurídica desta cooperação e instrumentalizar municípios a trabalharem conjuntamente a partir da construção de uma instituição típica para esta finalidade.

Embora a quantidade de experiências nos moldes desse arranjo institucional possa ser considerada significativa, o novo componente não foi capaz de preencher as carências em termos da institucionalidade do planejamento e da gestão metropolitanos e, conforme descrito adiante, não se apresentou relevante para os projetos de expansão viária analisados nesse estudo.

Já o Estatuto da Metrópole, instituído pela Lei n.13.089 de janeiro de 2015, buscou constituir o quadro institucional necessário à governabilidade das metrópoles, diante da fragmentação política desses territórios e de lacunas de legislações anteriores, em especial no Estatuto da Cidade (2001). Ele introduz mecanismos ou instrumentos de gestão metropolitana, em especial uma estrutura de “governança interfederativa própria” e a obrigatoriedade da elaboração e aprovação em lei estadual de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Apresenta também uma útil definição de metrópole como

o espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (BRASIL, 2015)

Cabe a esses PDUIs a definição, inclusive, de quais funções de interesse comum se referem. Ou seja, ao contrário da legislação do período anterior à CF de 1988, a própria definição das funções de interesse comum, objeto dos planos de desenvolvimento integrados de cada RM, torna-se de competência descentralizada aos entes subnacionais. Como até o presente momento não houve a elaboração e institucionalização de um Plano de Desenvolvimento Integrado da RMPA, conforme preconizado no Estatuto das Metrópoles, essas inovações deste Estatuto não serão consideradas relevantes para a análise dos projetos de expansão viária objeto do presente estudo, anteriores todos ao ano de 2015.

Já um conjunto importante de inovações legislativas diz respeito a instituição de regras de definição de relações contratuais entre entes públicos e privados para a realização de serviços

e também de programas de incentivo aos investimentos em infraestrutura instituídos no período pós CF de 1988. Marco referencial para os processos de contratação de elaboração de projetos e execução de obras e serviços de engenharia foi a Lei das Licitações e Contratos, a Lei nº 8.666, de 1993, aperfeiçoada durante todo período pós CF de 1988. A partir do artigo 175º da CF de 1988, foram instituídas legislações específicas que dotaram a administração pública (nos três níveis federados) de instrumentos com maior flexibilidade administrativa, a saber: a) a Lei 8.988/95 denominada Lei das Concessões e Permissão de Serviços Públicos; e b) a Lei 11.079/04, que se refere à possibilidade de concessões na modalidade especial, que são denominadas “Parceria Público-Privada” ou PPP.

Já em janeiro de 2005, foi criada a legislação específica no âmbito estadual do Rio Grande do Sul que, além de reforçar a legislação federal para o âmbito dos poderes estaduais, concebe programa específico para a realização de PPPs. Ainda no mesmo ano, o município de Porto Alegre elabora sua legislação específica que cria instituições (ou organizações) e programas voltados para a realização de PPPs, através da Lei nº 9.875, de 8 de dezembro de 2005. Até o momento presente, houve algumas atualizações legislativas e criação de órgãos especializados para a realização de concessões e PPPs, tanto no âmbito estadual como municipal. As estruturas de governança propostas e desenvolvidas nos três níveis federativos são semelhantes, com a presença de órgãos e burocracias especializados bem como comitês gestores de supervisão política e administrativa.

Essas legislações conferem regras e instrumentos básicos para a coordenação de agentes públicos e privados a que se refere o conceito de *arranjos híbridos*, proposto por Fiani (2013 e 2018) e examinado em seção anterior. A “Lei das Concessões” permite que o Estado conceda, diante licitação ao setor privado, um serviço prestado previamente por ele que demonstre capacidade para seu desempenho (incluindo investimentos), por sua conta e risco e por prazo determinado. A Lei das PPPs, por exemplo, acrescenta à *concessão patrocinada* (em que o parceiro privado pode ser remunerado tanto por tarifa cobrada dos usuários finais quanto por contraprestação do setor público) a concessão administrativa, em a empresa recebe também contraprestação pecuniária direta da administração pública para a gestão de bens e serviços que podem envolver a necessidade de investimentos em infraestruturas, como rodovias ou vias de trens urbanos, por exemplo.

Teoricamente, uma concessão ou PPP poderia trazer maior eficiência de parceiros privados para o desenvolvimento de etapas específicas (como elaboração de projetos ou execução de serviços de engenharia) que no caso de escolha da modalidade obras públicas demandaria contratos específicos, além de proporcionar soluções de financiamento adicionais

aos tesouros públicos. Seria interessante, em tese, para aplicação em situações de restrição fiscal, como é a do governo estadual do Rio Grande do Sul ao longo do período pós CF de 1988.

Em ambos casos – concessão ou PPP – por meio de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), a autoridade pública manifesta seu interesse em receber estudos de viabilidade, levantamentos, investigações, dados, informações técnicas, projetos ou pareceres de interessados em projetos de parcerias público-privadas, nas modalidades patrocinada e administrativa, de concessão comum e de permissão. Para efeitos desse estudo, serão nomeadas como “obras públicas” aqueles projetos em que a organização que coordena a execução dos investimentos contrata agentes privados para execução de serviços determinados independente de fluxo de rendas advindas de tarifas, por exemplo, e como “concessões e PPPs” as formas em que os entes estatais buscam estimular os investimentos privados e valer-se das capacidades de gestão das empresas privadas, e, com isso, onerar em menor grau os recursos dos tesouros públicos (nacional, estadual ou municipal).

Marco relevante para o estímulo aos investimentos em infraestrutura no Brasil no período entre 2007 e 2014 foi a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pelo governo federal em 2007, através do Decreto nº 6.025 de janeiro de 2007. Com objetivos estratégicos de impulsionar o emprego e o próprio crescimento da economia nacional, o PAC, no sentido estrito, é a montagem e a implementação de carteiras de projetos de investimento em infraestrutura, com forte destaque para o aumento do investimento e a melhoria do gasto público. Complementarmente, também contemplava incentivos com vistas ao investimento privado.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) trouxe efetiva priorização para a seleção e implementação de carteiras de investimentos em infraestrutura em várias áreas, inclusive nas áreas social e urbana entre os anos 2007 e, pelo menos, 2014 (com projetos sendo implementados ainda em 2019), bem como inovações institucionais destinadas a facilitar a implementação dos investimentos. Em 2012, foi lançado o Programa de Investimentos em Logística (PIL), posteriormente integrado ao sistema de gestão e monitoramento dos PACs, abrangendo investimentos (especialmente por concessões) nas áreas de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos. Conforme destacado pela própria página eletrônica<sup>7</sup> de apresentação do programa,

em 2011, o PAC entrou na sua segunda fase (PAC 2), com o mesmo pensamento estratégico, aprimorados pelos anos de experiência da fase

---

<sup>7</sup> Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>. Acesso em: 17 ago 2019.

anterior, mais recursos e mais parcerias com estados e municípios, para a execução de obras estruturantes que possam melhorar a qualidade de vida nas cidades brasileiras. Neste novo período, se destaca como um programa consolidado, com uma carteira de cerca de 37 mil empreendimentos e volume de investimentos expressivo.

No PAC 2, houve a expansão qualitativa da carteira de investimentos, expressa em novas denominações de PACs específicos. No limite, os diversos setores de políticas públicas atuaram para terem os “seus” PACs. São exemplos o PAC Cidade Melhor, o PAC Comunidade Cidadã, o PAC Minha Casa Minha Vida, o PAC Água e Luz para Todos, o PAC Transportes e o PAC Energia, com um montante estimado de R\$ 955 bilhões entre 2011 e 2014. Destaca-se a criação do PAC Mobilidade - Grandes Cidades e do PAC 50 ou Pacto pela Mobilidade, destinados a financiar projetos de expansão de infraestrutura viária urbana e metropolitana. Conforme Pires (2015, p.177))

o PAC 1 (2007- 2010) fez os investimentos públicos dobrarem, passando de 1,62% do produto interno bruto (PIB), em 2006, para 3,27% do PIB, em 2010, totalizando R\$ 619 bilhões – sua previsão inicial era de R\$ 503,9 bilhões (Brasil, 2007a). O PAC 2 (2011-2014), por sua vez, ultrapassou o valor de R\$ 1 trilhão (em dezembro de 2014), ampliando em 72% o volume de investimentos realizados com o PAC 1, provocando impactos expressivos no nível de emprego e na renda dos trabalhadores.

Entre os PACs 1 e 2, o governo federal lançou programa de estímulo às melhorias urbanas necessárias à realização de grandes eventos, como a Copa do Mundo Fifa 2014. Para os entes subnacionais, são todas oportunidades de apresentação de projetos junto ao governo federal, com o oferecimento de fontes de financiamento, inclusive a fundo perdido. Com os PACs, o governo federal assume uma função que será também consagrada na Política Nacional de Mobilidade Urbana: a de financiar ou garantir financiamento a projetos de expansão viária urbana e metropolitana, em especial os empreendimentos de iniciativa de municípios e/ou Estados federados. Como veremos adiante, estes programas foram fundamentais para a proposição de vários dos projetos apresentados no período e analisados nesse estudo.

Para tornar mais efetivos processos de descentralização federativa no âmbito dos PACs, segundo Lotta e Freitas (2019, p.211),

a partir da Medida Provisória (MP) nº 397/2007, a Presidência – com proposta e apoio da SAF – driblou as regras da LRF ao permitir que municípios e estados pudessem participar do PAC, política federal prioritária. Definiu-se, assim, que os recursos financeiros transferidos para a execução de ações do PAC são “transferências obrigatórias”, retirando-as das exigências da LRF e

permitindo que estados e municípios recebam os recursos mesmo não estando com obrigações fiscais adequadas.

Driblar, aqui, tem o sentido de realizar o objetivo de garantir o acesso a recursos do orçamento federal sem revogar a Lei de Responsabilidade Fiscal. Com efetiva priorização orçamentária dos projetos incluídos nos PACs, pelo menos até o ano de 2014, houve um estímulo adicional à apresentação de projetos pelos entes subnacionais junto aos PACs.

Do ponto de vista da gestão, o PAC instituiu um sofisticado sistema de seleção de projetos, monitoramento e gestão, buscando tanto processos eficazes de coordenação horizontal no governo federal, bem como vertical, nos casos em que os projetos eram descentralizados do ponto de vista federativo. No PAC 2, a atuação da Caixa Federal, não somente no financiamento, mas no monitoramento descentralizado dos projetos, se destaca. Como já referido, os entes subnacionais foram os agentes de implementação importantes no PAC, com expressiva alocação de recursos do orçamento fiscal destinados para os estados e os municípios, incluindo investimentos na infraestrutura urbana e logísticas. A essas alocações devem ser somadas as autorizações para operações de crédito externo aos municípios e estados federados, característica que já era notada no período anterior ao PAC.

Entre as inovações verificadas no período de existência dos PAC, segundo Cardoso Jr. e Navarro (2018), destacam-se alguns instrumentos, como a criação do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), pela Lei 12.462/2011 de projetos associados ao PAC, bem como de grandes eventos, como a Copa do Mundo 2014 ou os Jogos Olímpicos. É uma forma especial de licitação em que se torna possível a contratação integral das etapas das obras, serviços e instalações necessárias, mantendo-se a necessidade de projetos básicos aprovados pela autoridade competente. Essa integração de etapas guarda semelhança com formas mais flexíveis de contratação (ou delegação) já citadas, como concessões e PPPs, simplificando a relação entre os atores de coordenação do projeto (estatais) e os atores privados responsáveis pela execução das etapas do projeto de investimento. Segundo Cardoso Jr. e Navarro, o RDC levou a uma redução média do prazo da fase externa das licitações de aproximadamente 50%, com “mais 80 licitações lançadas por estados e municípios em contratos com a Caixa Econômica Federal (Caixa), nas áreas de educação, habitação, saneamento, mobilidade urbana e turismo” (2018, p.72).

Além do RDC, destacam-se, ainda segundo Cardoso Jr. e Navarro (2018), inovações institucionais em outros aspectos que condicionam as transações necessárias à coordenação dos projetos em infraestrutura – tais como o aperfeiçoamento da legislação de licenciamento

ambiental, através da Lei Complementar nº 140/2011 –, integração do monitoramento com os órgãos de controle (diminuindo as paralisações de obras devido a irregularidades detectadas), criação de empresas e carreiras associadas à coordenação de projetos, marcos legais setoriais (como o já citado da mobilidade urbana), e também inovações de facilitação tributária e fiscal.

A distinção já referida entre obras públicas e concessões/PPPs é adotada na descrição da inflexão das estratégias empregadas em períodos recentes pelo governo federal e expressas nos PACs. Segundo Orair (2018), a dinâmica do investimento público foi influenciada menos pela questão orçamentária e mais pelas amarras institucionais, como problemas de gestão do governo ou questões ambientais e judiciais. “É notório que o marco institucional impõe grandes obstáculos, sobretudo após a desarticulação das estruturas que deram suporte aos investimentos no período desenvolvimentista” (ORAIR, 2018, p.173). O autor indica o período correspondente ao chamado PAC 1 como o de maior investimento público em infraestrutura desde os anos 1990, e superior, inclusive, aos períodos subsequentes. Este é o período em que há grande ampliação dos investimentos públicos em todos os setores da administração pública, seja no governo central, seja nos estados, municípios e nas empresas estatais.

No período subsequente, correspondente ao chamado PAC 2 (anos entre 2011 e 2015) há uma inflexão negativa nos investimentos públicos, em que, na hipótese apresentada por Orair (2018, p.175)), houve uma reorientação estratégica no sentido

de enfrentamento baseada principalmente em estímulos como subsídios, desonerações, reduções de tarifas e um plano de concessões em infraestrutura, prevendo maior presença do setor privado. O pressuposto básico da estratégia era que os investimentos privados reagiriam mais rapidamente do que os investimentos públicos.

Essa reorientação explicaria parcialmente a queda da taxa de investimentos públicos em relação ao período do PAC 1, pois a tentativa foi de compor as alternativas estratégicas no sentido de manter ou até ampliar os investimentos globais, estratégia central dos PACs para promoção do crescimento econômico em padrões sustentáveis.

Assim, o período 2006-2010 seria mais caracterizado pelo estímulo ao investimento público através de obras públicas, sejam realizadas por organizações da administração direta, fundacional ou autárquica, sejam por empresas estatais, descentralizadas, para entes subnacionais ou não. Já o período posterior a 2010 foi caracterizado, adicionalmente, por mais incentivos às concessões e PPPs, não somente por restrições fiscais, mas por incorporação de estratégias de estímulo ao investimento privado também nos investimentos em infraestrutura,

sendo que no segundo período do PAC, o chamado PAC II, houve também maiores estímulos à descentralização federativa dos projetos de infraestrutura.

A partir do ano de 2015, a economia brasileira apresenta inflexões importantes do ponto de vista do produto, emprego e renda, com expressiva repercussão nos limites disponíveis para as despesas discricionárias, em especial os para os investimentos em infraestrutura. A implicação foi a reversão da participação federal nos incentivos direto via financiamentos colocados nos programas das carteiras do PAC II, em especial no ano de 2016, pela contenção fiscal com objetivo de minimizar os *déficits* primários fiscais.

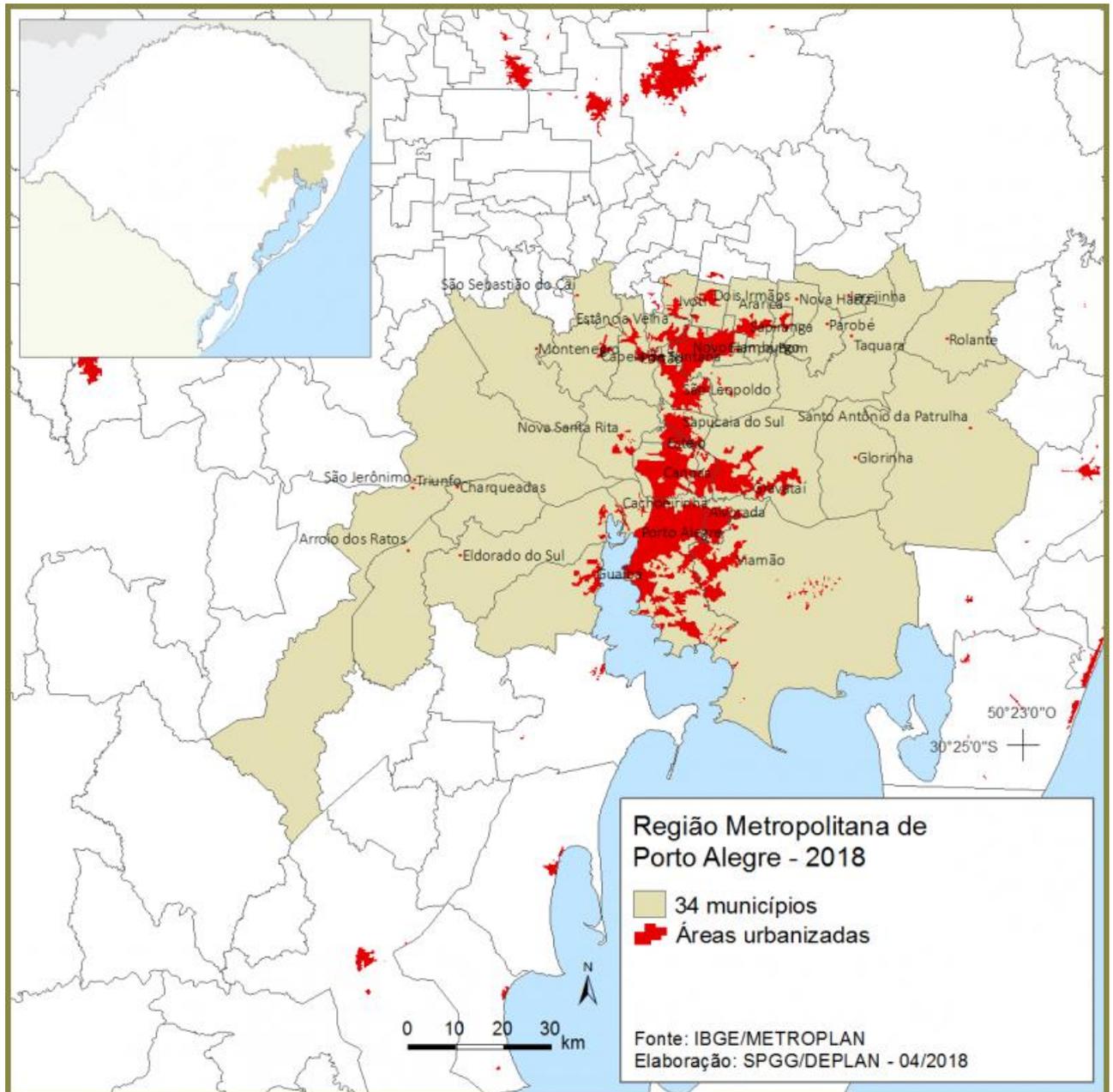
Dada a relevância dos PACs no incentivo aos investimentos em infraestrutura, também em infraestruturas viárias urbanas, pode-se definir o longo período posterior à CF de 1988 em três momentos: um anterior ao PAC, que corresponderia a uma fase de *descentralização autonomista*, como denominado por Lotta e Oliveira (2019, p.441), e duas outras fases correspondentes aos PAC 1 e 2, sendo a segunda mais descentralizadora – tanto do ponto de vista federativo quanto administrativo – do que a primeira.

## **6 PORTO ALEGRE E SUA REGIÃO METROPOLITANA: EVOLUÇÃO HISTÓRICA, ESTRUTURA VIÁRIA PRINCIPAL E GOVERNANÇA PÚBLICA**

Porto Alegre é uma das cidades brasileiras em torno da qual se constituiu um processo de metropolização durante o século XX, em especial a partir da década de 1960. A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) é um dos principais centros da rede urbana brasileira, desempenhando importante papel no desenvolvimento da Região Sul do Brasil e do estado do Rio Grande do Sul em particular. Desde os anos 1960 e de sua institucionalização em 1973, pela Lei Complementar nº 14/73, conforme Alonso (2008), a Área Metropolitana de Porto Alegre é descrita como “dois grandes conjuntos territoriais, que têm o eixo da BR-116 entre Novo Hamburgo e Porto Alegre como fator fundamental de unidade. O primeiro conjunto, comandado por Porto Alegre (...). O segundo conjunto, controlado por São Leopoldo e Novo Hamburgo (...)” (ALONSO, 2008, p.13), apresentados na Figura 2.

Em suas origens históricas, os dois núcleos urbanos principais de RMPA são frutos de processos de colonização do que se tornaria o extremo meridional do Brasil. O primeiro, de iniciativa ainda de Portugal, a colonização açoriana que deu origem a Porto Alegre e outros núcleos próximos, e o segundo, de iniciativa da monarquia brasileira, a colonização de origem germânica a partir de 1824, no núcleo desenvolvido em torno de São Leopoldo e Novo Hamburgo, ao norte. No primeiro momento, as ligações davam-se em grande parte por via fluvial, já que Porto Alegre situa-se na confluência de quatro rios, entre os quais o Rio dos Sinos – cujo vale abrigou as primeiras colônias de origem alemã, ao norte do núcleo original de Porto Alegre. Porto Alegre abrigaria um porto e um mercado público de grande importância regional no século XIX e início do século XX.

Figura 2 – Região Metropolitana de Porto Alegre – municípios e mancha urbana



Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/regiao-metropolitana-de-porto-alegre-rmpa>

Importantes infraestruturas e serviços de transporte foram implantadas a partir do século XIX, principalmente por concessão de serviços a organizações privadas, conforme orientação nacional, note-se. A primeira ferrovia do Rio Grande do Sul foi construída na década de 1870, ligando justamente os dois núcleos da futura metrópole (mesmo que a hegemonia econômica e política locais fossem de grupos ligados ao charque e pecuária), constituindo-se em fator de dinamismo no escoamento dos produtos das colônias – que, por sua vez, contribuíram para a

diversificação econômica do Estado e com um processo de industrialização ocorrido no início do século XX<sup>8</sup>.

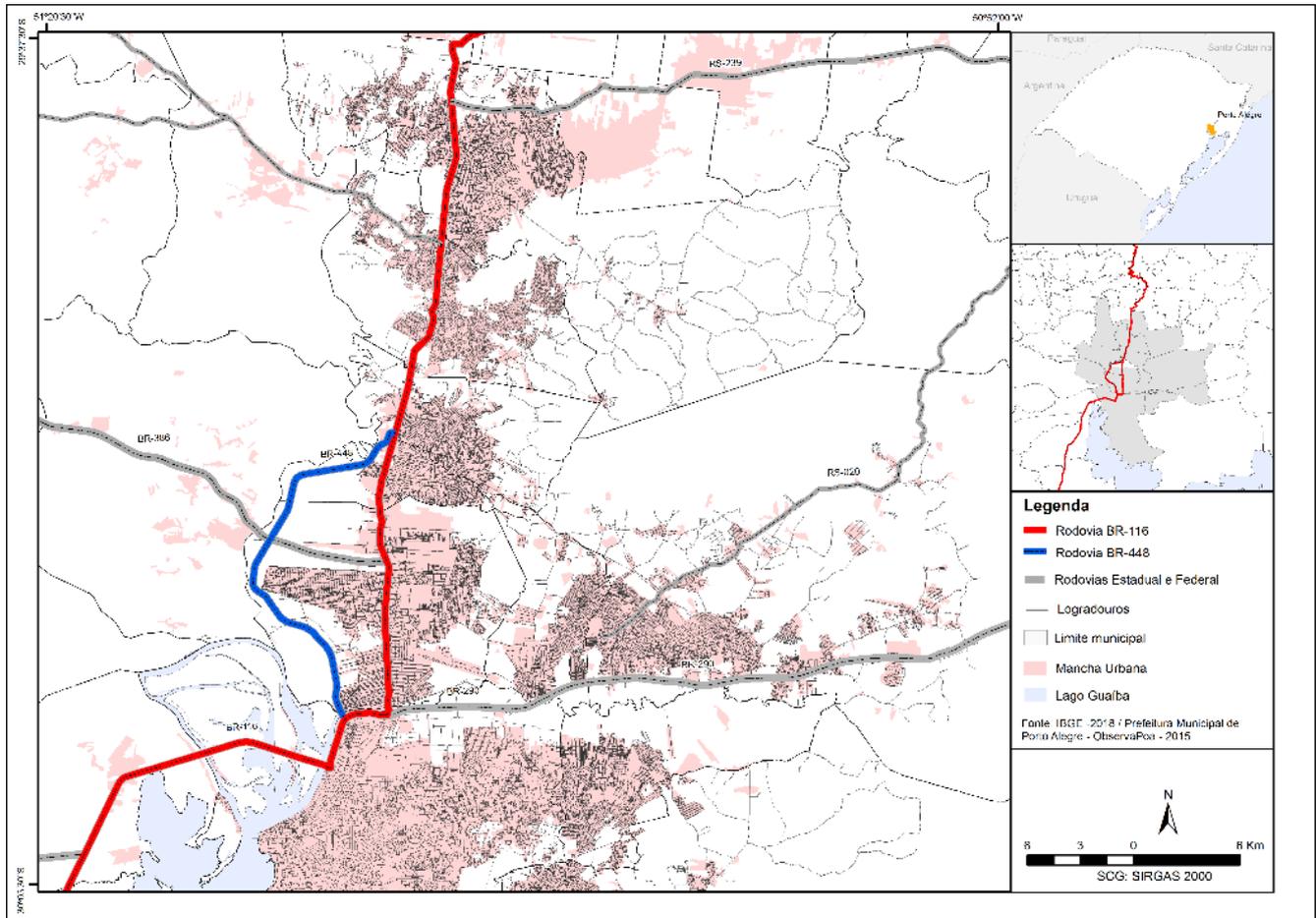
Como curiosidade, cabe salientar que a implantação das ferrovias no Brasil foi realizada por empresas privadas no que se poderia chamar modernamente de *arranjos institucionais híbridos*, através de contratos entre os poderes públicos e os operadores e construtores das linhas férreas, via de regra constituídos por empresas estrangeiras. Os diferentes contratos com concessionários desta ferrovia Porto Alegre-Novo Hamburgo foram administrados até 1920, quando houve a encampação dos serviços por parte do governo provincial em acordo com o governo central, após várias crises na sustentabilidade financeira dos contratos, processo descrito entre outros por Axt (2016). A empresa estadual formada pela estatização da ferrovia seria um dos embriões da futura Rede Ferroviária Federal S.A., empresa estatal federal atuante durante o século XX e extinta nos anos 1990/2000.

A ligação através da qual se consolida o principal eixo de concentração urbana da futura RMPA – o trecho da rodovia federal BR-116 – aproveitou-se da ligação ferroviária e foi construído e duplicado em meados do século passado. Houve também o desenvolvimento de malhas viárias de âmbito local e metropolitano (com destacada malha de rodovias estaduais) em um conjunto de vias radiais (como as RS-020, 030 ou 040) e perimetrais ou longitudinais, como a RS-118. Nos anos 1970, destaca-se a construção da BR-290, trecho conhecido como *Freeway*, que constitui o principal eixo longitudinal leste-oeste, tendo a ponte sobre o Guaíba (construída pelo governo estadual nos anos 1950) como elemento de ligação com os municípios a oeste de Porto Alegre. Atualmente, está em fase de implementação uma segunda ponte sobre o Guaíba, executada como obra pública pelo DNIT. Essa segunda ligação integrará um conjunto de vias federais já concedido pela ANTT. A Figura 3 apresenta o eixo norte da Região Metropolitana de Porto Alegre.

---

<sup>8</sup> Há farta literatura sobre os períodos históricos de formação do Rio Grande do Sul moderno, em que se destacam: TARGA, L. R. A formação social e territorial sul-rio-grandense na longa duração e a identidade regional. In: CONCEIÇÃO, Octávio A. C. et al. (org.). *O ambiente regional*. v.1. Porto Alegre: FEE, 2010. Coleção Três décadas de economia gaúcha; e HERRLEIN Jr., R. A transição capitalista no Rio Grande do Sul, 1889-1930: uma nova interpretação. *Economia e Sociedade*, Campinas, v.13, n.1, p.175-207, jan/jun 2004.

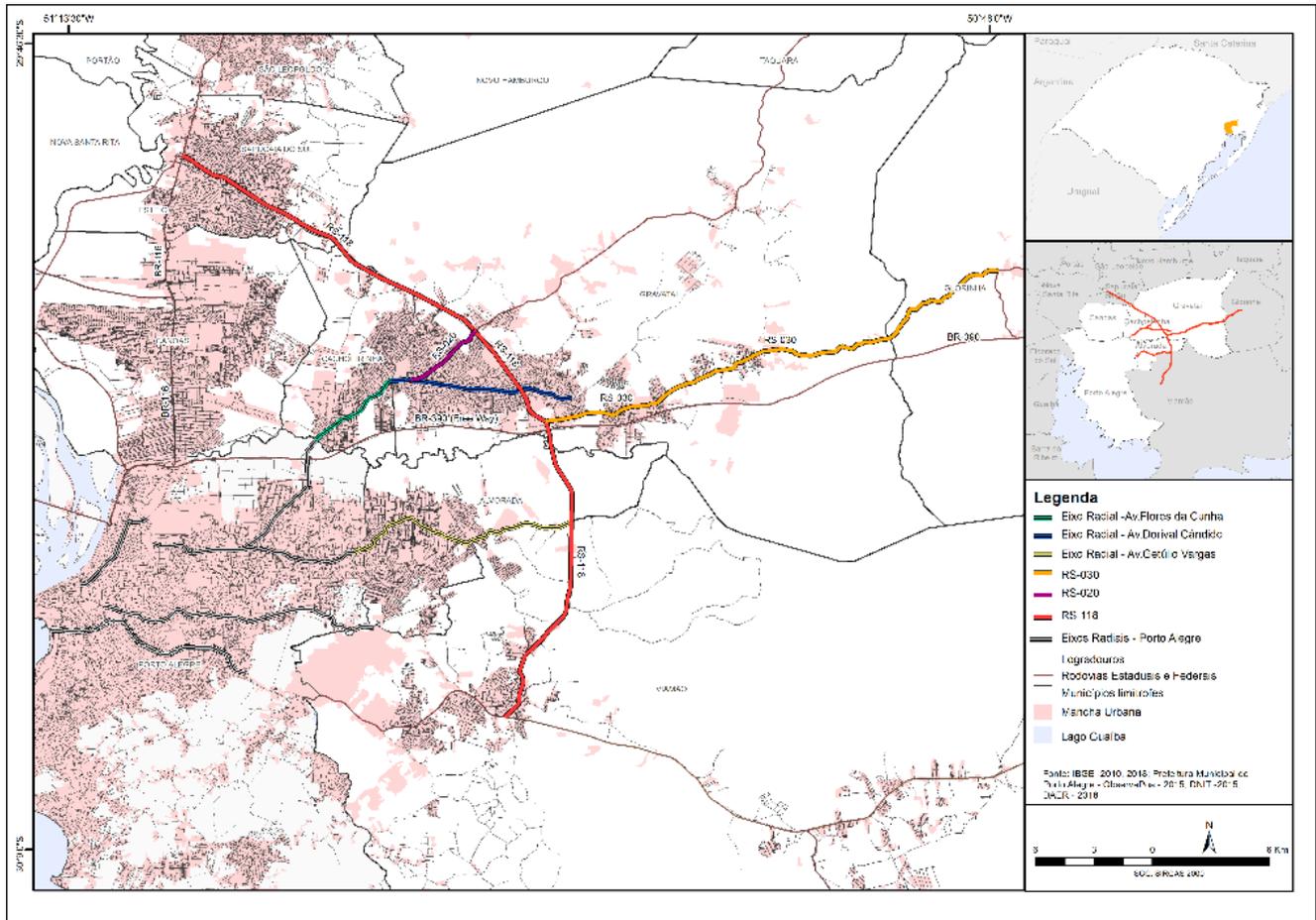
Figura 3 – Eixo Norte da RMPA – principais rodovias e malhas viárias urbanas



Fonte: mapa elaborado por Luciana Mieres.

Os processos de aglomeração urbana deram-se principalmente em torno desse eixo norte principal – Porto Alegre-São Leopoldo/Novo Hamburgo ou da BR-116 –, mas também ao longo de vias radiais que ligavam o centro de Porto Alegre aos municípios mais populosos, que, em alguns casos com concentração industrial (como Canoas, Cachoeirinha, Sapucaia do Sul ou Gravataí) e terciária enquanto outros tornaram-se “cidades-dormitório” (como Alvorada, a nordeste de Porto Alegre ou Viamão, à leste da capital. A Figura 4 traz essas principais vias radiais e perimetral. A RMPA recebeu grandes estruturas que consolidaram a morfologia metropolitana como a Refinaria de Petróleo Alberto Pasqualini (Canoas), a Companhia Siderúrgica Riograndense (Sapucaia do Sul) e o Polo Petroquímico (Triunfo), este situado à oeste da região. Já nos anos 1990, a General Motors localizou uma unidade fabril em Gravataí.

Figura 4 – RMPA - Eixo norte - principais vias radiais e perimetral (RS-118)



Fonte: mapa elaborado por Luciana Mieres.

Pode-se afirmar que o processo de metropolização da RMPA constituiu-se ainda sob a égide do modelo fordista de desenvolvimento, com marcante presença do transporte rodoviário, individual por automóveis e coletivo em redes de transporte de ônibus. A RMPA, hoje, apresenta uma morfologia dispersa, multicêntrica, segundo Fedozzi e Soares (2015), em que a indústria já não é mais o único motor econômico e a economia de serviços é fortemente dominante, tanto na composição do Produto Interno Bruto (PIB) como na composição da força de trabalho. Como resultado de diferentes processos, temos uma grande diversidade social na RMPA – além de marcante segregação socioespacial – característica comum aos grandes centros urbanos brasileiros. Para esses autores, “uma nova economia metropolitana vem se constituindo, especialmente no núcleo da metrópole: os serviços avançados têm uma grande importância na economia de Porto Alegre, além da nova economia industrial advinda das empresas de alta tecnologia” (FEDOZZI & SOARES, 2016, p.184). A cidade de Porto Alegre – com aproximadamente 35% de uma população regional de cerca de 4 milhões de habitantes

– concentra as “atividades do terciário moderno e avançado que foi se consolidando simultaneamente ao processo paulatino e progressivo de desindustrialização relativa que remonta aos finais dos anos 1970” (FEDOZZI & SOARES, 2015, p.36).

O processo de desindustrialização relativa de Porto Alegre já havia sido percebido e analisado desde meados da década de 1980 por Alonso e Bandeira (1988). Entre as causas desse processo estariam “a elevação de custos derivada da aglomeração excessiva, ambos decorrentes do adensamento de atividades e de população numa área restrita” (ALONSO & BANDEIRA, 1988, p.9), no caso na zona norte da capital em direção à Canoas, ao longo do eixo norte ou da BR-116 da RMPA. As “deseconomias” de aglomeração eram percebidas claramente nos frequentes congestionamentos de tráfego, com elevação dos custos de transporte, o que, aliado a novas boas condições de infraestrutura em outros municípios da RMPA (e mesmo em direção a Caxias do Sul), deslocou a preferência das localizações industriais.

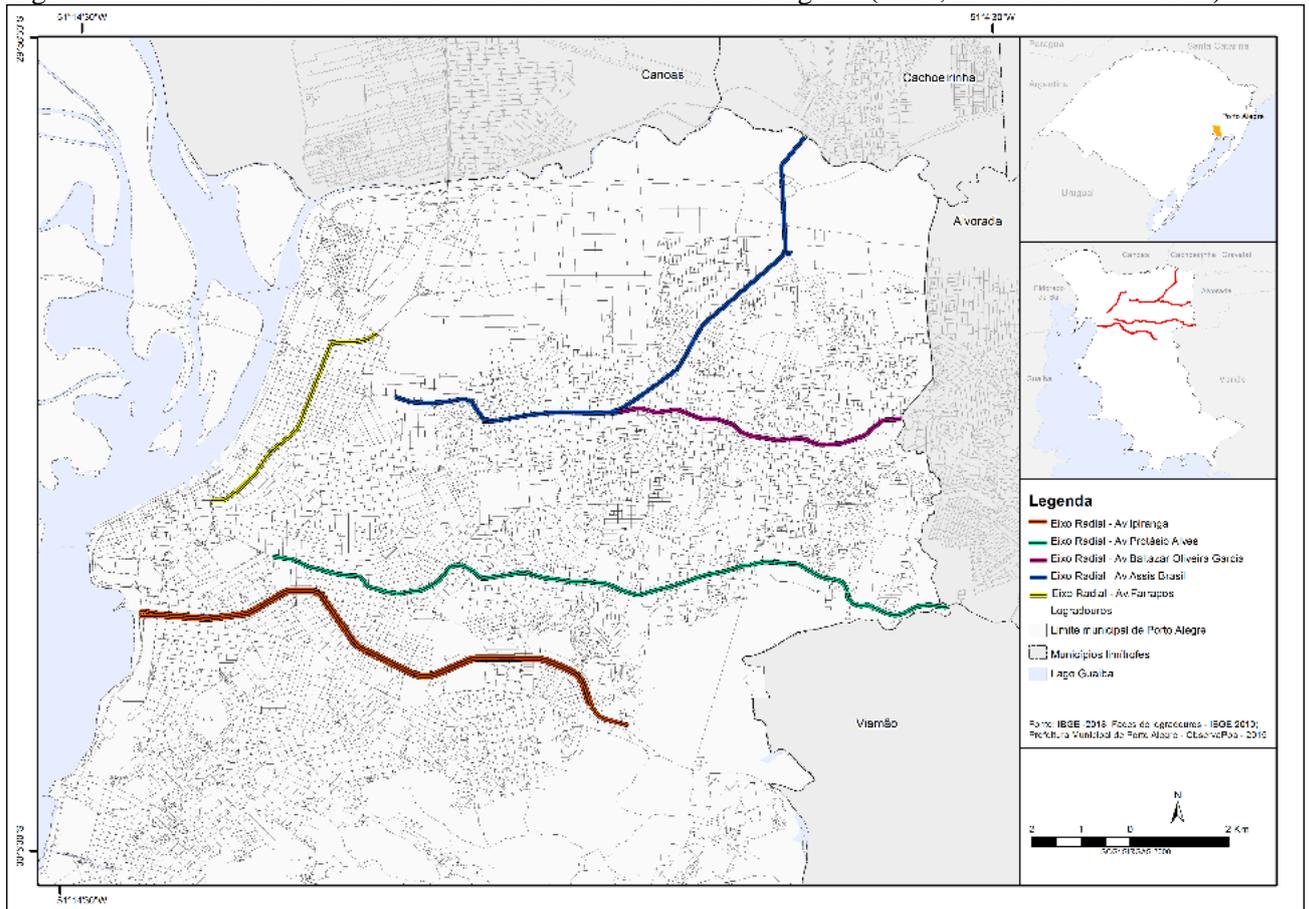
De fundamental importância para o presente estudo é a implantação da Linha 1 do Metrô de Porto Alegre, conhecida popularmente com o nome que aparecia no planejamento de transporte dos anos 1970, e que também batizou a empresa estatal federal criada para implantação e gestão do projeto: “Trensurb”. O traçado aproveitou o leito da antiga ferrovia (Porto Alegre-Novo Hamburgo, no eixo norte) e ela foi implantada em três etapas. A primeira até Sapucaia do Sul em 1985 e a segunda até São Leopoldo, inaugurada já em 1997. A terceira etapa aparecerá entre os projetos analisado no próximo capítulo como “Linha 1 do Metrô de Porto Alegre – extensão”, que corresponde à ligação entre São Leopoldo e Novo Hamburgo, concluída em 2014. A gestão desta linha e coordenação da implantação é de responsabilidade da Empresa de Trens Urbanos S.A. – Trensurb, empresa estatal federal. Deve-se destacar que a implementação do Trensurb correspondeu a uma cláusula de convênio em que o governo estadual não implementaria rodovia alguma que retirasse passageiros do trem, ou seja, “proibindo, por um prazo de 20 anos, a implantação de um eixo concorrente com a linha do trem, ou seja, em grande parte da BR-116” (METROPLAN, 2000, p.21).

Mesmo com o processo de desindustrialização relativa, Porto Alegre continua como polo de atração de deslocamentos, por concentrar atividades e empregos na RMPA, com cerca de 70% dos empregos na primeira década dos anos 2000, conforme estudos para o *Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana (PITMurb)*, publicado em 2009, apresentado por Araújo (2017). Essa concentração indica que há, no início do século XX, deslocamentos significativos de tipo pendular entre a capital e, principalmente, as cidades situadas a nordeste, e também norte e leste.

Porto Alegre também mantinha, conforme os levantamentos do PITMurb, o maior Índice de Mobilidade da região, de 1,63 viagens por habitante por dia. Em seguida, aparecem Novo Hamburgo (1,31), Esteio (1,27), São Leopoldo (1,25) e Canoas (1,16), o que confirma correlação com a renda. Os IMs mais baixos foram registrados em Eldorado do Sul (0,37), Viamão (0,61) e Alvorada (0,63). (ARAÚJO, 2017, p.38).

A metrópole, cujo núcleo urbano principal desde suas origens concentrava funções de capital, passou nas últimas cinco décadas por processos de aglomeração e desconcentração espacial verificados em muitas cidades e metrópoles no país e no contexto internacional. Por sua vez, a malha viária da cidade estruturou-se em função de avenidas radiais que ligam o centro da capital aos bairros e, por extensão, aos municípios da RMPA. A qualificação destas avenidas radiais – tanto as da cidade Porto Alegre quanto as de âmbito metropolitano – foi objeto de diversos projetos de investimentos ao longo do tempo, desde a implantação das próprias vias (como a Av. Farrapos, ao norte, ainda nos anos 1940, com 30 metros de largura) como a implantação de corredores de ônibus nos anos 1970. No sentido nordeste, destacam-se vias como a Av. Assis Brasil e Av. Baltazar de Oliveira Garcia e, a leste, as Av. Protásio Alves e Av. Ipiranga, conforme representado na Figura 5. No período estudado, o posterior à CF de 1988, vários dos projetos de investimentos viários dizem respeito à qualificação das vias radiais (urbanas e metropolitanas), na melhoria do fluxo de veículos, em especial os dos sistemas de transporte coletivo.

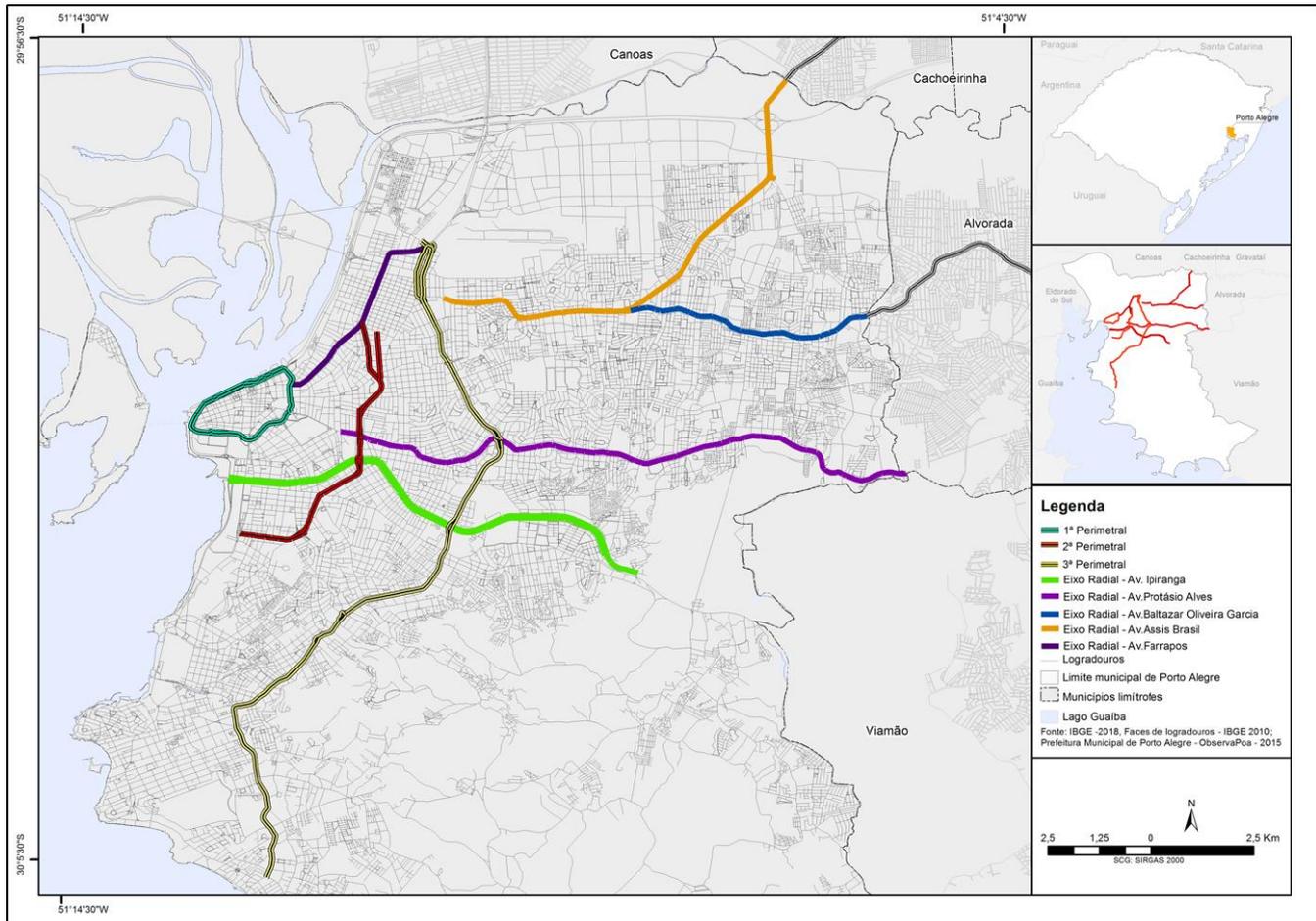
Figura 5 – Eixos radiais da cidade de Porto Alegre (norte, nordeste e leste)



Fonte: mapa elaborado por Luciana Mieres.

O processo de descentralização espacial da cidade de Porto Alegre foi também induzido por uma proposta formulada ainda nos anos 1950, referendada no início dos anos 1960, gravada no Plano Diretor do município e executada a partir dos anos 1970. Trata-se da implantação de vias perimetrais ao centro histórico, ligando as diversas vias radiais já implementadas em meados do século “como se fossem cordas de sustentação de um leque aberto a partir do núcleo central da cidade de Porto Alegre”, conforme descrito pelo arquiteto Newton Burmeister, um dos entrevistados da pesquisa, e apresentado na Figura 6 a seguir.

Figura 6 – Vias radiais e perimetrais de Porto Alegre



Fonte: mapa elaborado por Luciana Mieres.

As vias perimetrais urbanas e metropolitanas tem o objetivo de ligar os bairros ou municípios sem a necessidade do movimento pendular ao centro de Porto Alegre. Esse também é um dos principais objetivos das propostas de expansão e qualificação viárias formuladas: possibilitar fluxos de veículos entre os bairros e municípios de maneira a retirar a sobrecarga em relação ao centro de Porto Alegre. As duas primeiras perimetrais foram implementadas na década de 1970 e antes do período estudado. Já a Terceira Perimetral é um dos principais projetos de expansão e qualificação viária implementado no período posterior a 1988.

Em resumo, os principais problemas de mobilidade considerados para efeitos de seleção dos projetos analisados neste estudo, são: a) saturação do eixo norte (Porto Alegre-Novo Hamburgo), estruturado pela BR-166 e pela Linha 1 do Metrô de Porto Alegre; b) demasiada concentração de deslocamentos em torno do centro de Porto Alegre, seja pelas limitações das vias radiais (urbanas e metropolitanas) seja pela deficiente ligação entre elas (as vias perimetrais). Outros problemas de mobilidade, como os ligados ao eixo leste-oeste (estruturado

pela BR-290 – Freeway, incluindo ligação sobre o Guaíba) não serão destacados para efeitos de seleção de projetos para este estudo.

Para melhor caracterização dos atores vinculados ao ente municipal selecionado para o estudo – a Prefeitura Municipal de Porto Alegre – convém destacar que a cidade apresentou, durante o século XX, processos de planejamento urbano e de sua estrutura viária em particular. Conforme Albano (2016, p.137), “Porto Alegre, com um histórico de tradição no processo de planejamento urbano tem, desde 1959, planos diretores definidos por legislações específicas que, uma após a outra, foram ganhando maior abrangência e complexidade em conteúdo e intenções”. A proposta de 1959 foi institucionalizada pela Lei Municipal 2330 de 1961, aperfeiçoada nos anos seguintes até atingir o conjunto do território, no 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, em 1979. Para a autora, o plano permanece “vivo”, sofrendo alterações tanto por demandas externas quanto por sugestões da própria equipe responsável pela gestão do plano: a Secretaria do Planejamento Municipal (SPM).

Nos anos 1990, o Plano Diretor é reformulado e ampliado a partir de processo de planejamento estratégico participativo iniciado em 1993, em que os Congressos da Cidade indicavam diretrizes e propostas, entre diversos temas, para a reformulação do Plano Diretor, procurando articular com planos setoriais e novas formas de relacionamento entre a prefeitura e a sociedade civil, tais como o processo de Orçamento Participativo. Entre as várias inovações, destaca-se, para fins deste estudo, a principal diretriz urbanística demandada, a de indução à policentralidade urbana (cidade mais descentralizada), com uma maior miscigenação de atividades em toda cidade e também com o debate sobre a proposta de implementação da chamada Terceira Perimetral, já prevista em planos anteriores.

A Prefeitura Municipal conta, desde meados do século passado, antes mesmo da institucionalização da Região Metropolitana, com burocracias e organizações especializadas na gestão e planejamento territorial da cidade, bem como da gestão da estrutura viária e dos sistemas de transporte e circulação. Haveria ainda, durante o período posterior à CF de 1988, a criação de organizações especializadas voltadas à gestão de projetos de expansão viária e melhorias urbanas, ou seja, da constituição de *centros estratégicos* para a implementação de projetos de infraestrutura viária urbana, presentes nos projetos selecionados e apresentados no terceiro capítulo, em especial para a implementação dos projetos da Terceira Perimetral e das iniciativas tomadas a partir da definição de Porto Alegre como uma das cidades-sede da Copa do Mundo Fifa 2014, em 2007.

Já no âmbito metropolitano, a institucionalização inicia-se a partir da percepção do processo de metropolização nos anos 1960, segundo Alonso (2008), e pelas diretivas indicadas

pela Constituição Federal de 1967. O Grupo Executivo da Região Metropolitana de Porto Alegre (GERM), criado por iniciativa dos municípios da região em 1979, oferecia suporte técnico aos debates do Conselho Metropolitano de Municípios (CMM), composto por 14 municípios e elaborou o primeiro instrumento de planejamento, o Plano de Desenvolvimento Metropolitano elaborado entre 1971 e 1973, a partir da formação de equipe técnica, de ações consertadas com o governo federal e com convênio de assistência técnica com a República Federal da Alemanha.

Como já referido, a RMPA foi criada por Lei Federal em 1973 e,

no caso da RMPA, a LC 14/73 reconheceu e incorporou a configuração espacial adotada pelo CMM/GERM, constituída por 14 municípios, para a qual já existia até um Plano de Desenvolvimento Metropolitano, com diretrizes para o território, sistema viário, áreas industriais e saneamento básico, entre outros temas. (ALONSO, 2008, p.17).

Nesse contexto, em 1975, foi criada a Fundação Metropolitana de Planejamento Territorial (Metroplan), como órgão de apoio técnico ao Conselho Deliberativo da RMPA, com a atribuição de realizar a programação e a execução de projetos e serviços de interesse comum da RMPA.

Assim como nas outras RM institucionalizadas em 1973, foram criados um Conselho Deliberativo e outro Consultivo da RMPA, com destaque para a importância do governo estadual e da Metroplan na execução de planos e formação de sistemas de gestão relativos a serviços específicos, como o sistema de transportes coletivos metropolitanos. Além do já mencionado Plano de Desenvolvimento Integrado da região, foi elaborado o Plano Diretor de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Porto Alegre – Plamet – de 1976, formulado em conjunto entre o então órgão executivo de transportes do governo federal – a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos, que sucedeu o Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (Geipot) – e a Metroplan. Este plano vai ser a origem de algumas propostas de expansão viária que viriam a se tornar projetos nas décadas seguintes, como a já referida Linha 1 do Metrô de Porto Alegre (Trensurb) e obras viárias em consonância com o Plano Diretor de Porto Alegre, em especial as que aumentassem a capacidade dos corredores de ônibus (pelas radiais) e a implementação das vias perimetrais. Também é dessa época a proposta de uma rodovia a leste da BR-116 para desafogar o eixo norte, que se tornaria o projeto da RS-010, que é um dos projetos selecionados para estudo.

No período posterior à CF de 1988, a atuação do governo estadual destaca-se tanto pela gestão do sistema metropolitano de transporte coletivo (com linhas de abrangência

metropolitana) como pelo empreendimento de projetos de expansão viária, como os Projetos Avenida do Trabalhador, Linha Rápida e dois conjuntos de propostas junto a programas do PAC 2. Para isso irá contar, além da Metroplan, com setor especializado em captação de recursos e assistência técnica em projetos de maior vulto junto à Secretaria de Planejamento (que assume várias denominações ao longo do tempo).

A Metroplan também seria coordenadora, já nos anos 2000, de um estudo e um novo Plano Integrado de Mobilidade e Transporte Urbano (PITMurb) da RMPA, que foi construído a partir de Protocolo de Integração Institucional, firmado em 2003 pela União Federal, o estado do RS e o município de Porto Alegre, de acordo de cooperação técnica celebrado entre a Trensurb, Metroplan e a Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC) do município de Porto Alegre e de contratação de consultoria especializada.

Produziu-se um estudo e propostas para integração de sistemas multimodais (rodoviário, ferroviário e hidroviário), com algumas propostas de novas ou melhores infraestruturas, tanto a rede estrutural sobre pneus com novos corredores e melhorias viárias em Porto Alegre e RMPA ou a proposta de uma nova Perimetral Metropolitana, bem como sobre trilhos, com 49,7 km de Metrô Leve (subterrâneo e elevado) e Expansão da Linha 1 do Trem Metropolitano (elevado). Essas propostas foram transformadas em projetos nos anos seguintes à conclusão do PITMurb, em 2009, conforme será analisado no próximo capítulo.

Em avaliação sobre o planejamento metropolitano no período posterior à CF de 1988, Alonso (2011) avaliou que pouco foi efetivado (até então). “

O pouco que havia sido acumulado nesse campo pelo Grupo Executivo da Região Metropolitana (GERM), que originou a Metroplan, foi abandonado. Durante todo esse tempo, o único regramento em vigor foram os Planos Diretores das principais cidades da RMPA, os Comitês de Bacias e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), além da Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre (Granpal), instituições importantes, mas insuficientes para dar conta da complexa globalidade da RMPA. (ALONSO, 2011, p.1)

Já Carrion e Martins (2016, p.837), em projeto de avaliação da governança metropolitana realizado pelo IPEA e já citado, enfatizam que

o exame das condições institucionais da RM indicava a falta de uma institucionalidade metropolitana efetiva como um dos principais obstáculos para o desenvolvimento da região, dado que a ordem jurídico-institucional vigente se tornara insuficiente para expressar de forma adequada as mudanças na ordem urbano-territorial.

Se o modelo de gestão vigente no período anterior à CF de 1988 poderia ser caracterizado como de gestão tecnoburocrática e vertical, ele permitiu a estruturação e o fortalecimento dos órgãos de planejamento metropolitanos estaduais que, “respaldados por uma estrutura institucional e por recursos federais implementaram vários projetos em setores de infraestrutura básica como saneamento e transportes” (ARRETCHE, 1996, apud CARRION & MARTINS, 2016, p.838).

Em avaliação sobre a evolução da governança metropolitana na RMPA, Carrion e Martins destacam que “foram atribuídas à Metroplan prerrogativas do planejamento e da gestão do Sistema de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (SETM)” (2016, p.838) e que mesmo assim, a partir de 2010, houve esforços para construção de um novo arranjo de gestão para essa governança a partir de debates no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social estadual (CDES-RS). Isso culminou na criação do Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM) e do Gabinete de Governança Metropolitano (GGM) da RM de Porto Alegre, regulamentados em 2012, com representantes dos municípios, estaduais e da sociedade civil.

Um dos pontos frágeis do novo arranjo foi que

os entraves à gestão metropolitana se encontravam na falta de um órgão metropolitano executivo, já que, ao longo dos anos, o órgão metropolitano estadual recebeu atribuições regionais e se encontrava enfraquecido institucionalmente para dar conta dos problemas metropolitanos, necessitando de uma reestruturação. (CARRION & MARTINS, 2016, p.842)

Ressalte-se que a própria atribuição constitucional de estadualização do reconhecimento de Regiões Metropolitanas, a Metroplan viu aumentada em muito a abrangência regional de suas responsabilidades, enquanto suas capacidades técnico-operacionais próprias foram sendo diminuídas no tempo.

Em trabalho de avaliação da governança metropolitana no Brasil realizado pelo IPEA em 2013, já referido, houve a criação de elementos de comparação do grau de institucionalização das RMs brasileiras de forma comparada. Porto Alegre registrou, segundo a avaliação apresentada por Carrion e Martins (2016), menos da metade da pontuação de uma governança considerada ideal para a realização do estudo, situação frequente entre as RMs selecionadas, mesmo considerando as formas de articulação mencionadas, como as do CDM, ou dos Coredes, ou das associações de municípios como a Granpal. “A falta de uma governabilidade plena sobre a área metropolitana provoca impasses entre os entes federados e demais articulações, que tendem a se manter centradas nos aspectos que possuem autonomia para decidir” (CARRION & MARTINS, 2016, p.845).

Porém, ao invés da reestruturação proposta pelos avaliadores (CARRION & MARTINS, 2016) em 2013, houve um processo contrário marcado pela Lei nº 14.982, de janeiro, que autoriza a extinção de fundações de direito privado da Administração Pública Indireta do Estado do Rio Grande do Sul, entre elas a Metroplan (e também a Fundação de Economia e Estatística, FEE), alegadamente por razões de ordem fiscais, ou seja, para conter a expansão de gastos correntes. As extinções previstas nesta lei não se efetivaram por completo, como pretendido pelo governo, e foram parcialmente revertidas a partir de 2019. Porém, mesmo sem uma avaliação disponível das capacidades de tipo técnico-operacional necessárias para um eventual projeto de investimento em infraestrutura, é razoável esperar que a Metroplan apresente menores capacidades – em especial em termos de profissionais habilitados contratados com vinculação estável – do que em outros momentos de sua trajetória, tanto para as atividades relativas ao planejamento territorial quanto à coordenação de projetos de investimentos em infraestrutura, apesar do que está previsto no Estatuto da Metrópole (2015), já referido na seção anterior. Uma avaliação das capacidades disponíveis para a implementação de eventuais projetos de infraestrutura descentralizados é uma possibilidade interessante para possíveis novas investigações.

## **7 PROJETOS RECENTES DE EXPANSÃO DE INFRAESTRUTURA VIÁRIA URBANA EM PORTO ALEGRE E SUA REGIÃO METROPOLITANA**

No período posterior à CF de 1988, houve vários projetos de expansão viária em Porto Alegre e na RMPA, de iniciativa dos governos gestores da complexa malha viária já construída desde o século XIX, ou seja, pelas prefeituras municipais responsáveis por malhas urbanas, pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul e também pelo Governo Federal. Nos limitamos aqui a descrever e analisar projetos selecionados entre os propostos pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre e pelos governos estadual e federal na RMPA no período posterior à CF de 1988.

Os projetos selecionados são, em ordem cronológica: a) Avenida do Trabalhador; b) Terceira Perimetral de Porto Alegre; c) Linha Rápida; d) RS-010 – Rodovia do Progresso; e) BR-448 – Rodovia do Parque; f) RS-118 – Duplicação; g) - Expansão da Linha 1 do Metrô; h) Metrô de Porto Alegre – Linha 2; i) Obras da Copa 2014; j) PAC Mobilidade (propostas do governo do estado), k) PAC 50 (Pacto Mobilidade) – (propostas do governo do estado). Já de forma preliminar pode-se afirmar que essa lista mostra um conjunto de iniciativas significativo, revelando um ativismo no setor neste período.

Os projetos são apresentados a seguir a partir da periodização adotada por Oliveira e Lotta (2019, p.442) em que, nas políticas em que há responsabilidades compartilhadas ou divididas entre os entes federados, podem ser divididos em duas fases: uma primeira fase denominada “descentralização autonomista” e uma segunda fase que pode ser descrita como “descentralização dirigida ou regulada”, com instituição de regras e instrumentos, inclusive financiamento e pactuação federativa. Dadas a importância e diferenças entre os dois momentos do PAC – sendo o segundo momento o de maiores estímulos a projetos descentralizados – os projetos estão divididos em três períodos: o primeiro (da CF de 1988 até o PAC 1), caracterizado por legislações nacionais ainda incompletas e pouca atuação federal (seja na execução seja no financiamento de projetos); uma segunda correspondente ao PAC 1 (2007 a 2010), em que há maior ativismo federal, tanto na execução de projetos quanto no financiamento, e um terceiro período a partir do PAC 2 (2010), que englobaria os estímulos maiores ao protagonismo dos entes subnacionais, tanto nos estímulos proporcionados pela Copa do Mundo Fifa 2014 como nos PACs específicos (PAC Mobilidade ou PAC 50).

Cada projeto é apresentado procurando destacar as origens das propostas (planejamento e seleção), seus objetivos e metas e a implementação (destacando os instrumentos escolhidos e a estratégia dos atores), tendo em vista as características dos centros estratégicos ou coordenadores executivos, bem como das etapas de obtenção de financiamentos, de elaboração

dos projetos de engenharia, de desapropriações e/ou remoções e de execução dos projetos de engenharia, conforme os casos. Há a indicação de pontos críticos ou fatais, na busca de fatores críticos de sucesso (ou insucesso), também conforme os casos. Ao final de cada grupo de projetos, relativos a cada período, faz-se um apanhado das características principais dos projetos em relação aos fatores críticos para a formulação e implementação dos projetos. Ao final do capítulo há uma discussão sobre a periodização proposta frente aos resultados verificados quanto à implementação dos projetos de investimentos.

## **7.1 Período de descentralização “autonomista” (da CF de 1988 ao PAC 1)**

### **7.1.1 Projeto Avenida do Trabalhador**

#### a) Objetivos/metas:

A via do Trabalhador é um conjunto de ruas e avenidas que liga o bairro Restinga, na zona sul de Porto Alegre, ao bairro Mathias Velho, em Canoas, passando por Viamão, Alvorada e Cachoeirinha, de forma perimetral em relação ao centro da capital, Porto Alegre. O projeto propôs não somente melhoramentos na infraestrutura rodoviária, mas nos serviços de transporte coletivo associados e equipamentos específicos, como as paradas de ônibus. O serviço de transporte metropolitano de ônibus é concedido pelo poder público estadual e gerenciado pela Metroplan.

#### b) Implementação do projeto:

O projeto Avenida do Trabalhador teve a Metroplan como centro estratégico, como órgão coordenador da elaboração e execução dos projetos. Em sua primeira e mais importante etapa do ponto de vista dos investimentos, o projeto ocorreu na gestão do governador Alceu Collares (1991-1994), sendo a proposta original executada parcialmente. Dos cerca de 58 km de melhorias de infraestrutura inicialmente propostos, houve a realização de melhorias nas vias que ligam a Restinga (na zona sul) à zona leste de Porto Alegre. Na Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa de 1994<sup>9</sup> há o relato de conclusão de projetos de engenharia e de conclusão de execução (obras diretas) de 5,8 km da Estrada da Costa Gama, ligando a zona sul à zona leste, que integra a Via do Trabalhador. Aparentemente, o projeto foi financiado com recursos do Tesouro estadual, pois não é citada captação de recursos externos.

---

<sup>9</sup> As Mensagem dos Governadores à Assembleia Legislativa do RS estão disponíveis em: <https://planejamento.rs.gov.br/doi-memoria-do-planejamento-estadual>. Acessado para verificação em 02/12/2013

Ainda em 1994, o governo estadual concedeu a operação da linha metropolitana, denominada TM 1, a um consórcio de empresas que operavam na região, ainda em operação, o Consórcio Metropolitano de Transporte da Grande Porto Alegre. A linha TM 1 opera atualmente, 25 anos depois de implantada, ligando o bairro Restinga, em Porto Alegre, ao bairro Matias Velho, em Canoas, por vias urbanas de Porto Alegre, Viamão, Alvorada, Cachoeirinha e Canoas, administrada por um consórcio de operadoras privadas, o Consórcio Metropolitano de Transportes. No ano 2000 houve a integração com outras linhas metropolitanas. O fato do projeto ter sido parcialmente implementado pode ser visto como um mérito pelo que foi realizado, mesmo que de maneira limitada.

Pela leitura das Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa (Rio Grande do Sul, 2019) dos anos 1994 e 1995, observa-se que não há maior destaque para o projeto, ou seja, não se constituiria como parte da agenda prioritária do núcleo de governo, mesmo considerando-se a importância da RMPA em suas densidades populacional e econômica. Porém, a Avenida do Trabalhador constitui-se em exemplo de iniciativa de âmbito estadual conferida a partir das responsabilidades e competências atribuídas ao governo estadual na gestão metropolitana, em especial na política de transportes, desde pelo menos os anos 1970, reforçadas pelas disposições constitucionais de 1988/89, através das Constituições Federal e Estadual.

c) Quadro resumo:

Nome do projeto	Avenida do Trabalhador
Financiamento	Sem indicação de ser fator restritivo, nem financiamento via operação de crédito.
Elaboração de projetos	Sim (parcial).
Execução de projetos	Parcial.
Licenciamentos	Sim.
Controle externo	Não.
Conflitos externos (remoções/desapropriações)	Não.
Desalinhamento político	Não, pelo menos dentro da gestão de Alceu Collares. Não foi continuado posteriormente.
Centralidade política	Não.
Situação	Execução parcial – alargamento e melhorias na Estrada da Costa Gama e paradas de ônibus. Não continuado na gestão posterior.

Fonte: elaboração própria.

### 7.1.2 Projeto Linha Rápida

#### a) Objetivos/metapas:

Ampliação (alargamentos) e qualificação de vias radiais para implantação de corredores de ônibus e estações de transbordo, para melhor integração do transporte coletivo, em dois eixos: ao norte integra Porto Alegre com Cachoeirinha e Gravataí e a nordeste com Alvorada e Viamão (eixo nordeste). Os projetos tinham como objetivo principal o de reduzir o congestionamento do eixo radial constituído pela Avenida Assis Brasil e prolongamentos, que concentrava, na época, cerca de 53% da demanda de veículos, via a implantação de corredores de faixas exclusivas para ônibus, que serviriam também para reorganizar e agilizar o fluxo de veículos, diminuindo o tempo de deslocamento e o custo da passagem para o usuário.

Em sua concepção original, em 1995/1996, o projeto Linha Rápida contemplava a implantação de 33 quilômetros de corredores com faixas exclusivas, 56 estações, sete terminais de integração, 22 quilômetros de malha viária de apoio, iluminação pública, sinalização, drenagem, arborização e paisagismo, renovação da frota, bilhetagem automática, sinalização, controles, desapropriações e outros serviços complementares.

#### b) Implementação do projeto:

A partir de carta-consulta aprovada pelo BNDES em 1996, foi constituída equipe especialmente dedicada à coordenação do projeto, formada por técnicos do governo estadual (recrutados em vários órgãos, como a Metroplan e a Secretaria de Obras) e também profissionais contratados de forma temporária, denominado Grupo Executivo de Gerenciamento do Projeto e vinculado à Secretaria de Coordenação e Planejamento em 1997. Este formato continuou nos governos seguintes como Centro Estratégico do projeto, o que revela o não desalinhamento entre gestões diferentes e politicamente rivais, como foram as candidaturas de Antônio Britto (PMDB) e Olívio Dutra (PT)<sup>10</sup>.

Como a proposta é de qualificação dos eixos radiais a nordeste desde Porto Alegre a municípios da RMPA, a Metroplan tem papel destacado no projeto, como já tivera na elaboração do planejamento e seleção dos projetos e também pela função de gerenciamento do transporte coletivo metropolitano. Do ponto de vista do financiamento, houve captação de recursos junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com o

---

<sup>10</sup> A polarização entre os dois grupos políticos que governaram no período foi tema de tese de FILOMENA, C. L. Agente político, articulação e políticas públicas: o antagonismo posicional na política do Rio Grande do Sul (1995-2002). Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/117552/000967312.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 3 nov 2019.

financiamento da ordem de 35 milhões de reais, de um total de cerca de 105 milhões de dólares. Os recursos também se destinavam à elaboração de projetos e consultoria, inclusive de desenvolvimento institucional. Nessa estimativa global do projeto, estavam incluídas também as contribuições ou parceria das empresas concessionárias do transporte metropolitano, em especial no investimento para renovação da frota.

O estabelecimento de relacionamentos com órgãos financiadores e de assistência técnica foi qualificado no governo estadual durante na gestão Antônio Britto (1995/1998), pela busca também de financiamentos junto a organismos internacionais como o Banco Mundial (Bird) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Foi criado um Departamento de Projeto Especiais junto à Secretaria de Planejamento (na época Secretaria de Coordenação e Planejamento), desenvolvendo capacidades de captar recursos financeiros e também de assistência técnica para elaboração e execução de projetos, inclusive em aspectos institucionais. Essa estrutura denomina-se atualmente como Departamento de Captação de Recursos (Decap/Seplag).

Os financiamentos captados então foram dirigidos a programas considerados prioritários, tais como o Pró-Guaíba, o Pró-Rural ou os programas de manutenção de rodovias ou de “Corredores de Transporte”, ou ainda financiamento junto ao BIRD para reformas do aparelho de estado em âmbito estadual, incluindo reforma patrimonial e de racionalização da administração pública, em linha com reformas do aparelho do estado em nível federal.

O Projeto Linha Rápida contratou e supervisionou a elaboração dos projetos de engenharia propostos, como para os trechos das Avenidas Sertório, Baltazar de Oliveira Garcia, em Porto Alegre, e da Av. Presidente Vargas, em Cachoeirinha, e Av. Assis Brasil (Porto Alegre) e Av. Gal Flores da Cunha (Cachoeirinha) e Dorival de Oliveira e Anápio Gomes, em Gravataí. Em 1998, foi concluída a elaboração de projetos, incluindo os de engenharia em 5 lotes, com projetos arquitetônicos para 5 estações, nas radiais dos eixos norte e nordeste, aspecto positivo destacado por uma das profissionais entrevistada, Margareth Vasata<sup>11</sup>, engenheira dos quadros do governo estadual integrante do projeto e atuante também no Decap/Seplag. As vias radiais estão em destaque nas Figuras 4 e 5, apresentadas na seção anterior.

Em 1999 (já na gestão do governador Olívio Dutra), o projeto Linha Rápida foi ampliado para abranger obras de arte, malha viária de apoio e corredores. Durante a gestão do governador Olívio Dutra (1999-2002) o projeto não somente foi mantido como foi

---

<sup>11</sup> Todos os profissionais entrevistados encontram-se qualificados em Anexo 1.

implementado (mesmo que parcialmente) com elaboração de vários projetos de engenharia, bem como executadas e concluídas obras como o Terminal Metropolitano Mauá e as pontes sobre o rio Gravataí e sobre o arroio Feijó, bem como melhorias na malha viária em Alvorada. Em dezembro de 2004, o governador Germano Rigotto entregou o Terminal Triângulo da Assis Brasil, obra integrante do Projeto Linha Rápida, que envolveu investimento de R\$ 6,1 milhões.

c) Quadro resumo:

Nome do projeto	Linha Rápida
Financiamento	Externo – BNDES. Sem indicação de ser fator restritivo.
Elaboração de projetos	Sim.
Execução de projetos	Parcial.
Licenciamentos	Sem problemas.
Controle externo	Sem problemas.
Conflitos externos (remoções/desapropriações)	Sim. Indicado como fator responsável pela não execução parcial do projeto.
Desalinhamento político	Não. Iniciado na gestão Antônio Britto (PMDB) e continuado nas gestões Olívio Dutra (PT) e Germano Rigotto (PMDB).
Centralidade política	Não.
Situação	Execução parcial – alargamento e melhorias na Av. Baltazar de Oliveira Garcia, duas pontes e uma estação de transbordo (Mauá), em Porto Alegre.

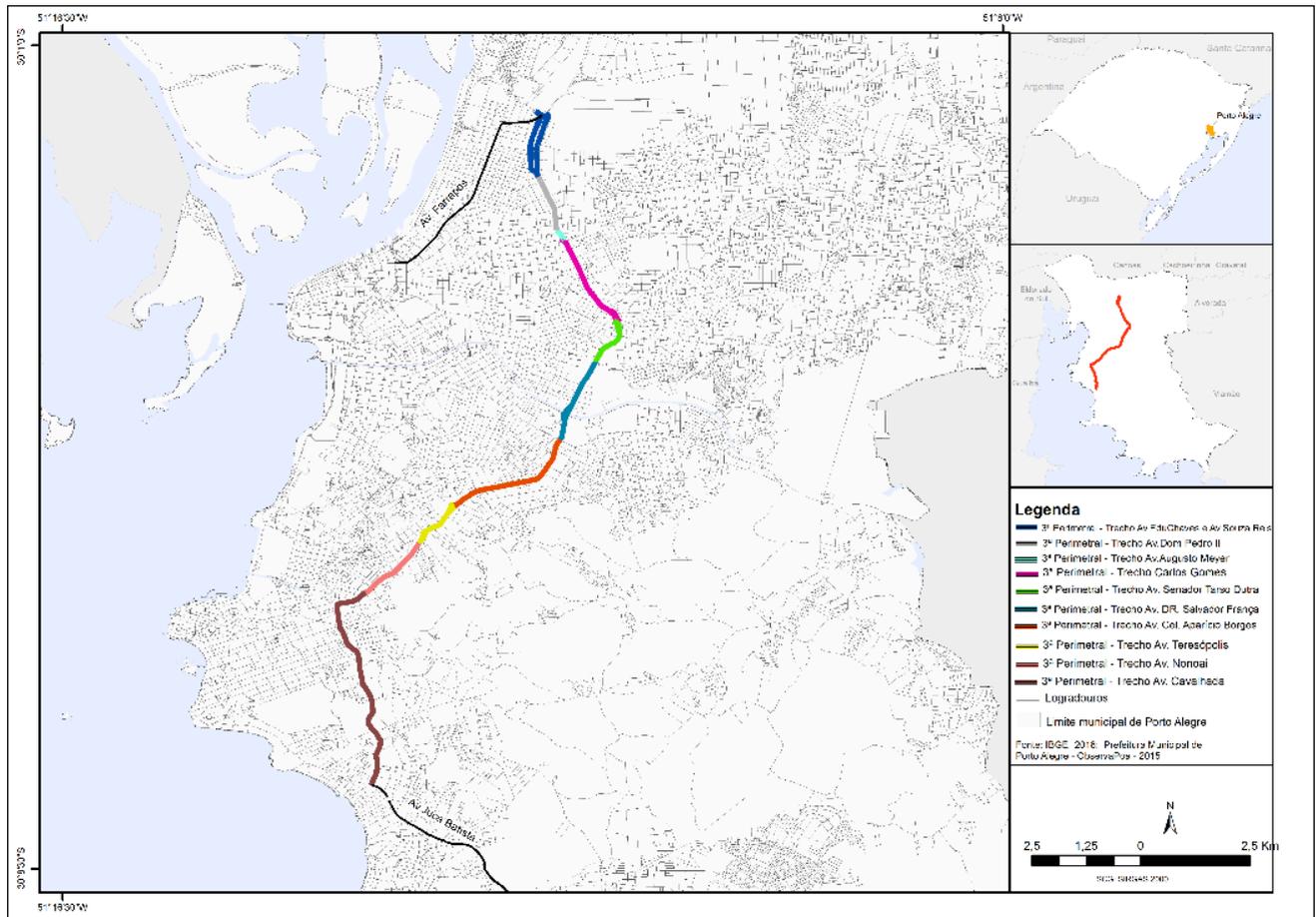
Fonte: elaboração própria.

### 7.1.3 Projeto Terceira Perimetral de Porto Alegre

a) Objetivos/metras:

Implantar uma via arterial que liga as Zonas Norte e Sul da cidade de Porto Alegre, sem passar pelo Bairro Centro, construída com o objetivo de otimizar o fluxo de automóveis e ônibus, com corredor exclusivo, e proporcionar a melhoria do tráfego urbano, inclusive pela construção de viadutos. Trata-se de uma única via coberta por diversas avenidas, possuindo diversas denominações, conforme Figura 7. Sua extensão total é de aproximadamente 12,3 km e passa por cerca de 20 bairros da cidade.

Figura 7 – Terceira Perimetral de Porto Alegre e Av. Farrapos



Fonte: mapa elaborado por Luciana Mieres.

Se a proposta é originária do início dos anos 1960, reafirmada no Plano Diretor de 1979, a decisão de implementá-la (seleção) data de 1993, a partir dos debates realizados do Projeto Mais “Cidade Constituinte” e das deliberações do Primeiro Congresso da Cidade (1993). Entre os momentos em que a PMPA formula a proposta e sua execução passaram-se cerca de três décadas e houve, durante a implementação, uma reformulação do Plano Diretor em 1999, conforme descrito e analisado em Albano (2016). Na ocasião da decisão, a implementação da Terceira Perimetral foi vista como estratégia a estimular uma descentralização urbana, como uma forma de constituir “novos centros” ou polos que diminuíssem o poder de concentração de atividades econômicas e fluxo de pessoas ao centro da capital, situado à beira do Guaíba, como se fosse a ponta de um cotovelo.

Das três perimetrais, salientou Newton Burmeister em entrevista, a Terceira Perimetral é a única que conseguiu ser uma via sem interrupções ou estreitamentos ao longo de seu curso. As duas primeiras têm seus cursos interrompidos, até por não terem sido previstas com a antecipação com que foi prevista a terceira: desde o início dos anos 1960, havia um gravame

para implantação de uma via com 50 metros de “caixa” (ver figura 4, no capítulo anterior). Na Figura 5 está destacada a Terceira Perimetral conforme implementada.

Ainda segundo Newton Burmeister, Secretário do Planejamento Municipal por oito anos nesse período, esse gravame (diretriz urbanística) consagrado no Plano Diretor de 1979 foi fator fundamental para o êxito da implementação do projeto, em conjunto com a constituição de equipe executiva exclusivamente dedicada ao projeto. Houve ainda, já segundo a minha memória, resistências à implementação de um Plano Diretor associado ao período anterior à CF de 1988, marcado como “tecnocrático” e autoritário, resistência presente, por exemplo, em vários participantes dos debates do “Cidade Constituinte”, em especial os ligados a movimentos populares e comunitários, cuja atuação foi decisiva para o sucesso do processo de debates em torno do futuro da cidade. Um “acordo” que também foi fator para o sucesso da implementação do projeto foi o realizado em torno da necessidade de captação de recursos externos (com correspondente endividamento) para financiamento deste projeto, para não prejudicar o fluxo de recursos oriundos do tesouro municipal para as obras decididas nas plenárias regionais do Orçamento Participativo.

#### b) Implementação do projeto:

Importante foi, também, no mesmo ano de 1993, a criação da Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos e Relações Internacionais (SECAR) da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, que tinha entre seus objetivos a formatação de projetos especiais e captação de recursos, inclusive de fontes internacionais, e também para investimentos em infraestrutura urbana. A SECAR foi decisiva para a formulação e implantação de vários projetos inovadores, pois articulou diversos órgãos municipais e atores da sociedade civil para projetos tais como a criação da primeira instituição de crédito comunitário e solidário do país, o “PortoSol”, bem como a formação de uma rede de cidades no âmbito da América do Sul, a Mercocidades.

Para a implementação da Terceira Perimetral, a SECAR coordenou a formação de uma equipe técnica exclusivamente dedicada ao projeto, que constituiu o centro estratégico, ou seja, efetivou e supervisionou os contratos necessários a diferentes etapas do projeto, como a captação de recursos externos para financiamento do projeto (em especial o empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID) e os contratos para elaboração dos projetos executivos de engenharia bem como os da construção da via.

Através desses projetos e da assistência técnica externa buscada (não somente pela SECAR), a Prefeitura Municipal de Porto Alegre e seus quadros técnicos ampliaram suas capacidades de gestão de projetos complexos e elaboração de parcerias. Processos de gestão

hoje amplamente difundidos, tais como metodologias de avaliação *ex ante* ou de gestão de riscos, foram incorporados aos conhecimentos técnicos, tanto dos quadros profissionais quanto membros de partidos políticos locais. Note-se que a difusão e incorporação de técnicas de gestão ocorreram no âmbito dos governos municipal e estadual também, em governos de diferentes partidos políticos, como o PDT, PMDB ou PT (o PSDB somente teria experiência de governo com a eleição da governadora Yeda Crusius, em 2006). Ou seja, durante a etapa denominada como descentralização autonomista, houve a formulação e implementação de projetos e o aperfeiçoamento técnicos dos diversos atores envolvidos: burocracias estáveis, dos partidos políticos em exercício nas administrações, bem como de quadros ligados aos movimentos populares e da sociedade civil.

Outro aspecto relevante para explicar o sucesso da implementação da Terceira Perimetral foi a centralidade política assumida pelos projetos coordenados pela SECAR. Consistiu em gesto um tanto inusitado do prefeito eleito em 1992, Tarso Genro (PT), nomear um (re)conhecido quadro “técnico/político” do PMDB local, o filósofo João Carlos Brum Torres para comandar a nova secretaria. O PMDB e o PT protagonizaram longa e conhecida rivalidade política nos anos 1990. O PDT do prefeito e governador Alceu Collares também desempenhou relevante papel no processo de competição política, que, por sua vez, produziu efeitos positivos na qualidade e quantidade de inovações nas gestões municipal e estadual, entre elas a adoção (pelo menos parcial) de técnicas e métodos de gestão difundidas pelas organizações multilaterais de crédito e assistência técnica, como o já referido BID ou o Banco Mundial (BIRD).

Para o sucesso da implementação da Terceira Perimetral, foi decisivo o deslocamento para o comando da SECAR do principal quadro de assessoria do prefeito, José Eduardo Utzig, quando Brum Torres exonerou-se para coordenar a campanha de Antônio Britto (PMDB/PPS), que protagonizou com Olívio Dutra duas disputas eleitorais memoráveis para o governo estadual, em 1994 e 1998. A implementação da Terceira Perimetral contou com a colaboração das burocracias vinculadas aos órgãos finalísticos específicos, como os das burocracias ligadas ao planejamento municipal da Secretaria de Obras e Viação, bem como da área de Transportes ou ainda de áreas ligadas ao saneamento básico, patrimônio histórico ou meio ambiente, por exemplo. Os problemas ligados à garantia do espaço físico, como proteção do patrimônio ou desapropriações e remoções, foram relativamente poucos e pequenos, fator apontado como elemento decisivo no sucesso da implementação concluída em 2006. Ou seja, o período entre a decisão e a conclusão da implementação do projeto foi de “apenas” 12 ou 13 anos. Críticas ao projeto, como um excessivo número de cruzamentos e semáforos foram responsáveis por parte

importante do pacote de projetos incorporados posteriormente ao que aqui denominamos Projeto “Obras da Copa 2014”.

c) Quadro resumo:

Nome do projeto	Terceira Perimetral de Porto Alegre
Financiamento	Empréstimo BID e recursos próprios.
Elaboração de projetos	Sim.
Execução de projetos	Sim.
Licenciamentos	Sim. Gravame no Plano Diretor de 1979, desde 1961.
Controle externo	Ok.
Conflitos externos (remoções/desapropriações)	Poucos e superados. Houve acordo com os movimentos atuantes no Orçamento Participativo, via Congresso da Cidade. O gravame no Plano Diretor foi eficaz.
Desalinhamento político	Não.
Centralidade política	Sim.
Situação	Projeto implementado entre os anos 1993 (decisão, seleção) até 2006. Obras complementares no pacote Obras da Copa.

Fonte: elaboração própria.

#### 7.1.4 Conclusões parciais sobre o período com “descentralização autonomista”

O período entre a CF de 1988 e o PAC (2007) registrou iniciativas, podemos considerar, bem-sucedidas dos entes subnacionais considerados no estudo: tanto a prefeitura municipal quanto o governo do estado. Em especial, os projetos Terceira Perimetral e Linha Rápida foram selecionados a partir de planejamentos existentes (Plano Diretor e PLAMET) e diretrizes consolidadas em relação aos processos de qualificação das radiais e prioridade do transporte coletivo, bem como a implantação de vias perimetrais com indução à descentralização da cidade. Além disso, dois dos projetos foram implementados a partir da constituição de equipes com dedicação exclusiva e com capacidades técnicas suficientes para superar as dificuldades das etapas de implementação, mesmo com algumas dificuldades de execução não superadas nos projetos do governo estadual. Destaca-se, também, a pouca iniciativa federal na proposição ou execução de ampliação das vias ou equipamentos. Há a construção de um trecho do Trensurb (Linha 1 do Metrô de Porto Alegre) entre Sapucaia do Sul e São Leopoldo, inaugurado em 1997.

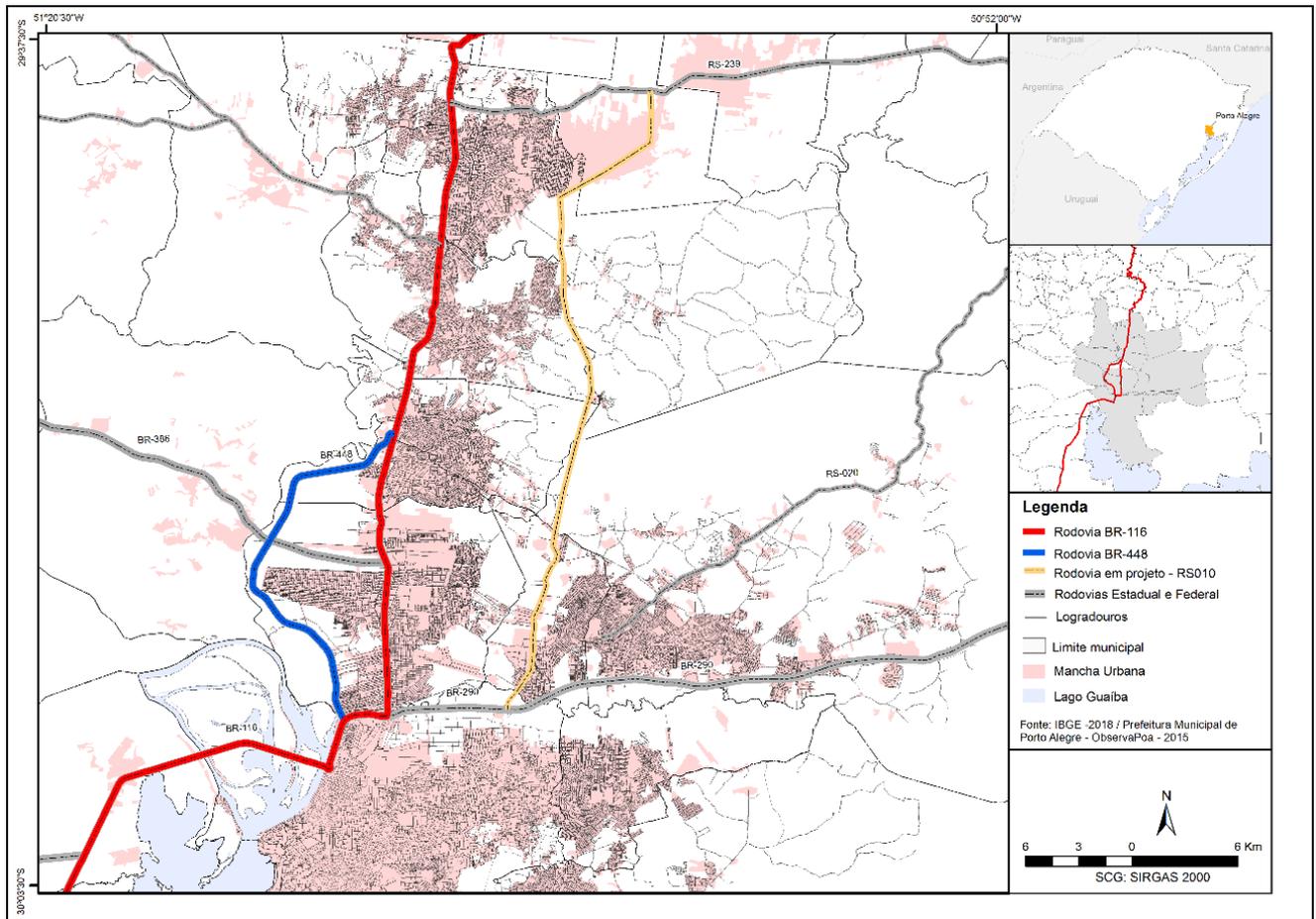
Houve, em dois casos, o financiamento via captação de recursos externos (BID e BNDES), necessários haja vista a restrição fiscal e também outras prioridades, como as demandas das plenárias regionais do Orçamento Participativo de Porto Alegre, o que denota a constituição de capacidades especiais para formular os estudos e projetos de engenharia, bem

como obter os licenciamentos necessários e capacidade de execução de obras. Os projetos foram implementados via obras públicas e com a adoção e aprendizado em técnicas modernas de gestão de projetos. Não houve problemas relevantes em relação a desalinhamentos políticos, inclusive com continuidade do projeto Linha Rápida com equipes de governo politicamente adversárias, nem problemas significativos com órgãos de controle ou licenciamentos. Destacase ainda a centralidade política que obteve o projeto Terceira Perimetral na Prefeitura Municipal, em diferentes gestões do mesmo partido.

## **7.2 Período do PAC 1 (2007-2014)**

Passados os vinte anos da implantação da Linha 1 do Metrô de Porto Alegre – que, por convênio dos anos 1980, impedia os governos estaduais e federal de construírem uma via alternativa ao saturado eixo norte da BR-116 – surgia a possibilidade da implementação de propostas de ampliação da malha viária no sentido de melhorar o fluxo daquele considerado o principal problema à mobilidade da RMPA. Duas foram as principais propostas: a RS-010, solução a leste da BR-116, e a implantação de uma nova rodovia federal, desta vez a oeste da RMPA. Esta segunda foi a proposta implementada, conforme indicado na Figura 8.

Figura 8 - Propostas para minorar a saturação do eixo norte: a RS – 010 e a BR – 448



Fonte: mapa elaborado por Luciana Mieres.

Outros dois projetos foram destacados no período: a duplicação de trecho da RS-118 e a extensão da Linha 1 do Metrô de Porto Alegre até Novo Hamburgo. Os dois projetos federais (BR-448 e a extensão do Trensurb) foram implementados com sucesso, ao passo que a RS-010 não foi implementada e a duplicação da RS-118 ainda se encontra em fase de implementação. A questão que se coloca é se o sucesso dos projetos federais frente às dificuldades dos projetos empreendidos pelo governo estadual indicaria uma recentralização da política ou somente indicaria a maior capacidade de efetivar projetos de investimentos por parte das organizações responsáveis pela gestão das malhas federais.

### 7.2.1 Projeto RS-010 – Rodovia do Progresso

#### a) Objetivos/metasp:

A implantação da RS-010 é uma proposta de ligação entre Porto Alegre e Sapiranga e permitiria uma outra solução para diminuir o maior problema de mobilidade da região: a saturação do eixo norte ou da BR-116. A proposta da Via Leste já se apresentava como

possibilidade no planejamento metropolitano de transporte da década de 1970, o PLAMET, conforme relato no Programa de Complementação da Malha Viária Metropolitana (Metroplan, 2000). A RS-010 permitiria uma melhor integração entre os municípios situados ao norte de Porto Alegre (Gravataí, Canoas, Cachoeirinha, Esteio, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Campo Bom, Sapiranga) e induziria o desenvolvimento da região a leste desta rodovia. A Granpal mostrou-se sempre interessada direta no projeto. Houve, também, mais de uma proposta de trajeto, inclusive com debates por conflitos de uso com outras atividades municipais e de interesse regional.

O documento do Programa de Complementação da Malha Viária Metropolitana da Metroplan (2000) resalta um motivo importante para que não se tenha promovido uma via rodoviária alternativa à BR-116 até o ano de 2005: “é importante lembrar que o retardamento na solução alternativa de tráfego da BR-116, em parte se deve à cláusula constante no convênio para a implantação do trem metropolitano, proibindo, por um prazo de 20 anos, a implantação de um eixo concorrente com a linha do trem, ou seja, com grande parte da BR-116” (Metroplan, 2000, p.21). Ou seja, a implantação da Linha 1 do Metrô de Porto Alegre promoveu uma solução de transporte coletivo na região, mas inibiu outras até 2005.

#### b) Implementação do projeto:

Houve duas tentativas de formação de uma Parceria Público-Privada (PPP) para implantação da RS-010. A primeira, durante a gestão da governadora Yeda Crusius (PSDB, 2007-2010) e uma segunda, na gestão seguinte, do governador Tarso Genro (PT, 2011-2014). Se no projeto Linha Rápida houve uma continuidade na implementação do projeto em administrações de adversários políticos, aqui houve duas tentativas semelhantes, porém frustradas, já que o projeto não foi implementado até o momento.

O governo Yeda Crusius via nas PPPs uma forma de enfrentar a já histórica escassez de recursos do Tesouro Estadual, conforme salientado na Mensagem à Assembleia Legislativa de 2007, em diversas áreas. Houve uma licitação em que a Odebrecht S.A. foi a vencedora, realizando estudos ou projetos iniciais. Este certame foi revogado em dezembro de 2010, sob a alegação de “inseguranças jurídicas” e, em 2019 houve a retomada para realização de estudos técnicos de viabilidade, segundo matérias jornalísticas<sup>12</sup> publicadas. O contrato teria sido criticado pelo governador eleito em relação aos valores da obra, cerca de um bilhão e cem

---

<sup>12</sup> Disponível em: [https://www.jornalnh.com.br/\\_conteudo/2014/08/noticias/regiao/77434-rs-010-uma-rodovia-vital-ao-nosso-progresso.html](https://www.jornalnh.com.br/_conteudo/2014/08/noticias/regiao/77434-rs-010-uma-rodovia-vital-ao-nosso-progresso.html) e disponível em <https://jornalnh.com.br/noticias/regiao/2019/07/2445479-entredas-e-vindas-rodovia-do-progresso-volta-ao-foco-dos-debates.html>, acessadas para verificação em 02/12/2019.

milhões de reais. O governo estadual retomou a elaboração de estudos de viabilidade técnica, conforme matéria jornalística, referida .

A Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre (Granpal) mostrou-se interessada no projeto, tanto que apresentou ao governo Tarso Genro uma nova proposta de PPP, aproveitando os estudos iniciais da Odebrecht, em 2011. Com a criação da Coordenação de Assessoramento Superior do Governador o projeto foi ali alocado. Não há registro, porém, de equipe exclusiva voltada para o projeto, além das instâncias responsáveis pelas PPPs. Segundo a Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa de 2013,

em 2012, o Governo do Estado restabeleceu as condições jurídicas necessárias à concretização do Programa PPP/RS. Foram designados os membros do Conselho Gestor, do qual emanaram resoluções que viabilizaram a retomada da análise da proposta de implantação do sistema da ERS-010, importante ligação rodoviária a leste da BR-116, encaminhada pela Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre (Granpal) e elaborada pela empresa Odebrecht Participações e Investimentos.

Há registro de debates com municípios sobre modificações no trajeto, mas não há registro de realização de Procedimento de Manifestação de Interesse nessa segunda tentativa de realização de PPP. Como até o final do período de execução das obras da BR-448 a tentativa de implementação do projeto da RS-010 continuou, depreende-se que, segundo as previsões dos interessados, haveria demanda suficiente para viabilizar o projeto, via cobrança de pedágios. Um ponto de dificuldade e de negociação entre as partes foi relativo às desapropriações e remoções necessárias ao início das obras. Outro ponto de dificuldade foi a necessidade de garantia do Tesouro Estadual em caso de eventual insuficiência de demanda ou de fluxo financeiro positivo durante o futuro funcionamento efetivo da via, que não se concretizou.

c) Quadro resumo:

Nome do projeto	RS-010 – Rodovia do Progresso
Financiamento ou parceria	PPP (duas tentativas, um contrato rompido).
Elaboração de projetos	Proposta desde o PLAMET, afirmada no PITMurb.
Execução de projetos	Não foram executados.
Licenciamentos	Não. Não se aplica.
Controle externo	Não.
Conflitos externos (remoções/desapropriações)	Foram considerados no período de planejamento, sendo um dos problemas de indefinição da PPP.
Desalinhamento político	Sim. Pouca capacidade de coordenação efetiva do planejamento metropolitano. Concorrência com o projeto da BR-448.

Centralidade política	Não.
Situação	Projeto não implementado. Retomados estudos em 2019

Fonte: elaboração própria.

### 7.2.2 Projeto BR-448 – Rodovia do Parque

#### a) Objetivos/metapas:

O projeto teve como objetivo a implantação de via com 22,3 quilômetros de extensão, atravessando os municípios de Sapucaia do Sul, Esteio, Canoas e Porto Alegre, com vistas a retirar veículos do fluxo da BR-116. A decisão da construção da BR-448 estava ligada à revogação do chamado Polão (integração de rodovias estaduais e federais), que uniria a gestão de alguns trechos rodoviários com a cobrança de pedágio. A demanda pela BR-448 supunha, além da obra direta com execução federal e (em princípio) sem cobrança de pedágio, uma rodovia capaz de retirar até 40% do movimento que saturava a BR-116.

Havia, durante os estudos, duas preocupações: uma de ordem ambiental, outra com a necessidade de desapropriações e/ou remoções de famílias. As duas dificuldades foram superadas durante a implementação do projeto. Como de praxe, medidas compensatórias e preventivas foram exigidas ao empreendimento. A denominação da rodovia é referente à proximidade com o Parque de Exposições Assis Brasil, em Esteio, especializado em feiras agropecuárias, como a Expointer.

#### b) Implementação:

O projeto foi implementado através da modalidade de obras públicas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), contando com recursos do PAC. O projeto aqui denominado BR-448 também englobou expansão de capacidade da BR-116, conforme os relatórios ou balanços do PAC<sup>13</sup>. Foi inscrito no PAC também por demanda de lideranças locais como prefeitos e deputados federais e por priorização do próprio PAC. Na época, governos de partidos rivais (PT no governo federal e PSDB nos governos estadual e municipal de Canoas) acabaram colaborando em torno do projeto desde os estudos iniciais e decisão em torno do traçado, o que é um fator positivo para a sua implementação exitosa.

A implementação foi dividida em três trechos, que vão do entroncamento da BR-116 com a RS-118, em Sapucaia do Sul, até o entroncamento da BR-116 com a BR-290, em Porto Alegre. A rodovia conta com viadutos (que dão acesso às cidades de Canoas e Esteio), pontes (como a Lupicínio Rodrigues, em Canoas, e sobre o Rio Gravataí) e passagens inferiores

<sup>13</sup> Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesregionais>. Acessado para verificação em 02/12/2013.

rodoviárias e ferroviárias, com extensão total de 22,3 km. Os valores envolvidos na implementação do projeto variam entre os relatórios e matérias jornalísticas apuradas, ficando a maioria das indicações na ordem de, pelo menos 900, milhões de reais. A construção da rodovia levou em torno de 30 meses e sua inauguração se deu em dezembro de 2014.

c) Quadro resumo:

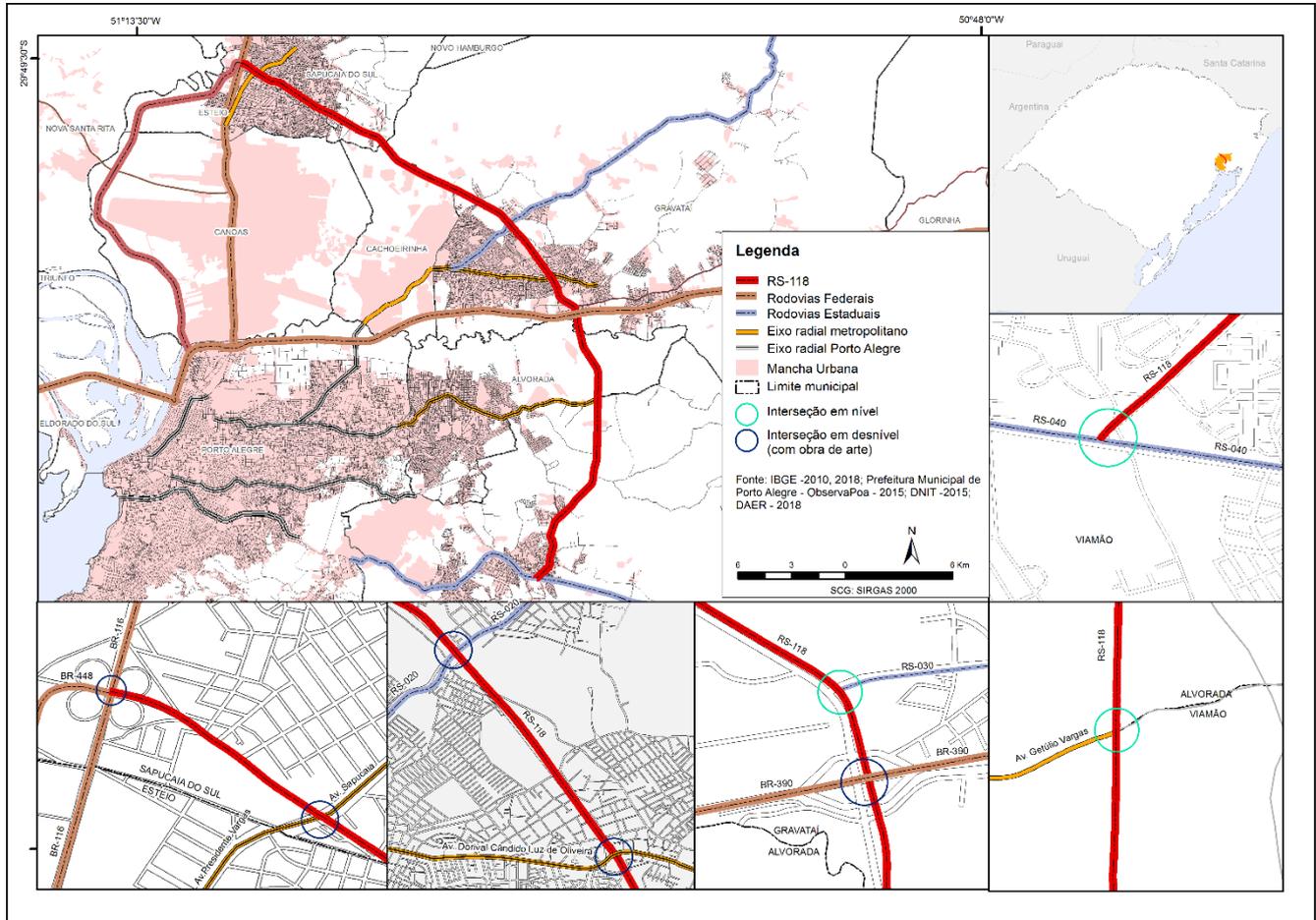
Nome do projeto	BR-448 – Rodovia do Parque
Financiamento ou parceria	Recursos diretos do PAC 1. Tesouro Nacional.
Elaboração de projetos	Sim. Decidido pelo governo federal: PAC/DNIT.
Execução de projetos	Sim. Licitações feitas pelo DNIT.
Licenciamentos	Sim, apesar de área ambientalmente sensível.
Controle externo	Não foi impedimento.
Conflitos externos (remoções/desapropriações)	Desapropriações realizadas em parceria com a Prefeitura Municipal de Canoas.
Desalinhamento político	Não, apesar de governos de partidos rivais. (PT e PSDB)
Centralidade política	Sim. Projeto priorizado no PAC.
Situação	Implementado.

Fonte: elaboração própria.

### 7.2.3 Projeto RS-118 - Duplicação

A RS-118 é uma importante rodovia perimetral de âmbito metropolitano, ligando núcleos urbanos densamente ocupados na região da BR-116, no município de Sapucaia do Sul, Gravataí e Viamão, ligando inclusive a área rural até o extremo sul da RMPA, junto à Parque de Itapoã. A duplicação diz respeito ao trecho entre a BR-116, em Sapucaia do Sul, e a BR-290 (Freeway), em Gravataí, de 21,5 km de um total de cerca de 80 km de rodovia. O trecho da estrada destacado na Figura 9 entre a BR-116 até o cruzamento com a RS-040, em Viamão, é de cerca de 40 km.

Figura 9 –detalhamento da rodovia RS-118



Fonte: mapa elaborado por Luciana Mieres.

a) Objetivos/metasp:

O trecho destacado é caracterizado por espaços com intensa atividade econômica, como, por exemplo, o Distrito Industrial de Gravataí, no cruzamento com a BR-290), além de dar acesso a núcleos densamente habitados como Alvorada. Cinco dos cruzamentos principais estão destacados na Figura 9. A proposta de duplicação tem como objetivos aumentar a capacidade de mobilidade entre os referidos centros urbanos da RMPA, além de aumentar a segurança dos deslocamentos. Foram previstos viadutos nos cruzamentos principais da rodovia, além de passarelas para pedestres.

b) Implementação:

A modalidade para implementação do projeto é a de obras públicas, gerenciada pelo Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER), autarquia responsável

pela gestão do transporte rodoviário no estado do Rio Grande do Sul, criada em 1937. Essa gestão inclui desde o planejamento rodoviário à manutenção de uma malha de 10.644,15 quilômetros de rodovias, sendo 7.113,88 pavimentados, conforme informação do site do DAER<sup>14</sup>.

Na gestão de Yeda Crusius (2007-2010), o projeto foi incluído entre as prioridades, no programa estruturante Duplica RS, quando ainda se pretendia duplicar a RS-118 até o cruzamento com a RS-040, segundo a Mensagem da Governadora à Assembleia Legislativa. Durante a gestão de Tarso Genro (2011-2014), foram realizados com sucesso esforços no sentido de captar recursos junto a organismos nacionais e internacionais, como o BNDES ou Banco Mundial (BIRD), para financiamento dos diversos projetos estratégicos de governo, inclusive os de infraestrutura viária, como a duplicação da RS-118, nos três lotes do trecho entre Sapucaia do Sul e Gravataí.

Além de problemas com os fluxos financeiros para dar continuidade às obras durante as quatro gestões que até agora foram responsáveis pela duplicação, entre as principais dificuldades estiveram as desapropriações e remoções, inclusive de atividades econômicas situadas ao longo da rodovia.

A obra que já dura 13 anos está ainda em implementação, com novo prazo de conclusão para o ano de 2020. A retomada foi viabilizada pela obtenção, pelo governo estadual, de um financiamento junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de R\$ 131 milhões, informa matéria jornalística publicada em julho de 2019<sup>15</sup>.

c) Quadro resumo:

Nome do projeto	RS-118 – Duplicação
Financiamento ou parceria	Tesouro estadual. Financiamento BNDES.
Elaboração de projetos	Sim.
Execução de projetos	Lenta. Interrompida.
Licenciamentos	Sem problemas.
Controle externo	Sem maiores problemas.
Conflitos externos (remoções/desapropriações)	Sim, problemas com desapropriações e remoções.
Desalinhamento político	Não.
Centralidade política	Não.
Situação	Projeto em implantação.

Fonte: elaboração própria.

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www.daer.rs.gov.br/composicao-da-malha> Acessado em: 02/12/2013(verificação).

<sup>15</sup> Disponível em: <https://www.daer.rs.gov.br/composicao-da-malha> . Acesso em: 02/12/2013(verificação).

### 7.2.4 Projeto Expansão da Linha 1 do Metrô de Porto Alegre (Trensurb)

#### a) Objetivo/meta e implementação:

O projeto de expansão da Linha 1 do Metrô de Porto Alegre, no trecho entre São Leopoldo e Novo Hamburgo, é a conclusão da implantação do chamado Trensurb. A proposta original do Trensurb remete ao Plamet (1976), realizado pela Metroplan e pelo Geipot. Vale recordar que o Trensurb se valeu da existência da antiga ferrovia Porto Alegre-Novo Hamburgo, desativada, o que garantia uma reserva de espaço para a nova ferrovia.

A justificativa do projeto da Linha 1 do Metrô já se referia à necessidade de redução do fluxo de veículos na BR-116, saturada à época, e pela oferta à população dos municípios do eixo Porto Alegre-Novo Hamburgo (a princípio Sapucaia do Sul e posteriormente São Leopoldo) de uma alternativa de transporte com baixo custo e com maior rapidez, segurança, conforto e capaz de absorver uma demanda inicialmente prevista na casa dos 300 mil passageiros por dia. Segundo a própria página da Trensurb, a via transporta uma média diária de aproximadamente 200 mil usuários por dia útil<sup>16</sup>.

A linha de metro de Porto Alegre é administrada pela Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb) que assumiu o nome do projeto original do PLAMET. A linha tem uma extensão de 43,8 km em 22 estações. A extensão até Novo Hamburgo tem 9,3 km e cinco estações, com investimento estimado em 950 milhões de reais, realizados com recursos do próprio governo federal, dentro do PAC, na modalidade de obra pública direta. A linha opera com integração tarifária com 600 linhas de ônibus e promove melhorias constantes nos seus equipamentos e entorno.

#### b) Quadro resumo:

Nome do projeto	Expansão da Linha 1 do Metrô de Porto Alegre
Financiamento ou parceria	Tesouro Nacional. PAC 1.
Elaboração de projetos	Sim.
Execução de projetos	Sim. Concluído.
Licenciamentos	Sim.
Controle externo	Ok.
Conflitos externos (remoções/desapropriações)	Não.
Desalinhamento político	Não. Execução direta pela Trensurb.
Centralidade política	Não, mas foi parte da carteira do PAC.
Situação	Implementado. Em operação.

Fonte: elaboração própria.

<sup>16</sup> Disponível em: [http://trensurb.gov.br/paginas/paginas\\_detalhe.php?codigo\\_sitemap=48](http://trensurb.gov.br/paginas/paginas_detalhe.php?codigo_sitemap=48). Acesso em: 02/12/2013(verificação).

### **7.2.5 Conclusões parciais – período do PAC 1 (2007-2010)**

O período da montagem das carteiras de investimento do PAC 1 foi marcado pela implementação de propostas que, em grande parte, encontravam-se como se estivessem em prateleira à espera de uma oportunidade. O contexto econômico, fiscal e político do ano eleitoral de 2006 favorecia uma nova postura do governo federal em relação à proposição de carteiras de investimentos públicos mais ousadas do que em momentos anteriores, desde a nova CF de 1988. Os atores que se apresentariam com maior aptidão para a seleção de projetos foram as organizações federais, tanto da administração federal, direta quanto indireta, em especial via autarquias ou empresas estatais, como são o DNIT ou a Trensurb. A existência destas organizações e a priorização (com garantias de recursos) dos investimentos da carteira do PAC 1 são condições positivas críticas para o sucesso dos projetos federais.

Na RMPA, houve a coincidência do PAC 1 com o fim do prazo estabelecido por convênio com o governo estadual que garantiu à Linha 1 do Metrô de Porto Alegre (Trensurb) um curso forçado de usuários de maneira a viabilizar e justificar o projeto. A extensão dessa linha até Novo Hamburgo foi, na verdade, a conclusão de um projeto iniciado na década de 1980. A implantação de uma nova rodovia federal, a BR-448, todavia, merece um destaque especial entre os projetos analisados, não somente pelo vigor demonstrado pelo DNIT e pelo próprio PAC na decisão e implementação, mas também por ter colocado em segundo plano a Via Leste, ou seja, a proposta de expansão viária proposta desde o Plamet (de 1976), plano este realizado pela Metroplan em parceria ou supervisionado pela Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (Geipot).

Os projetos revelaram-se, pelo menos em parte, concorrentes, já que tinham como objetivo satisfazer uma parte da demanda ou da circulação de veículos da BR-116. Remete diretamente a uma observação de Fiani (2018) sobre característica de especificidade de ativos dedicados – quando o valor de um ativo se encontra vinculado à concretização da promessa de uma demanda futura pelos produtos ou serviços prestados pelo próprio ativo. Se a demanda que justificaria o ativo não se cumprir, ele sofrerá desvalorização. Pelo menos em parte essa característica pode ter contribuído para a não implementação da RS-010, além dos maiores riscos de uma PPP em relação à modalidade de obras públicas, no caso da BR – 448 sem a necessidade de recorrer à contratação de financiamento junto a organismos financiadores (caso das obras constantes do PAC 1 e executadas diretamente pelo governo federal).

O sucesso da implementação da BR-448 (e também da extensão da Linha 1 do Metrô) vis-à-vis a não implementação da RS-010 também pode ser relacionado a uma observação

teórica apontada na literatura da Teoria dos Custos de Transação, especificamente por North (2018), em que é destacado que a dependência das trajetórias (*path dependence*) pode ser mais determinante do que escolhas baseadas na busca da maior eficiência, em especial quando essas impuserem altos custos de transação. No caso, a solução mais dependente da trajetória seriam as duas execuções diretas através de obras públicas com recursos próprios pelo DNIT e pela Trensurb e a solução mais custosa, no caso, seriam as tentativas de PPPs para implantação da RS-010.

Esses casos colocados lado a lado (o da BR-448 e da RS-010) também expõem a fragilidade de coordenação colocada aos planejamentos metropolitanos (ou à governança metropolitana) no período posterior à CF de 1988. Rejeitada a coordenação vertical anterior a partir da declaração de autonomia dos entes federativos e da estadualização da governança metropolitana, esses casos revelam a fragilidade apontada nos capítulos 5 e 6: os planejamentos territorial e de transporte metropolitanos não orientam de maneira a determinar as decisões dos entes e organizações responsáveis, no caso, pela gestão das malhas viárias, seja federal, municipal ou até mesmo estadual. No caso do debate sobre o trajeto da RS-010, houve conflitos sobre destinação de solo urbano com prefeituras municipais para outros fins (como deposição de resíduos sólidos) que não chegaram a ser equacionados antes mesmo da desistência na implementação do projeto.

Já o caso das dificuldades da implementação da RS-118 devido à necessidade de desapropriações ou remoções de famílias ou atividades, nos coloca frente a um fator dos mais relevantes nos projetos de investimentos em infraestrutura viária, nos casos em áreas densamente ocupadas e com prefeituras municipais com capacidades desenvolvidas para tais atividades. Assim como verificado em outros projetos, o fato de não haver reserva prévia do espaço para a implantação da via (como houve no caso da Terceira Perimetral de Porto Alegre) é um fator frequente para a lenta implementação do tipo de projeto analisado.

### **7.3 Período 3 – Grandes eventos e PAC 2 (2010)**

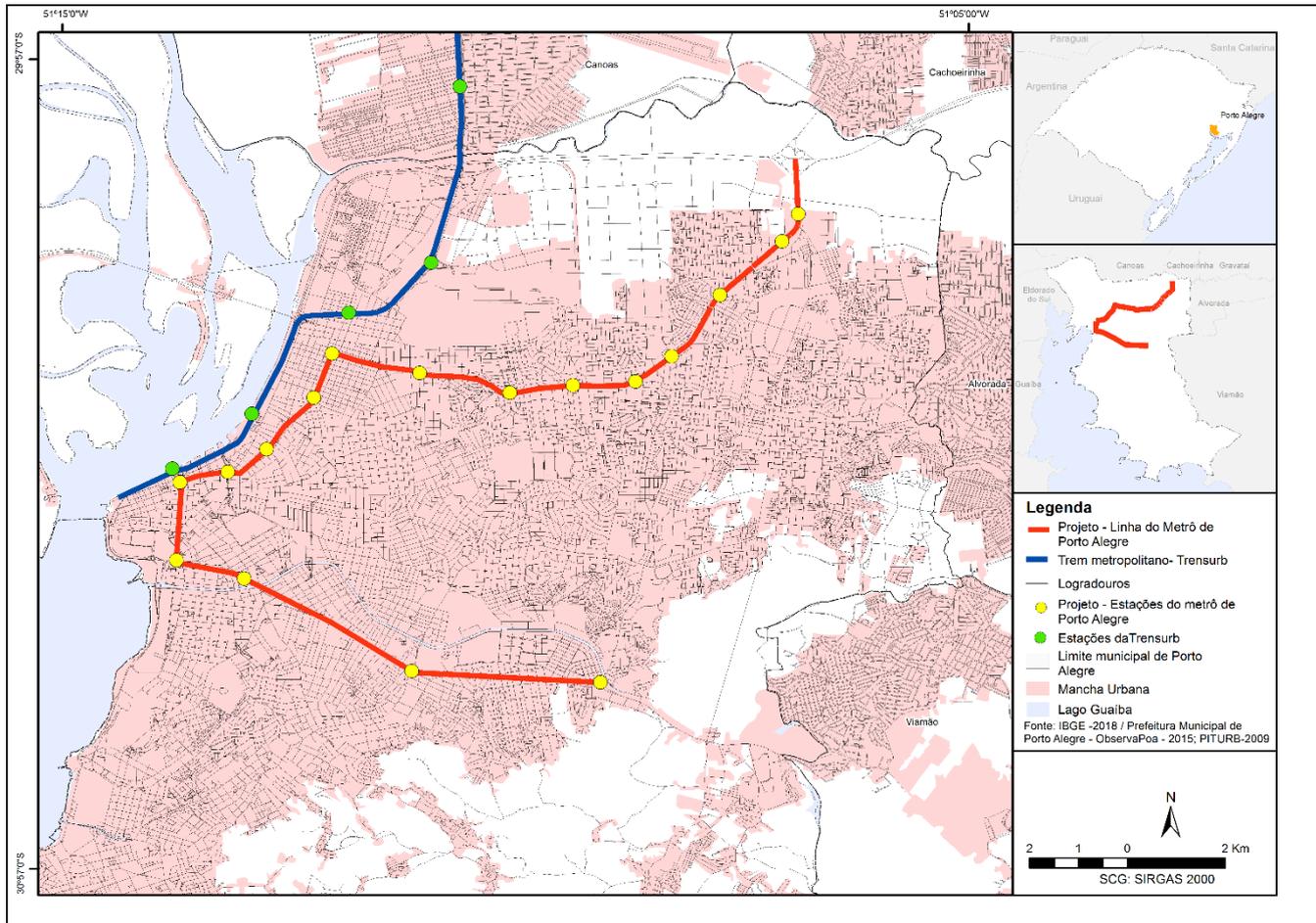
O período é caracterizado pelo incentivo de programas e instrumentos de estímulo a projetos formulados e implementados pelos entes subnacionais a partir da definição das sedes da Copa do Mundo Fifa 2014 e também dos incentivos proporcionados pelos programas das carteiras do PAC 2.

### **7.3.1 Projeto Metrô de Porto Alegre - Linha 2**

a) **Objetivos/metapas:**

A implantação da Linha 2 do Metrô de Porto Alegre, apresentada na Figura 10, é parte do processo de integração do transporte público coletivo metropolitano que vem acontecendo desde 2003, com a elaboração do Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana no âmbito da Região Metropolitana de Porto Alegre – PITMurb, concluído em 2009, e a obtenção de recursos através do Ministério das Cidades, a partir de 2011, para implantação do Projeto MetrôPoa, do Projeto Sistema BRT e infraestrutura e melhorias para o transporte coletivo em nove municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). O PITMurb foi elaborado em conjunto, entre a Metroplan, a Trensurb e a EPTC (municipal de Porto Alegre). O objetivo dessas iniciativas é a implantação do Sistema Integrado de Transporte – SIT, que possibilitará aos usuários, operadores e gestores compartilharem a funcionalidade e interoperabilidade entre os sistemas urbanos e metropolitanos de transporte, nos seus vários modos: trem, metrô, ônibus, barcas, tanto nos aspectos gestão, operação, identidade visual e informação ao usuário, bilhete único, etc.

Figura 10 – Metrô de Porto Alegre – Linha 2



Fonte: mapa elaborado por Luciana Mieres.

#### a) Objetivos/metapas:

A proposta prevê a implantação de uma linha de metrô-leve – trem urbano com menor custo e impacto na construção, devido ao comprimento, largura e altura reduzidos – com 25,80 km e teve sua implementação dividida em duas fases. O trajeto da primeira fase, estimado em 14,88 km e 13 estações, passa pela Av. Assis Brasil, Av. Brasileiro Índio de Moraes, Av. Benjamin Constant, Av. Cairú, Av. Farrapos, Rua Voluntários da Pátria, Largo Jornalista Glênio Peres e Av. Borges de Medeiros. O trajeto da segunda fase, estimado em 10,92 km, compreende a Av. Borges de Medeiros, Av. Ganzo, Rua Barão do Triunfo e Av. Bento Gonçalves, conforme ilustrado na Figura 10, destacando também trecho da Linha 1 - Trensurb. A frota contaria com 25 veículos com capacidade para 1083 passageiros.

#### b) Implementação:

A modalidade escolhida para implementação do projeto foi a de Parceria Público-Privada, que contou com a montagem de um escritório com equipe dedicada exclusivamente para o projeto, liderado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre. O escritório do MetrôPoa contou com uma equipe de aproximadamente 20 servidores municipais, com a participação de

engenheiros, arquitetos, administradores e advogados. O grupo tratou da consolidação do edital de licitação, do detalhamento dos projetos básicos e executivos, e supervisionaria a fiscalização da obra e da operação e projetos do MetrôPoa, incorporando também a participação de técnicos dos governos estadual e federal (também da Ufrgs) para grupos de trabalho específicos.

Segundo a Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa de 2013,

foi firmado termo de compromisso entre Estado e município de Porto Alegre, em junho de 2012, para o desenvolvimento de estudos conjuntos para implantação do metrô. A Metroplan constituiu o embrião de grupo técnico que está atuando desde setembro de 2012 no escritório do MetrôPoa, criado para também elaborar o Projeto Sistema BRT (*Bus Rapid Transit*), ambos abrangendo tanto o transporte urbano quanto o metropolitano”

Esse sistema, relacionado às Obras da Copa do Mundo Fifa 2014, foi objeto de Lei Complementar Municipal, de nº 703 de 2012, para garantir as diretrizes urbanísticas necessárias aos projetos.

Conforme modelagem financeira inicial cadastrada no Ministério das Cidades em março de 2011, o projeto previa um investimento total de quase 2,5 bilhões de reais, incluídos neste valor itens como as obras de infraestrutura dos túneis e trecho em via elevada, das estações tipo e estações multimodais, pátio de manutenção, reurbanização viária e aquisição do material rodante (trens). O governo federal reservou recursos na ordem de 1,7 bilhão de reais para o projeto, enquanto que o governo estadual forneceria isenção de impostos sobre o material rodante (estimado em cerca de 500 milhões) e recursos adicionais. Uma nova modelagem financeira, citada por fonte jornalística, informa que para viabilizar a Linha 2 era estimado orçamento “de R\$ 4,84 bilhões, dos quais R\$ 1,77 bilhão da União – assegurados em discurso feito em outubro de 2013 pela então presidente Dilma Rousseff –, mais R\$ 1,08 bilhão do estado e R\$ 680 milhões do município. Os demais R\$ 1,3 bilhão viriam de Parceria Público-Privada” (CORREIO DO POVO, edição de 9 fev 2017).

A 1ª etapa do processo de implantação do metrô consistiu no recebimento da Proposta de Manifestação de Interesse (PMI), em fevereiro de 2013, que subsidiaria a elaboração do edital para a contratação de uma Participação Público-Privada (PPP). Duas empresas entregaram as propostas, consideradas insuficiente uma e custosa a outra. Posteriormente, a Prefeitura Municipal decidiu pela abertura de novo período de recebimento de propostas (nova PMI) com escopo reduzido para adequar o investimento à modelagem financeira estabelecida junto ao Ministério das Cidades, supervisionados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Não houve sucesso.

O projeto encontra-se interrompido a partir da suspensão de recursos do PAC e por declaração do Prefeito Municipal, em 2017, em reação à Portaria do Ministério das Cidades cancelando os recursos reservados para os projetos da Linha 2 do Metrô e dos PACs Mobilidade e PAC 50, ainda em 2016. Houve dificuldades de manter as disponibilidades de financiamento, inicialmente a parte do governo estadual, com a nova gestão em 2015, e também do governo federal, em 2016, já que o projeto fez parte da carteira do PAC Mobilidade Grandes Cidades.

Segundo matéria publicada no Jornal do Comércio de Porto Alegre, o prefeito municipal declarou-se aliviado pela suspensão da disponibilidade dos recursos por parte do governo federal para o projeto: “fico feliz de não ter entrado nesta aventura. Entramos em algumas nas obras da Copa” (JORNAL DO COMÉRCIO, (edição de 9 fev 2017), citou Nelson Marchezan Jr. Porém, em matéria publicada no Correio do Povo na mesma data, o prefeito municipal afirmou também que é “lastimável que ainda não tenhamos o metrô, que outras capitais têm” (CORREIO DO POVO, edição de 9 fev 2017).

Este episódio é revelador do momento e reação em relação à suspensão da reserva de recursos para os projetos inscritos nos programas do PAC 2 por entes subnacionais. Com as condições de financiamento federal suspensas, devido às crises econômica e fiscal do período, as condições para a simples proposição de projetos de investimentos em infraestrutura viária urbana e metropolitana sofreu uma inflexão decisiva.

c) Quadro resumo:

Nome do projeto	Metrô de Porto Alegre - Linha 2
Financiamento ou parceria	PPP – Contou com aporte do tesouro nacional (1,77 bilhão de reais), com renúncia fiscal do governo estadual. Proposta da PMI muito acima dos limites disponíveis.
Elaboração de projetos	Não, somente estudos básicos a partir do PITMurb. Houve criação de escritório para gestão do projeto.
Execução de projetos	Não. Não se aplica.
Licenciamentos	Não. Não se aplica.
Controle externo	Não se aplica.
Conflitos externos (remoções/desapropriações)	Haveria dificuldades pelo projeto passar pelo centro histórico de Porto Alegre.
Desalinhamento político	Não. Desde a fase de proposta contou com apoio dos três entes federados.
Centralidade política	Sim, em especial da PMPA.
Situação	Interrompido.

Fonte: elaboração própria.

### 7.3.2 Projeto Obras da Copa 2014 (Prefeitura Municipal de Porto Alegre)

a) Objetivos/metastas:

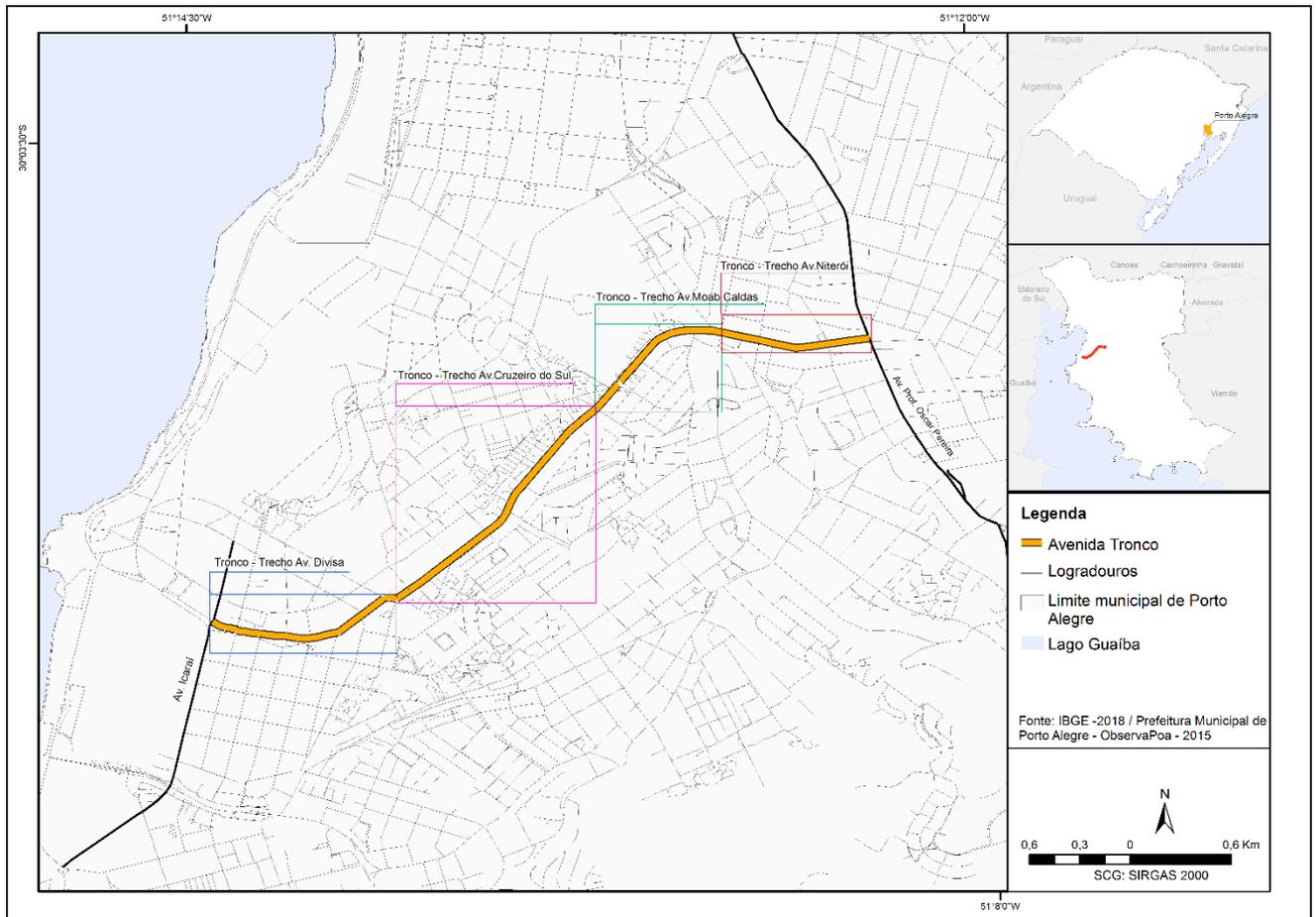
Na verdade, a proposta com várias obras de infraestrutura viária apresentada pelo então vice-prefeito e coordenador do comitê da Copa de Porto Alegre, José Fortunati, ao governo federal ia além do que foi estabelecido pela Fifa. Para a Copa, eram necessárias obras do entorno do Estádio Beira-Rio, como algumas vias, entre elas as avenidas Edvaldo Pereira Paiva e Padre Cacique e uma obra de arte. Estas foram realizadas em tempo. Em depoimentos disponíveis na internet, o próprio ex-prefeito relata que o evento da Copa do Mundo e o PAC 2 abriram uma janela de oportunidade para o município junto ao governo federal para outras iniciativas, que ainda estão em implantação<sup>17</sup>.

Entre essas obras estão as que foram incentivadas através de Lei Complementar nº 703 de 2012, com incentivos para as transferências de potencial construtivo dos imóveis atingidos por, entre outros, o traçado viário da a) da Avenida Tronco; b) do viaduto da 3ª Perimetral sobre as Avenidas Bento Gonçalves, Cristóvão Colombo, Plínio Brasil Milano, Anita Garibaldi, dos Estados, Avenida Farrapos, Avenida Severo Dullius (perto do aeroporto) e Voluntários da Pátria (ligação do centro ao norte da cidade). Os viadutos dizem respeito à superação de um problema advindo da Terceira Perimetral, ou seja, do excessivo número de cruzamentos e sinaleiras. Finalmente, a duplicação da Avenida Tronco significaria uma ligação com a região sul da cidade, zona de expansão urbana, em detalhe na Figura 11. É um pacote de investimentos destinados a enfrentar problemas de mobilidade em várias regiões da cidade.

---

<sup>17</sup> Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=LGOTr8B6BzI>. Acesso em: 02/12/2019 (verificação)

Figura 11 – Avenida Tronco – Porto Alegre



Fonte: mapa elaborado por Luciana Mieres.

#### b) Implementação:

As vias e obra de arte mais necessárias à realização dos jogos foram realizadas em tempo, ao contrário das demais intervenções, inscritas no PAC Mobilidade Grande Cidades ou PAC Cidade Melhor ou mesmo na Matriz de Responsabilidades. Obras como a duplicação da Av. Tronco, além de recursos municipais, foram contempladas com recursos federais, via Caixa Federal, que fazia também o monitoramento para o PAC 2. Essas obras merecem destaque no balanço dos projetos desse período correspondente ao PAC 2 por, pelo menos, dois motivos: são os que ainda estão em andamento em Porto Alegre, mesmo com as dificuldades de implementação, tanto no que diz respeito à continuidade do financiamento quanto, especialmente, pelos conflitos urbanos na remoção de famílias do projeto da duplicação da Av. Tronco.

Em levantamento realizado pelo Jornal do Comércio em março de 2019, havia várias pendências de execução das chamadas “Obras da Copa”. Além das obras de entorno do Estádio Beira-Rio, restariam oito obras pendentes com cerca de 560 milhões em investimentos no total,

que em grande parte haviam sido financiadas originalmente pela Caixa Federal. As obras ainda em andamento eram: trincheiras das avenidas Ceará, Anita Garibaldi, Cristóvão Colombo e duplicações das avenidas Tronco, Severo Dullius e Voluntários da Pátria (CLOSS & COMUNELLO, 2019). Em janeiro de 2018, a prefeitura recebeu aval da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para a liberação de um empréstimo de R\$ 120 milhões do Banrisul, para dar andamento às obras com dificuldade de financiamento via Caixa Federal.

Porém, as dificuldades que mereceram e ainda merecem mais atenção dos movimentos comunitários, inclusive da observação e pesquisa acadêmicas, são referentes aos conflitos derivados das intervenções urbanas da Copa do Mundo Fifa 2014. Se, por exemplo, houve conflito com moradores da trincheira da Anita Garibaldi ou na Trincheira da Av. Ceará ou com proprietários na Av. Severo Dullius ou ainda com uma revendedora de automóveis na obra de arte na Av. Plínio Brasil Milano, a necessidade de remoção das cerca de 1.525 famílias de baixa renda de moradores da Av. Tronco, situada em região de habitações populares ou irregulares é, de longe, a questão mais delicada do conjunto de intervenções, conforme relato de Lucimar Siqueira, do Observatório das Metrópoles, em artigo publicado (2014).

b) Quadro resumo:

Nome do projeto	Obras da Copa 2014
Financiamento	Via Caixa Federal (Tesouro Nacional) e município. Necessidade de refinarciar as obras para conclusão, via Banrisul.
Elaboração de projetos	Sim.
Execução de projetos	Parcial.
Licenciamentos	Sim.
Controle externo	Sim.
Conflitos externos (remoções/desapropriações)	Sim. Conflitos com desapropriações e remoções de famílias, em especial na Av. Tronco e empresas.
Desalinhamento político	Não.
Centralidade política	Sim (projeto coordenado pelo vice José Fortunati).
Situação	Em implementação. Com interrupções e atrasos.

Fonte: elaboração própria.

### 7.3.3 Projeto PAC Mobilidade Grandes Cidades (propostas do Governo do Estado do RS)

a) Objetivos/metasp:

Implantar melhorias nas rodovias metropolitanas e vias urbanas em nove municípios, com propostas de implantação de corredores centrais e/ou faixas exclusivas para transporte coletivo, implantação de ciclovias e melhorias de urbanização, bem como a qualificação dos

pontos de embarque e desembarque com qualificação urbanística nas áreas centrais das cidades, com cerca de 60 km de vias beneficiadas.

Os municípios beneficiados seriam: Esteio, Sapucaia do Sul, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Cachoeirinha, Gravataí, Alvorada, Porto Alegre e Viamão. A proposta aproveitou os legados do PITMurb e mesmo do projeto Linha Rápida, com objetivo geral de integrar os sistemas de transporte de ônibus urbanos e metropolitano, inclusive ao Trensurb e à projetada Linha 2 do Metrô de Porto Alegre.

b) Implementação:

O projeto foi inscrito na carteira do PAC Mobilidade Grandes cidades e, segundo informação disponível na página da Metroplan<sup>18</sup>, o valor total dos investimentos seria na ordem de R\$ 324 milhões, sendo R\$ 299 milhões provenientes de financiamento junto ao governo federal e R\$ 15 milhões de contrapartidas assumidas pelo governo do estado.

Houve várias entregas de projetos para as equipes da CAIXA responsáveis pelo monitoramento do PAC Mobilidade Grandes Cidades e, tanto por equipe da Metroplan quanto por parte dos municípios envolvidos também na elaboração dos projetos, até pelo menos o ano de 2015. O projeto foi interrompido em 2016, a partir de posição tomada pelo governo federal em atendimento a severas restrições fiscais característica deste momento. Não houve início de obras físicas, nem contratos para execução das obras.

c) Quadro resumo:

Nome do projeto	PAC Mobilidade Grandes Cidades (propostas do Governo do Estado do RS)
Financiamento	Caixa Federal e Tesouro Estadual.
Elaboração de projetos	Não foram aprovados.
Execução de projetos	Não.
Licenciamentos	Não se aplica.
Controle externo	Não se aplica
Conflitos externos (remoções/desapropriações)	Não se aplica.
Desalinhamento político	Não, pelo menos de ordem federativa.
Centralidade política	Não. Metroplan não estava ligada ao centro de governo.
Situação	Projeto interrompido após restrições fiscais do orçamento federal.

Fonte: elaboração própria.

<sup>18</sup> Disponível em: [www.metroplan.rs.gov.br/conteudo/1067/?PAC\\_Mobilidade](http://www.metroplan.rs.gov.br/conteudo/1067/?PAC_Mobilidade). Acesso em: 10 jan 2019.

### 7.3.4 Projeto PAC 50 (Pacto Mobilidade)

#### a) Objetivos/metas:

O PAC 50 ou Pacto pela Mobilidade foi uma das respostas da presidenta Dilma Rousseff às manifestações de rua de 2013. Iniciadas por movimentos ligados à melhoria dos transportes públicos, as manifestações ampliaram o leque de reivindicações para pautas variadas, inclusive de qualificação de serviços públicos e combate à corrupção.

Como uma das iniciativas, esteve a convocação direta a estados e municípios apresentarem projetos destinados a melhorar as condições de mobilidade urbana (e metropolitana) com o estímulo da disponibilidade de R\$ 50 bilhões de reais para financiamento do conjunto de projetos, origem da denominação do programa.

O governo do estado do Rio Grande do Sul, em especial a Metroplan, ainda dispunha de propostas “em prateleira”, mesmo já tendo apresentado um conjunto de projetos anteriormente. As propostas têm origem principalmente no PITMurb, tais como melhorias nas Av. Protásio Alves, Caminho do Meio e Frederico Dihl e Castelo Branco (rebatizada provisoriamente como Avenida da Legalidade e Democracia), em Porto Alegre, e o projeto de uma Nova Perimetral Metropolitana, com uma das extremidades junto à RS-118 em Cachoeirinha e atravessando os municípios de Gravataí, Alvorada e Viamão, na direção sul da RMPA. Foi incluída uma rodovia em Eldorado do Sul, para viabilizar a implantação de uma fábrica de caminhões, não concretizada.

#### b) Implementação:

Assim como as propostas do PAC Mobilidade Grande Cidades, estas novas propostas acabaram não implementadas, apesar de terem sido destinados, segundo informações disponíveis na página da Metroplan<sup>19</sup>, um total de R\$ 210 milhões, sendo R\$ 200 milhões para obras e R\$ 10 milhões para projetos.

#### c) Quadro resumo:

Nome do projeto	Projeto PAC 50 (Pacto Mobilidade)
Financiamento	Recursos do governo federal.
Elaboração de projetos	Não.
Execução de projetos	Não.
Licenciamentos	Não se aplica.
Controle externo	Não se aplica.
Conflitos externos (remoções/desapropriações)	Não se aplica.
Desalinhamento político	Não, pelo menos de ordem federativa.

<sup>19</sup> Disponível em: [http://www.metroplan.rs.gov.br/conteudo/1067/?PAC\\_Mobilidade](http://www.metroplan.rs.gov.br/conteudo/1067/?PAC_Mobilidade). Acesso em: 02/12/2013(verificação).

Centralidade política	Não. Metroplan não estava ligada ao centro de governo.
Situação	Projeto interrompido ou não implementado.

Fonte: elaboração própria.

### 7.3.5 Conclusões parciais – Período Grandes eventos e PAC 2 (2010)

Tendo em vista o exposto em relação aos quatro projetos selecionados neste período, não há como não caracterizar os esforços e iniciativas dos entes subnacionais considerados para execução dos investimentos como frustrados ou não exitosos, em grande parte. Apenas as iniciativas da Prefeitura Municipal de Porto Alegre oportunizadas pela Copa do Mundo Fifa 2014 foram implementadas, e de maneira parcial até o momento. Ao contrário do período de “descentralização autonomista”, houve a disponibilização abundante de recursos oriundos do Tesouro Nacional, via financiamentos para obras públicas ou para a Parceria Público-Privada (PPP) da Linha 2 do Metrô de Porto Alegre. Foram aproximadamente dois bilhões e meio de reais disponibilizados, não aproveitados na maior parte.

Chama a atenção, também, que nos dois projetos em que a PPP foi escolhida como modalidade para implementação do projeto – um do governo estadual (RS-010), em que houve uma segunda tentativa de parceria, e outro de ação consorciada liderada pela Prefeitura Municipal (Linha 2 do Metrô) – também houve frustração, pois não houve sucesso na formação de parcerias, seja após o procedimento de manifestação de interesse (PMI) ou por rompimento de contrato (em 2010). Chama a atenção, se compararmos os períodos, que os mesmos entes subnacionais, em especial o governo estadual, que no período de “descentralização autonomista” conseguiram aprender e serem capazes de proceder a complexas ações de captação de recursos externos junto a entidades financiadoras, não conseguiram implementar as PPPs e até mesmo ter projetos aprovados junto à Caixa no caso das propostas ao PAC Mobilidade e PAC 50. Seria por insuficiência de capacidades dos centros estratégicos dos projetos ou por razões ligadas à complexidade do instrumento PPP, que aparentemente seria mais eficiente do que instrumentos mais verticalizados como os das obras públicas ou ainda de exigências dos órgãos supervisores? Seria pela necessidade de garantir a operação dos empreendimentos pelos tesouros locais, sem garantia do tesouro estadual?

O estudo não produziu informações suficientes para responder a estas questões, mas sim consegue colocá-las de maneira circunstanciada, para futuras investigações. Essas observações são coerentes com proposições formuladas a partir da Teoria dos Custos de Transação (Capítulo 2) em que são mais eficazes soluções mais verticais e menos descentralizadas, como no caso

dos empreendimentos da BR – 448 e Linha 1 do Metro – Extensão, realizadas por públicas diretas (sem descentralização federativa ou parceria como PPP).

Uma condição que não decorre diretamente de nenhum dos projetos, mas sim da leitura dos documentos oficiais do período (Mensagens do Governador à Assembleia Legislativa e o Relatório de Atividades da PMPA), é que o período posterior a 2009 até 2015 foi de muita intensidade na proposição de novas ações, programas e projetos. A grande quantidade de iniciativas (que também ocorreu no nível federal) não concorre para a concentração de esforços e não é condição favorável ao estabelecimento de agendas de efetiva prioridade. Há uma frase que se pode dizer entre o patrimônio do senso comum entre os profissionais da gestão pública: “quando há muitas prioridades, nada é prioritário”.

Mesmo assim, a não implementação das propostas apresentadas pelo governo estadual sugere fragilidade nas capacidades para o estabelecimento de centros estratégicos de projetos de infraestrutura, seja vista em comparação com o desempenho da Prefeitura Municipal no mesmo período (em que houve a implementação – mesmo que parcial – das Obras da Copa 2014), seja vista de maneira longitudinal, comparando o desempenho das propostas do PAC Mobilidade Grande Cidades com as do projeto Linha Rápida, ainda dos anos 1990. As fragilidades das capacidades mobilizadas podem ser referentes às complexidades dos novos instrumentos propostos, volto a ressaltar. Haveria necessidade de estudo avaliativo específico.

Em resumo, entre os fatores ou pontos críticos mais destacados no exame dos projetos e indicados nos Quadro Resumo estão os conflitos decorrentes da necessidade de desapropriações e/ou remoções (em que o projeto da Terceira Perimetral aparece como exceção e não regra), além das dificuldades na formação de parcerias, de elaboração e aprovação de projetos de engenharia e também a continuidade nos contratos de financiamento, em especial no final do período. Não há registros frequentes em relação a dificuldades ou impedimentos devido aos licenciamentos (ambiental e/ou urbanísticos) e com órgãos de controle externo ou mesmo com desalinhamento político. A configuração de centralidade política, em especial nos projetos da PMPA é fator positivo, mesmo que não suficiente, como mostra o caso do projeto da Linha 2 do Metrô de Porto Alegre em que, mesmo que fosse projeto central para o ente municipal e importante nas esferas estadual e federal, não houve sucesso na formação de parceria.

Com a crise fiscal iniciada em 2015, houve sucessivas contrações na disponibilização de recursos federais para investimentos em infraestrutura viária descentralizados para entes subnacionais. Por outro lado, os projetos de Lei dos Plano Plurianuais enviados aos legislativos federal e estadual neste ano de 2019 são relativamente modestos em proposições de

investimentos nesta área para a RMPA. Pouco há além previsão de conclusão da segunda ponte sobre o Guaíba e conclusão da duplicação do trecho da BR-290 que liga a região à cidade de Pelotas. No âmbito estadual, há previsão para sejam realizados os planejamentos indicados pelo Estatuto da Metrópole, em especial do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), o que exigirá bastante das burocracias de planejamento estadual, haja vista a existência de várias regiões metropolitanas e aglomerações urbanas a serem atendidas no Rio Grande do Sul.

## 8 CONCLUSÕES

Relembrando a pergunta de pesquisa, que fatores de ordem institucional condicionaram o maior ou menor sucesso na implementação de projetos verificados em Porto Alegre e na sua Região Metropolitana no período posterior à CF de 1988?

Ao longo dos capítulos da dissertação foram levantados vários destes fatores que se relacionariam, potencial e efetivamente, com a implementação dos projetos analisados, sejam fatores relativos aos condicionantes institucionais derivados de legislações nacionais (desde os próprios dispositivos constitucionais às legislações e programas de incentivo posteriores) sejam os pontos críticos revelados pela análise dos casos.

Partindo de uma ótica positiva ou de êxitos na implementação de projetos, destacam-se fatores relacionados à implantação da Terceira Perimetral de Porto Alegre, como o gravame no Plano Diretor, da marcante trajetória de planejamento urbano da capital institucionalizado desde os anos 1960, que garantiu a implementação da via urbana com poucos problemas relativos a desapropriações e/ou remoções nos anos 1990. Por outro lado, são vários casos analisados, no capítulo 7, em que houve a dificuldade de implementação devido a problemas de não garantia prévia do espaço urbano para a intervenção – como na duplicação da RS-118, na Av. Tronco (obras da Copa 2014) ou mesmo na RS-010 – ainda pendentes de efetiva implementação.

A necessária reserva de espaço e as dificuldades advindas de conflitos de uso do solo urbanos nos casos em que não há esta reserva é coerente com a proposição exposta no Capítulo 3, em que se destaca o caráter de especificidade dos ativos em infraestrutura derivado da localização dos ativos. Por exemplo, duplicar uma via sem garantia prévia por algum instrumento institucionalizado (como o Plano Diretor Municipal) pode gerar muitos custos adicionais advindos das necessidades de desapropriação ou remoção, de empresas ou famílias.

Outro fator de destaque, presente no Projeto Linha Rápida e da Terceira Perimetral, foi o aprendizado realizado tanto pelo governo estadual quanto pelo municipal, nos anos 1990, em relação à constituição de equipes com dedicação exclusiva e conhecimentos e habilidades específicos para atuação em centro estratégico de um projeto complexo, em que devem elaborar e monitorar contratos vários, desde captação de financiamentos externos até a elaboração e execução de projetos de engenharia e outras tarefas para superar as etapas necessárias ao projeto, como os próprios conflitos de uso. O mesmo aprendizado não se verificou no caso das tentativas de formação de Parcerias Público-Privadas, já nos anos 2000. Os projetos do primeiro período, da “descentralização autonomista” dos anos 1990, também demonstraram a

capacidade de aliar os requerimentos técnicos exigidos a estes projetos (inclusive no planejamento territorial e de transporte) a processos participativos, tanto em nível municipal (como o Orçamento Participativo) quanto estadual, o que também concorre para minimizar conflitos com a sociedade.

Lembra-se aqui também que, desde a estadualização da autoridade para reconhecimento das Regiões Metropolitanas pela nova Constituição Federal, há uma dificuldade de coordenação dos atores públicos por parte dos planejamentos territorial e de transporte metropolitanos. Como visto, nos anos 1970 houve planejamentos territorial e de transportes, sob autoridade mais verticalizada, que apontaram para soluções efetivamente implementadas – como o Trensurb ou a Linha 1 do Metrô de Porto Alegre. Mesmo com o esforço conjunto entre os entes federados nos anos 2000 o planejamento de transportes (o PITMurb), também demandado pelo novo Ministério das Cidades, não teve, por enquanto, tanta eficácia na implementação das propostas. Uma questão importante é quanto transformação de uma proposta em efetiva reserva de espaço. O poder delegado ao Plano Diretor (municipal) em relação à determinação do uso do solo urbano é realmente orientador, mas não concorre para que haja efetiva coordenação de atores por parte dos planejamentos patrocinados pela autoridade metropolitana. E, como foi discutido no capítulo 5, o Estatuto da Metrópole parece não encaminhar solução mais efetiva para que haja maior capacidade de coordenação de atores por parte dos planejamentos ali requeridos, transferindo a cada governo estadual a resolução das fragilidades hoje encontradas para uma governança metropolitana mais eficaz, como verificado na pesquisa sobre governança metropolitana na RMPA relatada no capítulo 6.

Outros casos em que houve êxito, ligados a fatores indicados na literatura, mas também reveladores da fragilidade dos instrumentos de planejamento metropolitano, são os da implementação da BR-448 vis-à-vis os insucessos na implementação da PPP para a RS-010. Como destacado no capítulo 7, os projetos revelaram-se concorrentes e a implantação da BR-448, ao retirar parcela da demanda de tráfego para si, fez com que fosse dificultada a garantia de demanda mínima para o projeto PPP da RS-010, caso apontado pela literatura como ligado à especificidade dos ativos de infraestrutura (se a demanda para um projeto específico não for efetivada, haveria a desvalorização do ativo), discutido no capítulo 3. A alternativa proposta desde os anos 1970 (RS-010) não foi implementada, mas a nova alternativa o foi. Ressalte-se os méritos no que foi implementado (mesmo que por soluções pouco não descentralizadas), mas também as fragilidades do ente estadual nas tentativas frustradas de implementação, em que se evidenciam as limitações de ordem fiscal do governo estadual para financiamento de projetos de infraestrutura e, provavelmente, das dificuldades para obtenção da parceria via PPP

advindas do próprio instrumento. O ente federal valeu-se ainda das capacidades de soluções mais verticais, também dependentes de trajetórias dos órgãos de gestão rodoviária como o DNIT, que efetivou o projeto contando com apoio da Prefeitura Municipal de Canoas para as remoções necessárias e, também, com a aprovação (ou o não veto) da autoridade (estadual) ambiental.

A partir da comparação entre os quadros-resumo dos casos, pode-se apontar que entre os fatores potencialmente causadores de travas ou impedimentos alguns não se revelaram tão frequentes quanto outros. Não há registros significativos de “desalinhamentos políticos” entre entes federados (ou seus governos), dos “licenciamentos ambiental e/ou urbano” e também de procedimentos dos órgãos de “controle externos”. Um fator crítico de sucesso é a verificação de centralidade política no respectivo governo ocorrido em alguns casos, em especial nos projetos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (como a Terceira Perimetral e Obras da Copa 2014), mas também pela BR-448 com destacada prioridade no âmbito do PAC, exceção importante à Linha 2 do Metro de Porto Alegre, em que não se obteve a formação de parceria.

Por outro lado, fatores como “desapropriações e/ou remoções” foram frequentes causas de travas ou impedimentos (insucessos), bem como houve repetidas dificuldades na formação de parcerias através de PPPs (nos dois casos tentados), de manutenção de financiamentos em contexto de crise fiscal (em especial após 2015), ou até dificuldades na elaboração de projetos por parte do ente estadual e de alguns municípios em casos mais recentes em que houve recursos disponibilizados pelo PAC 2. Pelo menos é o que os casos indicam, sem nenhuma pretensão de generalização dessas indicações. Esses resultados podem ser levados em conta por futuros estudos avaliativos, seja em relação a casos em outras Regiões Metropolitanas seja sobre as capacidades necessárias à retomada de investimentos viários urbanos no país em maior escala, ou mesmo na gestão de riscos de futuros projetos.

Finalmente, essas indicações nos permitem discutir a periodização proposta para análise, ou seja, em que termos pode-se falar em regulação federal “completa” no recorte proposto, ou seja, dos investimentos em infraestrutura viária urbana no período pós CF de 1988. A periodização proposta para análise no capítulo 4, e seguida no capítulo 7, resiste depois da análise dos casos de Porto Alegre e sua Região Metropolitana? Lembremos que no capítulo 4 foi proposta a seguinte periodização: a) período de “descentralização autonomista”, da CF de 1988 até o PAC 1; b) período do PAC 1 (2007 até a conclusão dos projetos); e c) período do PAC 2 até a crise fiscal dos anos 2015 em diante. Lembremos ainda que uma política pública “regulada” seria aquela com a divisão de tarefas entre os entes federativos bem definidas (através de legislações e normativas específicas), mas também com instrumentos de gestão

compartilhada de recursos estabelecidos, com mecanismos de financiamento compartilhado, bem como instâncias de pactuação federativa efetivas.

O que a literatura relata em relação às políticas sociais “sistematizadas”, como os casos da saúde, assistência social ou da educação básica ou fundamental, não se verifica na área recortada para este estudo, ou seja, dos investimentos em infraestrutura viária urbana e metropolitana, pelo menos com base na análise dos casos selecionados de Porto Alegre e sua Região Metropolitana. Se houve regulamentações nacionais que especificam melhor as responsabilidades dos entes federados em relação à política, como os Estatutos da Cidade e da Metrópole, ou ainda a Política Nacional de Mobilidade Urbana e analisados no Capítulo 5, pode-se afirmar que o processo de regulação federal encontrar-se-ia incompleto ou mesmo errático em relação ao financiamento dos projetos (como mostram vários casos analisados no Capítulo 7) e às instâncias de pactuação dos objetivos e metas, em especial na escala metropolitana, como analisados nos Capítulos 6 e 7.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Os Barões da Federação**. São Paulo: Hucitec, 1998.

\_\_\_\_\_. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.24, p.41- 67, 2005.

\_\_\_\_\_. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ABRUCIO, F.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (Orgs.). **Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos**. v.1. São Paulo: Fundap, 2007. p.13-31.

ALBANO, M. T. F. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre: entre as intenções e resultados. In: PANIZZI, W. **Outra vez Porto Alegre: a cidade e seu planejamento**. Porto Alegre: CirKula, 2016.

ALMEIDA, M. H. T. de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, p.29-40. Junho de 2005.

ALONSO, J. A. F. Gênese e Institucionalização da Região Metropolitana de Porto Alegre. **Texto para discussão FEE**, Porto Alegre, n.29, 2008.

\_\_\_\_\_. Porto Alegre e Região Metropolitana: planejamento ou caos. **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, v.20, n.11, p.1, 2011. Disponível em: <http://carta.fee.tche.br/article/porto-alegre-e-regiaometropolitana-planejamento-ou-caos/> Acesso em: 3 nov 2019.

\_\_\_\_\_. BANDEIRA, P. S. A desindustrialização de Porto Alegre: causas e perspectivas. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, n.9, p.3-28, 1988.

ARAÚJO, P. X. **A desigualdade social e o planejamento da mobilidade: o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre (1973 – 2015)**. Dissertação (Mestrado). Propur/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV / Editora Fiocruz, 2012.

\_\_\_\_\_. Federalismo e Igualdade Territorial: uma Contradição em Termos? **Dados**, Rio de Janeiro, v.53, n.3, p.587-620, 2010.

\_\_\_\_\_. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.31, p. 44-66, 1996. Disponível em: <https://profwalfredoferreira.files.wordpress.com/2014/02/mitos-da-descentralizac3a7c3a3o.pdf>. Acesso em: 16 ago 2019.

AVRITZER, L. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n.91 205-21, 2010.

AXT, G. Ensaios, discursos e polêmicas parlamentares. In: FISCHER, L. A. (ed.) **Antônio Chimango: poemas, crônicas, discursos e polêmicas de Ramiro Barcellos**. v.2. Caxias do Sul: Modelo de Nuvem, 2016. p.75-124.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 4 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 14**, de 8 de junho de 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm). Acesso em: 16 ago 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. (LRF). Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em 16 ago 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257/2001**. Institui o Estatuto da Cidade que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.107/2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DOU.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.089/2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DOU, 2015a.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.089** de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, 2015b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm) Acesso em: 17 ago 2019.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; NAVARRO, C. A. **O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2174)

\_\_\_\_\_.; \_\_\_\_\_. O Brasil na encruzilhada: política, planejamento e investimentos na experiência recente do PAC (2007-2014) – avanços e ameaças. In: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, K. P. (eds.) **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p.63-90.

CARRION, E. F. S.; MARTINS, C. M. R. Limites da governança na Região Metropolitana de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v.37, n.3, p.825-50, dez 2016.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; IPEA, **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. v.1. Brasília: Ipea, 2018.

CASTELLO, I. R.; MELLO, O. S; PEIXOTO, N. M. O. Mobilidade urbana na Região Metropolitana de Porto Alegre. In: FEDOZZI, L. J; SOARES, P. R. (orgs.) **Porto Alegre: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrôpoles, 2015.

CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. A. (orgs.) **O presidente e o seu núcleo: como se coordena o poder executivo**. Brasília: Ipea, 2019.

CLOSS, M.; COMUNELLO, P. Como estão as obras da Copa em Porto Alegre. **Jornal do Comércio**. Porto Alegre, edição de 18 março 2019. Disponível em: [https://www.jornaldocomercio.com/\\_conteudo/economia/2019/03/674227-como-estao-as-obras-da-copa-em-porto-alegre.html](https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/economia/2019/03/674227-como-estao-as-obras-da-copa-em-porto-alegre.html). Acesso em: 4 nov 2019.

CORREIO DO POVO. Jornal, Porto Alegre. Edição de 7 de janeiro de 2017. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/pol%C3%ADtica/marchezan-ainda-bem-que-n%C3%A3o-entramos-nessa-aventura-de-metr%C3%B4-1.223568>. Acesso em: 12 set 2019.

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (orgs.) **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. v.1. Brasília: Ipea, 2013.

FEDOZZI, L. J.; SOARES, P. R. Porto Alegre e sua região metropolitana no contexto das contradições da metropolização brasileira contemporânea. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 18, n.42, p.162-197, mai/ago 2016.

\_\_\_\_\_.; \_\_\_\_\_. (orgs.) **Porto Alegre: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrôpoles, 2015.

FIANI, R. **Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão 1815 -Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)

\_\_\_\_\_. Arranjos institucionais e custos de transação em parcerias público-privadas. In: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, K. P. (eds.) **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018 p.13-136.

GOMIDE, A.; PIRES, R. **Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: arranjos institucionais de Políticas de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão 1940 - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)

\_\_\_\_\_.; \_\_\_\_\_. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.24 n.58, junho 2016.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, K. P. (eds.) **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

GRIN, E. Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, n.20.1, janeiro-junho 2012.

\_\_\_\_\_. ABRUCIO, F. L. **O que dizer das capacidades estatais dos municípios brasileiros em um contexto de descentralização de políticas?** Ponencia preparada para el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática”. Buenos Aires, 2 a 5 de agosto de 2017. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/318917147\\_O\\_que\\_dizer\\_](https://www.researchgate.net/publication/318917147_O_que_dizer_)

das capacidades estatais dos municípios brasileiros em um contexto de descentralização de políticas. Acesso em 7 mai 2019.

JORNAL DO COMÉRCIO. Jornal, Porto Alegre. Edição de 9 de fevereiro de 2017. Disponível em: [https://www.jornaldocomercio.com/\\_conteudo/2017/02/geral/546236-marchezan-diz-que-metro-seria-uma-aventura-para-porto-alegre.html](https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2017/02/geral/546236-marchezan-diz-que-metro-seria-uma-aventura-para-porto-alegre.html). Acesso em: 3 nov 2019.

LOPEZ, F. e GUEDES, E. **Atlas do Estado Brasileiro**. Brasília, Ipea, 2018. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34501&Itemid=432](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34501&Itemid=432) Acesso em 16 ago 2019.

LOTTA, G. S.; FREITAS, M. N. Análise dos Arranjos de Coordenação Federativa dos Núcleos de Governo de 2003 a 2014. In: CAVALCANTE, P. L. C.; GOMIDE, A. A. (orgs.) **O presidente e o seu núcleo: como se coordena o poder executivo**. Brasília: Ipea, 2019. p.185-226.

\_\_\_\_\_. OLIVEIRA, M. N. Momentos da recentralização: repasses e relações intergovernamentais no Brasil (1995-2014). **IPEA: revista Planejamento e políticas pública**, n.52 | jan/jun 2019.

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de arranjos institucionais complexos. **Revista do Serviço Público Brasília**, v.66 n.2, p.171-94, abr/jun 2015.

MARICATO, E. Metrôpoles desgovernadas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.25, n.71, jan/abr 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142011000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000100002) Acesso em: 7 mai 2019.

MELO, M. A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados**, v.48, n.4, p.845-89, out/dez 2005.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Cartilha de Lei 12.587/2012**. Disponível em: [portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/municipios-devem-implantar-planos-locais-de-mobilidade-urbana/CartilhaLei12587site.pdf](http://portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/municipios-devem-implantar-planos-locais-de-mobilidade-urbana/CartilhaLei12587site.pdf). 2013 Acesso em: 3 nov 2019.

NORTH, D. C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

ORAIR, R. O. Política fiscal no Brasil contemporâneo: investimento e ciclos econômicos. In: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, K. P. (eds.) **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p.165-88.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v.43, n.3, jan 2000.

PETERS, B. G. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. **Revista do Serviço Público**, Brasília, p.289-91, jul/set 2008.

PIRES, R. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE (PMI). **Um Guia do Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos** (Guia PMBOK®). 3.ed. Pennsylvania: Project Management Institute Inc., 2004. Disponível em: [http://www.las.inpe.br/~perondi/23.06.2008/CCGP\\_a.pdf](http://www.las.inpe.br/~perondi/23.06.2008/CCGP_a.pdf). Acesso em: 4 nov 2019.

SIQUEIRA, L. A questão da moradia em meio às transformações urbanas e a Copa em Porto Alegre. **RSONline**, jornal on-line, edição de 14 de março de 2014. Disponível em: <https://rsurgente.wordpress.com/2014/03/07/a-questao-da-moradia-em-meio-as-transformacoes-urbanas-e-a-copa-em-porto-alegre>). Acesso em: 26 jun 2019.

SOUZA, C. **Coordenação de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

\_\_\_\_\_. Instituições e mudanças: reformas da constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. (orgs.) **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2013.

STEPAN, A. Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**, Rio de Janeiro, v.42, n.2, 1999.

**ANEXO A**

Lista de entrevistados. Entrevistas realizadas de 18 de março a 16 de agosto de 2019.

Nome	Profissão ou cargo
Margareth Vasata	Engenheira Civil e Urbanista
Newton Burmeister	Arquiteto e Urbanista
Nívea Opperman Peixoto	Arquiteta e Urbanista
Pedro Xavier Araújo	Arquiteto e Urbanista
Rafael Prestes	Assessor (Seplag/RS)
Roberto Vieira	Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão/RS

—