UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

VICTOR BASTOS LIMA

**Arranjos institucionais e capacidades estatais para implantação de infraestrutura
metroviária: nos trilhos do metrô de Salvador**

São Paulo

2019

VICTOR BASTOS LIMA

**Arranjos institucionais e capacidades estatais para implantação de infraestrutura
metroviária: nos trilhos do metrô de Salvador**

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 16 de abril de 2019. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de Concentração:

Análise de Políticas Públicas

Orientador:

Prof. Dr. José Carlos Vaz

São Paulo

2019

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

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)
CRB 8 - 7012

Lima, Victor Bastos

Arranjos institucionais e capacidades estatais para implantação de infraestrutura metroviária: nos trilhos do metrô de Salvador / Victor Bastos Lima ; orientador, José Carlos Vaz. – 2019
178 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.
Versão corrigida

1. Metrô - Salvador (BA) - Implantação; Aspectos políticos.
2. Transporte público - Salvador (BA) - Implantação. 3. Política urbana - Salvador (BA). 4. Administração pública - Brasil. 5. Infraestrutura de transporte - Salvador (BA). I. Vaz, José Carlos, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 388.428098142

Nome: LIMA, Victor Bastos

Título: Arranjos institucionais e capacidades estatais para implantação de infraestrutura
metroviária: nos trilhos do metrô de Salvador

Dissertação apresentada à Escola de Artes,
Ciências e Humanidades da Universidade de
São Paulo para obtenção do título de Mestre em
Ciências do Programa de Pós-Graduação em
Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração:

Análise de Políticas Públicas

Aprovado em: 16/04/2019

Banca Examinadora

Profa. Dra. Ursula Dias Peres

Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades

Profa. Dra. Gabriella Spanghero Lotta

Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo

Profa. Dra. Maria Rita Loureiro dos Santos

Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo

À minha amada Salvador.

Agradecimentos

À minha família, não tenho palavras para retribuir todo o amor, carinho e suporte que sempre me deram. Devo a vocês não apenas toda a minha formação, mas principalmente a paixão que hoje nutro pela pesquisa.

Ao meu querido orientador José Carlos Vaz, agradeço pela maestria como soube estar ao meu lado nestes dois anos, num perfeito equilíbrio entre autonomia e direcionamento. Faço minhas as palavras de Carlos Matus no prefácio da obra "Adios, Señor Presidente": *Desde aquí le saluda con afecto su humilde servidor, agradecido de sus enseñanzas. Caminar con usted por la vida, aunque haya sido breve el trayecto, fue un gran honor y una gran experiencia.*

Ao meu namorado, parceiro e amigo, Evandro Almeida, obrigado pelo apoio incondicional nesses últimos anos de ansiedades e ausências.

Aos/Às colegas Marina Nascimento, Douglas, Diego, Wagner, Luz, Cris, Gabriela D'Amaral, Gabriela Rosa, Yohana e Daniela, que ao longo desta jornada se tornaram amigos e amigas, compartilhando momentos de dor e delícia na pós-graduação.

Aos queridos e queridas Débora Gambetta, Bruno Duarte, Priscila Genelhu, Marina Ruzzi, Guillermo Toral, Hendrick Pinheiro, Marcela Oliveira, Priscilla Lima e Gustavo Gasiola, pela amizade sempre verdadeira.

Às professoras Renata Bichir, Úrsula Dias Peres e Cecília Olivieri e todos os demais docentes da EACH-USP, toda a minha gratidão pelos ensinamentos e aprendizados. Se hoje transito com tranquilidade e paixão pelo mundo das políticas públicas, devo a vocês.

Aos queridos Rafael Viana e Alex Macedo e às queridas Natália Koga, Natasha Boralí, Maricilene Baía e Gesiane Farias da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), agradeço à parceria nas aventuras investigativas pelo fascinante mundo das burocracias federais.

Aos Max Bandeira e Helio Luis Castro e à Nara Carolina Merlotto, os meus sinceros agradecimentos por terem me possibilitado conciliar vida profissional e vida acadêmica.

A todos e todas entrevistados e entrevistadas que ofereceram um pouco do seu tempo e disposição para que esta dissertação pudesse existir.

Um último agradecimento à minha bela Salvador. Mesmo amando-a, escapei para alçar voos mais altos. E a ela hoje retorno para defender não apenas uma pesquisa, mas uma mobilidade urbana mais sustentável, democrática e acessível para todos os soteropolitanos e soteropolitanas. Essas páginas expressam um retorno ao ventre. Faço delas o meu pedido de reconciliação e um pequeno chamego. Esta dissertação é um presente para a minha Salvador.

*Ói, já é vem,
fumegando, apitando,
chamando os que sabem do trem*

*Ói, é o trem,
não precisa passagem
nem mesmo bagagem no trem*

(...)

Pois o trem está chegando,

tá chegando na estação

É o trem das sete horas,

é o último do sertão, do sertão

Música Trem das sete, Raul Seixas

RESUMO

LIMA, Victor Bastos. **Arranjos institucionais e capacidades estatais para implantação de infraestrutura metroviária:** nos trilhos do metrô de Salvador. 2019. 178 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Versão corrigida.

A presente pesquisa teve como objeto de estudo o processo de implantação do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, buscando investigar as condicionantes da ação estatal para construir esta infraestrutura metroviária. Este trabalho parte do ambiente institucional instaurado a partir da redemocratização do Brasil em 1988 para a produção de políticas públicas, tomando como premissas o presidencialismo de coalizões, o novo regime federativo, o fortalecimento dos órgãos de controle da administração pública e a necessidade de participação social nos processos decisórios. Olhando para as estruturas criadas para a produção desta política de infraestrutura urbana, este trabalho teve a pretensão de explicar como os arranjos institucionais de políticas públicas dotam o Estado de poder para agir, isto é, como eles favorecem ou dificultam a formação de capacidades estatais para implantação de infraestrutura metroviária. Para tanto, considerou-se o período de construção do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas até o momento de sua inauguração (1997-2014), dividindo este objeto em três fases. O primeiro período (1997-2005) inaugura um modelo de cogestão entre a administração do Município de Salvador e a administração federal com vistas ao gerenciamento das obras para a implantação do metrô. De outro modo, a segunda etapa (2005-2011) é caracterizada pelo protagonismo quase que exclusivo desta administração municipal na condução desta política. Por fim, a terceira fase (2011-2014) é marcada pela transferência do projeto do metrô ao Estado da Bahia, contexto no qual esta política passa a ter escala metropolitana e a ser implementada por meio de uma parceria público-privada. Com base em fontes documentais, especialmente informações produzidas por instituições envolvidas nesta política, e na realização de entrevistas semiestruturadas, esta pesquisa analisou como atributos de política pública foram mobilizados em cada uma destas fases no sentido de produzir ação para o desenvolvimento desta infraestrutura. A análise qualitativa dos dados sugere que o desenho do arranjo institucional e as suas alterações influenciam a disponibilidade e a mobilização de recursos, competências e instrumentos de políticas públicas para a produção de eficácia e legitimidade, isto é, para criar autonomia e inserção da ação estatal.

Palavras-chave: Capacidade estatal. Arranjo Institucional. Infraestrutura Urbana. Metrô.

ABSTRACT

LIMA, Victor Bastos. **Institutional arrangements and state capacities for the implementation of urban rail infrastructure:** on the rails of Salvador's subway. 2019. 178 p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2019. Corrected version.

This research aims to study the construction process of the metro system in the Brazilian cities of Salvador and Lauro de Freitas, investigating the constraints of state agency to build this metro infrastructure. This work starts from the institutional environment to develop public policies, established by the democratization of Brazil in 1988, based on the presidential system of coalitions, the new federative regime, the strengthening control agencies and the relevance of social participation in the decision-making processes. Looking at the structures created to produce this urban infrastructure policy, this research tried to explain how institutional arrangements of public policies condition state agency, in other words, how they enhance or undermine the formation of policy capacities to deliver metro infrastructure. For this purpose, the period of construction of Salvador and Lauro de Freitas Metro System was considered until its inauguration (1997-2014), dividing this object into three phases. The first period (1997-2005) inaugurates a model of co-management between the administration of the municipality of Salvador and the federal administration in order to manage the works. Otherwise, the second stage (2005-2011) is characterized by the predominant role of the municipal administration in the steering of this policy. Finally, the third phase (2011-2014) is marked by the transfer of this project to the state of Bahia, a context in which this policy adopted a metropolitan scale and an implementation through a public-private partnership. Based on document sources, especially qualitative data produced by organizations involved in this policy, and semi-structured interviews, this research analysed how policy attributes were mobilized in each of these three phases in order to generate state agency to build this urban infrastructure. The qualitative analysis of the data suggests that the design of institutional arrangements and its changes influence the availability and mobilization of resources, competences and policy instruments to the promotion of efficacy and legitimacy in this policy, in other words, to increase autonomy and embeddedness of state action.

Keywords: State capacity. Institutional Arrangement. Urban Infrastructure. Metro.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo analítico de capacidade estatal de Gomide, Pereira e Machado (2017)...	60
Figura 2 - Modelo analítico de <i>policy capacities</i> segundo Wu, Ramesh e Howlett.....	63
Figura 3 - Capacidade estatal como variável dependente.....	74
Figura 4 - Mapa do Sistema de Trens Urbanos do Subúrbio de Salvador.....	83
Figura 5 - Mapa do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas (SMSLF).....	85
Figura 6 - Arranjo institucional da política na fase 1 (1997-2005).....	90
Figura 7 - Arranjo institucional da política na fase 2 (2005-2011).....	93
Figura 8 - Arranjo institucional da política na fase 3 (2011-2014).....	97

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Dimensões de capacidade estatal segundo Grindle	55
Quadro 2 – Dimensões de capacidade estatal segundo Kurtz e Schrank	56
Quadro 3 – Dimensões de capacidade estatal segundo Soifer.....	57
Quadro 4 – Capacidades para políticas públicas segundo Wu, Ramesh e Howlett.....	63
Quadro 5 – Capacidades para a implantação de infraestrutura metroviária	68
Quadro 6 – Fases do objeto de pesquisa.....	73
Quadro 7 – Modelo analítico da pesquisa	78
Quadro 8 – Qualificação dos atores entrevistados.....	81
Quadro 9 – Cronologia de implantação do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas	86
Quadro 10 - Configuração das linhas do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas – fase 3 (2011-2014).....	98
Quadro 11 – Responsabilidades na fase 3 do arranjo institucional.....	109
Quadro 12 – Atores em cada fase de implantação da infraestrutura metroviária	112
Quadro 13 – Capacidades para a implantação da infraestrutura do SMSLF.....	120

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGERBA	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia
BAHIAGÁS	Companhia de Gás da Bahia
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
Casa Civil-BA	Casa Civil do Estado da Bahia
CBTU	Companhia Brasileira de Transportes Urbanos
CCR	Consórcio CCR Metrô Bahia
CEF	Caixa Econômica Federal
CGU	Controladoria Geral da União
COELBA	Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia
CONDER	Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
CTB	Companhia de Transportes do Estado da Bahia
CTS	Companhia de Transporte de Salvador
DESENBAHIA	Agência de Fomento do Estado da Bahia
EMBASA	Empresa Baiana de Águas e Saneamento
FGBP	Fundo Garantidor Baiano de Parcerias
FMI	Fundo Monetário Internacional
LF	Município de Lauro de Freitas
MCidades	Ministério das Cidades
Metrosal	Consórcio Metrô de Salvador
MPE-BA	Ministério Público do Estado da Bahia
MPF	Ministério Público Federal
MTransportes	Ministério dos Transportes
PGE-BA	Procuradoria Geral do Estado da Bahia
PGM-SSA	Procuradoria Geral do Município de Salvador
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAC 2	Programa de Aceleração do Crescimento 2
PDTU	Programa de Descentralização dos Trens Urbanos
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse

PPI	Programa Piloto de Investimentos
PPP	Parceria Público-Privada
RDC	Regime Diferenciado de Contratação
RFFSA	Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima
SEDUR-BA	Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
SEFAZ-BA	Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia
SEMPI	Secretaria Municipal de Promoção de Investimentos e Projetos Especiais do Município de Salvador
SETIN	Secretaria Municipal de Transportes e Infraestrutura
SETPS	Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Salvador
SMSLF	Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas
SMTU	Secretaria Municipal de Transportes Urbanos de Salvador
SSA	Município de Salvador
TCU	Tribunal de Contas da União
TCE-BA	Tribunal de Contas do Estado da Bahia
TCM-BA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
2	ORGANIZAÇÃO DO ESTADO PARA O TRANSPORTE METROVIÁRIO...19	
2.1	IMPLANTAÇÃO DE METRÔ: UMA POLÍTICA DE INFRAESTRUTURA URBANA.....	20
2.2	AMBIENTE INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS DE INFRAESTRUTURA METROVIÁRIA: O TABULEIRO DO JOGO.....	21
2.3	CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS À IMPLANTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA METROVIÁRIA.....	22
2.3.1	Coordenação federativa.....	22
2.3.2	Integração horizontal.....	23
2.3.3	<i>Accountability</i> e controles da administração pública.....	26
2.3.4	Participação social.....	27
2.3.5	Articulação com agentes econômicos.....	29
2.3.6	Viabilização de recursos para investimentos.....	31
2.3.7	Projeto: o instrumento de planejamento da infraestrutura.....	33
2.3.8	Modalidades contratuais: o desenho da implementação.....	34
2.3.9	Gerenciamento do projeto: execução e monitoramento da implantação.....	36
2.4	ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: AS REGRAS DO JOGO.....	36
2.4.1	Arranjos institucionais de políticas de infraestrutura metroviária.....	37
3	UMA ABORDAGEM NEOINSTITUCIONALISTA HISTÓRICA DO ESTADO.....	42
3.1	AUTONOMIA E CAPACIDADES ESTATAIS.....	45
3.2	CAPACIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO E O DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES.....	53
3.2.1	Dimensões de capacidades estatais.....	54
3.2.2	Capacidades estatais: afinal do que estamos falando?.....	59
3.2.3	Capacidades para a produção de políticas públicas.....	62
3.2.4	Síntese conclusiva da revisão de literatura.....	67

3.2.4.1 Capacidades para políticas implantação de infraestrutura metroviária: modelo

	<u>analítico</u>	68
4	DESENHO DE PESQUISA	71
4.1	OBJETO DE ESTUDO: A CONSTRUÇÃO DO PROBLEMA.....	71
4.1.1	Justificativa do caso empírico.....	71
4.1.2	Delimitação das fronteiras da pesquisa.....	74
4.1.3	Pergunta de pesquisa.....	74
4.2	MÉTODOS DE PESQUISA.....	75
4.2.1	Definições conceituais.....	75
4.2.2	Estratégias metodológicas.....	78
4.2.3	Dados empíricos.....	82
5	ESTUDO DE CASO: UM METRÔ PARA SALVADOR	85
5.1	ANTECEDENTES.....	85
5.2	CARACTERIZAÇÃO.....	87
5.3	ETAPAS DA IMPLANTAÇÃO DO METRÔ DE SALVADOR.....	88
5.3.1	Fase 1 (1997 - 2005).....	90
5.3.2	Fase 2 (2005 - 2011).....	93
5.3.3	Fase 3 (2011 - 2014).....	97
5.4	O ARRANJO INSTITUCIONAL LOCAL DE IMPLANTAÇÃO DO METRÔ.....	101
5.4.1	Fase 1 (1997-2005).....	101
5.4.2	Fase 2 (2005-2011).....	103
5.4.3	Fase 3 (2011-2014).....	109
5.4.4	Mutações do arranjo institucional: uma abordagem situacional da mobilização de capacidades.....	119
6	A MOBILIZAÇÃO DE CAPACIDADES PARA IMPLANTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA METROVIÁRIA	122
6.1	DIMENSÃO TÉCNICA.....	131
6.1.1	Capacidades técnico-analíticas.....	131
6.1.2	Capacidades técnico-gerenciais.....	134
6.2	DIMENSÃO FINANCEIRA.....	138
6.2.1	Capacidades gerenciais-financeiras.....	138
6.3	DIMENSÃO RELACIONAL.....	141

6.3.1	Capacidades de coordenação burocrática.....	141
6.3.2	Capacidades políticas.....	145
6.3.2.1	<u>Relações federativas.....</u>	<u>145</u>
6.3.2.2	<u>Relações com órgãos de controle.....</u>	<u>148</u>
6.3.2.3	<u>Relações com agentes conômicos.....</u>	<u>149</u>
6.3.2.4	<u>Relações com a sociedade civil.....</u>	<u>151</u>
6.3.2.5	<u>Relações com organismos internacionais.....</u>	<u>152</u>
7	CONCLUSÕES.....	155
7.1	CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA À LUZ DA LITERATURA.....	155
7.2	LIMITAÇÕES DESTA PESQUISA.....	161
7.3	PERSPECTIVA DE NOVOS ESTUDOS.....	163
	REFERÊNCIAS.....	165
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	174
	APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	176
	APÊNDICE C – RELAÇÃO DE CONTRATOS E CONVÊNIOS	177

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação apresenta pesquisa realizada no âmbito do programa de pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, tendo como objeto o processo de implantação da infraestrutura do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, entre 1997 e 2014.

Talvez já seja lugar comum se dizer que o Brasil do século XXI é urbano (IBGE, 2010). A grande maioria da população brasileira habita as zonas urbanas do país de modo que olhar para a vida nas cidades se tornou um imperativo inescapável para os *policy makers* e, por sua vez, àqueles que estudam as suas atividades. Nesse aflorar da agenda de políticas urbanas, os deslocamentos nas cidades se tornaram uma questão relevante para o desenvolvimento das metrópoles brasileiras. O olhar para as políticas de mobilidade urbana nasce não apenas como uma preocupação para os governantes locais, mas para todas as instâncias sociais e estatais que compartilham o viver nas cidades.

Com a redemocratização brasileira, as políticas públicas vêm abarcando uma pluralidade cada vez maior de atores, estatais e não-estatais, além de destacar o protagonismo dos entes subnacionais. Nesse sentido, 1988 não inventou as metrópoles, nem os deslocamentos urbanos, tampouco as políticas de mobilidade urbana. Porém, o novo ambiente institucional em implantação desde então inovou ao privilegiar a descentralização do provimento de serviços públicos à população, o que não é diferente para as políticas de mobilidade urbana de pessoas. É deste ponto que a presente pesquisa foi originada.

Este não é um trabalho que explica a relevância do transporte metroviário para as cidades, nem uma obra sobre os impactos do metrô nos deslocamentos de pessoas na capital soteropolitana. Deixa-se esta tarefa para os urbanistas e arquitetos, que estão muito mais capacitados e empenhados em dar respostas à estas questões. Estas páginas tampouco levarão o leitor pelos caminhos geométricos dos gráficos, tabelas e índices de mobilidade urbana. Deixa-se esta empreitada para os colegas estatísticos e mais especializados em métodos quantitativos.

Todas estas visões são relevantes e merecem a sua vez, porém não expressam o foco desta pesquisa. Este é um trabalho sobre como agem os Estados, ou ainda, sobre como uma série de elementos esparsos se combinam para gerar ação estatal no âmbito da implantação de infraestrutura metroviária. Estas páginas são uma tentativa de dar respostas à questão: o que explica a maior ou menor ação na produção de infraestrutura de transporte coletivo? Ou ainda, invertendo-se: por que certas políticas públicas de infraestrutura de mobilidade urbana

aparentam não romper com um certo estado de inércia? Orientada à estas questões, esta dissertação trata sobre o poder de agência dos Estados, enquanto produtores de políticas públicas pra implantação de infraestrutura urbana.

Alicerçado nessas inquietações, este trabalho olhou para o processo de implantação de infraestrutura urbana para o transporte urbano de pessoas sobre trilhos numa metrópole brasileira: a construção do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas. Enquanto política pública, a construção do metrô da capital baiana é um caso frutífero para a investigação das capacidades dos Estados para a implantação de sistemas de transporte de passageiros sobre trilhos.

Com as obras iniciadas em 1999 e inaugurado apenas em 2014, o metrô de Salvador coleciona um histórico de atrasos, descontinuidades e inércias, ao mesmo tempo em que desponta hoje como um caso de relativo sucesso, tendo passado do status de menor metropolitano brasileiro à posição de quarta malha metroviária mais extensa do país. Estudos anteriores apontam que, mesmo com ampla disponibilidade de recursos financeiros, a mobilização do município não foi suficiente para concluir as obras de infraestrutura, nos prazos e moldes planejados (OLIVIERI; 2016; SANTANA, 2017).

Inicialmente, esta pesquisa tinha como objetivos explicar o fracasso do Município de Salvador em conseguir entregar a infraestrutura de suporte do metrô. Era o caminho mais evidente e o mais tentador a se seguir. Entretanto, no desenrolar da pesquisa se percebeu que o caso do metrô de Salvador apresentava peculiaridades que o tornavam mais interessante se analisado não sobre a perspectiva maniqueísta de insucesso da política. Ao invés de se centrar na fotografia de um fracasso, seria mais interessante analisar o caso sobre a perspectiva de um filme, focando no dinamismo e mudanças desta política. E assim foi feito. Esta dissertação não explica o resultado da implantação do metrô, até porque seria analiticamente impossível isolar todas as variáveis que concorrem para a produção dos resultados de uma política, sob o risco de se flertar com um exacerbado positivismo científico.

Esta pesquisa teve como objetivo investigar o processo de implantação do Sistema Metroviários de Salvador e Lauro de Freitas, no período entre 1997 e 2014. Este é, portanto, o fenômeno de análise desta pesquisa. Sob este objeto, propôs-se um olhar a partir das lentes analíticas do neoinstitucionalismo histórico, em especial pelas abordagens de capacidades estatais e dos arranjos institucionais de políticas públicas, com foco no ambiente institucional do Brasil pós 1988.

Partindo destas premissas, buscou-se investigar quais as capacidades estatais construídas em um processo de implantação de infraestrutura metroviária de mobilidade urbana

de pessoas. Em síntese, esta pesquisa investigou como recursos, competências e instrumentos de política pública são mobilizadas (ou não) no âmbito de arranjos institucionais e como variações destes arranjos podem condicionar a oferta destes atributos, condicionando, pois, a mobilização de capacidades estatais no âmbito de uma política de infraestrutura urbana.

Para responder estas inquietações, recorreu-se as seguintes fontes teóricas: (i) políticas de infraestrutura urbana; (ii) arranjos institucionais de políticas públicas e (iii) capacidades estatais para produção de políticas públicas. De maneira conexa, os diálogos e contribuições aqui retratados se dirigem, prioritariamente, às pesquisas com interfaces com estes três vetores teóricos.

Além da presente introdução, esta dissertação está estruturada em 7 capítulos,

Os capítulos 2 e 3 contém a revisão de literatura, apresentando as abordagens teóricas com as quais este trabalho dialoga, bem como o acúmulo de conhecimento que o antecede. O capítulo 2 caracteriza as políticas de infraestrutura urbana, especialmente as de transporte, enquanto o capítulo 3 discorre sobre as concepções de capacidades estatais voltadas à produção de políticas públicas (*policy capacity*).

O capítulo 4 se dedica ao desenho de pesquisa, estabelecendo definições e justificativa sobre o objeto de estudo e culminando na pergunta de pesquisa.

O capítulo 5 apresenta a descrição do caso empírico objeto de estudo: o processo de implantação da infraestrutura do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas.

O capítulo 6 perfaz a análise dos dados empíricos levantados no estudo de caso, no sentido de interpretá-los à luz do modelo analítico elaborado, na busca por responder à pergunta que norteou esta pesquisa

O capítulo 7 retrata as conclusões alcançadas a partir da análise dos dados, de maneira a tentar aportar contribuições aos estudos de capacidades para políticas públicas de infraestrutura urbana e arranjos institucionais.

2 ORGANIZAÇÃO DO ESTADO PARA O TRANSPORTE METROVIÁRIO

A mobilidade urbana é conceituada, de maneira significativamente consensual entre os teóricos, enquanto o conjunto de condições nas quais se desenvolvem os deslocamentos de pessoas e cargas dentro dos espaços urbanos. A ideia de que o deslocamento de pessoas nos espaços urbanos deve ser de objeto de ação do Estado, isto é, política pública (JOBERT e MULLER, 1987 *apud* MARQUES, 2017a, p. 2) está diretamente ligada ao processo de urbanização brasileira, em especial nos grandes centros urbanos.

Atualmente, uma das principais questões de mobilidade urbana está ligada à implementação de políticas que aumentem os deslocamentos urbanos feitos por transporte público coletivo e que diminuam os deslocamentos feitos via automóvel privado. Em se tratando de metrópoles, cidades, portanto, altamente populosas e com grande demanda por transporte público, a sustentabilidade dos deslocamentos urbanos depende em grande parte da oferta de transporte público coletivo pelos governos locais (VASCONCELLOS, 2012).

De antemão, alguns esclarecimentos são oportunos. O conceito de mobilidade urbana não se limita a prover transporte público, mas o engloba (GOMIDE, 2008). Em verdade, o transporte público de passageiros é um dos principais instrumentos ou políticas utilizados pelo Estado para garantir que o deslocamento de pessoas nas cidades brasileiras se desenvolva de maneira sustentável (CARVALHO, 2016).

Assim sendo, transporte público se refere ao serviço público de deslocamento de pessoas por meio de veículo que não pertence ao passageiro transportado e garantido pelo Estado, podendo ser em modalidade individual - táxi, por exemplo - ou coletiva - ônibus, metrô, balsa, dentre outros. Ademais, no que concerne ao montante de pessoas que transporte, o transporte coletivo de passageiros pode ser classificado enquanto de alta, média ou baixa capacidade. Por fim, quanto à tecnologia que utiliza, o transporte público de pessoas pode ser feito mediante modal ferroviário, rodoviário, hidroviário e aeroviário.

No desenvolvimento destes serviços, o transporte coletivo rodoviário tem sido a modalidade privilegiada pelas metrópoles brasileiras, mesmo naquelas que contam com um contingente populacional suficiente e mais adequado a um transporte coletivo de grande capacidade, como é o caso do modal metroviário. Nesse sentido, este trabalho tem como objeto de análise a política de transporte coletivo de passageiros de alta capacidade ou sobre trilhos, mais especificamente a implantação de sistema de transporte metroviário.

Em verdade só faz sentido construir transporte metroviário em cidades com elevada demanda por deslocamentos, considerando a alta capacidade de deslocamento, além dos investimentos de grande magnitude e as tecnologias demandadas para a implantação desta infraestrutura (VASCONCELLOS, 2012). Não por coincidência, o transporte metroviário está quase que em sua totalidade localizado em capitais, sobretudo, aquelas circunscritas por regiões metropolitanas (IPEA, 2010b). Em que pese várias metrópoles brasileiras já necessitem deste tipo de transporte coletivo, poucas são as cidades que lograram implantar sistema modernos de transporte metroviário.

Segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas dos Municípios Brasileiros (MUNIC) de 2012 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apenas 20 cidades do Brasil - equivalente à 0,3% dos municípios existentes - possuem metrô em sua matriz de transporte público. A mesma pesquisa investigou junto aos 5.565 municípios brasileiros informações concernentes às suas capacidades institucionais para o desenvolvimento de políticas de transporte público coletivo. Os resultados deste levantamento expõem a fragilidade de organização dos municípios brasileiros para produzir políticas de mobilidade urbana, incluídas aquelas voltadas à implantação de infraestruturas necessárias ao transporte coletivo.

Muitos são os desafios para a implantação de um paradigma sustentável de mobilidade urbana nas metrópoles brasileiras, mas uma premissa é certa: tais mudanças não poderiam ser implementadas sem um protagonismo do Estado. A implantação de sistema metroviário sinaliza para uma dimensão ainda pouco explorada na literatura de políticas de transporte urbano, qual seja, a produção de infraestrutura urbana voltada ao transporte coletivo de passageiros. Ou, em outras palavras, o estudo da política de transporte coletivo metroviário, enquanto uma política de infraestrutura urbana.

2.1 IMPLANTAÇÃO DE METRÔ: UMA POLÍTICA DE INFRAESTRUTURA URBANA

Políticas de infraestrutura podem ser diferenciadas entre infraestrutura econômica e infraestrutura social e urbana. A primeira categoria se refere aos equipamentos que viabilizam as atividades econômicas em um país, por exemplo, infraestrutura energética (usinas de produção e equipamentos de distribuição de energia elétrica), de escoamento de produção (portos, rodovias, ferrovias de carga) ou mesmo de exploração de matéria-prima mineral ou de combustíveis fósseis. Em síntese, a infraestrutura econômica é desenvolvida com vistas a atender demandas do setor produtivo de um país e, normalmente, não são implantadas em espaços urbanos (IPEA, 2010a).

De outra forma, a infraestrutura social e urbana pode ser conceituada enquanto um amplo conjunto de bens e serviços sociais, equipamentos comunitários e redes de suporte à vida cotidiana das pessoas, das famílias, das comunidades e das cidades, com forte impacto sobre o desenvolvimento econômico, a promoção do bem-estar social e a garantia dos direitos humanos. Ainda caberia distinguir a infraestrutura social, isto é, aquela envolvendo equipamentos que dão suporte a políticas sociais - a exemplos dos serviços de educação, saúde e assistência social - da infraestrutura física, que, por sua vez, abarca as instalações que fornecem serviços de energia elétrica água potável, esgotamento sanitário, coleta de lixo, bem como as vias (calçadas, ciclofaixas, malha viária e trilhos) por meio das quais a população se desloca no espaço urbano (IPEA, 2010b).

Desse modo, políticas de infraestrutura urbana refletem a ação estatal vocacionada a construir no espaço urbanizado elementos estruturais que enquadram e dão suporte à produção de serviços públicos no meio urbano. Por vezes esta distinção não encontra respaldo na realidade empírica, uma vez que infraestruturas apresentam, em última instância, uma relevância tanto para o setor produtivo quanto para os cidadãos urbanos. Ademais, equipamentos urbanos possuem, em alguma medida, uma relevância social, ao mesmo tempo em que equipamentos sociais compõem o ambiente construído dos espaços urbanos. Contudo, estas diferenciações são relevantes para sublinhar as especificidades das infraestruturas que são desenvolvidas no ambiente urbano, de modo a se perceber particularidades nem sempre verificadas nas políticas de infraestrutura implementadas em territórios de outra natureza.

A implantação de transporte metroviário pode ser entendida enquanto uma política de infraestrutura urbana, considerando que este modal exige a construção de uma ampla estrutura física que dê suporte ao deslocamento de passageiros no espaço urbano, além das respectivas estruturas de gestão e de financiamento da implantação e operação. Nesse sentido, este trabalho tratará a política metroviária antes pela dimensão da sua implantação, enquadrando, portanto, enquanto uma política de infraestrutura.

2.2 AMBIENTE INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS DE INFRAESTRUTURA METROVIÁRIA: O TABULEIRO DO JOGO

O ambiente institucional de um país, composto pelas regras que formatam o seu sistema político, é uma variável que ajuda a explicar a ação estatal, na medida em que condiciona as arenas de conflito, as estratégias dos atores e as regras dos processos de tomada de decisão. O design institucional do sistema político fixa procedimentos que estabelecem vantagens e

constrangimentos à transformação do poder político em ações estatais concretas, isto é, a mobilização da *politics* em *policies*. Por sua vez, as regras de fato, entendidas enquanto o resultado das eleições e do sistema partidário formatam as maneiras de funcionamento das instituições formais. Em outras palavras, as regras institucionais de um dado contexto histórico e social de país estabelecem as regras do jogo político, condicionando as estratégias dos atores (IMMERGUT, 1992).

Ainda pouco estudadas na literatura de políticas públicas no Brasil, as políticas de infraestrutura também estão condicionadas ao ambiente político-institucional brasileiro, muitas das quais erguidas pela Constituição Federal de 1988. Este novo ambiente estabeleceu de maneira geral regras, atores e processos que passaram a condicionar as políticas públicas no novo regime democrático, que, inevitavelmente, se aplicariam também às políticas de infraestrutura (FIANI, 2013).

Dentre elas, pode-se enunciar o estabelecimento de um sistema presidencialista de governo, marcado pelo multipartidarismo e a forma federativa de Estado. Ademais o novo regime consagrou ferramentas de *accountability*, por meio do empoderamento de órgãos de controle e do poder judiciário, e institucionalizou arenas de participação social no âmbito das políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014; LOTTA; VAZ, 2015).

Essas características sistêmicas do ambiente institucional geram condicionantes à produção de políticas de infraestrutura (GOMIDE; PEREIRA, 2018b), conforme se passa a demonstrar.

2.3 CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS À IMPLANTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA METROVIÁRIA

Enquanto política de infraestrutura, os processos de implantação de sistemas metroviários são condicionados pelas seguintes variáveis: (i) coordenação federativa, (ii) integração horizontal, (iii) *accountability* e controles, (iv) participação social, (v) articulação com agentes econômicos, (vi) investimentos de longo prazo, (vii) modalidades contratuais, (viii) planejamento e seleção de projetos e (ix) gerenciamento do projeto (GOMIDE; PEREIRA, 2018b).

2.3.1 Coordenação federativa

No que concerne ao federalismo, o arranjo inaugurado em 1988 atribuiu aos entes subnacionais a responsabilidade por grande parte das matérias que podem se enquadrar enquanto políticas de infraestrutura, sobretudo, infraestrutura urbana. O protagonismo concedido aos estados e municípios - especialmente a estes últimos no caso especial da infraestrutura urbana - ilumina a assimetria das estruturas administrativas existente no território brasileiro, na qual muitos entes subnacionais não dispõem de condições técnicas e burocráticas mínimas para formular e implementar projetos de infraestrutura urbana (MARENCO, 2017; MARQUES, 2017a).

Segundo Schimdt (2013), as relações intergovernamentais, quando vocacionadas à promoção de práticas indutivas de descentralização da implementação, potencializam a superação de obstáculos, tais como a escassez de capacidade institucional dos municípios ou mesmo os custos derivados dos desenhos de políticas federais.

Em adição, esta descentralização da implementação (e muitas vezes, também da formulação) em direção aos territórios impõe, ainda, desafios de coordenação intergovernamental das políticas de infraestrutura urbana (LOTTA; GONÇALVES; BITELMAN, 2014). Para além da coordenação vertical, o protagonismo dado aos entes subnacionais pelo arranjo político-institucional predica também o envolvimento destes atores nos processos decisórios das políticas de infraestrutura urbana, ao invés de envolvê-los de maneira reativa quando se faz necessário sanar alguma dificuldade na implementação do projeto.

Lotta e Favareto (2016) sinalizam que o papel passivo atribuído aos municípios e estados em empreendimentos de infraestrutura financiados pela União pode resultar em eventuais contingências, atrasos e descontinuidades na implementação em razão de aspectos locais não mapeados durante o planejamento das obras. Estes projetos, territorialmente cegos nas palavras dos autores, carecem de um planejamento robusto capaz de prevenir e mitigar riscos, frequentemente previsíveis, uma vez que normalmente não costumam envolver os entes subnacionais em processos decisórios anteriores à implementação.

2.3.2. Integração horizontal

A existência de burocracias bem estruturadas com processos de ingresso no Estado pautados por critérios técnicos (SIKKINK, 1993; GEDDES, 1994) é condição essencial para o bom desenvolvimento das políticas de infraestrutura urbana. A presença de aparelhos burocráticos com elevada expertise técnica é apontada como elemento que incrementa a

qualidade dos projetos de infraestrutura, de modo a contribuir para que os processos decisórios de seleção de empreendimentos sejam norteados por critérios técnicos (EVANS, 1995; CAVALCANTE; PALOTTI, 2017; GOMIDE; PEREIRA, 2018a).

As pesquisas vêm sinalizando que a existência de estruturas administrativas com a presença de burocracias com qualificação técnica e cujos recursos estejam relativamente imunizados das trocas políticas que garantem coalizões de governo são condições que corroboram à implantação de infraestrutura metroviária (PEREIRA, 2017) ou à gestão de arranjos para a sua implantação (PAULA, 2014).

Além de configurarem um relevante recurso em si, burocracias são células fornecedoras de outros recursos essenciais para o desenvolvimento de políticas públicas, tais como a expertise técnica e conhecimento sobre o funcionamento dos campos em que operam, o domínio sobre o processo de *policy-making*, a estabilidade e memória das instituições, além de recursos políticos (PETERS, 2015).

No que toca à consolidação de estruturas administrativas e carreiras burocráticas vocacionadas a políticas de infraestrutura, também se evidencia um hiato federativo. Enquanto a administração pública federal demonstrou avanços nas últimas décadas na criação de burocracias profissionalizadas em políticas de infraestrutura, com elevado grau de nível educacional (CAVALCANTE; PALOTTI, 2017; FREIRE ET AL, 2017), seja nos quadros das agências reguladoras, seja nos quadros dos ministérios, esse cenário se mostra ainda muito distante para os entes subnacionais.

Cavalcante e Palotti (2017) demonstram que o setor de infraestrutura foi alvo de um processo de valorização do quadro permanente estatal, entre 2004 e 2012. Consoante outros tantos estudos, os autores salientam (i) a seleção de ingresso baseado em critérios impessoais e técnicos; (ii) a atratividade da remuneração, (iii) as estratégias de ocupação de cargos comissionados e (iv) a capacitação contínua deste corpo funcional enquanto importantes elementos de profissionalização das burocracias federais da área de infraestrutura.

Em que pese os estudos clássicos haverem demonstrado que uma blindagem de certas organizações das dinâmicas de trocas políticas (SIKKINK, 1993; EVANS, 1993; GEDDES, 1994) incentiva um predomínio de alta expertise técnica e autonomia decisória das burocracias envolvidas, este modelo tem mostrado sinais de esgotamento em contextos democráticos. Nesse sentido, Cavalcante et al (2018) sugerem uma tendência atual de superação dos problemas de articulação, gerados pelo excesso de insulamento burocrático, por meio da coordenação via arranjos institucionais que integrem diferentes burocracias envolvidas na produção de políticas.

A natureza intersetorial das políticas de infraestrutura urbana demanda a mobilização de uma série de diferentes burocracias dos entes subnacionais para que a respectiva política seja produzida. Nesse sentido, as redes eventualmente formadas pelas interações entre diferentes burocracias têm o condão de gerar coordenação entre órgãos, costurando coesão e articulação nas ações de governo (MARQUES, 2017).

De acordo com Lotta e Favareto (2016), a integração horizontal entre as diferentes burocracias envolvidas, diretamente ou indiretamente, nas políticas de infraestrutura configuram uma dimensão relevante de condicionamento da ação estatal neste campo. Em oposição à integração vertical, representada pelas dinâmicas relacionais entre a União e os entes subnacionais, a integração horizontal se refere às sinergias potencialmente produzidas entre os diferentes setores burocráticos de uma escala governamental, envolvidas na produção de uma dada política pública.

Portanto, as relações entre burocracias remetem diretamente às estratégias criadas para promover intersetorialidade das ações de implantação de infraestrutura metroviária. Além das organizações que compõem o núcleo de finanças públicas, gestão e de governo, as experiências pretéritas no Brasil de implantação de infraestrutura metroviárias demandaram a atuação de burocracias da área de planejamento urbano (D'AMARAL, 2018), de transportes (PEREIRA, 2017) e envolvidas em matéria ambiental (PÊGO ET AL, 2018). No caso específico da área de transportes, é comum que os processos de implantação de infraestrutura metroviária se apoiem no protagonismo de uma empresa estatal criada especificamente para elaborar e implementar o modal metroviário de transporte (IGNARRA, 2001; LINS, 2004; PAULA, 2014; PEREIRA, 2017).

Ainda no que toca às parcelas da burocracia que tem influência sobre a implantação de infraestrutura metroviária, a regulação configura uma função estatal com forte impacto nestas políticas. Pontue-se que não se está referindo exclusivamente às atividades desenvolvidas por entidades conhecidas como agências reguladoras, ainda que o papel destas burocracias seja de alta relevância na disposição de regras técnicas e econômicas que disciplinam estas infraestruturas. Ao se falar em regulação, refere-se a uma gama mais ampla de organizações que se ocupam da normatização de determinados aspectos do meio urbano que afetam a implantação de infraestrutura metroviária, dentre as quais estão abarcadas as estruturas burocráticas responsáveis pela regulação urbanística, especialmente de uso e ocupação do solo, além daquelas encarregadas do licenciamento de obras (D'AMARAL, 2018).

No que toca à regulação em matéria ambiental, cabe ressaltar que o licenciamento ambiental é uma dimensão e processo destas políticas que condiciona a execução de projetos

de infraestrutura urbana. Ora visto pelos empreendedores enquanto elemento causador de atrasos e descontinuidades nas políticas de infraestrutura, ora concebido por pesquisadores e instituições ambientalistas enquanto mecanismo balizador das ações da administração pública com vistas a um desenvolvimento sustentável, o licenciamento ambiental é um instrumento circunscrito de conflitualidade (PÊGO ET AL, 2018).

De maneira bastante similar, outra categoria de ator que compõem o arquipélago burocrático se refere aos órgãos responsáveis pela preservação de patrimônio cultural, uma vez que o perímetro de construção de infraestruturas no ambiente urbano muitas vezes pode afetar ou perpassar bens tombados ou em processo de tombamento.

Por fim, as pesquisas mais recentes vêm apontando o destacamento de equipes técnicas específicas para acompanhar os projetos de infraestrutura - especialmente quando se verifica a criação de unidade de gerenciamento de projetos - como estratégia eficaz para a superação dos entraves burocráticos e a coordenação das múltiplas organizações envolvidas (GOMIDE ET AL; 2018).

2.3.3 *Accountability* e controles da administração pública

O cenário institucional das políticas de infraestrutura urbana também ilustra o envolvimento extremamente ativo de outra categoria de ator: os órgãos de controle. Em que pese também ser possível classificá-las enquanto burocracias, as agências responsáveis pelas atividades de fiscalização e controle da ação do executivo merecem um destaque próprio, em razão da relevância da sua atuação na área de infraestrutura. Seus principais representantes são o ministério público, os tribunais de contas e os órgãos do controle interno do executivo. O Judiciário, a despeito de guardar algumas especificidades próprias, desempenha papel bastante semelhante a estes atores, configurando também uma relevante arena de conflitos de interesses das políticas de infraestrutura urbana. Vale salientar que sobre uma mesma política podem incidir, concomitantemente, uma pluralidade de controles (OLIVIERI, 2016), sejam eles, de âmbito estadual (ministério público estadual, tribunal de contas estadual, tribunal de justiça estadual), federal (Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União, Justiça Federal) e, às vezes, inclusive em esfera municipal.

Existe significativa divergência na literatura no que concerne à legitimidade do grau de incidência de certos controles da Administração Pública. As pesquisas que se debruçam sobre políticas de infraestrutura vêm evidenciando distintos efeitos da atuação desses órgãos, ora apontando invasão da esfera de ação dos órgãos do executivo (GOMIDE; PEREIRA, 2018b),

ora sinalizando que a atuação do controle pode gerar inovações benéficas e até mesmo funcionar enquanto mecanismo de *enforcement* da legislação, da participação social, inclusive de grupos sociais vulneráveis (PEREIRA, 2014; OLIVIERI, 2016; GOMIDE ET AL, 2018).

2.3.4 Participação social

Por sua vez, os processos decisórios no âmbito das políticas de infraestrutura são marcados por uma inexpressiva transparência e reduzido envolvimento da sociedade civil, tendo em vista que a dimensão da participação social costuma contar apenas com audiências públicas realizadas em momentos pontuais, normalmente, posteriores à elaboração do planejamento dos empreendimentos (ABERS, 2018).

Nesse sentido, têm-se apontado a fragilidade das instituições e processos de participação mobilizados nas políticas de infraestrutura, no que toca à sua efetividade em envolver diferentes grupos sociais, especialmente os atingidos diretamente pelas obras, além da frequente ineficácia em processar demandas desta espécie (PEREIRA, 2014; ABERS, 2016).

Abers (2018) destaca que, no contexto das políticas de infraestrutura, os processos e instituições de participação funcionam mais como burocracias superficiais, realizadas via de regra apenas para atender a critérios formais e, frequentemente, em momentos posteriores à grande parte da tomada de decisão. A ausência ou escassez de canais de interface efetiva entre agentes públicos, empreendedores das obras e grupos sociais afetados corrobora para o aumento da judicialização sobre estas políticas, promovendo um extravasamento desses conflitos para a arena do judiciário (PEREIRA, 2014; GOMIDE; PEREIRA, 2018).

Em que pese a literatura sobre instituições participativas reconhecer adversidades como estas em todos os tipos de políticas públicas, Abers (2018) sublinha certas peculiaridades da área de infraestrutura que distinguem os conflitos evidenciados no desenvolvimento destas políticas. Primeiro, existe um certo ineditismo nas políticas de infraestrutura aos olhos da sociedade civil, dado que os grupos sociais afetados, normalmente, não possuem experiência prévia com obras desse porte e, assim, costumam não dispor de expertise acumulada para promover mobilização coletiva e discussão em torno delas.

Em segundo plano, as políticas de infraestrutura se caracterizam por uma temporalidade singular dos seus processos decisórios, uma vez que as decisões tendem a ser irreversíveis, ou a demandar recursos (financeiros, políticos e temporais) muito elevados, após a fase de planejamento ou quando já iniciadas as obras. Grosso modo, pode-se dizer que existe uma forte dependência da trajetória no processo de implementação das políticas de infraestrutura

(PIERSON, 2000; HALL; TAYLOR, 1996). O processo de implantação de infraestruturas costuma ser objeto de retornos crescentes que retroalimentam a continuidade das obras consoante o projeto original, considerando que os elevados dispêndios demandados na construção de uma estrutura física em uma dada localidade ou na adoção de um certo tipo de tecnologia geram gradativo crescimento dos custos de transação de outras alternativas não contempladas na etapa de planejamento do projeto (PIERSON, 2004; BERNARDI, 2012).

Uma vez decidida a localização, o projeto de engenharia ou a tecnologia empregada, as decisões supervenientes tendem a estar limitadas a desdobramentos e à produção de efeitos não contraditórios àquelas primeiras decisões do planejamento, sob o risco de se elevar os custos do empreendimento. Apesar disso, estudos vêm apontando que esses processos decisórios iniciais de planejamento do projeto não costumam envolver a sociedade civil, nem sequer os grupos sociais afetados diretamente pela implantação da nova infraestrutura.

No caso específico das infraestruturas metroviárias, o alto custo (político, social e financeiro) de desapropriação de imóveis e realocação da população removida, bem como a materialização de uma estrutura física em uma dada localidade urbana, geram *feedbacks* positivos para que as obras continuem a observar o traçado originalmente planejado. Ademais, uma das primeiras decisões que são tomadas nestes projetos consiste na escolha do tipo de material rodante (trem) a ser operado no sistema, decisão que, por sua vez, condicionará a escolha da bitola dos trilhos da infraestrutura a ser implantada.

Por fim, uma terceira característica especial dos empreendimentos de infraestrutura, segundo Abers (2018), consiste na distribuição desigual dos impactos destas políticas. Em outras palavras, não é incomum que um mesmo empreendimento imponha efeitos deletérios a certos grupos sociais, ao mesmo tempo em que beneficia outros segmentos. Nesse sentido, os custos - sobretudo sociais e ambientais - tendem a estar concentrados nas localidades em que as infraestruturas são implantadas, à medida que os benefícios, via de regra, atendem a interesses mais amplos, distantes do território em que se realizaram as obras. Nesse sentido, a variação desta distribuição dos efeitos da política - prejuízos locais versus benefícios gerais - pode gerar diferentes padrões de mobilização de atores e grupos sociais, de modo a gerar alta polarização em torno do empreendimento.

Contudo, se observa um padrão um pouco distinto no caso particular das políticas de infraestrutura de transporte urbano, uma vez que beneficiam diretamente a população local, na medida em que lhe viabilizam uma nova alternativa de locomoção. Nessa mesma linha, os custos tendem a impactar mais os segmentos sociais localizados no território do

empreendimento, afetando proprietários de imóveis alvo de desapropriação, residentes adjacentes e o fluxo de pessoas e veículos próximos às obras (ABERS, 2018).

Políticas de infraestrutura são, pois, permeadas por conflitos com diferentes grupos sociais, sendo que os instrumentos e processos de diálogo existentes não tem dado conta de processar e responder de maneira efetiva a estes conflitos. Nesse sentido, os estudos vêm apontando que o licenciamento ambiental tem desempenhado a função de processo de intermediação de interesses entre Estado, sociedade civil e empreendedor (MACHADO ET AL, 2017; PÊGO ET AL, 2018). Dada a escassez de outros processos que fomentem o efetivo envolvimento de segmentos sociais afetados direta ou indiretamente pelos projetos de infraestrutura, o licenciamento ambiental acaba se tornando um canal de comunicação de demandas sociais e de trocas socioestatais. Em síntese, Machado et al (2017: 30) concluem que *"todas as demandas sociais por equipamentos e serviços públicos confluem no processo de licenciamento, por não terem outro canal para se expressar"*.

Nesse sentido, a fragilidade de funcionamento dos instrumentos e processos de participação social no âmbito das políticas de infraestrutura tem causado a migração destes conflitos para outras arenas, tais como o processo de licenciamento ambiental e o judiciário.

2.3.5 Articulação com agentes econômicos

Desde a década de 90, com a realização de processos de desestatização, a participação do investimento e de agentes privados no provimento de infraestruturas públicas vem aumentando significativamente. Em que pese a relevância do investimento público ainda ser demasiadamente relevante, é certo que a participação do capital privado na produção de infraestruturas brasileiras vem crescendo, sobretudo, na forma de delegação da responsabilidade pela sua implantação por meio de instrumentos como concessões e parcerias público-privadas (GOMIDE; PEREIRA, 2018).

Grosso modo, pode-se afirmar que no Brasil a grande maioria das políticas de infraestrutura possui a participação de agentes econômicos privados, com especial destaque para a etapa de implementação e para as atividades de financiamento dos empreendimentos (VAZQUEZ ET AL, 2018). Vale pontuar que com frequência esses investimentos privados advêm de linhas de crédito concedidas por instituições financeiras estatais, de modo que essa fronteira entre público e privado não é completamente definida.

Em adição, tem-se constatado uma crescente participação da iniciativa privada também nas etapas de planejamento ou de formulação das políticas de infraestrutura, sobretudo no que

toca o desenvolvimento de processos e instrumentos de participação especialmente criados para envolver estes atores. Este é o caso do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI): um processo participativo criado no ramo da infraestrutura, especialmente voltado a coletar subsídios técnicos e contribuições de agentes de mercados para a formulação de projetos de infraestruturas (MORENO, 2016; GASIOLA, 2019).

Esta inclusão de agentes econômicos na etapa de formulação é controversa, tendo em vista que, se por um lado tem o condão de reduzir a assimetria de informações da administração pública para elaborar contratos atrativos para futuros licitantes, por outro, expõe as políticas de infraestrutura ao risco de captura dos projetos estritamente aos interesses daqueles atores. Gasiola (2019) sustenta que o PMI não substitui a estrutura burocrática e capacidade técnica da administração pública, na medida em que os subsídios colhidos demandam análise e tratamento por parte das burocracias para um aproveitamento seletivo das informações com vistas à formulação de projetos aderentes aos objetivos das políticas públicas.

Nesse sentido, Machado et al (2017) destacam que o sistema político brasileiro abre margem para o risco de politização dos critérios de seleção de projetos e políticas de infraestrutura mediante um desvio - não republicano - dos usos do instrumento de financiamento de campanhas. Segundo os autores, o financiamento de campanha por empresas atuantes em infraestrutura poderia ser mobilizado, no período eleitoral, enquanto moeda de troca para a posterior condução de projetos que ofereçam oportunidades de negócios para estes capitais.

Em adição, é comum que projetos de implantação de sistemas metroviários demandem o envolvimento de empresas encarregadas da prestação de serviços públicos, inclusive empresas estatais, cuja infraestrutura esteja localizada em áreas afetadas pelas obras. Esse é o caso dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, energia elétrica, gás canalizado e telecomunicações, cuja prestação chega até os usuários via redes de infraestrutura espalhadas pela superfície e subterrâneo das cidades. Nesse sentido, a implantação de infraestrutura metroviária com frequência é afetada por interferências destas redes de serviços públicos existentes, podendo demandar o reposicionamento destas infraestruturas ou mesmo o desvio de rotas do projeto metroviário. Por esta razão, a articulação com as empresas responsáveis por estas redes se torna crucial à implantação de um sistema metroviário, evitando atrasos, descontinuidades das obras ou ainda acidentes que possam provocar a interrupção de serviços essenciais.

Dentre os agentes econômicos, convém também destacar os organismos internacionais em uma categoria própria devido à expressividade da sua atuação neste campo. No Brasil, as

políticas de infraestrutura são frequentemente executadas em interface com organismos internacionais, sobretudo órgãos multilaterais de fomento e instituições financeiras, seja pelos elevados montantes de investimento de longo prazo que estas políticas demandam, seja pela expertise acumulada por essas agências nesse campo de políticas públicas, ainda pouco desenvolvido no país. Desse modo, estes organismos costumam participar das políticas de infraestrutura por meio da concessão de financiamentos externos ou prestando assessoramentos técnicos no desenvolvimento de projetos. A título de exemplificação, a presença de instituições pertencentes ao grupo Banco Mundial (BM) ou do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) tem sido frequente nos projetos contemporâneos de implantação de sistemas metroviários no Brasil, o que também é evidenciado no estudo de caso apresentado no presente trabalho (QUEIRÓZ, 2001; IGNARRA, 2001; PAULA, 2014; PEREIRA, 2017).

Portanto, em que pese eventuais críticas e controvérsias da literatura a respeito do risco de captura pelos interesses privados em detrimento dos objetivos da política, é incontestável que as políticas de infraestrutura no Brasil são marcadas pela ampla participação da iniciativa privada nas diferentes etapas e atividades do ciclo destas políticas. As diferentes linhas teóricas podem divergir sobre os efeitos desta intensa participação privada nas políticas de infraestrutura, mas não há como negar que ela existe, isto é, ela se expressa empiricamente. Em síntese, relações público-privadas constituem, pois, a estrutura e os principais desafios da implantação de infraestrutura metroviária atualmente (PAULA, 2014; PEREIRA, 2017).

2.3.6 Viabilização de recursos para investimentos

Conforme destacado anteriormente, a participação de agentes econômicos na implantação de empreendimentos de infraestrutura está diretamente relacionada aos altos montantes de investimento de longo prazo normalmente demandados por estas políticas.

Vazquez et al (2018) chamam a atenção para o papel coordenador do Estado na articulação entre setores de infraestrutura e financeiro, ramos com características muito distintas que, respectivamente, demandam e ofertam recursos financeiros. De um lado, haveria as transações do mercado de infraestrutura que são, naturalmente, muito específicas e, por outro lado, as transações do mercado financeiro que se preocupam com a homogeneidade e liquidez dos ativos. Cabe ao Estado criar instrumentos financeiros e mecanismos de governança adequados a compatibilizar essas duas lógicas, a princípio, contraditórias, de modo a fomentar o investimento privado em infraestruturas públicas. A título ilustrativo, os autores apontam a crescente utilização de estruturas societárias enquanto mecanismos de governança, tais como

sociedades de propósito específico (SPE), e financiamento de projetos (*project finance*), além do desenvolvimento de novos mecanismos financeiros - tais como debêntures de infraestrutura - enquanto alternativas às modalidades tradicionais de operações de crédito.

Em adição ao capital privado, bancos nacionais - como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) - e empresas estatais desempenham um papel expressivo no financiamento público de políticas de infraestrutura no Brasil. Entretanto, o financiamento direto do Estado encontra limites nas disputas em torno dos escassos recursos públicos, de modo que a capitalização de projetos de infraestrutura é frequentemente feita com a participação da iniciativa privada (VAZQUEZ ET AL, 2018; GOMIDE ET AL, 2018).

Nesse sentido, Vazquez et al (2018) destaca duas maneiras predominantes de participação da administração pública no financiamento de infraestruturas: (i) investimentos direto de recursos públicos para o projeto, que podem acontecer na etapa de construção ou de operação e (ii) auxílios indiretos, podendo ser mediante aporte de capital ou pela concessão de subsídios, a exemplo de uma isenção de tributos incidentes sobre o projeto.

Os primeiros se fundamentam na necessidade do poder público complementar as entradas financeiras do projeto, sendo que na fase de implantação estes aportes minimizam a participação de capital de investidores privados, o que tem o condão de elevar a rentabilidade do projeto. Por sua vez, na fase de operação da infraestrutura, estes subsídios servem à finalidade de estabilizar o fluxo de caixa do projeto, tornando-o mais atrativo e também tornando mais acessível o serviço ao qual a infraestrutura servirá de suporte físico, nos casos em que houver cobrança de contraprestações dos seus usuários.

A segunda categoria, quando contar com aporte direto de capital, configura investimento comum com base na rentabilidade do projeto, ao passo que, quando não dispuser de aporte de capital pecuniário configura garantia financeira do projeto, podendo assumir a forma de fundos públicos, depósitos, contas bancárias vinculadas, capital social de empresas ou qualquer outra forma de ativo público destinado a suprir eventuais discontinuidades do fluxo de caixa de um projeto (VAZQUEZ ET AL, 2018).

Nesse sentido, a definição de arranjos institucionais que garantam um fluxo de caixa estável é condicionante fundamental dos longos processos de implantação de infraestruturas (VAZQUEZ ET AL, 2018), incluídos aqui os sistemas metroviários. Considerando os riscos de contingenciamento de recursos oriundo do orçamento público e os desafios de se atrair investidores privados, esta garantia de continuidade do fluxo de investimentos costuma ser arquitetada no âmbito dos contratos firmados pela administração pública para a delegação da implantação de infraestruturas ou mediante a mobilização de instrumentos financeiros

autônomos (PAULA, 2014). De qualquer forma, um fluxo de caixa constante e contínuo é qualificado pela literatura enquanto requisito essencial para a implantação de projetos de infraestrutura, o que se coloca também como desafio, considerando a longevidade dos processos de implantação.

2.3.7 Projeto: o instrumento de planejamento da infraestrutura

A literatura é demasiadamente convergente em defender a relação direta de causalidade entre planejamento, qualidade dos projetos de infraestrutura e o teor de interferências e conflitualidade na execução das obras (SOUZA; POMPERMAYER, 2016; GOMIDE ET AL, 2018). Considerando que o projeto do empreendimento é, também, um plano para ação governamental, ele configura em algum nível uma aposta do governo de como aquele empreendimento poderá vir a se materializar (MATUS, 1991, 1994).

Pesquisas recentes vêm demonstrando que grande parte dos empreendimentos de infraestrutura passam por tomadas de decisão nas quais não há uma prévia análise dos custos e benefícios de cada cenário viável ou que desconsideram estas variáveis, o que fragiliza o planejamento, elevando as chances de superveniência de entraves na fase de implementação do projeto (SOUZA, POMPERMAYER; 2016).

Nesse sentido, Souza e Pompermayer (2018) destacam duas deficiências significativas nos projetos de infraestruturas brasileiros: (i) o início de projetos sem prévia realização de Estudos de Viabilidade, Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) e (ii) tomadas de decisão sem análises qualificadas da estimativa de custos de implantação, frequentemente baseadas em superestimação de benefícios e mapeamentos rasos dos principais riscos. A falta de detalhamento de informações e de estimativas confiáveis costuma dar causa à uma série de outros fenômenos, normalmente associados a descontinuidades e vetos ao empreendimento, tais como atrasos nos licenciamentos, sobrepreços na etapa de implantação, paralisações por órgãos de controle e judicialização da política.

Ao analisar projetos de infraestrutura de transportes, Flyvbjerg (2004) demonstra que quanto mais extenso for o período de implementação de um projeto, maior tende a ser a sua escalada de custos, isto é, mais suscetível ele será a encarecer ao longo da sua execução. Em outro estudo, Flyvbjerg (2009) sustenta que uma das grandes dificuldades dos empreendimentos de infraestrutura reside no excessivo otimismo da elaboração dos projetos, que normalmente subestima os riscos e superestima os benefícios dos empreendimentos.

Por sua vez, no Brasil estudos empíricos envolvendo as burocracias federais de infraestrutura vêm apontando a precariedade de projetos e inadequação dos cronogramas de execução política como principais deficiências do planejamento destes empreendimentos (FREIRE ET AL, 2017). Especificamente no que toca à infraestrutura ferroviária, Machado (2016) sinaliza que o início de obras sem a existência prévia de um projeto bem consolidado não é incomum, de modo que não seria mera metáfora se afirmar que nestas políticas grande parte da formulação costuma ocorrer concomitantemente à implementação.

2.3.8 Modalidades contratuais: o desenho da implementação

A implantação de políticas de infraestrutura é diretamente condicionada pela modalidade contratual por meio da qual o projeto é arquitetado, especialmente no que toca aos incentivos e constrangimentos previstos nos respectivos arranjos contratuais. Modelos mais tradicionais de contratos de obras públicas costumam basear o controle da execução com referência à quantidade de insumos e métodos usados na execução, consoante os parâmetros da Lei Federal n. 8.666/1993, ao passo que modelos mais contemporâneos tendem a atrelar a contratação das obras ao desempenho final da infraestrutura construída, como é o caso das contratações integradas do regime diferenciado de contratações (RDC) e das parcerias público-privadas (GOMIDE ET AL, 2018).

Os contratos de obras públicas via Lei n. 8.666/1993 são o modelo mais tradicional de implementação de infraestruturas urbanas, por meio do qual a administração pública contrata a execução de uma obra nos moldes pré-fixados e projetados, gerindo e fiscalizando-a pelos insumos gastos no processo de construção. Todavia, este modelo vem se desgastando e sendo alvo de críticas em razão de focar as atenções da contratação na gestão dos meios utilizados para a realização das obras, em detrimento de considerar o atendimento dos objetivos do projeto, além de demandar altos custos de transação, uma vez que aparta completamente as atividades de elaboração e execução do projeto. Superando algumas destas questões, em 2011 foi inaugurado um novo formato de contratações públicas, o RDC, o qual inovou o cenário das infraestruturas ao permitir a aglutinação daqueles escopos (elaboração e execução do projeto) e ao orientar o controle e fiscalização das obras aos resultados alcançados. Ademais, o RDC inovou o quadro institucional das licitações de infraestrutura ao introduzir a possibilidade de inversão das fases de julgamento de propostas e de habilitação dos licitantes. A viabilidade desta inversão de fases licitatórias é com frequência apontada enquanto um fator de

simplificação do fluxo de processos no bojo das licitações, uma vez que viabiliza que a análise da habilitação possa recair apenas sobre o licitante que apresentar a melhor proposta.

Comparando diferentes arranjos de contratos públicos utilizados para a execução de políticas de infraestrutura metroviária por privados, Paula (2014) aponta as seguintes variáveis condicionantes à implementação: (i) diferenças tarifárias; (ii) mecanismos de garantia; (iii) o papel de empresas estatais nos sistemas de remuneração e (iv) alocação de riscos entre poder público e contratado.

Dentre outros critérios plausíveis, políticas de infraestrutura metroviária podem ser divididas em duas fases: (i) implantação da infraestrutura, isto é, as vias, estações e todo o suporte fático por meio do qual o transporte de passageiros será efetivado e (ii) a operação do sistema metroviário. Estes dois escopos podem ser divididos em dois ou mais contratos, nesse último caso, (i) contrato de obra pública, nos termos da Lei Federal n. 8.666/1993 e (ii) contrato de concessão comum de serviços públicos, nos termos da Lei Federal n. 8.987/1995 ou, ainda, constar dentro de um mesmo contrato, quando se tratar de parceria público-privada. Vale ressaltar que, por limitações da legislação aplicável a cada uma das modalidades contratuais, a união dos escopos contratuais tende a ser feita pelo regime de parceria público-privada. Em adição, as parcerias público-privadas são uma modalidade de contratação que introduziu novas ferramentas de controle e de remuneração do contratado com ênfase nos resultados da execução da contratação.

No que concerne à aglutinação de escopos em um único contrato, Gomide et al (2018: 440) sustentam:

"Outra sugestão para melhor contratar obras de infraestrutura é fazer o "empacotamento" das fases de projetos, construção e operação (ou pelo menos das duas primeiras). Exemplos desse tipo de contrato são a contratação integrada do RDC e as concessões/PPPs, em que também a operação fica a cargo do contratado. Em ambos os casos, reduz-se a possibilidade de o projeto de engenharia ser de baixa qualidade, não podendo ser contestado pelo construtor, como vem ocorrendo nas contratações de infraestrutura, o que leva a aditivos e aumento de custos nos contratos de construção. O "empacotamento" promove, ainda, maior incentivo para o contratado construir a infraestrutura com nível de qualidade adequado, pois dependerá dela para auferir as receitas futuras da concessão."

Nesse sentido, a aglutinação da construção e operação do empreendimento é apontada como elemento que corrobora à elaboração de bons projetos de engenharia e de construção de infraestrutura qualificada, fatores que reduzem as discontinuidades do processo de implantação de infraestrutura.

Considerando a amplitude do escopo e dos incentivos e restrições da contratação, a escolha do modelo contratual está diretamente relacionada ao gerenciamento dos processos de

implantação da infraestrutura (CARVALHO ET AL, 2018). Consoante a estes pontos, pesquisas mais recentes vêm sinalizando que no Brasil a implementação das políticas de infraestrutura metroviária vem, gradativamente, privilegiado a adoção do modelo de parceria público-privada (PAULA, 2014; PEREIRA, 2017), em detrimento do modelo mais tradicional de empreitada de obra pública ou de concessão comum de serviços.

2.3.9 Gerenciamento do projeto: execução e monitoramento da implantação

As políticas de implantação de infraestrutura metroviária possuem característica clara de projeto, isto é, de conjunto de atividades temporárias concatenadas com o objetivo final de criar um produto ou um serviço. Conforme já afirmado, a infraestrutura metroviária é o produto final que dará suporte fático à prestação do serviço de transporte urbano de alta capacidade de passageiros sobre trilhos.

Carvalho et al (2018) sustentam que o gerenciamento de projetos de infraestrutura demanda competências na realização de atividades de monitoramento e controle da execução das obras. Não obstante esta condicionante recair mais sobre as atividades de implementação e monitoramento da política pública, o gerenciamento de projetos é diretamente influenciado (i) pela qualidade dos projetos planejados, (ii) pela modalidade contratual e conteúdo do(s) contrato(s) desenhado(s) para disciplinar a relação entre administração pública e contratado, (iii) pela disponibilidade de recursos financeiros e (iv) pela qualificação técnico-gerencial dos atores envolvidos.

Este cenário demanda das ações governamentais na área de infraestrutura o desenvolvimento de estratégias de coordenação e articulação de diferentes atores envolvendo um amplo leque de organizações, sejam elas das organizações públicas dos três níveis federativos, representantes do sistema político, sejam organizações da sociedade civil ou empresas privadas. Nesse sentido, a produção das políticas de infraestrutura se tornou mais complexa, exigindo o desenvolvimento e a sofisticação de arranjos institucionais que viabilizassem a coordenação de diferentes atores e ações com vistas à consecução dos objetivos da política (MACHADO ET AL, 2017).

2.4 ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: AS REGRAS DO JOGO

Conforme demonstrado, as regras institucionais de um Estado condicionam as arenas e as estratégias de ação dos atores políticos no âmbito das tomadas de decisão das políticas de

públicas (IMMERGUT, 1992). No caso da infraestrutura urbana, isto não é exceção, de modo que o modelo federativo, o empoderamento dos controles sobre a administração pública e a porosidade para a participação de atores econômicos e sociais são variáveis de condicionamento às regras do jogo para a formatação destas políticas (GOMIDE ET AL, 2018).

Originalmente, os estudos institucionalistas teceram estas afirmações para demonstrar que instituições políticas condicionam o resultado de políticas públicas em um nível macro institucional de análise, isto é, no que toca às regras das formas de Estado, dos sistemas políticos e partidários, das arenas de conflito e dos processos decisórios. Estes estudos olharam, especialmente, para as tomadas de decisão no nível da formação de agenda e formulação destas políticas (IMMERGUT, 1992).

A ideia de que a *policy* condiciona a *politics* é uma ideia antiga nos estudos institucionalistas (LOWI; 1972; SCKOPOL, 1985), que deixaram como legado a premissa que regras institucionais formatam as arenas e as estratégias de ação dos atores políticos, dentre eles, as organizações estatais responsáveis pelo desenvolvimento de uma dada política. Dito de outra forma, as regras que regem uma política pública condicionam a ação estatal e as dos atores políticos em torno dela, formatando a arena de disputa e conflito de interesses no bojo da respectiva política. Especialmente no que concerne às políticas de infraestrutura urbana, o grau de conflitualidade é elevado, considerando todos os interesses afetados e atores que se mobilizam em torno da construção de novas estruturas no espaço urbano (MARQUES, 2017a).

Nesse sentido, os estudos passaram a apontar que as instituições políticas condicionam as estratégias para a ação estatal e dos diferentes atores políticos, não apenas numa perspectiva macro, mas também no âmbito das regras específicas que formatam o processo de implementação, ressaltando a relevância do papel desempenhado pelos arranjos institucionais das políticas públicas (FARAH, 2001; PIRES; GOMIDE, 2014; LOTTA; VAZ, 2015).

2.4.1 Arranjos institucionais de políticas de infraestrutura metroviária

No século XXI, Estados que se pretendam desenvolvimentistas, isto é, que persigam o desenvolvimento socioeconômico de suas sociedades, devem dispor de capacidades para prover redes de infraestrutura (BOSCHI, 2018). Segundo Coutinho (2016), não há desenvolvimento sem Estado desenvolvimentista, assim como não há Estado desenvolvimentista sem capacidades técnicas para implementar políticas públicas, somado a capacidades políticas para desenvolver de maneira democrática. Conclui o autor que o que dota os Estados destas

capacidades é a existência de arranjos institucionais de políticas públicas capazes de produzir eficácia e legitimidade.

Os arranjos institucionais podem ser compreendidos enquanto as regras e instâncias específicas estabelecidas para definir a forma de coordenação das políticas envolvendo um número significativo e heterogêneo de agentes públicos e privados, abrangendo diferentes etapas do ciclo das políticas públicas (LOTTA; VAZ, 2015).

Numa percepção mais jurídica, Coutinho e Bucci (2017: 317), entendem arranjos institucionais enquanto "*o conjunto de normas que compõem o programa de ação governamental devidamente estruturado*". Em outras palavras, trata-se das normas, processos e instituições jurídicas que conformam os modos de articulação e interação de atores institucionais direta ou indiretamente ligados à uma dada política pública.

Contemporaneamente, estudar a implantação de políticas de infraestrutura metroviárias perpassa, necessariamente, o estudo dos arranjos institucionais por meio dos quais municípios, estados e governo federal atuam conjuntamente com vistas a prover a infraestrutura necessária ao funcionamento deste serviço de transporte coletivo (PAULA, 2014; PEREIRA, 2017). Nesse sentido, a capacidade de implementação local é influenciada pela maneira como as relações federativas são estruturadas no âmbito de cada arranjo institucional de política pública (ARRETCHE, 2006; GRIN, 2016).

O desenvolvimento de políticas de infraestrutura perpassa o desenho de arranjos institucionais adequados aos respectivos contextos políticos, sociais e econômicos (PAULA, 2014). No contexto do Estado brasileiro pós 1988, a grande maioria das políticas de grande escala têm apresentado arranjos institucionais que envolvem os três níveis federativos de governo (LOTTA; VAZ, 2015). Isso decorre em especial pela complexidade dos problemas e desafios a serem enfrentados por tais políticas, em contrapartida à insuficiência dos recursos, instrumentos e competências atualmente instalados nos municípios brasileiros (MUNIC, 2012), os quais figuram frequentemente como implementadores das políticas de mobilidade urbana.

Nesse sentido, Lotta, Galvão e Favaretto (2016) formulam 4 eixos de análise de arranjos institucionais que destrincham a complexidade envolvida na produção contemporânea de políticas de infraestrutura: (i) intersetorialidade, (ii) relações federativas, (iii) participação social e (iv) territorialidade.

A primeira variável está diretamente ligada à coordenação horizontal das diferentes organizações de um mesmo governo que atuam sobre um mesmo objeto de política pública, ao passo em que o segundo se refere à coordenação vertical entre as diferentes instâncias federativas. Já a terceira dimensão analítica está relacionada à existência de canais e

mecanismos por meio dos quais atores não-estatais possam tentar influenciar a tomada de decisão e execução envolvidas na política. Por fim, a territorialidade diz respeito ao grau de consideração das realidades locais dos territórios na concepção e implementação da política, isto é, se as características específicas dos territórios em que são desenvolvidas as políticas foram levadas em conta nas tomadas de decisão.

A intersectorialidade, ou integração horizontal, se refere à coordenação de diferentes setores governamentais envolvidos em uma política pública com vistas à construção conjunta de soluções para problemas complexos. Esta vertente é determinada pelo grau de mobilização de diferentes competências setoriais existentes no Estado, de maneira integrada, para dar respostas a questões multidimensionais. Ela se expressa por meio da coordenação intragovernamental, isto é, pelo ajuste da ação de diferentes organizações estatais envolvidos na produção de uma política, de modo que suas atuações sejam articuladas com a finalidade de gerar coerência e coesão da respectiva ação estatal (LOTTA; FAVARETTO, 2018)

De maneira similar, a dimensão das relações federativas pode ser vista por meio de dois primas, uma perspectiva central e outra local - *top-down* ou *bottom-up* - no que toca à articulação da ação estatal (SILVA, 2016). Naquela primeira, a ideia central é compreender se o arranjo viabilizaria ao governo central exercer coordenação das diversas organizações que conjuntamente atuam na implementação de políticas públicas.

Portanto, é uma abordagem dos arranjos institucionais ligada às capacidades da União para coordenar a implementação da política por parte dos entes subnacionais e demais atores locais. De outro modo, um mesmo arranjo pode ser analisado pela perspectiva local, buscando-se entender como um dado desenho institucional viabilizou condições aos atores locais para desenvolver à respectiva política. Nesta segunda, o ponto de partida são os entes subnacionais (estados e municípios) e a análise se orienta ao entendimento de como aspectos de intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade de um dado arranjo impactam sobre as capacidades locais de produção de uma política. A presente pesquisa está mais afeta à esta segunda abordagem, uma vez que se preocupa com o arranjo institucional organizado localmente para responder ao projeto de implantação do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas.

No que concerne à dimensão da participação social, após 1988 a literatura aponta para a imperatividade dos arranjos de política pública preverem instâncias e processos para participação de organizações da sociedade civil e os cidadãos (LOTTA; VAZ, 2015). Similarmente ao que ocorre em outras políticas, no campo de infraestrutura urbana, é fundamental que os arranjos institucionais sejam dotados de permeabilidade à participação de

diferentes segmentos sociais, especialmente aqueles diretamente afetados pela implantação da infraestrutura, tanto nos mecanismos de planejamento quanto nos de gestão (PEREIRA, 2014; LOTTA; FAVARETO, 2016b; MORTARA, 2017).

Por fim, a dimensão da territorialidade representa a consideração nos processos decisórios dos aspectos locais dos territórios em que as políticas são implementadas, especialmente no que toca à formatação dos projetos de infraestrutura. Nesse sentido, Lotta e Favareto (2018) sustentam que a incorporação da dimensão territorial nos arranjos perpassaria: (i) a identificação prévia de interrelações entre as obras que se pretende realizar e as características da realidade socioeconômica local, para além da simples mitigação de potenciais danos mapeados; (ii) a existência de instrumentos de planejamento e gestão em escala intermunicipal; (iii) a efetiva participação do poder público e da sociedade civil local nesses territórios e (iv) a existência de incentivos à participação de diferentes segmentos sociais, de modo a representar a heterogeneidade estrutural dos territórios nos seus processos de formulação e implantação em todas as etapas. Quanto a este último ponto, a dimensão da territorialidade deve levar em consideração a diversidade de atores políticos que teriam os interesses afetados pela implantação da infraestrutura metroviárias, inclusive a multiplicidade de capitais interessados ou afetados pela construção de infraestruturas urbanas (MARQUES, 2017).

Em verdade, considerando a organização federativa e a pretensão democrática do Estado brasileiro e a multiplicidade de organizações públicas, privadas e da sociedade civil que participam efetivamente da implementação de políticas públicas, o estudo das condições para a produção de infraestrutura urbana não equivale à análise de organizações estatais isoladas, mas à análise da sua atuação em rede com atores (PEREIRA, 2014; MARQUES, 2017b; MORTARA 2017). Nesse sentido, os arranjos institucionais têm o condão de funcionar como meio coordenação de diferentes interesses e atores, em diferentes níveis federativos, de dentro e fora do Estado, de modo a criar condições para a ação coletiva no sentido de materializar os objetivos de uma dada política (DROR, 1999; FUKUYAMA, 2013; LOUREIRO ET AL, 2014; MARQUES, 2017)

Da perspectiva de como o Estado se organiza para agir, as capacidades para a produção de políticas públicas são condicionadas, principalmente, pela maneira como essa rede de atuação se articula na implementação (PEREIRA, 2014; MARQUES, 2017b). Em outras palavras, as variações nos resultados de políticas públicas podem também ter relações com o desenho dos arranjos institucionais por meio dos quais são executadas. Ao tratar especificamente de políticas de infraestrutura, Lotta e Favareto (2016) destacam que o arranjo

institucional é elemento decisivo para o resultado da política e diretamente ligado às capacidades mobilizadas para sua implementação. Ou ainda, em suas próprias palavras:

A ideia central que emerge deste estudo confirma a importância dos condicionantes institucionais para o desempenho dos investimentos em infraestrutura. Mais que isso, a análise que será apresentada nas próximas páginas pretende fornecer evidências de que **os arranjos institucionais desempenham papel decisivo na forma pela qual estes investimentos são administrados e nos resultados desta gestão.** Contudo, chama-se atenção também para o fato de que boa parte dos problemas institucionais antecede os arranjos de gestão dos investimentos propriamente, **o que remete à necessidade de vincular o tema dos arranjos institucionais de execução de projetos de infraestrutura diretamente ao tema das capacidades** e das formas de planejamento do Estado brasileiro. (LOTTA, FAVARETO, 2016: 10) (grifo nosso)

Portanto, é possível afirmar que arranjos institucionais condicionam a mobilização de capacidades da administração pública para desenvolver uma política pública, podendo atuar enquanto facilitadores ou obstáculos à ação das organizações responsáveis pela sua produção.

Desse modo, a análise dos arranjos institucionais de políticas públicas parece contribuir à explicação dos padrões de ação estatal, permitindo assim a investigação de condições que corroboram ou dificultam a produção de uma determinada política (PAINTER; PIERRE, 2005; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). Se as capacidades estatais explicam como o Estado se organiza para performar políticas públicas e as políticas de infraestrutura têm sido performadas por meio de arranjos complexos de atores estatais e não estatais, então um estudo destas últimas deve combinar as abordagens de capacidades estatais com a de arranjos institucionais (PIRES; GOMIDE, 2014; LOTT, VAZ, 2015; LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2015; LOTT, FAVARETO, 2016).

Pires e Gomide (2014) conceituam arranjo institucional enquanto 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 (PIRES; GOMIDE, 2014). Para os autores, no âmbito dos arranjos institucionais capacidade estatal se expressa em duas dimensões: (i) capacidades técnico-administrativas e (ii) capacidades político-relacionais.

As primeiras se referem à capacitação das burocracias para materializar suas políticas, gerando ações coordenadas e orientadas à produção de resultados, estando, portanto, relacionadas ao grau de tecnicidade e recursos organizacionais à disposição dos burocratas para realizar suas tarefas. Por sua vez, as segundas se materializam nas habilidades das burocracias estatais em expandir os canais de interlocução e negociação com os diversos atores estatais, econômicos e sociais, vocacionadas ao processamento de conflitos (PIRES; GOMIDE, 2014, 2016).

Ou ainda, relacionando um conceito ao outro, Gomide et al (2014: 236) definem capacidade estatal enquanto *"os atributos que caracterizam o Estado em ação - isto é, que permitem a identificação de problemas, a formulação de soluções, a execução de ações e a entrega de resultados -, processo que envolve atores, instrumentos e processos que, coordenados, resultam em políticas públicas de desenvolvimento."*

Desse modo, as capacidades para implantação de infraestrutura metroviária não estão ligadas apenas aos recursos disponibilizados à sua execução, mas são também condicionadas pelo arranjo institucional arquitetado para o desenvolvimento da respectiva política pública. Dito de outra forma, as capacidades dos Estados para agir na produção de políticas públicas não nascem espontaneamente, elas precisam ser construídas e esse processo de construção é feito por meio do desenho e operacionalização de arranjos institucionais (PEREIRA, 2014; MORTARA, 2017).

Nesta visão, a construção de capacidades para políticas públicas por meio de arranjos institucionais parece explicar a maneira pela qual Estados podem promover políticas de desenvolvimento, investigando quais recursos, instrumentos e atores são mobilizados para viabilizar a ação estatal, não implicando necessariamente que todos estes elementos sejam endógenos à estrutura das instituições públicas (PIRES; GOMIDE, 2014). No que concerne ao objeto da presente pesquisa, a abordagem dos arranjos institucionais parece viabilizar a compreensão dos processos que condicionaram a mobilização de capacidades estatais locais para a implantação do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas.

3 UMA ABORDAGEM NEOINSTITUCIONALISTA HISTÓRICA DO ESTADO

O neoinstitucionalismo é uma corrente de estudos da ciência política que surge com o mote de *"trazer o Estado para o centro da discussão"*, marcando oposição às abordagens sociais do Estado, predominantes na ciência política até meados do Século XX (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985). Até que as abordagens neoinstitucionalistas ganhassem relevância e visibilidade nas ciências sociais, predominaram estudos com teorias do Estado sem a devida presença do Estado, mas que buscavam explicá-lo a partir de elementos da sociedade. Portanto, antes do advento das correntes neoinstitucionalistas, as teorias do Estado baseavam suas análises em variáveis do meio social, de modo que o Estado era retratado sem materialidade própria, mas sempre enquanto uma expressão das forças e dinâmicas da sociedade.

De um lado, as correntes marxistas apoiavam suas análises na premissa de que o Estado nada mais seria do que um instrumento da classe dominante sobre a classe dominada. É dizer, os modos de produção configuram as relações políticas, de modo que em uma sociedade capitalista, o Estado não passaria de "um comitê para gerir os negócios da burguesia" (MARX, 1982). Portanto, o Estado seria consequência direta dos processos de produção econômica, de modo que a política configura uma mera performance cênica, subordinada às decisões tomadas na arena da economia, que por sua vez configurava a verdadeira força motriz da sociedade (MARX, 1987).

Esta forma de ver o Estado pouco se distinguia daquela também preconizada por outras teorias societas, a exemplo da teoria das elites. Conforme defende Mills (1981), o Estado seria um reflexo da estrutura de poder verificada na sociedade. Desse modo, as posições burocráticas nas instituições estatais estariam sempre ocupadas por representantes das elites dominantes na sociedade. Nesta teoria, o caráter de classe decorre diretamente da posição que um indivíduo ocupa na sociedade, sendo que apenas as elites dominantes chegariam às posições institucionais no governo. Portanto, as elites burocráticas equivaleriam às elites de uma dada sociedade. Enquanto no marxismo o Estado é um instrumento de dominação da classe burguesa, para a teoria das elites ele é a materialização de uma estrutura de poder pré-existente na sociedade.

Contudo, diferente da explicação marxista, na qual o status de dominação advém da propriedade dos meios de produção, para Mills o status de elite decorre do processo de socialização dos indivíduos, mecanismo por meio do qual as classes se oligopolizam, compartilhando valores, ambientes e práticas sociais.

Uma terceira corrente societal de teoria do Estado à qual se opôs o neoinstitucionalismo eram as explicações das teorias pluralistas do Estado. Em verdade, estas teorias sequer mencionam a ideia de "Estado", recaindo suas análises e mecanismos explicativos na ideia de "governo" e de grupos de interesses organizados na sociedade. Diferente do que constatado nas outras duas teorias, aqui não existe uma visão determinista de um Estado controlado pelas classes dominantes, pouco importando sua hegemonia social em razão da detenção dos meios de produção ou da posição hierárquica que ocupam na estrutura de uma sociedade. Portanto, as teorias pluralistas negam a existência de uma classe dominante, ou de uma elite que monopolizaria constantemente o poder do governo (DAHL, 1961).

Em verdade, governo era teorizado enquanto uma arena na qual diferentes grupos de interesse se combatiam ou alinhavam para eleger representantes, por meio de um processo de distribuição de preferências individuais em candidatos aos cargos políticos, ou para influenciar as decisões de políticas públicas. Tais decisões eram entendidas enquanto a alocação de

benefícios entre diversos grupos demandantes, de modo que o governo é concebido enquanto um sistema receptor de *inputs* sociais e distribuidor de *outputs* de políticas públicas.

Nesse sentido, se a vontade política e a agência estatal eram determinadas por fatores existentes na sociedade ou na economia - seja pelo modo de produção econômica, seja pela estrutura social de poder ou ainda pela forma como grupos de interesse influenciam governos-, então o Estado era tratado como mera consequência do meio social. Dito de outra forma, as teorias sociais tratavam o Estado enquanto uma mera casca que poderia ser preenchida e controlada pelo grupo social que viesse a ser preponderante na respectiva sociedade.

Contudo, a atuação dos Estados no século XX, especialmente a partir da Grande Depressão, demonstraria que estas explicações estavam equivocadas ou, no mínimo, incompletas. Tomando como exemplo a América Latina, grande parte dos governos latinoamericanos passou a implementar políticas de industrialização de suas economias, ação que contrariava diretamente os interesses das elites dominantes à época, as quais eram desenvolviam a produção e exportação de produtos primários. Em outras palavras, estes Estados promoveram políticas públicas que se opunham aos interesses dos grupos sociais hegemônicos nestes contextos políticos. Estes e outros tantos exemplos serviram de substrato empírico para que as explicações sociais do Estado passassem a ser questionadas, tarefa que foi promovida, especialmente, pelas correntes neoinstitucionalista. Afinal, ao contrário do que tais teorias pregavam, observou-se que os Estados podiam empreender políticas que beneficiassem grupos minoritários ou com pouco poder político e social, desafiando, para tanto, inclusive os interesses das suas respectivas classes dominantes (GEDDES, 1994).

Em oposição a estas teorias centradas na sociedade, o neoinstitucionalismo propõe uma teoria do Estado mais estadocêntrica, isto é, que não seja exclusivamente preocupada nos interesses, posições ou classes sociais enquanto condicionantes da ação estatal (SKOCPOL, 1985). A abordagem neoinstitucionalista chama a atenção para a materialidade própria do Estado que, embora seja influenciado por vetores da economia e da sociedade, não se confunde com estes. Nesse sentido, esta corrente clama para que o Estado seja concebido como objeto de estudo em si mesmo, isto é, com agentes, processos políticos, mecanismos de funcionamento próprios a ele, que não são mera transposição das dinâmicas dos modos de produção econômica, classes ou grupos de interesses e cuja ação impacta diretamente sobre conflitos e estruturas sociais e econômicas.

Desse modo, Skocpol (1985) demonstra que no período pós Segunda Guerra Mundial, em especial na década de 70, começa a florescer um olhar sobre os Estados nas ciências sociais, até então ofuscado pelas teorias centradas na sociedade. Esta nova abordagem estadocêntrica

não apenas muda o foco das atenções, mas sobretudo propõe mudanças das lentes pelas quais o Estado era analisado e teorizado.

3.1 AUTONOMIA E CAPACIDADES ESTATAIS

Para o neoinstitucionalismo, o Estado é considerado um ator político dotado de agência própria, cuja atuação não decorre diretamente de forças existentes no tecido da sociedade. Concebido enquanto organizações que reivindicam controle sobre territórios e pessoas, Estados são atores que podem formular e implementar objetivos próprios, isto é, que não refletem os interesses de segmentos sociais, classes ou grupos de interesse (SKOCPOL, 1985; MANN, 1984).

Nesse sentido, surgem questionamentos quanto a uma aparente materialidade própria do Estado, ou ainda, da existência de uma substância estatal ou de um elemento de *stateness* (FUKUYAMA, 2004). Neste contexto, a locução "*capacidades estatais*" é primeiramente utilizada pelo neoinstitucionalismo histórico (SKOCPOL, 1985) na tentativa de "*abrir a caixa preta*" do Estado, emergindo enquanto categoria analítica de afirmação da autonomia estatal, no âmbito de um debate entre diferentes correntes da teoria do estado.

A autonomia estatal seria o resultado do equilíbrio entre dois vetores aparentemente antagônicos: performance da intervenção socioeconômica e meios para assegurar o apoio político. Nesta abordagem, capacidade estatal está diretamente ligada ao insulamento das agências burocráticas, não dos grupos de interesses, mas das pressões políticas de ordem clientelista (pessoais e políticas) que tentam se apropriar dos recursos financeiros e administrativos das organizações estatais. Nesta perspectiva, capacidade estatal é entendida enquanto o desenvolvimento do aparato burocrático das agências estatais expresso, principalmente, na existência de critérios técnicos de seleção e processos meritocráticos de ingresso e progressão dos funcionários, de modo a se garantir uma blindagem destas organizações perante à dinâmica clientelista de distribuição de recursos estatais como estratégia de construção de apoio político ao governo (GEDDES, 1994).

Por vezes, a literatura utiliza a noção de *strength* com uma ambivalência de sentidos, ora se referindo a ideia de escopos da atuação estatal, ora como sinônimo de capacidade estatal (FUKUYAMA, 2004). Embora já se tenha defendido este argumento (MIGDAL, 1988), o conceito de capacidade estatal não explica a força ou fraqueza de um Estado de maneira genérica (SIKKINK, 1993). Isso talvez fizesse sentido para explicar as primeiras formas dos Estados intervirem na sociedade para cobrar tributos ou manter a ordem interna ou na relação

com outros Estados (TILLY, 1975; FUKUYAMA, 2004; OTTERVIK, 2013), mas na análise de políticas públicas essa relação não encontra respaldo no mundo empírico (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985; KOCHER, 2010). Afinal, que tipo de significado há na classificação de Estados entre fortes ou fracos? O argumento de que um Estado é mais forte ou mais fraco em razão de ser, supostamente, mais ou menos autônomo da sociedade não apenas é equivocado (KOCHER, 2010) como também é pernicioso, tendo em vista que flerta com noções antidemocráticas.

De todo modo, uma pluralidade de estudos já demonstrou que a autonomia estatal pode existir na produção de determinadas políticas setoriais sem com isso implicar em um indicativo de poderio estatal. Podem existir ilhas de excelência organizacional no que toca a eficácia de políticas públicas, mesmo em Estados considerados pouco desenvolvidos ou fracos. Assim sendo, há de se considerar que capacidade estatal pode variar entre as distintas funções desempenhadas pelo Estado no desempenho de diferentes políticas e, ainda, entre as diversas organizações que o compõem (SKOCPOL; FINEGOLD, 1982; BERSCH ET AL, 2013; EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985; GEDDES, 1994; FUKUYAMA, 2004).

Cingolani (2013) classifica a literatura em duas gerações de estudos em capacidades estatais: (i) estudos sobre construção dos Estados (*state-building*) e (ii) estudos sobre a ação de organizações públicas no desenvolvimento de políticas. Esta distinção flerta com a ideia das duas manifestações do poder estatal - poder despótico e poder infraestrutural - sustentadas por Mann (1984).

A primeira geração cunhou um conceito de capacidades estatais para explicar as situações em que os Estados emergem, gerenciam conflitos internos e externos e transformam as suas sociedades e economias. Esta primeira corrente parece haver se preocupado em entender a formação dos estados, isto é, a sua construção e diferenciação frente a sociedade (TILLY, 1975; SKOCPOL, 1979), ao passo que a segunda geração teria buscado explicar as condicionantes da ação das organizações (compreender a agência estatal). Dito de outra forma, a primeira geração estava interessada na autonomia do Estado para exercer o monopólio legítimo da violência, enquanto a segunda focaria sua atenção na habilidade de organizações públicas em entregar resultados, isto é, em produzir políticas públicas.

Esta última geração se preocupou em investigar as capacidades que os Estados dispõem para alcançar efetivamente objetivos fixados em políticas públicas, com vistas a prover bens e serviços à sociedade. Os estudos desta segunda geração parecem se orientar à investigação do poder infraestrutural dos Estado, isto é, na capacidade do Estado para efetivamente penetrar a

sociedade civil e implementar decisões políticas no seu domínio de atuação (*power through society*).

Embora nasça na sua faceta despótica, o poder de um Estado não se sustenta e se legitima por essa direção. À medida que o poder despótico estatal vai sendo distribuído pela sociedade, ele vai modificando-a, incrementando a sua complexidade e densidade, de modo a gradativamente se metamorfosear em poder infraestrutural. Atrelado a isso, Mann (1984) identifica duas peculiaridades exclusivas do poder estatal. O Estado seria a única instituição cuja ação incidiria sobre e pela sociedade civil (i) de maneira centralizada e (ii) através de limites territoriais. Portanto, o poder autônomo do Estado advém da capacidade exclusiva do Estado para criar relações sociais no âmbito de territorialidades, a partir de uma infraestrutura que penetra o tecido social, produzindo-a e, por consequência, reproduzindo a si mesmo (MANN, 1984).

Contudo, a perspectiva de um Estado que atua e se impõe à sociedade pode ser perniciosa na medida em que relega às forças sociais um papel passivo de mero objeto e destinatário da ação estatal, em oposição clara a uma elite estatal onisciente que toma decisões políticas e as impõe aos grupos sociais. A ideia de poder infraestrutural conduz a um aperfeiçoamento necessário do entendimento da autonomia estatal e capacidades estatais, enquanto produtos das relações entre Estado e sociedade. Nesse sentido, Migdal (1994) propõe uma atualização do modelo "*bringing the state back in*" para uma abordagem de *state-in-society*, isto é, uma análise dos Estados enquanto parte das sociedades em que atuam. Nessa perspectiva, Estados não apenas moldariam, mas também seriam moldados pelas sociedades sobre a qual agem.

Nesta perspectiva socioestatal, capacidades estatais estariam diretamente condicionadas pelas relações estabelecidas entre Estado e as forças sociais. A ideia de autonomia do Estado, enquanto desconexão das organizações frente ao substrato social, por vezes, é equivocadamente associado à uma qualidade de poderio estatal. Na visão da autora, Estados sem interações e porosidade social não seriam mais fortes ou com maior eficácia da ação em razão de não precisarem responder aos grupos sociais. Pelo contrário, a efetividade da agência estatal e, consoante a isso, o grau de sua autonomia para agir são determinadas pelas formas nas quais as relações Estado-sociedade são entrelaçadas. Em verdade, inova-se ao se questionar esta polarização, aparentemente fictícia, entre Estado e sociedade evoluindo para a noção de constante interação e processos de mútua influência que podem, inclusive, fortalecer ambos os polos (MIGDAL, 1994).

Esta mudança de foco, de uma perspectiva estadocêntrica para uma abordagem dos Estados inseridos nas sociedades busca fomentar uma atualização de toda a discussão em torno de capacidades estatais e da autonomia dos Estados. Relembrando a concepção de Mann (1984), o poder infraestrutural do Estado se manifesta na sua capacidade de penetrar a sociedade civil e implementar decisões políticas de maneira sistemática num dado território, a despeito das resistências sociais. Aqui, o Estado é conceituado enquanto uma pluralidade de instituições, compostas por uma elite estatal - que não se confunde com as elites sociais – que, por sua vez, monopolizaria a criação de normas autoritativas em uma determinada porção territorial.

Nesse sentido, Migdal (1994) chama atenção para alguns cuidados em não se deixar levar por um fetichismo estadocêntrico. Primeiro, a abordagem neoinstitucionalista tradicional tende a focar em apenas uma dimensão do Estado: a de *enforcement* das regras formais, isto é, sua faceta burocrática e de monopólio da violência legítima. Todavia, este enfoque terminaria por centrar suas análises apenas no sucesso ou fracasso das organizações estatais em definir um rol de objetivos e de implementar políticas públicas para tanto. Nessa visão, uma relevante dimensão da atuação estatal estaria sendo menosprezada: o processo de formulação e transformação dos objetivos e metas estatais. O Estado não é uma entidade pré-formatada com valores fixos, mas um arquipélago de organizações em constante interação com os grupos sociais que, neste processo, é permeado por uma miscelânea de ideias, podendo encarnar algumas delas, de modo a influenciar os objetivos outrora traçados. Em síntese, os padrões de atuação estatal são também determinados pelas pressões dos embates sociais sobre os dirigentes estatais, em constante ocorrência nas múltiplas arenas de disputa dos valores perseguidos pelo Estado.

Como resposta às críticas dos modos autoritários de organização política, o conceito de capacidade estatal foi ampliado para incluir elementos de representação política, resolução de conflitos e porosidade administrativa. Em outras palavras, a ciência política atualizou o conceito para abarcar a dimensão de responsividade estatal às provocações sociais, de modo que a ação estatal também perpassaria a manutenção de instituições encarregadas de receber, processar e resolver conflitos (GRINDLE, 1996).

Portanto, esta segunda geração não se apoia exclusivamente no processo de insulamento burocrático para pensar a relação entre autonomia do Estado e capacidades estatais. Se é verdade que um Estado precisa capilarizar a sua atuação no tecido social para manter a sua legitimidade, então o Estado precisa estar em constantes trocas e diálogos com os atores externos à membrana estatal. Se esta premissa for verdadeira, então não há que se falar em insulamento burocrático como o único vetor da autonomia estatal, mas implica em se levar em

consideração as habilidades e recursos dos quais dispõem as burocracias para se relacionar e processar e responder a conflitos com outras organizações, agentes econômicos e segmentos sociais.

Nesse sentido, a ideia de insulamento talvez ceda lugar à noção de autonomia inserida do Estado, isto é, uma autonomia perante o tecido social e a economia, porém mitigada pelas constantes relações mantidas com estes setores (EVANS, 1993, 1995). Este aparente paradoxo conceitual pode ser dissipado quando somada a esta equação a categoria das capacidades político-relacionais das burocracias (PIRES; GOMIDE, 2014). Ou seja, a capacidade estatal para intervir reside numa efetiva máquina burocrática dotada de recursos suficientes para fazer valer suas decisões perante resistências das classes dominantes, mas que também saiba se relacionar com o funcionamento do mercado (RUESCHMEYER; EVANS, 1985).

Em verdade, para Estados (que se pretendem) democráticos, não faria sentido se falar em autonomia estatal enquanto uma característica das organizações estatais de se tornarem plenamente independentes do ambiente e forças sociais, mas, pensar o *state-building* na chave da autonomia inserida, isto é, edificar células estatais com capacidades para se relacionar umas com as outras e com os atores políticos interessados nas políticas. Em outras palavras, o insulamento burocrático explica apenas uma parcela da construção e atuação das organizações estatais, na medida em que as formas de intervenção estatal também dependem da maneira pela qual se materializam as relações Estado-Sociedade nos arranjos institucionais de políticas.

Com base nesta premissa, conclui-se que os resultados da atuação estatal estarão condicionados ao grau de desenvolvimento das estruturas das organizações estatais não apenas para formular e implementar objetivos, mas também para estabelecer laços com a sociedade na mobilização de grupos sociais e econômicos de maneira convergente aos objetivos das políticas desenvolvidas. Portanto, o estudo da agência e das capacidades das organizações do Estado não se resume à análise de conflitos e dinâmicas internas à membrana estatal, mas em especial a sua porosidade das células estatais para captar e processar informações advindas do ambiente social e econômico (EVANS, 1993). Ou de maneira mais sintética, insulamento burocrático refere-se à imunização das burocracias das dinâmicas políticas para que seus recursos não sejam usados como moeda na persecução de apoio e formação de coalizões, o que não equivale a uma imunização destas burocracias para perceber e dar respostas a demandas societais (GEDDES, 1994).

Este conceito, aparentemente contraditório, de autonomia inserida (*embedded autonomy*) é melhor descrito nas palavras de Evans (2001: 38):

"A organização interna dos Estados desenvolvimentistas assemelha-se mais à burocracia weberiana. Recrutamento por mérito, altamente seletivo, e compensações ao longo de carreiras de longo prazo criam uma situação de compromisso e um sentido de coerência corporativa. A coerência dá a este aparato um certo tipo de "autonomia". Entretanto, eles não são isolados da sociedade como Weber achava que deveriam ser. Ao contrário, estão inseridos em um conjunto concreto de alianças sociais que ligam o Estado à sociedade e provém canais institucionalizados para negociação contínua de objetivos e planos de ação. Isoladamente, nem autonomia nem inserção iriam funcionar. Um Estado inteiramente autônomo não teria a capacitação suficiente, nem a habilidade necessária, para implementar seus objetivos de forma descentralizada e privada. Em contrapartida, quando redes muito densas de interesses não encontram um Estado com estrutura interna robusta, este se torna incapaz de resolver os problemas de "ação coletiva" e de transcender os interesses individuais de suas contrapartes privadas. Somente quando há uma combinação entre incorporação de interesses coletivos e a autonomia, um Estado pode ser chamado de desenvolvimentista. São imprescindíveis tanto autonomia quanto parceria."

Considerando esta evolução dos estudos sobre a agência estatal, o conceito de capacidades estatais foi, por vezes, articulado a ideia de governança, isto é, de coordenação e articulação de diferentes atores, públicos e privados, no desempenho de políticas públicas (STONE, 1993; DROR, 1999; FUKUYAMA, 2013), especialmente sob a ótica dos arranjos institucionais de implementação de políticas (PIRES, GOMIDE, 2014, 2016; GOMIDE ET AL, 2014).

Conforme já argumentado, esta segunda dimensão sinaliza para um desenvolvimento da ideia clássica de insulamento burocrático e autonomia das organizações estatais. Afinal, o contexto político-social e o grau de aderência dos demais atores envolvidos numa determinada política também configuram importante condicionante à análise da agência das organizações estatais na produção de políticas públicas. Nesta interpretação, capacidades político-relacionais seriam uma manifestação da autonomia inserida do Estado, na medida em ação das organizações estatais estaria também determinada pelas relações que burocratas e dirigentes políticos mantêm com atores envolvidos no domínio socioeconômico, no qual as políticas buscam intervir (EVANS, 1995; GEDDES, 1994; PIRES; GOMIDE, 2014).

A percepção da existência de mútua influência entre Estado e sociedade predica o aprimoramento da ideia de capacidades estatais, adequando-a a um viés relacional. Isso porque capacidade estatal tende a ser uma categoria analítica condicionante e condicionada pelas relações que as organizações estatais travam com os atores sociais. Em outras palavras, capacidades estatais não apenas moldam as oportunidades e estratégias de acesso e institucionalização de interesses e demandas sociais, como também são moldadas e incrementadas pela interação entre organizações estatais e a sociedade civil. De um lado, capacidades estatais impactam no domínio de agência, isto é, na margem de ação de agentes

sociais sobre os processos de sedimentação de encaixes institucionais - mecanismo de *fit* - com o Estado, figurando, portanto, enquanto catalisadores de interesses sociais em interesses institucionais. Sob perspectiva inversa, a atuação dos agentes sociais no sentido de tentar se encaixar às instituições é, em si, um elemento de estruturação das capacidades estatais como resultado destas interações socioestatais (LAVALLE ET AL, 2017).

Seja pela reformulação da concepção original da autonomia estatal, agora pensada com um elemento de inserção social (*embeddedness*), seja pela postulação de um enfoque *State-in-Society* (MIGDAL, 1994, 2001) ou ainda pela constatação de que a ação estatal se dá pela articulação de redes de agentes estatais e societais (MARQUES, 2017b; PEREIRA, 2014, MORTARA, 2017), o conceito de capacidade estatal vem evoluindo para abarcar as relações entre Estado e sociedade. Nas abordagens de arranjos institucionais de políticas públicas, esta nova percepção engendrou análises de dimensões políticas e relacionais da agência estatal e, como tal, dos processos de formação de capacidades estatais.

A título exemplificativo, as capacidades de governo podem ser pensadas enquanto um desmembramento desta dimensão político-relacional da performance estatal em políticas públicas. Afinal, agentes do governo não interagem apenas com agentes sociais e econômicos, isto é, para fora do Estado, mas também com outras células do organismo estatal. Representantes dos poderes legislativo, do sistema de justiça, órgãos de controle, burocracias de outras organizações, órgãos de controle e outros níveis de governo são alguns exemplos de atores estatais com os quais os agentes do governo são obrigados a dialogar para lograr êxito em governar. Nesse sentido, a formação de redes entre as burocracias de alto escalão pode ser uma ferramenta importante de coesão e coordenação do governo, na medida em que costura um tecido relacional do Estado (MARQUES, 2017b).

Todavia, quando pensada para além das fronteiras do Estado, englobando, pois, agentes societais, a noção tradicional de governo parece ceder lugar ao conceito de governança, isto é, uma nova forma de se governar a sociedade. Neste segundo caso, as capacidades para governar decorreriam do manejo de instrumentos e técnicas não baseadas em autoridade e coercitividade, para executar políticas por si próprio e coordenar a execução quando feita por terceiros externos (STOKER, 1998). Expandindo as formulações teóricas de governo, o conceito de governança contribui aos estudos de capacidades estatais na medida em que destaca a relevância de mobilização de redes societais para o cumprimento de políticas, devendo as organizações estatais, para tanto, estar munidas de instrumentos e recursos para tanto (STONE, 1993; DROR, 1999; FUKUYAMA, 2004; PAINTER; PIERRE, 2005).

Analisando inconsistências teóricas na evolução do conceito, Grin aponta que capacidades estatais não são objetos imediatamente tangíveis, podendo somente ser percebidas a partir da observação dos seus efeitos e precondições (GRIN, 2012; SOIFER, 2012). Ao analisar o conceito de capacidades estatais, Grin (2012) também aponta para esta incongruência teórica:

A literatura sobre capacidades estatais aborda como os governos fortalecem sua infraestrutura institucional para implantar políticas (Schmitter 2005; Sikkink 1993; Metcalfe 1997; Dror 1999). O poder de agência decorre do fortalecimento dessas capacidades, com a consequente ampliação da autonomia dos governos, e se relaciona à análise institucional e à sua trajetória de congruência política e organizativa. Mas o conceito de capacidade estatal não é imediatamente tangível, pois é mais percebido pelos efeitos que gera e precondições que podem ser observadas (Kjaer, Hansen & Thomsen 2002).

Além disso, com frequência este conceito é definido pelas suas consequências e não por elementos próprios ao seu conteúdo semântico. Não é apenas definido por seus efeitos, mas pela qualidade dos resultados oriundos da sua aplicação, ou seja, uma organização tem ou não tem capacidades estatais, a partir de uma análise da sua performance. Em casos nos quais uma organização houver obtido sucesso em sua atuação (normalmente conseguindo cumprir metas estipuladas a si mesma), diz-se que ela seria detentora de capacidades estatais.

Havendo se constatado fracasso na entrega dos resultados pretendidos, postula-se que uma organização não estaria devidamente munida de capacidades estatais. Esta pretensa associação com resultados positivos das organizações estatais expõe uma endogenia muitas vezes atribuída ao conceito, que mina o seu potencial de explicação poder de agência estatal (MARQUES, 2017a).

Esta forma de se conceber o conceito é perigosa e pouco corrobora às discussões neoinstitucionalistas. Não basta dizer que as "instituições importam" e que elas são capazes de performar tarefas, é preciso entender como esses processos se desenvolvem, ou melhor, como recursos e processos históricos formataram o resultado de uma ação estatal. Afinal, um conceito que só explica casos bem-sucedidos da ação das instituições tem pouco a contribuir na explicação agência estatal. Analisar o resultado da performance de organizações estatais enquanto bem ou malsucedido, respectivamente, pela existência ou não de capacidades estatais é um mecanismo causal com baixa densidade explicativa.

De outro modo, o conceito de capacidades estatais pode ser bastante útil na demonstração de como as organizações estatais transformam recursos em ação, seja qual for a avaliação do seu resultado. Em síntese, capacidades estatais podem explicar as condições que influenciaram um dado padrão de atuação estatal, destacando quais foram os componentes

internos e externos que condicionaram a performance estatal frente aos demais atores políticos interessados no resultado da política pública (KOCHER, 2010; MARQUES, 2017a).

Observa-se, portanto, que capacidades estatais são elementos que condicionam a ação das organizações estatais no bojo da produção de políticas públicas. Capacidades estatais não parecem ser elementos suficientes para se obter políticas bem-sucedidas, todavia, ao menos pode-se afirmar que seriam uma condição necessária para tanto. Se este postulado for verdadeiro, então o cenário da mobilidade urbana nas metrópoles brasileiras talvez possa ser explicado por meio desta categoria analítica, herdada do neoinstitucionalismo histórico e dos debates sobre a autonomia dos Estados.

3.2 CAPACIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO E O DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES

No final do século XX, o conceito de capacidade estatal ganhou relevância teórica nos estudos empíricos sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e social, especialmente no que concernia especialmente a partir de análises da atuação de países emergentes (AMSDEN, 1985; RUESCHMEYER; EVANS, 1985; SIKKINK, 1993; GEDDES, 1994; EVANS, 1993, 1995; GRINDLE, 1996; SOIFER, 2012; SHAPIRO, 2013).

Tendo como premissa que os Estados são produtos e produtores de suas sociedades e processos históricos, o neoinstitucionalismo histórico se apresentou enquanto uma lente analítica para explicar as políticas públicas nos países emergentes e, especialmente, na América Latina. Nesse sentido, os estudos sobre capacidades estatais na América Latina demandaram adequações e contextualização das lentes analíticas e referenciais normalmente utilizados no estudo da construção dos Estado-Nação europeus ou dos Estados Unidos. Não à toa, desenvolveu-se uma corrente destes estudos voltada predominantemente à relação entre Estados e a promoção do desenvolvimento socioeconômico (SIKKINK, 1993; GEDDES, 1994; EVANS, 1993, 1995; GRINDLE, 1996).

O caso do Brasil não escapa a estas considerações. Uma premissa básica para se estudar capacidades estatais do Estado brasileiro reside na concepção de que o seu processo de formação do modelo burocrático de Estado realizou-se de forma (i) mais tardia em relação aos países centrais, (ii) de certa maneira incompleto se comparado aos postulados weberianos e (iii) atrelado aos traços patrimonialistas pré-existentes, sem, portanto, extingui-los. A construção de estruturas modernas de Estado teve picos de incremento nos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubistchek, períodos em que se fez necessária a criação de instituições munidas de

recurso e expertise para promover centralização política e administrativa, bem como intervenção direta na economia (NUNES, 1997). Apesar destas iniciativas, a representação ideal de administração pública weberiana talvez não seja a que melhor explique a formação das capacidades estatais brasileiras, nos termos daquela primeira geração (*Statebuilding*). Afinal, a construção de estruturas burocráticas brasileira não decorreu de um processo contínuo, uniforme, nem tampouco extensivo a todas as áreas de atuação do Estado, resultando na coexistência de bolsões de eficiência e organizações regidas por lógicas clientelistas (SIKKINK, 1993; GEDDES, 1994; BERSCH ET AL, 2013).

Apesar da ampla pluralidade de objetos de análise, uma constatação parece ser transversal à totalidade dos estudos: o desenvolvimento socioeconômico perpassa o desenvolvimento de capacidades de agência do Estado. Ou seja, a performance de políticas de desenvolvimento socioeconômico do Brasil e melhoria do bem-estar social de sua população demanda o desenvolvimento de aparatos estatais munidos de recursos e condições necessárias para agir no sentido de promover estes objetivos (GOMIDE ET AL, 2014; GOMIDE, PEREIRA, 2018a).

3.2.1 Dimensões de capacidades estatais

Considerando a evolução e a polissemia deste conceito, também se observa na literatura de capacidades estatais uma diversidade de métodos de mensuração deste conteúdo dos Estados. Igualmente, as diversas propostas de metodologias parecem espelhar a dicotomia entre capacidades dos Estados, pensados de maneira holística na chave dos processos de *state-building*, e capacidades das organizações públicas ou dos arranjos institucionais para intervir no tecido social, mobilizando recursos e atores com vistas ao atingimento de fins determinados em políticas públicas.

A investigação empírica de capacidades estatais no desenrolar de políticas públicas suscita desafios de inferência, haja vista se tratar de um conceito latente, ou seja, impassível de verificação direta. Em outras palavras, não há como se verificar e quantificar capacidades estatais no mundo empírico, pois elas não existem enquanto objetos dotados de essência e materialidade própria. Desse modo, a observação de capacidades estatais é viável em duas situações: (i) quando instituições encaram objetivos mais complexos e demandantes do que conseguem efetivamente entregar, isto é, quando são estressadas além do limite dos recursos que conseguem mobilizar ou (ii) quando diferentes instituições, com diferente grau de disponibilidade de recursos e estruturas organizacionais produzem resultados distintos. Desse

modo, o que se tem feito nas pesquisas neste ramo consiste na observação de componentes, estruturas, informações, recursos mobilizados (*inputs*) ou resultados (*outputs*) e efeitos (*outcomes*) da ação das organizações estatais (KURTZ, SCHRANK, 2012).

De todo modo, conceito de capacidade estatal se caracteriza por uma multidimensionalidade, isto é, múltiplas facetas de manifestação no âmbito das instituições estatais, podendo ser destrinchado nas seguintes camadas de poderes do Estado: (i) coercitivo/militar; (ii) fiscal; (iii) administrativo/ capacidade de implementação; (iv) transformativo ou industrializador; (v) relacional; (vi) jurídico; e (vii) político (CINGOLANI, 2013).

De outro modo, Fukuyama (2004) elenca as seguintes condicionantes às capacidades das organizações estatais: (i) desenho organizacional e gestão, (ii) desenho do sistema político, (iii) fundamentos de legitimação e (iv) fatores culturais e estruturais. O primeiro elemento refere-se ao design das organizações estatais e ao funcionamento das suas estruturas e processos, isto é, ao funcionamento interno da instituição. Por sua vez, o desenho do sistema político está associado ao ambiente em que as organizações estatais estão inseridas e às regras que regulam a atuação delas em conjunto. O segundo elemento pode ser representado, portanto, na alegoria do tabuleiro e das regras do jogo a que se submetem as organizações, sobretudo no que tange as relações travadas entre si. Por sua vez, os fundamentos de legitimação recaem sobre as interações entre as organizações estatais e a sociedade, sendo, por exemplo, o sistema democrático uma possível fonte de legitimação, segundo o autor. Finalmente, os fatores culturais e estruturais representam o substrato psíquico de uma organização, isto é, os valores, as normas informais e a cultura organizacional que as estruturam e que incidem sobre os processos decisórios dos atores nela imersos.

Um ponto razoavelmente pacífico na literatura é a relação entre capacidades estatais e o desenvolvimento e imunização das burocracias frente às dinâmicas políticas (SIKKINK, 1993; GEDDES, 1994; EVANS, 1993, 1995). O desenvolvimento das burocracias pode ser percebido em múltiplas dimensões, revelando-se em fatores organizacionais, na forma como são estruturados os seus procedimentos e, por fim, numa dimensão de qualificação técnica. Em termos organizacionais, o desenvolvimento pode ser apurado pela magnitude, isto é, o tamanho ou extensão territorial e funcional das organizações estatais, podendo ser auferido pela quantidade de postos de trabalho na administração pública e na rede de instituições especializadas que compõem o arquipélago estatal. No que concerne aos procedimentos operacionais, a qualidade das instituições estatais pode ser medida a partir de métodos de recrutamento, progressão profissional, bem como incentivos às burocracias com base em

critérios meritocráticos. Por fim, numa dimensão de qualificação técnica, o desenvolvimento de burocracias está diretamente ligado ao grau de expertise dos funcionários que a integram, podendo ser auferido a partir da presença de capacitações de incremento aos talentos indispensáveis à formulação de políticas e do grau de rotatividade e permanência do alto escalão (SIKKINK, 1993).

Por sua vez, Grindle (1996) sustenta que para conseguir empreender desenvolvimento econômico e político, Estados precisam instalar e manter efetivamente as capacidades de ordem: (i) institucional, (ii) técnica, (iii) administrativa e (iv) política.

Quadro 1 – Dimensões de capacidade estatal segundo Grindle

Escopo da atividade estatal	Dimensão	Conteúdo desejável
Imposição da autoridade estatal	Capacidade Institucional	"Regras do jogo" autoritativas e eficazes para regular interações econômicas e políticas. Habilidade para afirmar a primazia de normas estatais de regulação do comportamento social e político sob normas emitidas por grupos sociais.
Gestão da economia nacional	Capacidade Técnica	Habilidade de estabelecer e gerenciar políticas macroeconômicas efetivas Quadro de economistas e gestores bem treinados. Unidades administrativas bem equipadas para análise de políticas. Alta relevância de inputs técnicos e informação na tomada de decisão.
Administração de bens e serviços públicos	Capacidade Administrativa	Administração efetiva de infraestrutura física e social básica. Habilidade de performar funções administrativas básicas essenciais ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social.

Respostas à sociedade	Capacidade Política	Canais de comunicação legítimos e efetivos para demandas sociais, representações políticas e resolução de conflitos. Responsividade dos líderes políticos e gestores. Presença de participação societal na tomada de decisão.
-----------------------	---------------------	---

Fonte: Adaptado de GRINDLE (1996)

De outra forma, Kurtz e Shrank (2012) propõe que na mensuração da essência estatal sejam considerados tão somente os elementos que compõem a faceta administrativa e organizacional das instituições estatais, ficando, portanto, de fora da conta as dimensões do monopólio da violência legítima e os fundamentos de sua legitimidade. Nesta concepção, medir autonomia estatal equivaleria a medir as condições da administração pública, isto é, os recursos administrativos das organizações estatais mobilizados para empreender os seus respectivos objetivos.

Estes autores partem de uma visão desagregada ou compartimentalizada da ação estatal, na medida em que concebem organizações estatais como fortes ou fracas em diferentes partes do território de sua jurisdição. Assim, os autores sustentam a existência de quatro dimensões de capacidades estatais, a partir dos seguintes elementos que caracterizam decisões das organizações públicas: (i) capilaridade territorial; (ii) escopo; (iii) coerência entre formulação e implementação e (iv) temporalidade, conforme disposto no quadro 2.

Quadro 2 – Dimensões de capacidade estatal segundo Kurtz e Schrank

Dimensão	Conteúdo
Capilaridade territorial	Grau de distribuição da burocracia pelo território
Escopo da ação	Arenas institucionais nas quais a decisão estatal tem <i>enforcement</i> (Capacidades para que?)
Coerência / Efetividade	Relação entre a formulação e implementação da decisão
Temporalidade	Grau de institucionalização da capacidade instalada

Fonte: Adaptado de KURTZ E SCHRANK (2012)

Nesse sentido, Kurtz e Schrank (2012) propõem duas métricas para a avaliação de capacidades estatais: (i) mensuração dos recursos humanos e sistema de incentivos das burocracias e (ii) mensuração das consequências diretas da ação das burocracias. Naquele

primeiro método, busca-se observar informações sobre recrutamento meritocrático, estruturas comparativas de remuneração, pagamentos informais e exercício de atividades ilícitas, concentrando esforços na análise de um grupo grande e representativo de burocratas. Por sua vez, a segunda estratégia metodológica se baseia na observação dos resultados (*outputs*) gerados pela ação de uma organização pública, contemplando, inclusive, os instrumentos de eficácia. Nesse segundo caso, como forma de evitar uma fuga metodológica da dimensão administrativa do Estado, deve-se examinar os resultados menos politizados do setor público e que, em geral, são percebidos como funções essenciais do estado dentre um amplo conjunto de organizações.

Na perspectiva destes autores, a elaboração de uma metodologia de mensuração de capacidades estatais deve considerar os resultados da ação das instituições analisadas, enquanto produto de uma equação entre os recursos disponíveis à administração pública e os obstáculos existentes à persecução dos objetivos traçados (KURTZ; SCHRANK, 2012). Em que pese a relevância teórica e empírica destes estudos e discussões, a mensuração de capacidades estatais não figura dentre os escopos da presente pesquisa.

Na tentativa de explicar como se manifesta o poder infraestrutural (MANN, 1984) no contexto dos Estados latinoamericanos, Soifer (2012) propõe uma metodologia que não se sustente apenas nos resultados e impactos da ação estatal, nem tampouco na natureza das instituições estatais. Assim, o autor recorta três dimensões de análise da atuação estatal no âmbito das quais propõe a formulação de indicadores, conforme disposto no quadro 3.

Quadro 3 – Dimensões de capacidade estatal segundo Soifer

Capacidade Estatal			
Dimensão	Administração de serviços públicos básicos	Segurança	Extração
Indicadores	Censo populacional	Taxa de crimes violentos	Tributos diretos e indiretos
	Registro de identidade nacional	Taxa de linchamentos	Tributos diretos per capita
	Índice de vacinação da população	Uso de segurança privada per capita	Postos de trabalho formais na economia local

Fonte: Adaptado de SOIFER (2012)

Estas dimensões e indicadores apontam para uma análise de capacidades estatais de uma perspectiva macro do Estado e das suas atividades, se aproximando mais de categorias analíticas de *State-building*, isto é, de funções basilares de constituição dos Estados em distinção e autonomização frente ao seus respectivos meios sociais. Nesta corrente de estudos, a mensuração de capacidades estatais está comumente associada à avaliação do desempenho dos Estados, pensados numa perspectiva holística, no que concerne à administração das fronteiras, à realização da defesa nacional, à manutenção da ordem interna e à extração de recursos da sociedade (FUKUYAMA, 2004; OTTERVIK, 2013).

Nesse sentido, este último modelo parece confundir efeitos da ação estatal com condições para agir, na medida em que considera índices sociais como indicadores de uma suposta fraqueza estatal. Afinal, o aumento de uma dada taxa - por exemplo, de linchamentos - não é resultado direto do grau de desenvolvimento das instituições atuantes na política de segurança pública, podendo estes indicadores ser influenciados por diversos outros fatores exógenos e independentes ao Estado.

Essa métrica é, pois, imprecisa, limitando o potencial de explicação da ação estatal e dos atributos e instrumentos que lhe dão suporte (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). Alguns postulados metodológicos destes estudos podem corroborar à análise da habilidade de organizações estatais de performar políticas, porém as formas de mensuração sugeridas por estudos da segunda corrente parecem se adequar melhor às análises desta pesquisa.

3.2.2 Capacidades estatais: afinal do que estamos falando?

Analisando a trajetória do conceito, conclui-se que "capacidades estatais" é uma categoria analítica emergente dos debates da ciência política enquanto proposta da corrente neoinstitucionalista histórica para explicar a materialidade e autonomia dos estados contemporâneos. Rastreou-se a trajetória deste conceito desde os embates das diferentes teorias do estado, destacando suas raízes nas abordagens do neoinstitucionalismo histórico e a sua difusão nos estudos de políticas públicas. Apesar de guardar origens na ciência política, o uso desta categoria se difundiu nos diversos saberes do campo de públicas, sem haver muitas vezes, uma devida delimitação dos seus contornos analíticos (KOCHER, 2010; GRIN, 2012; SOIFER, 2012; CINGOLANI, 2013; MARQUES, 2017).

Flertando, respectivamente, com as ideias de poder despótico e poder infraestrutural do Estado (MANN, 1984), o desenvolvimento deste conceito pode ser classificado em duas gerações: (i) estudos que focam sobre os processos de constituição dos Estados (*state-building*)

e (ii) estudos que investigam o poder de agência, isto é, as condições que viabilizam a ação de organizações no desenvolvimento de políticas públicas (CINGOLANI, 2013).

A princípio não há contradição entre os sentidos atribuídos por estas duas gerações, havendo apenas uma mudança na escala da lente analítica, na medida em que, de uma perspectiva macroestrutural de construção do Estado ou sob a ótica aproximada da ação estatal em políticas específicas, ambas as correntes tratam da autonomia e condições de ação estatal. Em verdade, pode-se argumentar que a segunda corrente nada mais fez do que continuar ou complementar os trabalhos daquela primeira, ou ainda, sob a perspectiva reversa, que os estudos de *state-making* fornecem alicerces para as investigações sobre a ação estatal no bojo de políticas públicas. Afinal, seria difícil negar que a edificação de capacidades essenciais de Estado corrobora a construção de capacidades para a performance de políticas públicas específicas nos diversos domínios de atuação estatal.

Seja tratando sobre a habilidade do Estado para cobrar tributos, defender a nação, para manter a ordem interna, ou ainda sobre as habilidades das organizações públicas para desenvolver políticas públicas, é possível visualizar uma espinha dorsal que põe esta literatura em convergência. A despeito da ampla variedade de ramificações, os estudos sobre capacidades estatais parecem partir de uma premissa teórica comum: o Estado enquanto um ator político com certo grau de autonomia para agir perante as estruturas da economia e da sociedade (SKOCPOL, 1985).

A abordagem pelas capacidades estatais é congruente (e pode ser útil) para explicar a ação estatal, porém não de maneira normativa, isto é, não para subsidiar prescrições de como organizações estatais devem ou não agir (EVANS; RUESCHMEYER; SKOCPOL, 1985). A análise de capacidades estatais tem pouco a contribuir para a investigação de uma essência estatal ou ainda de uma suposta força ou fraqueza dos Estados, podendo cair em explicações tautológicas ou de equivocada endogenia estatal (EVANS; RUESCHMEYER; SKOCPOL, 1985; SIKKIK, 1993; KOCHER, 2010; MARQUES, 2017). Ademais, a análise de capacidades estatais deve considerar o aspecto relacional - capacidades das organizações públicas em relação aos demais atores políticos envolvidos - e contextual das políticas públicas analisadas (MATUS, 1991; PAINTERS; PIERRE, 2005; BICHER, 2012; MARQUES, 2017; LAVALLE ET AL, 2017).

Por outro lado, essa lente analítica tem grande potencial para explicar as condições que viabilizam agência do Estado, de modo a esclarecer como organizações estatais mobilizam recursos, instrumentos e informações em efetiva ação. Talvez uma das conclusões mais relevantes da revisão bibliográfica aponte para uma conveniência do uso deste conceito também

para explicar casos de insucesso da atividade estatal, ou seja, em políticas públicas no âmbito das quais os resultados alcançados se mostraram aquém dos objetivos formulados.

Na aplicação deste conceito a um objeto empírico, há de se observar três camadas analíticas: (i) o conteúdo ontológico de um conceito; (ii) as dimensões em que ele se manifesta e (iii) os instrumentos que indicam a sua presença e a quantificam (GOERTZ, 2006 *apud* GRIN, 2012; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). Esta dissecação do conceito pode ser observada no esquema abaixo:

Figura 1 - Modelo analítico de capacidade estatal de Gomide, Pereira e Machado (2017)

Fonte: GOMIDE, PEREIRA E MACHADO (2017: 8)

No que toca à segunda camada analítica deste conceito, ela poderia ser subdividida em duas facetas, estando de um lado os objetivos da ação analisada, de outro os atributos específicos das organizações protagonistas. De maneira simplificada, o nível das dimensões conceituais refere-se às finalidades - *capacidade para fazer o que?* - e às estruturas ou recursos

organizacionais - *dimensão administrativa, técnica, política* - que se almejam analisar. Portanto, dimensões remetem diretamente aos fins e à qualificação das capacidades das organizações cuja ação é objeto de análise

No bojo desta segunda camada de definição do conceito de capacidades estatais, a análise da literatura demonstrou que o potencial explicativo do conceito de capacidades estatais aumenta à medida que o desenho de pesquisa leve em consideração as seguintes questões:

Qual ou quais organizações públicas estão envolvidas na ação cujas capacidades estatais se almeja investigar? Qual a arquitetura do arranjo institucional da política pública analisada?

A quais finalidades serve a ação estatal investigada? Qual grau de amadurecimento ou aprendizado institucional acumulado por estas organizações para performar a referida política?

Em qual contexto político a ação estatal se insere, considerando a aderência e resistência de outros atores políticos interessados na política pública analisada?

Por fim, a camada dos indicadores se refere ao conjunto de critérios que traduzem informações coletadas no mundo empírico em explicações do conceito empregado, ou seja, elementos que sinalizam indicativos de capacidade estatal em um dado objeto empírico. Portanto, a última dimensão para a operacionalização deste conceito é a formulação de critérios que, quando cotejados com o mundo empírico, indiquem a presença de atributos, cuja mobilização apontem expressões empíricas de capacidade estatal no desenvolvimento de uma dada política pública.

Apoiando-se nestas premissas, o objeto desta pesquisa é passível de recortes e definições mais precisas, no intuito de se entender a ação estatal no caso específico da implantação do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, conforme se demonstrará no Capítulo 4 deste trabalho.

3.2.3 Capacidades para a produção de políticas públicas

De maneira conexa à corrente que explora a relação entre capacidades estatais e desenvolvimento socioeconômico, outra corrente - ou uma fração daquela primeira - propõem analisar as capacidades do Estado no âmbito da implementação de políticas públicas específicas. À primeira vista, parece tratar-se apenas de dois nomes para um mesmo fenômeno, mas há uma diferença sutil e relevante: a perspectiva dinâmica da abordagem de análise de políticas públicas. É dizer, não se trata apenas de estudar capacidades iminentes ou estocadas

na estrutura estatal para realizar certos objetivos, mas observar a construção dessas capacidades no curso da ação estatal em uma dada política.

Portanto, a análise de políticas públicas por meio da abordagem de capacidades estatais, se por um lado contribui à explicação dos resultados da ação estatal, por outro permite enxergar este conceito enquanto categoria dinâmica. Se por um lado, recursos e instrumentos do Estado existem enquanto matéria no mundo empírico, por outro, capacidades estatais não existem, mas são mobilizadas, isto é, precisam ser construídas (PAINTER; PIERRE, 2005; BICHR, 2015).

Sendo o Estado concebido enquanto organização que veicula uma série de instrumentos de política pública, com vistas ao atingimento de um rol de resultados, capacidade estatal parece expressar-se no elemento que define esta relação causal entre os instrumentos e resultados. Capacidades estatais são um fenômeno latente, não verificáveis diretamente, mas que pode ser inferido a partir da observação da ação estatal. Por isso, capacidade estatal não pode ser medida, mas apenas estimada. Ao invés de insistir na tentativa fracassada de quantificar capacidade estatal, pode-se observar e mensurar os recursos que um Estado emprega para incrementar a relação causal entre políticas e resultados, de modo a se evidenciar, de maneira indireta, estimativas de condições que viabilizam a ação estatal (LINDVALL; TEORELL, 2016).

Nesse sentido, Lindvall e Teorell (2016) conceituam capacidade estatal enquanto uma expressão de poder, por meio da qual agentes do Estado conseguem provocar certas condutas sociais que não seriam adotadas, não fosse pelo exercício desta específica forma de poder. Os instrumentos de políticas públicas são os meios ou as ferramentas por meio das quais o Estado exerce esse poder, sendo que podem ser representadas na figura da porrete (coerção), cenouras (incentivos econômicos) ou sermões (propaganda), que estão relacionadas, respectivamente, ao poder militar, poder econômico e poder ideológico dos Estados, conceituados por Mann (1984).

Neste entendimento, a mensuração de capacidades estatais reside na análise dos recursos - financeiros, capital humano e informações - que o Estado dispõe para implementar instrumentos de política pública - coerção, incentivos econômicos e propaganda - para provocar comportamentos nos indivíduos. Portanto, os autores conceituam capacidade estatal enquanto um elemento que explica como as organizações estatais empregam recursos para usar instrumentos de política pública a fim de exercer efetivamente poder sobre a população que reside no território governado (LINDVALL; TEORELL, 2016).

Observe-se que as concepções mais contemporâneas do conceito de capacidade estatal se preocupam em entender a ação dos Estados no âmbito da performance de políticas públicas, buscando-se compreender os elementos que influenciam a ação coordenada dentro dos arranjos institucionais das respectivas políticas. Consoante a esta ideia, a análise do desempenho dos

Estados pode ser entendida na ideia de capacidades para políticas públicas (*policy capacity*), defendida por Wu, Ramesh e Howlett (2015). Na concepção dos autores, *policy capacity* é conceituada enquanto um conjunto de competências e recursos necessários para que as organizações públicas ajam de maneira eficaz no desenvolvimento de políticas públicas. Destrinchadas de maneira tripartite, as competências compreendem as habilidades: (i) analítica, (ii) operacional e (iii) política, à medida que os recursos podem ser de escala: (a) individual, (b) organizacional e (c) sistêmica.

Ao cruzar essas duas variáveis, os autores propõem um modelo para a aplicação do conceito de capacidades estatais à pesquisa empírica, conforme esquematizado nas tabelas abaixo:

Quadro 4 - Capacidades para políticas públicas segundo Wu, Ramesh e Howlett(2015)

		Competências		
		ANALÍTICO	OPERACIONAL	POLÍTICO
Recursos	INDIVÍDUO	Capacidade analítica individual	Capacidade operacional individual	Capacidade política individual
	ORGANIZAÇÃO	Capacidade analítica organizacional	Capacidade operacional organizacional	Capacidade política organizacional
	SISTEMA	Capacidade analítica sistêmica	Capacidade operacional sistêmica	Capacidade política sistêmica

Fonte: Traduzido de Wu, Ramesh e Howlett (2015: 3)

Figura 2 – Modelo analítico de *policy capacities* segundo Wu, Ramesh e Howlett

Fonte: Traduzido de Wu, Ramesh e Howlett (2015: 4)

Esta metodologia para análise de capacidades estatais em políticas públicas apresenta uma série de vantagens, que a revestem de operacionalidade na aplicação a casos empíricos. Primeiro, este modelo não recai sobre determinada função, etapa ou tarefa de uma política, mas sobre todo o ciclo da política pública, compreendendo a formação de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. Segundo, o modelo em questão tampouco recai apenas sobre a figura do governo, partindo, ao invés, da premissa que outras organizações - como organizações da sociedade civil, partidos políticos, organizações internacionais e iniciativa privada - estão envolvidas no processo da política, de modo que suas capacidades afetam as capacidades para políticas públicas do governo. Terceiro, a taxonomia defendida dá origem a um modelo em que as escalas se influenciam mutuamente, de modo que recursos organizacionais podem estar condicionados aos recursos da escala sistêmica ou individual, ao mesmo tempo em que são passíveis de interação com as diferentes espécies de competências. Sendo assim, este modelo conceitual define *policy capacity* enquanto o resultado da combinação de recursos e competências em cada uma destas dimensões.

Ao tratar do arcabouço teórico modelado por Wu, Ramesh e Howlett (2015), Gomide, Pereira e Machado (2017: 6) se manifestam no seguinte sentido:

Assim, as competências analíticas garantiriam que as políticas públicas fossem tecnicamente sólidas; as competências operacionais permitiriam o alinhamento dos recursos disponíveis com as ações, para que elas possam ser implementadas; e as competências políticas auxiliariam na obtenção e sustentação de apoio político para as ações governamentais. Do mesmo modo, o nível sistêmico compreenderia o apoio e confiança que uma organização estatal goza tanto dos

políticos quanto da sociedade em geral; o nível organizacional abarcaria a disponibilidade e a eficácia dos sistemas de informação e de gestão de recursos humanos e financeiros; e o nível individual, envolveria o conhecimento técnico-político dos gestores públicos e analistas de políticas.

Portanto, capacidades estatais para políticas públicas podem ser vistas enquanto a mobilização de recursos e competências, no âmbito de uma dada política, em escala individual, organizacional ou dos sistemas em que esta política estiver inserida.

Em que pese a engenharia teórica feita pelos autores para fornecer uma metodologia consistente de investigação de *policy capacities*, ela merece alguma complementação. De antemão, o recorte federativo é uma dimensão imperativa na análise da realidade do Estado brasileiro pós 88, considerando as repartições de competências institucionais entre os entes políticos da federação. Diferentes níveis de governo possuem diferentes escopos de atuação em um dado domínio, o que há de ser considerado na mensuração das capacidades de cada um deles, considerando a sua participação nas políticas estudadas (GRINDLE, 2007; SOIFER, 2012).

Este modelo pode ser útil para explicar políticas públicas mais simples, isto é, executadas por uma única organização, mas é insuficiente para representar a ação estatal em políticas mais complexas, nas quais se verifique o envolvimento de uma pluralidade de atores, estatais e não-estatais. Desta forma, o estudo de capacidades para políticas públicas não deve considerar apenas atributos existentes nas burocracias e organizações estatais em questão, especialmente quando a análise considerar a democracia enquanto componente essencial para a produção de políticas públicas, premissa que é adotada, por exemplo, na presente dissertação.

Se é verdade que (i) capacidades estatais são o resultado da interação entre recursos e competências e (ii) que as políticas vêm se desenvolvendo cada vez mais por uma pluralidade de atores, estatais e não-estatais, logo é preciso também considerar de que forma esta tendência condiciona a interação entre recursos, competências e instrumentos de política pública no jogo das políticas públicas brasileiras.

Desse modo, entre a escala organizacional e a escala sistêmica, convém acrescentar um outro nível analítico: o dos arranjos institucionais de políticas públicas (LOTTA; VAZ, 2015). Partindo da premissa que o resultado de uma política pública pode também ser explicado pelo arranjo institucional por meio do qual a atuação de diferentes atores (indivíduos e organizações) é disciplinada no processo de implementação, então o arranjo institucional de uma política pública importa na definição das capacidades estatais envolvidas na sua produção (LOUREIRO ET AL, 2014; PEREIRA, 2014; PIRES; GOMIDE, 2014, 2016).

Nesse sentido, se é verdade que capacidades estatais condicionam o resultado de políticas públicas, parece ser igualmente verídico que os arranjos institucionais destas políticas condicionam as capacidades de implementação dos entes locais. Portanto, para explicar a variação de capacidades mobilizadas ao longo da implantação do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, faz-se necessário mobilizar, de maneira articulada, ambos os referenciais teóricos.

3.2.4 Síntese conclusiva da revisão de literatura

Conforme demonstrado, um dos desafios substanciais ao uso de capacidades estatais enquanto categoria teórica é, portanto, a polissemia deste conceito na(s) literatura(s). Os autores não apenas atribuem diferentes sentidos, como também divergem na determinação das dimensões analíticas e na operacionalização deste conceito em constante disputa. No estado atual da produção acadêmica, a falta de definição e padronização no uso do conceito de capacidades estatais impõe dificuldades ao seu potencial explicativo enquanto categoria analítica. Em vista de um campo semântico ainda em disputa, o manejo deste conceito pode levantar incertezas e, conseqüentemente, minar o seu potencial de explicar os fenômenos sociais, quando não operacionalizado com cautela metodológica.

Sobretudo, o perigo reside na armadilha tautológica - muitas vezes despercebida pelos autores - que se manifesta quando o conceito é estressado nas duas vias argumentativas (causalidade e efeito). Observe-se: uma organização é considerada possuidora de capacidades estatais porque consegue entregar os resultados que se espera dela. E por que uma organização consegue ter uma performance de sucesso? Porque ela detém capacidades estatais. Se o uso de um conceito conduz à produção de explicações circulares, então sua utilização enquanto categoria analítica para o respectivo objeto é inócua, isto é, ele não o explica (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017).

De qualquer maneira, constatou-se uma razoável convergência em torno deste conceito no que concerne à sua relação direta com o poder de agência dos Estados (GRIN, 2012). Em síntese, capacidades estatais servem para explicar a ação estatal, ou seja, fornecem balizas teóricas para o entendimento de como agem os Estados no bojo de políticas públicas. Mais especificamente, falar em capacidades estatais remete à análise das condições - técnicas, administrativas, políticas, relacionais, dentre outras - que, uma vez mobilizadas, viabilizam a ação estatal de produção de uma dada política pública.

Há classificações relativamente convergentes entre os autores - dimensão institucional, técnica, administrativa e política, por exemplo - mas ainda assim a literatura apresenta algumas variações com relação às dimensões de capacidades. Todavia, para tentar explicar o caso da implantação do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, se faz necessário ir além desta taxonomia, buscando entender também os processos à gênese destas capacidades. Em outras palavras, não basta saber quais são as capacidades estatais envolvidas, se mostra relevante descobrir como elas são mobilizadas, isto é, construídas ao longo do processo de formação da ação em políticas.

Nesse sentido, o arranjo institucional de uma dada política pública pode condicionar o processo de mobilização de recursos, competências e instrumentos pelas organizações à cargo da execução da política, podendo incidir sobre a disponibilidade, isto é, o acesso a estes elementos, ou mesmo sobre a ativação/mobilização destes atributos.

3.2.4.1 Capacidades para políticas implantação de infraestrutura metroviária: modelo analítico

Diante do conhecimento acumulado no que toca a estes conceitos, algumas conclusões podem ser tecidas, com vistas a subsidiar as definições analíticas e metodológicas da presente pesquisa.

Primeiro, observou-se que, uma vez fixado um objetivo de política pública - implantação infraestrutura metroviária - as organizações responsáveis pela sua produção são demandadas por um determinado arranjo institucional a mobilizar um certo conjunto de condições para gerar a ação, isto é, construir capacidades estatais. Segundo, estas condições e os processos que conduzem à sua formação podem ser analisados em múltiplas dimensões (técnica, financeira e relacional) do referido arranjo institucional.

Nesse sentido, cada uma das capacidades é formada pela interação entre recursos, competências e instrumentos à disposição das organizações executoras, seja de maneira endógena a sua estrutura organizacional, seja por meio do arranjo institucional em que a ação é desenvolvida. Assim, consideram-se recursos, competências e instrumentos como elementos da escala indicativa (PIRES; GOMIDE, 2016) do modelo analítico desta pesquisa. Portanto, estas três categorias de atributos são definidas enquanto elementos observáveis no mundo empírico que permitiriam associar o caso estudado à literatura mobilizadas, buscando, assim, promover acúmulos no conhecimento produzido sobre este tema.

No que toca o primeiro elemento, recursos são historicamente a principal microcategoria analítica empregada nos estudos tradicionais sobre capacidades estatais ((EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985; GEDDES, 1994; SIKKINK, 1993) e esta opção metodológica tem se expressado enquanto uma tendência nas pesquisas mais contemporâneas (GOMIDE, PEREIRA, 2018a, 2018b; MORTARA, 2017; GOMIDE ET AL, 2018; ENAP, 2018; BORALI, 2018). Para os fins analíticos do presente trabalho, recursos podem ser entendidos enquanto insumos financeiros, informacionais, políticos indispensáveis à produção da ação.

No que concerne às competências, a escolha desta segunda microcategoria se apoia em trabalhos que demonstram a relação existente entre capacidades para produção de políticas públicas e as atividades desempenhadas nestes processos, isto é, os trabalhos de política pública (FREIRE ET AL, 2017; CAVALCANTE; PALOTI, 2017; FILGUEIRAS, KOGA, VIANA, 2018; ENAP, 2018). Nesse sentido, se recursos são objetos passíveis de uso, competência está relacionada ao conhecimento e às habilidades mobilizadas na ação em políticas públicas. Competência deve ser entendida no presente trabalho enquanto um *know-how* para o desempenho de atividades, ou seja, um “saber fazer”. Em que pese os estudos normalmente relacionarem competências enquanto um atributo das burocracias, este trabalho parte da premissa que competências tanto podem ser endógenas às organizações estatais, como podem ser mobilizadas a partir do ambiente ou arranjo no âmbito do qual se insere à respectiva política.

Por fim, a literatura tem avançado na inclusão de instrumentos de política pública enquanto condicionantes da ação estatal (PAULA, 2014; LINDVAL; TEORELL, 2016; CAMPOS, 2016; GOMIDE ET AL, 2018), podendo ser entendidos no presente trabalho enquanto dispositivos que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental (LASCOUMES; LES GALÈS, 2007)

Ao final, articulando-se os diferentes referenciais teóricos (EVANS, 1995; IGNARRA, 2001; LINS, 2004; PAINTER; PIERRE, 2005; PIRES, GOMIDE, 2014; PAULA, 2014; WU, RAMESH & HOWLETT, 2015; LINDVAL, TEORELL, 2016; PEREIRA, 2017; ENAP, 2018, GOMIDE ET AL, 2018), constrói-se o seguinte modelo analítico para investigação das capacidades que condicionaram a implantação da infraestrutura do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, conforme representado no quadro 5.

Quadro 5 - Capacidades para implantação de infraestrutura metroviária

DIMENSÃO DO ARRANJO INSTITUCIONAL	CAPACIDADE	ELEMENTO <i>(Recurso/Competência/Instrumento)</i>
Técnica	Analítica	Competência de engenharia metroviária
		Competência jurídica
		Disponibilidade de conhecimentos urbanísticos e de mobilidade urbana
	Gerencial	Competência de planejamento
		Competência gerencial de convênios e contratos
		Disponibilidade de recursos humanos
Financeira		Disponibilidade de recursos financeiros
		Disponibilidade de reservas financeiras
Relacional	Coordenação Burocrática	Grau de centralidade na agenda governamental
		Disponibilidade de instrumentos de coordenação
	Política	Relações federativas
		Relações com órgãos de controle
		Relações com agentes econômicos
		Relações com a sociedade civil
		Relações com organismos internacionais

Elaboração própria

4 DESENHO DE PESQUISA¹

4.1 OBJETO DE ESTUDO: A CONSTRUÇÃO DO PROBLEMA

Esta pesquisa tem origem nos apontamentos da literatura sobre o metrô de Salvador enquanto um caso pouco exitoso de implantação de infraestrutura urbana metroviária (LOTTA; FAVARETTO, 2016; OLIVIERI, 2016; SANTANA, 2017; GOMIDE ET AL, 2018).

Considerando as reiteradas dificuldades, descontinuidades, atrasos e polêmicas em torno das suas obras, o Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas é frequentemente apontado enquanto um exemplo de insucesso estatal, no período em que a sua implantação esteve à cargo do Município de Salvador. Contudo, para além desse julgamento de teor normativo e maniqueísta, o processo de implantação desta infraestrutura pode ser interpretado à luz dos estudos sobre capacidades estatais e arranjos institucionais de políticas de infraestrutura urbana.

Juntamente com outros atributos empíricos, estas dificuldades enfrentadas foram mapeadas e analisadas enquanto manifestações indiretas de elementos do arranjo institucional da política que influenciaram a mobilização de condições para a ação. Nesse sentido, buscou-se analisar a variação de recursos, competências e instrumentos mobilizados em capacidades para política pública de implantação de infraestrutura metroviária, à luz das alterações verificadas no arranjo institucional do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas entre 1997 e 2014.

4.1.1 Justificativa do caso empírico

O processo de implantação de infraestrutura metroviária foi escolhido enquanto estudo de caso, em razão de sinalizações de pesquisas anteriores, mas também em razão de particularidades deste caso. Embora os estudos nesta temática frequentemente foquem em casos considerados bem-sucedidos, isto é, em que os resultados entregues traduziram os objetivos planejados, as investigações sobre capacidades estatais podem recair sobre casos, por vezes, classificados como de insucesso da ação estatal (SCKOPOL, 1985).

¹ Agradeço as contribuições dos participantes do “*International Workshop on Building States for Development in Latin America*”, organizado em dezembro de 2018 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Lee Kuan Yew School of Public Policy e Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV).

Nesse sentido, algumas peculiaridades justificam a escolha do processo de implantação do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas enquanto caso a ser estudado. Com uma população metropolitana de quase 3 milhões de habitantes, Salvador é classificada como a quarta maior cidade brasileira em quesitos demográficos (IBGE, 2013), configurando lar de grande parte da população urbana do Estado da Bahia. Configura uma das maiores metrópoles brasileiras, sendo, todavia, classificada como a segunda pior capital em termos de mobilidade urbana.

A população de Salvador consome em média 33,9 minutos diários em deslocamentos do percurso casa/trabalho. Nesse mesmo sentido, cerca de 20% da população soteropolitana gasta entre uma e duas horas por dia em deslocamentos urbanos, posicionando a metrópole entre as piores em quesitos de mobilidade urbana, atrás apenas de São Paulo e Rio de Janeiro (IPEA, 2013).

Não fugindo à regra das demais metrópoles brasileiras, a cidade de Salvador tem uma grande carência em infraestrutura de mobilidade urbana, em especial de transporte público coletivo, o que precariza a circulação e acessibilidade dos seus cidadãos ao espaço urbano. Contando com uma matriz de transporte predominantemente rodoviária, o sistema de transporte de Salvador é apontado como ineficiente - visto que o número de ônibus vem aumentando à medida em que o número de passageiros transportados decresce - e também ineficaz, considerando que a distribuição de linhas não contempla satisfatoriamente todo o território urbano (PEREIRA; OLIVEIRA, 2013).

Em razão da alta demanda por deslocamentos de pessoas e da sua extensão territorial, desde a segunda metade do século XX, já se esboçava desenvolver um sistema de transporte coletivo de massa sobre trilhos na capital baiana. Desde a década de 80, Salvador conta com transporte ferroviário de superfície - sistema conhecido como Sistema de Trens Urbanos do Subúrbio - cuja capacidade e tamanho da malha, no entanto, vêm se mostrando insuficientes para as demandas contemporâneas por transporte coletivo na cidade. Com a defasagem deste sistema e o aumento das demandas por transporte de pessoas, a existência de um sistema metroviário de alta capacidade se tornou cada vez mais imperativo para o funcionamento da cidade (PEREIRA; OLIVEIRA, 2016).

A implantação do metrô de Salvador parece ser um caso frutífero para investigação de capacidades para implantação de infraestrutura metroviária, pois nesta capital o problema dos deslocamentos urbanos é crítico. Nesse sentido, a implantação do metrô de Salvador remonta ao final do século passado, com o início das negociações em 1997 com o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), instituição vinculada ao Banco Mundial

(BM), e a criação em 1999 da Companhia de Transportes de Salvador (CTS), empresa municipal instituída para construir e operar o novo sistema metroviário. Vale dizer, este projeto figurava entre as promessas de modernização e expansão da malha ferroviária soteropolitana previstas para a capital baiana no Programa de Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros, política à cargo da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU). Por fim, cabe ressaltar que este projeto foi considerado pelo BIRD como um laboratório ou caso piloto de financiamento de transporte coletivo sobre trilhos na América latina (QUEIRÓZ, 2001).

A revisão de literatura específica sobre o caso sinalizou que este projeto enfrentou diversas dificuldades ao longo da execução que resultaram em descontinuidades, atrasos e inércias nas obras de implantação (LOTTA; FAVARETTO, 2016; OLIVIERI, 2016; SANTANA, 2017; GOMIDE ET AL, 2018). Não é trivial ressaltar que a literatura brasileira já vinha apontando que o insucesso atribuído ao caso do metrô de Salvador poderia estar ligado a questões de ausência de capacidades estatais (OLIVIERI, 2016; SANTANA, 2017; GOMIDE ET AL, 2018).

Ademais, o processo de implantação do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas foi alvo de constantes alterações, dentre as quais, mudanças nos papéis dos atores envolvidos, inclusão de diferentes instrumentos de política, adoção de diferentes modalidades de contratos, bem como modificação do projeto de governo (MATUS, 1991, LOUREIRO ET AL, 2018) que elevam o seu potencial de ilustração da relação entre capacidades estatais e arranjos institucionais.

Ao longo dos anos de implantação do sistema metroviário, o arranjo institucional desta política pública passou por diferentes mutações que parecem guardar relação com os diferentes padrões de ação estatal nas diferentes etapas analisadas. Nesse sentido, o caso do metrô de Salvador apresenta uma variação de cenários institucionais que podem ser interpretados à luz da chave dos arranjos institucionais, de modo a se investigar como modificações nas diferentes configurações do arranjo condicionaram a mobilização de capacidades estatais.

Tais indícios permitem, pois, classificar o caso do SMSLF enquanto um laboratório fértil para investigação de condições que viabilizam a ação estatal de implantação de infraestrutura de mobilidade urbana, qualificando-o como objeto de estudo passível de suscitar contribuições teóricas ao debate sobre a formação de capacidades estatais a partir de arranjos institucionais de políticas públicas.

4.1.2 Delimitação das fronteiras da pesquisa

Considerando que o objeto de análise é o processo de implantação do metrô de Salvador, cabe acrescentar que as fronteiras desta investigação são temporalmente fixadas no período entre as primeiras mobilizações para implantação desta infraestrutura e o momento de início da operação do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas (1997-2014).

Ademais, esta investigação teve como foco de análise os recursos, competências e instrumentos mobilizados no âmbito do arranjo institucional local para a implantação da infraestrutura metroviária. Nesse sentido, este estudo não teve o intuito de olhar para as condicionantes da coordenação do governo federal, mas para a faceta subnacional do arranjo institucional do metrô de Salvador.

Sendo assim, esta pesquisa não buscou entender investigar as capacidades da administração federal para coordenar políticas de infraestrutura, mas as capacidades mobilizadas pelas organizações encarregadas da implementação, dadas as formatações locais deste arranjo institucional.

Portanto, esta pesquisa tem como objeto um estudo de caso único que versa sobre o processo de implantação do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, no período compreendido entre o início de sua construção e a inauguração deste meio de transporte (1997-2014), com recorte analítico focado na investigação de capacidades estatais mobilizadas no âmbito dos arranjos institucionais locais.

4.1.3 Pergunta de pesquisa

Considerando a revisão de literatura, parte-se das premissas que (i) capacidades estatais são uma categoria analítica que contribui à explicação da ação do Estado no âmbito da produção de políticas públicas e que (ii) as capacidades para a implantação de infraestruturas urbanas são condicionadas pelos arranjos institucionais desenhados, na medida em que viabilizam o acesso e a ativação de recursos, competências e instrumentos e coordenam a ação de múltiplos atores para o desenvolvimento das respectivas políticas.

Considerando as justificativas anteriormente expostas, a revisão da literatura e o cotejo do caso empírico, esta pesquisa é orientada pela seguinte pergunta: *quais foram as capacidades mobilizadas no processo de implantação da infraestrutura metroviária na cidade de Salvador, a partir dos diferentes arranjos institucionais desenhados no período entre 1997 e 2014?*

4.2 MÉTODOS DE PESQUISA

A presente pesquisa adotou como principal estratégia metodológica o estudo de caso único, recaindo sobre o processo de implantação da infraestrutura metroviária de Salvador entre os anos de 1997 e 2014, período que pode ser dividido em três fases, de modo a viabilizar a comparação entre elas, quais sejam:

Quadro 6 – Fases do objeto de pesquisa

Fase 1	Fase 2	Fase 3
1997-2005	2005-2011	2011-2014

Elaboração própria

Em se tratando de um estudo de caso único, esta pesquisa buscou mergulhar com profundidade nos processos históricos e detalhes da implantação da infraestrutura do metrô de Salvador. Por outro lado, em que pese esta pesquisa traçar diálogos com as teorias sobre as quais se apoia, a definição de generalizações teóricas, passíveis de replicação para outros casos não foi o propósito principal deste trabalho.

Sobre este estudo de caso único, levantaram-se dados a partir de pesquisas empíricas anteriormente realizadas sobre o mesmo objeto (SANTANA, 2017), documentos produzidos por instituições envolvidas naquela política, bem como relatos de entrevistas com atores que tiveram participação, direta ou indireta, no contexto de implantação do SMSLF.

Todos esses dados foram tratados a partir de métodos qualitativos, a partir do modelo analítico formulado, de modo a se permitir observar os diferentes contornos do arranjo institucional da política em cada uma das fases, comparando as variações de processos de mobilização de capacidades estatais.

4.2.1 Definições conceituais

A revisão bibliográfica demonstrou a existência de polissemia e disputa em torno do conceito de capacidades estatais, de modo que se faz necessária uma prévia definição do sentido que se pretende adotar para esta categoria analítica no âmbito do presente trabalho, a fim de ampliar o seu potencial explicativo e evitar explicações tautológicas ou circulares (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017).

Dito de maneira mais direta, deve-se estabelecer claramente o que se pretende explicar com a mobilização do conceito de capacidades estatais nesta pesquisa, questão que vem sendo levantada pelos trabalhos mais recentes sobre capacidades estatais (GOMIDE PEREIRA e MACHADO, 2017).

Uma primeira escolha metodológica para investigação empírica de capacidades estatais consiste em definir se esta categoria será tratada como variável dependente ou independente. Assim, esta pesquisa operacionaliza o conceito de capacidades estatais enquanto variável dependente, isto é, tem o objetivo de identificar quais fatores determinaram a construção de capacidades para implantação do SMSLF, com especial atenção para as mudanças ocorridas no arranjo institucional desta política.

Esta estratégia metodológica se justifica em razão dos objetivos e da pergunta que orientaram esta pesquisa. Nesse sentido, buscou-se compreender como mudanças no arranjo institucional condicionaram a produção de capacidades estatais para implantação de transporte metroviário no caso específico do SMSLF. Em outras palavras, o desenho desta pesquisa foca em compreender a relação entre as mudanças nos arranjos institucionais locais estruturados para a produção desta política e as capacidades locais mobilizadas para a implantação desta infraestrutura urbana.

Portanto, o enfoque metodológico proposto privilegiou a investigação das condicionantes de formação de capacidades (variável dependente) a partir da análise de dados levantados a respeito do arranjo institucional e suas modificações ao longo do tempo (variável independente).

Figura 3 – Capacidade estatal como variável dependente

Capacidade Estatal como VD

Legenda

X1 = Atributo 1

X2 = Atributo 2

X3 = Atributo 3

CE = Capacidade Estatal

A partir da leitura da figura acima, observa-se que mobilizar esta categoria analítica enquanto variável dependente em uma pesquisa empírica significa investigar os atributos (X1, X2, X3, etc) que condicionam a formação de uma dada capacidade estatal (CE) em uma política pública (PIRES; GOMIDE; MACHADO, 2017).

Esta pesquisa adotou como premissa teórica que o conceito de capacidades estatais não explica, por si só, o resultado ou os efeitos de políticas públicas. O sucesso ou fracasso de uma política pública não pode ser explicado unicamente por essa categoria analítica, uma vez que capacidades estatais permitem analisar as condições para a ação das organizações estatais e não avaliar a efetividade ou desempenho destas políticas.

Afinal, os resultados e os efeitos das políticas públicas podem ser influenciados por fatores distintos e externos à ação estatal, de modo que mesmo quando constatada ampla construção de capacidades, ainda assim, o resultado de políticas pode restar aquém do esperado. Portanto, capacidades estatais podem ser qualificadas enquanto condições necessárias para viabilizar a ação estatal na persecução de determinados objetivos de políticas públicas, porém insuficientes para garantir o efetivo alcance daquelas finalidades.

Em adição, a revisão bibliográfica demonstrou que na aplicação deste conceito a um objeto empírico, há de se observar três camadas analíticas: (i) conteúdo ontológico, isto é, seu significado; (ii) as dimensões em que ele se manifesta e (iii) os indícios e fatores observáveis que sinalizam a sua mobilização (GOERTZ, 2006 *apud* GRIN, 2012; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). Portanto, o modelo analítico elaborado a partir da revisão de literatura reflete estes três níveis do conceito.

A despeito da existência de uma pluralidade de significados, o conceito de capacidade estatal adotado nesta pesquisa se insere na segunda corrente teórica, sendo entendido enquanto as condições que viabilizam o poder de agência das organizações estatais na produção de uma política pública quando mobilizadas no âmbito dos arranjos institucionais.

De maneira operacional, será feita a investigação de construção de capacidades a partir da identificação dos recursos, competências e instrumentos, cuja ausência ou presença permitem explicar o condicionamento de uma ação estatal no âmbito de uma dada política pública (EVANS; RUESCHMEYER; SKOCPOL, 1985; PAINTER; PIERRE, 2005; PIRES; GOMIDE, 2016; ENAP, 2018; WU, RAMESH; HOWLETT, 2015).

Consoante a esta primeira escolha, esta pesquisa adotou o conceito de arranjos institucionais formulado por Pires e Gomide (2014:19), enquanto sendo "*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."

Por fim, convém esclarecer que capacidade estatal não é uma categoria nativa, mas um conceito teórico latente (LINDVALL; TEORELL, 2016), de modo que a análise da sua construção perpassa a análise dos atributos - recursos, competências e instrumentos - que o Estado dispõe para implementar uma certa política pública, bem como dos elementos que catalisem os processos de mobilização destes atributos.

4.2.2 Estratégias metodológicas

O processo de implantação da infraestrutura metroviária foi dividido em três períodos que se distinguem em razão das mudanças na formatação do arranjo institucional local desta política pública.

A fase 1 (1997-2005) é marcada pelo arranjo de cogestão entre a Companhia Brasileira de Trens Urbanos e a Companhia de Transportes de Salvador na condução do projeto, bem como pela presença de regras e instrumentos de financiamento de instituições financeiras internacionais.

A fase 2 (2005-2011) se caracteriza pelo período em que a Companhia de Transportes de Salvador esteve à cargo das obras, com presença de transferências de recursos federais, sendo o seu início marcado pela transferência dos sistemas de trens urbanos do subúrbio - até então administrados e operados pela CBTU - à responsabilidade administrativa e operacional daquela companhia municipal.

Finalmente, a fase 3 (2011-2014) pode ser identificada pela assunção integral das obras pelo Estado da Bahia, de modo que o sistema metroviário é transformado em um projeto de gestão associada da mobilidade urbana metropolitana, operacionalizado por meio de uma parceria público-privada. O marco temporal final dos contornos desta pesquisa consiste na inauguração da operação do SMSL ocorrida em 2014.

O objeto foi dividido dessa maneira, com base nestes critérios temporais e contextuais, de modo a viabilizar a análise destes três arranjos institucionais de maneira comparada. Nesse sentido, em que pese tratar-se de um estudo de caso único, esta pesquisa terminou por realizar três microestudos de casos, dentro de uma mesma política pública.

Cabe esclarecer que a separação de capacidades em tipologias e atributos indicativos é um artifício metodológico empregado para viabilizar a análise dos dados coletados. Em se tratando de tipos-ideais, é completamente aceitável que certos elementos possam ser

classificados como componentes de mais de uma capacidade, assim como é possível que a construção ou atrofia de uma capacidade influencie a formação ou desmobilização de outra. Portanto, enquanto categorias analíticas metodologicamente criadas para aferir indiretamente manifestações de capacidades, os elementos podem ser interpretados como insumos para a mobilização de múltiplas capacidades.

4.2.2.1 Modelo analítico

O quadro 7 deste trabalho será utilizado como modelo analítico para estabelecer as relações entre teoria e dados empíricos do caso ora estudado, viabilizando assim a análise da variação de capacidades mobilizadas ao longo dos diferentes arranjos institucionais erguidos para a implantação do metrô de Salvador.

A coluna “Dimensão” se refere às três dimensões dos arranjos institucionais que se mostraram mais significativas para as políticas de implantação de infraestrutura metroviária, a partir da revisão de literatura, em cotejo do caso estudado. Nesse sentido, os arranjos institucionais analisados suscitaram (i) uma dimensão técnica, (ii) uma dimensão financeira e (iii) uma dimensão relacional.

A coluna “Capacidades” retrata as capacidades que se mostraram relevantes no processo de implantação da infraestrutura metroviária do SMSLF, a partir de contribuições de estudos pretéritos e da análise dos dados coletados. Cada linha desta segunda coluna representa uma dimensão da ação estatal na política estudada, de modo que não se confunde com as camadas do arranjo, expostas na primeira coluna. Note-se, por exemplo, que as capacidades gerenciais são formadas a partir de elementos das dimensões técnica e financeira do arranjo institucional.

A coluna “Elemento” representa os itens observáveis no caso empírico cuja análise viabiliza a percepção de expressões da ação estatal no âmbito da política pública e, assim, permite inferir manifestações de capacidade estatal. Cada linha desta coluna contém um recurso, uma competência ou um instrumento do arranjo institucional que condicionou a mobilização de capacidades, seja pela sua disponibilidade ou indisponibilidade ou, ainda pela sua ativação ou inativação. Portanto, este modelo analítico admite a possibilidade de haver a disponibilidade de um recurso, competência ou instrumento, mas não haver a mobilização de capacidades em razão destes elementos não serem acionados. Capacidade não é, pois, a existência ou ausência de um destes atributos, mas a ativação destes elementos de modo a se construir ação estatal no âmbito da política pública.

As colunas “F1”, “F2” e “F3” se referem às fases nas quais o objeto de estudo foi dividido, de modo que representam, respectivamente, a fase 1 (1997-2005), a fase 2 (2005-2011) e a fase 3 (2011-2014) do arranjo institucional da política estudada. Cabe pontuar que as linhas da coluna “Elementos” representam itens que demonstraram guardar relação direta com a ação estatal na política ora estudada, de modo que podem estar expressos nestas três últimas colunas pela sua existência ou pela sua ausência. Com base nisso, a coluna “Síntese” representa uma análise das variações de capacidades estatais mobilizadas para a implantação de

infraestrutura metroviária ao longo das três fases, de modo a se articular relações entre construção de capacidades e as mutações no arranjo institucional de implantação do SMSLF.

Quadro 7 – Modelo analítico da pesquisa

Dimensão	Capacidades	Elemento	F1	F2	F3	Síntese
Técnica	Analíticas	Disponibilidade de competências de engenharia metroviária				
		Disponibilidade de competência jurídica				
		Disponibilidade de conhecimentos urbanísticos e de mobilidade urbana				
	Gerenciais	Instrumento de planejamento				
		Gestão dos contratos e dos convênios				
		Disponibilidade de recursos humanos				
Financeiras		Disponibilidade de acesso a recursos financeiros				
		Disponibilidade de reservas financeiras				
Relacional	Coordenação burocrática	Centralidade na agenda governamental				
		Disponibilidade de instrumentos de coordenação				
	Políticas	Relações federativas				
		Relação com órgãos de controle				
		Relação com agentes econômicos				
		Relação com a sociedade civil				
		Relação com organismos internacionais				

Elaboração própria

4.2.3 Dados Empíricos

Esta pesquisa utilizou como dados empíricos, tanto fontes primárias quanto fontes secundárias. No que toca às fontes secundárias, partiu-se dos trabalhos anteriores conduzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre a implantação do metrô de Salvador. Cabe destacar, sobretudo, as pesquisas realizadas por Santana (2017), Olivieri (2016) e Lotta e Favaretto (2016), bem como as demais produções realizadas no âmbito do projeto de pesquisa *Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura*.

Os dados coletados foram analisados sob o prisma do modelo analítico apresentado no quadro 7, buscando-se identificar recursos, competências e instrumentos que pudessem indicar a manifestação indireta de capacidades. O critério para a classificação enquanto tal residiu no grau de relevância dos elementos para ensejar condições de viabilização da ação estatal no âmbito da política, sendo que a sua existência não precisa ser endógena à organização estatal na linha de frente do projeto, podendo ser disponibilizada pelo arranjo institucional. Nesse sentido, um elemento cuja existência viabilize ou cuja ausência obstaculize a ação estatal pode ser considerado um atributo que influencia a mobilização de capacidades.

No que diz respeito às fontes primárias documentais, foram utilizados relatórios de gestão da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) entre os anos de 1997 e 2014 e da Companhia de Transportes da Bahia (CTB) do ano de 2014. Embora tenha se tentado de todas as formas viáveis, não se obteve acesso aos relatórios de gestão da Companhia de Transportes de Salvador (CTS).

Igualmente, levantou-se e analisou-se documentos que versassem sobre o caso do metrô de Salvador produzidos por agências de controle que atuaram neste projeto, tais como do Tribunal de Contas da União (TCU) do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM-BA), e da Controladoria Geral da União (CGU).

No que toca aos documentos produzidos pelo TCM-BA, é importante registrar que o banco de dados de decisões desta corte de contas não possui documentos produzidos antes de 2010. De qualquer forma, foi realizada busca no banco de dados de decisões do TCM-BA, utilizando-se como chave de pesquisa os verbetes "*Companhia de Transportes de Salvador*" e "*CTS*".

Quanto aos documentos produzidos pelo TCU, procedeu-se à busca no banco de decisões do TCU, por meio das seguintes chaves de busca "*Companhia Adj de Adj Transportes Adj de Adj Salvador*", "*CTS*" e "*CBTU*". No que concerne aos documentos produzidos pela

CGU, estes foram obtidos por meio de pesquisa realizada no banco de dados de auditorias deste órgão de controle, por meio da chave de pesquisa "CBTU".

Somam-se a estes documentos produzidos por estas organizações burocráticas os contratos e convênios firmados entre as diferentes organizações públicas e privadas envolvidas na implantação do metrô de Salvador, cuja relação está discriminada no Apêndice C deste trabalho.

Em adição a este conjunto de fontes documentais, foram realizadas 2 entrevistas exploratórias, em etapa mais preliminar da pesquisa, e 17 entrevistas semiestruturadas com atores que participaram do processo de implantação do SMSLF.

O roteiro das entrevistas semiestruturadas e o respectivo termo de consentimento utilizados na etapa de pesquisa de campo encontram-se dispostos, respectivamente, nos apêndices A e B deste trabalho. Vale registrar que as diferentes fontes (primárias e secundárias) foram trianguladas de modo a se aumentar a verossimilhança no processo de tratamento dos dados.

De modo a garantir o anonimato dos entrevistados e entrevistadas que contribuíram com relatos para este trabalho, seus nomes, gênero, cargo ou função profissional foram mantidos em sigilo². Estas pessoas estão representadas nesta dissertação por meio de codinomes genéricos que refletem a condição de entrevistado, e a organização a qual pertenceram ao longo do processo de implantação do SMSLF, conforme se observa no quadro 8 disposto a seguir abaixo.

² Cabe registrar que o tratamento de dados pessoais dos entrevistados observou as diretrizes da Lei Geral de Proteção de Dados, embora trate-se de trabalho com fins exclusivamente acadêmicos (artigo 4, II, b), o que por si já o excluiria da hipótese de incidência desta lei.

Quadro 8 - Qualificação dos atores entrevistados

CODINOME	RELEVÂNCIA	INFORMAÇÕES SOBRE ARRANJO INSTITUCIONAL E CONDIÇÕES DE IMPLANTAÇÃO		
		Fase 1	Fase 2	Fase 3
Entrevistado 1	Foi servidor da Secretaria Municipal de Projetos Especiais e da Companhia Municipal de Transportes de Salvador			
Entrevistado 2	É servidor técnico de transportes da Prefeitura de Salvador.			
Entrevistado 3	Procurador do Município de Salvador que trabalhou nas desapropriações			
Entrevistado 4	Foi empregado da CBTU, CTS e da CTB			
Entrevistado 5	Auditor do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia			
Entrevistado 6	Servidor da SEFAZ/BA			
Entrevistado 7	Servidor da SEDUR			
Entrevistado 8	Empregado da CTB			
Entrevistado 9	Empregado da CTB			
Entrevistado 10	Membro da PGE-BA que trabalhou no projeto do metrô			
Entrevistado 11	Servidor da AGERBA			
Entrevistado 12	Empregado da CONDER			
Entrevistado 13	Servidor da Casa Civil-BA			
Entrevistado 14	Professor da FAU-UFBA			
Entrevistado 15	Professor do IFBA			
Entrevistado 16	Membro da organização da Sociedade Civil "Salvador sob trilhos"			
Entrevistado 17	Pesquisador que atuou em pesquisa do IPEA sobre o metrô de Salvador			

Elaboração própria

5 ESTUDO DE CASO: UM METRÔ PARA SALVADOR

5.1 ANTECEDENTES

Desde o final da década de 70 já se esboçava desenvolver um sistema de transporte coletivo de massa sobre trilhos na cidade. Ao longo das décadas de 70 e 80, muitos estudos técnicos foram realizados com o intuito de pensar soluções de mobilidade urbana para Salvador. O primeiro estudo a apontar o metrô como solução foi realizado pela Conder em 1985, no qual já se rascunhava o traçado Lapa-Pirajá da atual linha 1 do SMSLF (SANTANA, 2017).

Entretanto, para compreender a história do metrô de Salvador, é preciso começar com uma pequena introdução sobre a história do transporte urbano de passageiros sobre trilhos do final do século XX. Em 1984, nascia a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), sociedade de economia mista criada pela União a partir de cisão parcial da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) com a finalidade de modernizar, expandir e implantar sistemas de transporte de passageiros sobre trilhos no país.

Esta divisão empresarial foi realizada para marcar a distinção entre transporte de carga, que continuaria a ser operado da RFFSA, e o transporte urbano de passageiros, doravante, à cargo da recém-criada CBTU. Desde então, os sistemas ferroviários - outrora operados pela RFFSA em São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Maceió, Recife, João Pessoa, Natal e Fortaleza - foram incorporados à CBTU.

Desde a década de 80, a CBTU administrava e operava um sistema de transporte ferroviário de superfície de 13 quilômetros em Salvador, popularmente conhecido como "trem do subúrbio".

Figura 4 - Mapa do Sistema de Trens Urbanos do Subúrbio de Salvador

Fonte: CTB (2014: 18)

Com a redemocratização brasileira em 1988, a Constituição Federal consagrou um novo arranjo federativo, que privilegiou a descentralização da prestação dos serviços públicos para os entes subnacionais, em especial os municípios brasileiros. Assim, já sob égide do novo regime federativo, deu-se início ao Programa de Descentralização dos Trens Urbanos (PDTU), política por meio da qual a União transferiria aos entes locais (estados ou municípios) a administração e operação desses sistemas de transporte de passageiros sobre trilhos até o momento sob a responsabilidade da CBTU.

O PDTU tinha como objetivos finais (i) melhorar a eficiência administrativa da gestão dos trens urbanos e aproximá-la dos usuários; (ii) integrar o sistema metroferroviário à rede de transporte urbano local; (iii) integrar o planejamento do sistema de transporte ao planejamento urbano; e (iv) viabilizar o estabelecimento de uma empresa operadora com estrutura organizacional adequada às condições locais.

Contudo, nesta época, o trem do subúrbio já era qualificado enquanto um sistema obsoleto e ineficiente, considerando que a capacidade de transporte, além do tamanho e da localização da malha férrea, se mostrava insuficiente para atender as demandas de mobilidade de passageiros em Salvador (IGNARRA, 2001).

Neste contexto de negociações federativas com vistas à descentralização administrativa do trem do subúrbio de Salvador, a implantação de um sistema metroviário surge como moeda de troca para o Estado da Bahia e Município de Salvador. Estes entes subnacionais aceitaram receber os trens urbanos, desde que a União auxiliasse com o financiamento e apoio técnico para a construção de um sistema metroviário novo para a capital. Em outras palavras, o projeto do metrô de Salvador nasce como política pública enquanto um elemento de barganha federativa para que ou estado ou município assumisse para si a operação de um sistema de trens urbanos defasado e deficitário. Por esta razão, pode-se afirmar que o SMSLF é, de certa forma, filho do trem do subúrbio.

5.2. CARACTERIZAÇÃO

O metrô de Salvador, oficial denominado Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas (SMSLF) foi inaugurado em 2014, com o início da operação do trecho Lapa-Acesso Norte da sua Linha 1.

Atualmente, o SMSLF é composto por duas linhas e vinte estações metroviárias, que juntas totalizam 33 quilômetros de extensão, entre o centro histórico da capital baiana (Estação da Lapa) até a região limítrofe com o município de Lauro de Freitas (Estação aeroporto), integrante da região metropolitana de Salvador.

No que concerne ao seu desenho urbanístico, o seu traçado é orientado por dois vetores de expansão da capital baiana, a rodovia BR-324 (linha 1) que conecta a capital ao recôncavo baiano e a avenida Paralela (linha 2), que liga Salvador ao município de Lauro de Freitas. Desse traçado, apenas o trecho entre a estação da Lapa e a estação Campo da Pólvora é subterrâneo, de modo que a maior parte do SMSLF corta a cidade ou no nível da superfície do solo ou sob vias elevadas.

Atualmente de titularidade do Estado da Bahia, o SMSLF é gerido e operado por meio de um contrato de concessão patrocinada, firmada entre a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) e a sociedade de propósito específico CCR Metrô Bahia.

Desde que foi assumido pelo Estado da Bahia, o SMSLF se insere num projeto de implantação de gestão integrada do transporte coletivo de passageiros na região metropolitana de Salvador, de modo que o metrô assume o papel de sistema tronca estruturante, a ser complementado e alimentado pelos demais modais (ferroviário, linhas de ônibus locais de ambos os municípios, linhas de ônibus metropolitanas).

Figura 5 - Mapa do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas (SMSLF)

Fonte: SEFAZ-BA, 2014

Contudo, o desenho (urbanístico, jurídico e de política pública) do metrô de Salvador nem sempre foi assim, havendo não apenas o seu projeto, mas também o processo de sua implantação variado constantemente ao longo dos anos de sua implantação.

5.3. ETAPAS DA IMPLANTAÇÃO DO METRÔ DE SALVADOR

A despeito das propostas e projetos existentes desde a década de 80, o metrô de Salvador entrou na agenda governamental apenas a partir de 1997, com a eleição do prefeito Antônio Imbassahy, cuja principal promessa de campanha era implantar um sistema metroviário em Salvador como grande projeto de mobilidade urbana da cidade (SANTANA, 2017).

Desde a assinatura do primeiro contrato para a sua construção (1999) até o dia em que o sistema foi inaugurado com a operação plena de transporte de passageiros (2014), decorreram quinze anos. Considerando os fins estabelecidos no capítulo 4, o processo de implantação do metrô de Salvador pode ser dividido cronologicamente em três fases, as quais são adotadas como estruturas analíticas na presente pesquisa: (i) a fase 1, compreendida entre 1997 e 2005; (ii) a fase 2, compreendida entre 2005 e 2011; e (iii) a fase 3, compreendida entre 2011 e 2014.

Quadro 9 - Cronologia da implantação do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas

	Fase 1	Fase 2	Fase 3
Período	1997-2005	2005 - 2011	2011 - 2014
Implantação	Município (CTS)		Estado da Bahia (CTB)
Eventos relevantes	Início de constatação de irregularidades pelo TCU	Saída do BIRD do projeto (2005) Transferência do trem urbano para o governo municipal (2005) Intensificação do desgaste no diálogo com o TCU	Transferência do metrô para o Estado da Bahia (2013) Início do funcionamento da Linha 1 (2014).
Políticas federais envolvidas	Programa de Descentralização dos Trens Urbanos	Inclusão do metrô no Projeto Piloto de Investimentos – PPI do governo federal (2005) Inclusão do metrô no Programa de Aceleração do Crescimento do governo federal (2007)	Inclusão do metrô no PAC 2 - Mobilidade Urbana Grandes Cidades

Fonte: Elaboração própria.

A tabela 1 demonstra as fases pelas quais passou a obra do metrô, ressaltando os atores responsáveis pela sua implantação, as políticas federais relacionadas e os eventos mais relevantes de cada período.

Entre 1997 e 2012, a implantação do metrô de Salvador esteve à cargo do município, representado pela Companhia de Transportes de Salvador (CTS), empresa estatal constituída especificamente para este fim. A partir de junho de 2013, o metrô foi transferido para o Estado da Bahia, juntamente com a companhia municipal, que passou a se chamar Companhia de Transportes da Bahia (CTB). Em 2014, um ano mais tarde desta avocação do projeto, a linha 1 do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas (SMSLF) era inaugurada na capital baiana.

5.3.1 Fase 1 (1997-2005)

Em 1996, o candidato Antônio Imbassahy se elege Prefeito de Salvador mediante a promessa de campanha de construir um sistema metroviário de transporte para a cidade. No ano seguinte, ao assumir a direção da prefeitura, as primeiras iniciativas de definição do traçado foram tomadas com base em dados de pesquisas origem-destino das décadas de 70 e 80. Nesse sentido, não tendo sido atualizado, pode-se dizer que o projeto original do metrô já nasce descompassado com os deslocamentos urbanos do final da década de 90 (SANTANA, 2017).

Em 1997, iniciam-se as primeiras discussões sobre as formas possíveis para se implementar um sistema metroviário. A implantação do metrô foi dividida em dois contratos em fases separadas: um para construção da infraestrutura metroviária e outro para operação do sistema. Abandonado o modelo de contrato único, optou-se pela licitação imediata das obras civis e do sistema elétrico, ficando para um segundo momento a contratação do sistema operacional, material rodante e os serviços de operação, a ser realizada uma vez finalizada a execução daquele primeiro contrato (SANTANA, 2017).

Em 1998, União, Estado da Bahia, Município de Salvador firmaram o primeiro convênio para financiamento de um projeto de metrô, com interveniência da CBTU. Na sequência, os três entes federativos assinam o Acordo de Empréstimo nº 4494/1999 com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), instituição financeira pertencente ao grupo do Banco Mundial, por meio do qual se comprometem a conjugar esforços para o projeto de construção do metrô com financiamento desta instituição financeira.

Este projeto foi considerado pelo BIRD como um laboratório para teste de um novo modelo de implantação de transporte coletivo sobre trilhos na América latina (QUEIRÓZ, 2001). Neste primeiro arranjo, União e estado se comprometeram a aportar recursos próprios, em complemento ao financiamento internacional, ao passo que o município se encarregaria da implantação da infraestrutura metroviária e, posterior, operação do sistema. Neste projeto, a União era representada pela CBTU, que desempenhava não apenas a função de repasse dos recursos federais, mas também uma cogestão e auxílio ao município no acompanhamento das obras. Ademais, o Estado da Bahia era representado pela Conder, a quem cabia operacionalizar as transferências de recursos ao município.

O empréstimo de 250 milhões de dólares foi concedido sob a condição de que se transferisse a administração e a operação dos trens urbanos de Salvador - até então operados pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) - ao Estado da Bahia ou Município de Salvador. Nesse sentido, o projeto do metrô de Salvador nasce como uma contrapartida do

governo federal para descentralizar a gestão do trem do subúrbio em Salvador, até aquele momento gerido pela CBTU.

Neste arranjo, o Município de Salvador ficou responsável pela implementação de todas as obras civis e de infraestrutura, necessárias à implantação de um sistema metroviário. À frente da prefeitura, o projeto do metrô era encabeçado pela recém-criada Secretaria Municipal da Promoção de Investimento e Projetos Especiais (SEMPI), vinculada diretamente ao gabinete do prefeito.

Em 1999, constitui-se a Companhia de Transportes de Salvador (CTS), empresa estatal integrante da administração indireta do Município de Salvador, vinculada à SEMPI, com a finalidade de receber a administração e operação do trem do subúrbio e conduzir as contratações para implantar um sistema metroviário na capital baiana. Nesse sentido, a CTS foi instituída para proceder ao gerenciamento das obras do metrô, arcando com recursos próprios para as desapropriações dos terrenos e contando com recursos federais, estaduais e do BIRD para as demais despesas.

Ou ainda, podemos perceber esse primeiro arranjo pactuado para implantar o metrô de Salvador, na voz dos entrevistados:

Em 1996, já com [Antonio] Imbassahy prefeito, se tinha um sistema que estava sendo negociado pelo governo federal que envolvia os trens do subúrbio: o projeto de descentralização dos trens do subúrbio. Era para se passar para o âmbito do Estado ou do Município aqueles trens da [avenida] Suburbana (...). Nós devemos ter um programa bem maior do que somente o trem. Mesmo porque, o trem está numa zona que ele não carrega muitas pessoas e hoje você tem corredores que são bem mais estruturados e necessários para se ter um transporte de massa. Nessa oportunidade, nós discutimos com o Banco Mundial essa mudança: vamos trabalhar no trem, mas vamos trabalhar num sistema de transporte de massa que atenda efetivamente a cidade de Salvador. (...)

Então estruturamos esse sistema a partir da Lapa, chegando até Pirajá, que é o traço da linha 1, com possível expansão até pau da lima (...). Esse foi o sistema que o Banco Mundial financiou. O financiamento era para o governo federal e que passava a fundo perdido através da CBTU - a Companhia Brasileira de Trens Urbanos - que, por sua vez, passava para o Estado, que, naquela oportunidade, trabalhava junto com a Prefeitura. (...)

A Conder era o braço do Estado que participava. Era quem transferia os recursos.' (Entrevistado nº 1)

“A prefeitura também querendo se livrar de um abacaxi que era o trem do subúrbio. Porque, na realidade, o metrô surge como um projeto de descentralização dos trens urbanos, que era para viabilizar os trens para os municípios. O município disse: “só se viabiliza se ele estiver integrado com um projeto de metrô”. E aí saiu o projeto saiu, que a proposta era trazer o trem para o município, mas casado com um projeto de metrô. Daí é que fica no município essa história. Daí viabilizaria o trem, que era economicamente insustentável, e se acoplaria o metrô. (Entrevistado nº 2)

Nesse sentido, percebe-se que o município ficou encarregado de toda a implementação desta política, na figura de uma nova empresa estatal constituída especialmente para este fim.

O projeto foi dividido em contratação na modalidade empreitada integral (*turn key*) para a implantação do metrô no trecho Lapa-Pirajá (64,9%), contratação da concessão dos serviços de operação e manutenção do sistema metroviário (27%), contratação de consultorias (3,3%), obras de reassentamento dos moradores alcançados por desapropriações (1%) e recuperação do sistema de trens urbanos (trecho Calçada-Paripe - 3,8%)” (TCU, 2010).

Em 01/10/1999, após vencer processo licitatório, o Contrato SA-01 foi assinado com o Consórcio construtor Metrosal, tendo como objeto as obras para implantação da infraestrutura do metrô - projetos, obras civis e sistemas fixos - por preço global, no valor de R\$358.005.918,36, tendo as obras iniciado em 2000 (SANTANA, 2017).

Este primeiro contrato estabeleceu que 50% dos recursos seriam providos pelo Banco Mundial e os outros 50% seriam repartidos entre os governos federal (30%) e estadual (20%), enquanto o município teria como contrapartida as desapropriações e o custo da gestão do sistema.

Em 2000, a SEMPI é extinta e a CTS - juntamente com o projeto do metrô de Salvador e do trem do subúrbio - é transferida para a Secretaria Municipal de Transportes Urbanos. Em 2001, licitou-se e foi assinado contrato com o Consórcio Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles S/A (CAF), que abarcava a operação, a manutenção, o material rodante (trens), os sistemas de telecomunicação e sinalização, todavia, dois anos mais tarde, este contrato seria rescindido.

Desse modo, uma nova solução teve de ser arquitetada para endereçar estes escopos do projeto, de modo que após renegociações, o Estado da Bahia assumiu a responsabilidade pela aquisição do material rodante (trens). Por sua vez, os sistemas de telecomunicação e sinalização seriam adquiridos por uma nova licitação conduzida pela CTS (Contrato nº SA-12), vencida pelas empresas Bombardier Transportation Spain S/A e MPE Montagens e Projetos Especiais S/A, formadoras do Consórcio Bonfim. Contudo, nada restou decidido a respeito de como seria endereçada a operação do sistema metroviário, que se estava construindo (SANTANA, 2017).

Desde 2001, os contratos relacionados ao metrô, especialmente os diretamente ligados à implantação de sua infraestrutura, foram objeto de fiscalização pelo Tribunal de Contas da União (TCU) por intermédio da Secretaria do TCU no Estado da Bahia (SECEX-BA), que monitorava a aplicação dos recursos federais na implantação do projeto (TCU, 2018).

O contrato para a execução das obras civis (Contrato SA-01) foi alvo de maior incômodo por parte deste órgão de controle externo. Os principais questionamentos apontados pelo TCU se referiam à utilização de regras e procedimentos do BIRD na licitação e nas cláusulas deste contrato que conflitariam com as normas legais brasileiras.

Figura 6 – Arranjo institucional da política na fase 1 (1997-2005)³

Elaboração própria.⁴

Além disso, as auditorias do TCU questionaram os reiterados reajustes e aditivos contratuais que modificaram as condições do projeto de engenharia do metrô e elevaram o valor originalmente estimado para as obras civis (TCU, 2010). Ademais, o TCU cobrava que fosse concluída a transferência dos sistemas ferroviários do trem do subúrbio aos entes subnacionais, tal como havia sido pactuado no início do projeto.

Neste período, o projeto do metrô sofreu reiteradas discontinuidades do fluxo de recursos financeiros em razão de contingenciamentos das transferências oriundas do orçamento federal, o que teria provocado uma série de paralisações e atrasos nas obras (TCU, 2010).

5.3.2 Fase 2 (2005 - 2011)

A transição para a segunda fase da implantação do metrô de Salvador é marcada pela celebração do Convênio n. 009/2005, entre Ministério das Cidades, Estado da Bahia e

³ Agradeço o apoio do Evandro Almeida na elaboração das figuras 6, 7 e 8.

⁴ Na figura 6, os elementos “C3”, “C4”, “C5” e “C6” representam outras contratadas da CTS para a implantação do metrô de Salvador, além do Consórcio Metrosal e do Consórcio Bomfim.

Município de Salvador, com interveniência da CBTU e CTS. Este período é o momento marcado por maiores atrasos e inércias nas obras do metrô de Salvador.

Em 2005, por meio deste novo pacto federativo, o Ministério das Cidades assume a totalidade dos recursos outrora sob a responsabilidade do Banco Mundial, induzindo ao cancelamento do empréstimo e à, consequente, saída da instituição financeira do projeto. Neste novo acordo, o governo federal impôs condições para alocar novos recursos na obra, dentre as quais (i) a imediata absorção pela CTS do sistema de trens urbanos - "trem do subúrbio", até então operado pela CBTU e (ii) a redução do traçado do metrô pela metade, de 12 para 6 quilômetros (TCU, 2010). Em razão desta redução do escopo original do projeto, o metrô de Salvador passou a ser fortemente criticado pela mídia e sociedade civil, tendo sido apelidado de "metrô calça curta"

Assim, o BIRD sai do projeto, ao passo que o Ministério das Cidades intensifica sua participação enquanto novo fornecedor dos recursos financeiros. Contudo, em contrapartida a concessão destes recursos, o ministério exigiu como condições que a CTS assumisse imediatamente a gestão e operação do trem do subúrbio e que as obras da linha 1 do metrô fossem reduzidas pela metade.

Esse aumento da presença federal enquanto órgão patrocinador do metrô em 2005 é feito pela inclusão do projeto numa nova política federal que estava sendo lançada para desenvolver o setor de infraestrutura brasileiro: o Projeto Piloto de Investimentos - PPI.

O relatório de gestão da CBTU (2015: 27) do exercício financeiro de 2005 relata da seguinte forma:

"Em 24/09/2005 foi assinado convênio entre a União, Estado da Bahia e Prefeitura de Salvador, negociado através do Ministério da Fazenda, sobre a Descentralização dos Trens Metropolitanos de Salvador e prevendo a inclusão desta Ação no PPI. Este convênio reformula o Projeto, reduzindo seu escopo à realização apenas do trecho Lapa/Acesso Norte, com recursos a serem disponibilizados no período de 2005 a 2007 no valor de R\$259 milhões (pela União) e R\$108 milhões (pelo Estado). A meta do PPI é concluir a Implantação do novo escopo até 2007. Será construído somente o primeiro tramo, de Lapa até Acesso Norte, com a implantação do novo escopo até 2007. Será construído somente o primeiro tramo, de Lapa até Acesso Norte, com a implantação de apenas cinco estações (Lapa, Pólvora, Brotas, Bonocô e Acesso Norte). Ficará a cargo do Estado o fornecimento dos trens. Em 30 de novembro, o sistema foi transferido para a Prefeitura de Salvador.

O Projeto Piloto de Investimento (PPI) foi criado pelo governo federal em 2005, tendo como principal objetivo recuperar o setor de infraestrutura logística do país. A estruturação do PPI é fruto de negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para deduzir os recursos investidos em projetos prioritários de infraestrutura da meta fiscal de superávit

primário brasileiro. Graças a esta negociação com o FMI, a União teve espaço fiscal para aportar recursos próprios nos projetos do PPI (CBTU, 2005; MACHADO, 2013).

A premissa básica das ações incluídas no PPI era a promessa de que o fluxo de recursos seria contínuo e livre das restrições dos contingenciamentos orçamentários (CBTU, 2005). Entretanto, vale destacar que a renegociação do escopo em razão do novo acordo federativo foi causa de novos atrasos e descontinuidades das obras, uma vez que implicou na, consequente, renegociação e readequação dos contratos geridos pela CTS com as empresas envolvidas no projeto do metrô de Salvador.

Em 2007, o projeto da linha 1 do metrô de Salvador foi inserido no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), estando apto a receber transferências de recursos federais via este canal. A título de esclarecimento, o PAC foi uma política constituída por medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da administração pública federal (MACHADO, 2013).

Em maio de 2009, Salvador é confirmada como cidade-sede para jogos da Copa do Mundo de Futebol da FIFA, que ocorreria em junho de 2014. Em razão de tal fato, a cidade haveria de incrementar seus meios de transporte coletivo de passageiros até o período dos jogos, de modo a se adequar aos parâmetros mínimos de mobilidade urbana exigidos pela FIFA.

Esta segunda fase também é marcada pela intensificação das auditorias do TCU que levantaram indícios de uma série de irregularidades no projeto do metrô de Salvador, especialmente no que toca o contrato de obras civis e implantação das vias metroviárias. Olivieri (2016) destaca que as irregularidades mais frequentes apontadas pelo TCU nas obras do metrô de Salvador consistiam (i) na ausência de orçamento detalhado com discriminação dos serviços executados, custos unitários, quantitativos e composições; (ii) em indícios de sobre preço e superfaturamento e (iii) em atrasos na execução do cronograma físico das obras.

Em razão destes apontamentos do TCU, o projeto passa a sofrer retenções parciais das transferências federais a partir de 2008 (TCU, 2010; CGU, 2008, 2009). Em adição, a CTS também vinha sendo alvo de auditorias do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA), órgão de controle externo responsável pela fiscalização orçamentária-financeira dos entes municipais baianos. Contudo, conforme já demonstrado por Olivieri (2016), os controles do TCU e do TCM-BA não se sobrepunham, uma vez que o primeiro fiscalizava o emprego de recursos federais, enquanto o segundo se encarregava de fiscalizar a gestão financeira da empresa estatal.

Os documentos produzidos pelo TCM-BA, especialmente as decisões que se referem à análise anual das contas da CTS (2009, 2010, 2011 e 2012) apontaram a imensa dependência da empresa municipal em relação às transferências de recursos federais oriundas do convênio n. 06-2005/DA, cujos recursos não vinham sendo repassados desde junho de 2009. Ademais, o TCM-BA também apontou atrasos por parte do Município de Salvador em aportar recursos próprios na CTS, de modo que a companhia operava constantemente descapitalizada.

Figura 7 – Arranjo institucional da política na fase 2 (2005-2011)

Elaboração própria.⁵

Em resumo, nesta fase as obras civis do metrô apresentaram poucos avanços físicos em razão de renegociações do projeto com o governo federal, do apontamento de irregularidades pelo TCU e consequente retenção de repasses federais - especialmente entre os anos de 2008 e 2012 - além de dificuldades da CTS para gerir as obras e contratos ligados ao metrô de Salvador, ao mesmo tempo em que operava o recém adquirido trem do subúrbio.

Nesta segunda fase, o projeto do metrô já tinha sua credibilidade fortemente abalada pela opinião pública e por órgãos de controle, considerando que todo ano a obra vinha sofrendo atrasos, descontinuidades e escândalos de irregularidades nas licitações e contratos.

⁵ Na figura 7, os elementos “C3”, “C4” e “C5” representam outras contratadas da CTS no âmbito do projeto do metrô de Salvador.

Internamente ao arranjo das obras, a credibilidade na capacidade da CTS em concluir as obras também estava bastante comprometida, conforme pode ser ilustrado no trecho do Relatório de Acompanhamento do Projeto de Implantação do Metrô de Salvador (CBTU, 2011: 17):

"Diagnosticamos a gravidade da situação da implantação do Metrô de Salvador, desde o exercício de 2008 e elaboramos diversos relatórios onde são analisadas as questões atinentes a esse empreendimento inclusive no que se refere aos conceitos de financiamento das obras pelo Governo Federal, e nossas conclusões, invariavelmente indicam que a Prefeitura de Salvador e a CTS não dispõe de condições técnicas e financeiras para conduzir um empreendimento dessa magnitude. Não é possível continuar assistindo ao estado de inércia, em que se encontra a CTS/Prefeitura de Salvador que: por falta de pessoal qualificado; por falta de recursos; por inaptidão gerencial; pelo dimensionamento inadequado das suas estruturas organizacionais, sem a conclusão óbvia de que um projeto de tamanha complexidade, está além da sua capacidade de realização. O resultado dessa falta de definição quanto às ações a serem tomadas no âmbito da gestão do empreendimento, são as sucessivas postergações que geram novos custos e coloca sempre mais adiante a conclusão do trecho Lapa-Acesso Norte. Por fim, preocupados pela possibilidade de concluído o Tramo I do Metrô de Salvador, não seja o mesmo tornado operacional, por todos os fatos aqui descritos, sugerimos que os 3 (três) níveis de Governo analisem os aspectos institucionais do transporte metroferroviário de Salvador e reavaliem os compromissos de cada nível de governo."

Apesar dos enormes montantes de recursos investidos neste projeto, o município não conseguiu entregar o sistema de transporte coletivo de alta capacidade que a metrópole soteropolitana precisava. Não apenas o município fracassou em finalizar a construção do projeto, mas também foram apontadas diversas irregularidades nas obras que sugerem deficiências no planejamento e gestão das obras pela CTS. Em síntese, os resultados alcançados pelo município estiveram muito aquém do que se esperaria para um empreendimento destes (OLIVEIRI, 2016; LOTTA E FAVARETTO, 2016; SANTANA, 2017; GOMIDE ET AL, 2018).

Conforme apontado no relatório de acompanhamento de 2011, a situação do projeto do metrô de Salvador era crítica e demandava mudanças e redefinições, as quais viriam a demarcar uma nova etapa da sua implantação.

5.3.3 Fase 3 (2011-2014)

A transição da segunda fase para a terceira é marcada pelo início das negociações federativas para que o projeto do metrô de Salvador fosse transferido para a esfera do Estado da Bahia.

Em 2011, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Bahia (SEDUR-BA) realizou um procedimento de manifestação de interesse (PMI) SEDUR n. 01/2011, por meio do qual

buscava receber propostas de soluções de mobilidade urbana em Salvador, que considerassem a linha 1 do metrô (SANTANA, 2017). O PMI é um procedimento, frequentemente utilizado em projetos de infraestrutura, por meio do qual um órgão público abre a oportunidade para que agentes econômicos, técnicos especialistas, sociedade civil e quaisquer outros interessados forneçam subsídios técnicos para um dado projeto em troca de futuro ressarcimento, caso suas ideias sejam utilizadas na modelagem do respectivo projeto. Além do PMI, a SEDUR-BA também realizou em 2012 uma nova pesquisa origem-destino com vistas a avaliar os deslocamentos urbanos de pessoas na região metropolitana de Salvador.

Sobre este processo de transição do projeto do metrô para o Estado da Bahia, que se iniciou com a realização de um PMI pela SEDUR, é relato do entrevistado nº 10:

"Tinha o caderno de encargos com a FIFA, que você tinha que ter condições mínimas de mobilidade do aeroporto até a Copa. Isso era uma pressão da FIFA, da União. (...) Era um planejamento [da mobilidade], mas ele incluía a linha 1. O que fazer com a linha 1. Essa era inclusive uma exigência do governo federal para transferência de recursos do PAC mobilidade, que o Estado concluisse a linha 1. Isso era uma exigência. Eu lembro que ficava muito claro: só vai ter recursos do PAC Mobilidade para fazer a linha 2 até o aeroporto, se a linha 1... se vocês tocarem essa obra até o fim. (...) Os termos eram esses: uma solução de mobilidade, incluindo a linha 1. (...) Esse PMI deu subsídios para aprimorar o projeto que veio da prefeitura. Aí depois a gente contratou uma consultoria que fez a equalização dessas propostas para saber o que tinha viabilidade dentro do orçamento que a gente tinha(...). Foi transmitido pela internet no youtube. Porque as empresas que apresentaram as suas propostas no PMI foram convidadas pelo Estado a fazer uma rodada de apresentação com essas propostas, uma coisa superinteressante, transmitida pelo youtube. (...) As empresas trouxeram, quem fez a modelagem econômico-financeira, quem fez a modelagem jurídica para dar os principais pontos do projeto. (...) Abriu-se para perguntas, então tinha vários representantes da sociedade civil, pessoal de urbanismo da UFBA, instituto de arquitetos, muita gente da área de mobilidade."

Conforme se extrai do trecho de entrevista supracitado, o PMI foi desenvolvido à medida que avançavam as negociações com o governo federal para viabilizar recursos do projeto da linha 1 que ainda não haviam sido executados pela CTS, além de novos recursos para conclusão das obras. Ademais, o PMI contou com momentos de diálogo público que envolveram desde os agentes econômicos interessados em defender seus projetos até segmentos da sociedade civil e comunidade científica.

Para analisar as informações técnicas coletadas, a SEDUR-BA contou com o apoio de consultorias técnicas de transporte, econômica e jurídica, contratadas para auxiliar no tratamento dos dados e, juntamente com informações próprias e diretrizes governamentais, propor uma solução para a linha 1 de metrô e o sistema de transportes de passageiros metropolitano (SANTANA, 2017).

Assim, o resultado final do PMI apontou para a necessidade de construção, implantação e operação de um sistema integrado de transporte público intermunicipal de caráter urbano, compreendendo (i) o corredor entre Lapa e Pirajá, com a conclusão, implantação e operação da linha 1 do metrô; (ii) o corredor interligando a linha 1 e o Município de Lauro de Freitas por meio da implantação e operação de uma segunda linha do metrô; (iii) implantação e operação dos serviços de transporte coletivo de passageiros sobre pneus no âmbito urbano de Salvador e Lauro de Freitas, de modo a viabilizar a alimentação das referidas linhas metroviárias, assim como o sistema de trem do subúrbio.

Em 2014, o Brasil sediaria a Copa do Mundo de Futebol da FIFA e Salvador seria uma das capitais a receber os jogos. Com a proximidade do evento e o lançamento da segunda versão do PAC, o metrô de Salvador passa a integrar, em 2012, a carteira de projetos do PAC Mobilidade Urbana - Grandes Cidades (SANTANA, 2017).

Em 20 de janeiro de 2012, o Estado da Bahia, o Município de Salvador e o Município de Lauro de Freitas assinam o Convênio de Cooperação Intrafederativo n. 01/2012 por meio do qual concordam em cooperar visando ao planejamento conjunto da construção, implantação, gestão e operação do sistema integrado de transporte público intermunicipal de caráter urbano, envolvendo, principalmente, a integração do serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros entre esses entes.

Este convênio demarca uma série de mudanças que viriam a ocorrer no projeto do metrô, especialmente, em razão de inseri-lo em um projeto maior de planejamento e gestão integrada da mobilidade urbana na região metropolitana de Salvador. Em complemento ao convênio, em abril de 2013 é assinado o contrato de programa que, dentre outros feitos, oficializou a transferência da Companhia de Transportes de Salvador - juntamente com as obras inacabadas do metrô - para o patrimônio do Estado da Bahia.

Com base neste novo acordo federativo o projeto de metrô - ainda inconcluso - foi transferido do Município de Salvador ao Estado da Bahia, que ficaria responsável não apenas pela gestão, mas principalmente pela finalização das obras da linha 1 e ampliação da malha metroviária. Em outubro de 2013, uma vez incorporada à estrutura administrativa do Estado da Bahia, a CTS passa a ser denominada Companhia de Transportes do Estado da Bahia (CTB), passando a figurar na administração indireta da SEDUR-BA.

De acordo com a análise das entrevistas (entrevistas 6, 7, 8, 9 e 10), no que concernia ao modal metroviário, os resultados do PMI sugeriram que fosse adotado o modelo de parceria público-privada, especificamente uma concessão patrocinada, considerando o alto montante de investimentos financeiros necessários para uma obra desta envergadura.

Figura 8 – Arranjo institucional da política na fase 3 (2011-2014)

Elaboração própria.⁶

Desse modo, após a realização de licitação, em 15 de outubro de 2013, a SEDUR-BA e o Consórcio CCR Bahia firmam o contrato n. 01/2013 de concessão patrocinada para a implantação e operação do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas-SMSLF por meio do qual o empreendimento do metrô foi concedido ao respectivo consórcio empresarial pelo período de trinta anos, com valor total estimado de R\$5.783.444.119,85 (cinco bilhões setecentos e oitenta e três milhões, quatrocentos e quarenta e quatro mil, cento e dezenove reais e oitenta e cinco centavos).

Nos termos do contrato, o SMSLF - a ser implantado pela concessionária - compreende duas linhas metroviárias abrangendo vinte e duas estações metroviárias, além de terminais de integração de passageiros.

O quadro 10, disposto abaixo, demonstra a divisão adotada para as estações metroviárias do SMSLF:

⁶ Na figura 8, os elementos “C1”, “C2”, “C3” e “C4” representam subcontratadas da concessionária do SMSLF.

Quadro 10 - Configuração das linhas do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas na fase 3 (2011-2014)

Linha 1	Tramo 1	Lapa - Acesso Norte
	Tramo 2	Acesso Norte - Pirajá
	Tramo 3	Pirajá - Cajazeiras/Águas Claras
Linha 2	Tramo 1	Acesso Norte - Aeroporto
	Tramo 2	Aeroporto - Lauro de Freitas

Elaboração própria

Diferente do modelo adotado nas fases precedentes, este contrato delegou conjuntamente a construção e a operação do SMSLF enquanto na fase 1 a implantação da infraestrutura, além de estar apartada da operação do sistema, foi dividida em uma pluralidade de contratos. Ademais, o convênio federativo e o contrato de programa inserem o metrô de Salvador em um projeto maior, de gestão integrada da mobilidade metropolitana, uma vez que a malha metroviária passa a ser pensada como eixo estruturante do transporte de passageiros entre o centro histórico de Salvador e o Município de Lauro de Freitas, momento a partir do qual passa a ser denominado de SMSLF.

5.4 O ARRANJO INSTITUCIONAL LOCAL DE IMPLANTAÇÃO DO METRÔ

A implantação do SMSLF envolveu em todas as fases uma combinação da atuação entre uma pluralidade de organizações, públicas e privadas, dos três níveis federativos, além de uma diversidade de regras, instrumentos e processos (PIRES; GOMIDE, 2014, 2016) que sugerem distinções no arranjo institucional da política em cada uma das fases, conforme se passa a analisar.

5.4.1 Fase 1 (1997-2005)

O arranjo institucional da fase 1 de implantação do metrô de Salvador é marcado inicialmente pela assinatura do convênio entre União, Estado da Bahia e Município de Salvador em 1998 para implantar um projeto de metrô em Salvador e transferir os trens do subúrbio para o estado ou município. Este convênio seria, posteriormente, complementado pelo Acordo de

Empréstimo n. 4494/1999 firmado entre esses três entes e o BIRD, no âmbito do qual se estabeleciam os papéis de cada um desses atores no projeto.

Neste primeiro arranjo, a União - na figura da CBTU - o Estado da Bahia, representado pela Conder - e o BIRD se encarregariam de prover aporte de recursos ao Município de Salvador para que este implementasse as obras de infraestrutura metroviária. Ao município caberia executar as desapropriações necessárias e executar, direta ou indiretamente, as obras civis.

As transferências de recursos da União eram realizadas por intermédio da CBTU, que fazia a cogestão das obras junto com a CTS, ao mesmo tempo em que fiscalizava a aplicação dos recursos federais. Nesta primeira fase, o Estado da Bahia teve um papel pouco expressivo, se limitando a transferir, por intermédio da Conder, parcela menor de recursos financeiros.

No que concerne ao município, o projeto era encabeçado pela SEMPI - órgão de projetos especiais vinculado diretamente ao gabinete do prefeito - e pela CTS, empresa estatal criada especificamente para este empreendimento, a qual coube a responsabilidade pelos estudos técnicos e econômicos e o projeto básico da linha 1 do metrô. Em 2000, a SEMPI seria extinta e o projeto, juntamente com a CTS, passaria para a tutela da SMTU, órgão setorial responsável pelos transportes na capital. Segundo relato do Entrevistado n. 2, entre 1997 e 2005, o projeto do metrô teria sido uma "caixa preta", especialmente nos primeiros anos, época em que o projeto esteve à cargo da SEMPI.

Ademais, uma vez decidido que as obras e demais escopos seriam realizadas indiretamente, a CTS restou encarregada da função de gerenciamento dos contratos relacionados ao projeto. Esta fase é marcada pela assinatura Contrato SA-01, por meio do qual o Consórcio Metrosal fora contratado para execução das obras civis de implantação da infraestrutura física da linha 1 do metrô. Posteriormente, o Consórcio Bonfim adentraria este arranjo com a função de adquirir e implantar sistemas de sinalização, controle, telecomunicações e de material rodante do metrô, em razão da celebração do Contrato 10/04.

Em razão do financiamento do BIRD, este contrato e sua respectiva licitação tiveram que seguir regras e diretrizes desta agência multilateral, dentre as quais a adoção do regime de contratação por empreitada integral (*turn key*). Dentre outras normas do banco que foram aplicadas no projeto do metrô de Salvador, esta escolha de modelo de contratação deu ensejo a conflitos com o TCU.

No que toca aos interesses de cada ator, a União entrou nesse projeto com a finalidade de descentralizar os trens urbanos de Salvador, até então operados pela CBTU, em cumprimento ao PDTU. Por sua vez, o Estado da Bahia e o Município de Salvador entraram no empreendimento interessados na obtenção de um sistema de transporte de alta capacidade de

passageiros para a capital baiana, através da implantação de uma linha metroviária e investimentos no sistema de trens urbanos, que se encontrava decadente e deficitário. O Município de Salvador adentrou neste projeto também, em razão do governo desta época haver se eleito sob a promessa de implantar um sistema metroviário na cidade. De qualquer forma, os recursos para o metrô foram o resultado de barganha federativa para que os entes subnacionais concordassem em futuramente receber o sistema de trens urbanos do subúrbio.

O BIRD, enquanto órgão internacional multilateral de financiamento de projetos de interesse público, estava interessado em fazer do metrô de Salvador um projeto piloto de um novo modelo de financiamento e implantação de infraestrutura metroviária (QUEIROZ, 2001). Por fim, pode-se inferir que as empresas contratadas para atuar no projeto do metrô possuíam interesse na remuneração oriunda dos contratos firmados para promover a implantação do metrô.

Desde a fase 1, dois atores externos ao arranjo de implementação estiveram orbitando o projeto do metrô de Salvador, quais sejam (i) o TCU e (ii) o Sindicato das Empresas de Transporte de Ônibus de Salvador (SETPS). Em razão da presença de recursos da União, o primeiro adentra no projeto, realizando auditorias sobre a execução orçamentária-financeira e a legalidade das licitações e contratos desde 2001. Por sua vez, os dados levantados não permitem apontar uma presença direta do SETPS, mas a análise das entrevistas permite inferir que as empresas concessionárias de linhas de ônibus, representadas pelo SETPS, teriam seus interesses econômicos afetados diretamente pela concorrência e perda de mercado, potencialmente ocasionadas com a prometida implantação do modal metroviário em Salvador.

Desta primeira fase, cabe destacar o início de apontamento de irregularidades pelo TCU nos contratos, tais como deficiência dos projetos básicos e ausência de orçamento detalhado dos insumos que viabilizasse um planejamento econômico-financeiro da execução das obras. Além do resultado das auditorias preliminares do TCU, a assinatura de diversos aditivos contratuais em um curto período de tempo pode também ser apontado como um outro indício de planejamento deficiente do projeto. Além disso, a análise documental permite inferir que ao final desta fase o projeto vinha enfrentando descontinuidades do fluxo de recursos do financiamento externo (TCU, 2010).

5.4.2 Fase 2 (2005-2011)

Em síntese, a segunda fase da implantação do metrô de Salvador é marcada pelas seguintes alterações no arranjo institucional: (i) a saída do BIRD do projeto, (ii) a assunção dos

valores do empréstimo do BIRD pela União - na figura do Ministério das Cidades - mediante a inclusão do metrô no Projeto Piloto de Investimentos (PPI) em âmbito federal; (iii) a transferência da operação e gestão do sistema de trens urbanos de Salvador à CTS e (iv) a redução do projeto da linha 1 do metrô pela metade (Tramo I).

O marco principal desta fase é a assinatura do Convênio n. 009/2005, entre União, Estado da Bahia e Município de Salvador, por meio do qual o governo federal se comprometia a alocar mais recursos no empreendimento mediante sua inclusão no PPI, em contrapartida à assunção do sistema do trem do subúrbio pelo município e a redução do escopo das obras pela metade (Tramo I). Vale registrar que a operacionalização destas transferências federais foi arquitetada pela celebração do Convênio nº 010/2005/DT, entre CBTU e CTS.

Em que pese a inclusão no PPI haver disponibilizado mais recursos para o projeto do metrô, ela também criou empecilhos para a continuidade das obras, uma vez que a redução do escopo gerou a necessidade de repactuações dos contratos gerenciados pela CTS para readequar as atividades com vistas à finalização do Tramo I, inclusive para incluir novos escopos não incluídos no projeto de engenharia original. Além disso, a redução do escopo do projeto da linha 1 provocou reações negativas da população soteropolitana e dos meios de comunicação, o que minou - a já comprometida - credibilidade do projeto perante a opinião pública.

No que concerne aos atores envolvidos, a mudança mais representativa é a saída do BIRD do projeto com a concomitante entrada do Ministério das Cidades. Segundo relato do Entrevistado n. 1, a saída do BIRD teria sido crucial para as adversidades que o projeto enfrentou na fase 2, considerando que o governo federal não teria suprido o suporte técnico anteriormente fornecido pelo banco, de modo que o metrô de Salvador teria restado "órfão".

Ademais, há modificações dos papéis de certos atores, em relação às responsabilidades estabelecidas na fase 1. Primeiro, a CBTU deixou de realizar, juntamente com a CTS, a cogestão do projeto da linha 1 do metrô passando a efetuar os repasses de recursos federais, aportados indiretamente pelo Ministério das Cidades, além de monitorar e fiscalizar a destinação destes recursos. Para tanto, foi criado um escritório regional da CBTU em Salvador com a finalidade de aperfeiçoar o acompanhamento da aplicação dos recursos oriundos do respectivo convênio.

Do outro lado, com a concretização da descentralização das linhas ferroviárias, a CTS passou a acumular a função de gerenciamento dos contratos do projeto do metrô - que já lhe havia sido atribuída no arranjo da fase 1 - com as atividades de administração e operação do sistema de trens do subúrbio, outrora desempenhadas pela CBTU. Por fim, com a rescisão do

Contrato SA-02, o novo arranjo previu que o Estado da Bahia, representado pela Conder, se encarregaria de adquirir os trens.

Vale destacar que o trem do subúrbio eram um sistema deficitário, que operava com tecnologias e equipamentos defasados e cuja assunção pelo município teria representado um significativo aumento de ônus, inclusive financeiros, conforme destacado nos relatos das entrevistas:

“O trem é um prejuízo gigantesco, era um prejuízo monumental. Porque até hoje o trem é 50 centavos a tarifa. Então, havia aquela coisa pendente do trem, que já era deficitário. Então, era uma situação insolúvel.”

(Entrevistado n. 2)

Coisa ruins (...) é ter herdado aquele sistema de trens do subúrbio. Um negócio de mil novecentos e antigamente. Que transporta em torno de 12 a 13 mil pessoas/dias. E que tá caindo aos pedaços, por conta do tempo. A gestão do trem do subúrbio passou a ser municipal. A tarifa cheia é 50 centavos e a meia passagem é 25 centavos. Uma evasão de receitas (...) E temos esse modelo tarifário que mal consegue pagar a energia elétrica que movimenta o trem. (...) Se você pegar a tarifa de energia e comparar, ela consome mais de 70% do que eu uso para pagar para poder fazer o trem andar. (Entrevistado n. 9)

Ademais, o relato do Entrevistado nº 5 permite inferir que a partir da descentralização, o foco das atenções da CTS passou a ser a manutenção e revitalização dos trens do subúrbio, ficando em segundo plano o projeto da linha 1 do metrô. Dito de outra forma, o aumento de responsabilidades da CTS, provocou uma mudança nos interesses da empresa e, consequente, modificação de prioridade na alocação dos seus recursos, uma vez que a sua atenção se voltou, prioritariamente, ao trem do subúrbio.

Em 2007, com a entrada do projeto no PAC, mais recursos federais são prometidos ao projeto e o seu traçado projeto original - Tramo I e Tramo II - é restabelecido. Todavia, a análise documental sinaliza que as relações com o TCU seguiram se desgastando em razão de uma aparente incapacidade da CTS em atender às determinações do órgão de controle e os crescentes indícios de sobrepreços e superfaturamentos nos contratos com o Consórcio Metrosal e o Consórcio Bonfim. Em 2008, com determinação do TCU de retenção cautelar dos valores dos contratos com o Consórcio Metrosal e o Consórcio Bonfim, as obras têm seu ritmo significativamente reduzido.

Os relatos das entrevistas vão ao encontro do que o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia já apontava no julgamento das contas da CTS nos exercícios financeiros de 2010 e 2011, conforme se destaca (TCM-BA, 2012: 7; 2013: 4):

“Contudo, é importante salientar que esta aparente condição financeira satisfatória apresentada pela Entidade no curto prazo, esconde a grave inviabilidade econômica (conforme análise das Demonstrações do Resultado do Exercício abaixo relatada), mostrando que a Companhia de Transporte de Salvador - CTS nos moldes atuais não tem condições de funcionamento, pois as receitas geradas no exercício não suportam nem 10% das despesas operacionais, ocasionando desta maneira prejuízos sucessivos que fatalmente irão onerar sobremaneira o ente público.(...)”

A ocorrência desse resultado negativo deve-se, principalmente, à falta de receitas, inclusive de subsídios, decorrente do término do Convênio nº 06-2005/DA, firmado entre o Governo Federal e a CTS, cujos recursos não são repassados desde junho de 2009, sendo a operação do Sistema de Trens do Subúrbio Calçada-paripe custeada exclusivamente com recursos da CTS (conforme informações das Notas Explicativas).(…)

Constata-se assim que a viabilidade econômica e financeira da Entidade sofre total dependência dos repasses de recursos federais feitos a título de subsídio, que com seu término fica gravemente comprometida.(…).

Em sua defesa o Gestor apresentou um histórico sobre o surgimento da CTS, no qual aborda como fato marcante a transferência do Sistema de Trens Urbanos da União para o Município de Salvador, configurando um resultado líquido de prejuízo acumulado, a partir de 2005, já na ordem de R\$6.138.866,93.” (Deliberação de julgamento de contas da CTS no exercício financeiro de 2011, no Processo TCM-BA n. 03552-12)

“A entidade apresenta uma grave dificuldade de equilíbrio entre seus custos e sua receita operacional, que pode comprometer sua continuidade, tendo em vista que a empresa vem apresentando sucessivos prejuízos, que já acumula um prejuízo que totaliza o montante de R\$45.807.728,78.

Em Notas Explicativas, foi justificado que o prejuízo do exercício decorreu do fim do subsídio recebido do Governo Federal, com o término do Convênio n. 04/11/BA, ficando a operação do Sistema de Trens Urbanos do Subúrbio a ser custeada exclusivamente com recursos da CTS.

(...) a Companhia e Transporte de Salvador – CTS apresentou o Estudo de Modelagem Econômico-Financeiro para o sistema de Trem do Subúrbio Ferroviário de Salvador, em que sua conclusão aponta que considerando vários cenários distintos de Oferta e Demanda de Transporte e o histórico do sistema, foi demonstrada a ausência de viabilidade de funcionamento isolado do referido sistema, revelando-se deficitário.” (Deliberação de julgamento de contas da CTS no exercício financeiro de 2012, no Processo TCM-BA n. 03738-13)

Portanto, embora houvesse recursos orçamentários disponíveis do PAC, a CTS não estava autorizada a repassá-los às contratadas, de modo que o fluxo financeiro restou mais uma vez comprometido. Em outras palavras, o recurso financeiro existiu, porém não era possível executá-lo ou, dito de outra forma, mobilizá-lo.

Consoante os apontamentos dos documentos produzidos pelo TCM-BA, o Município de Salvador passou entre 2009 e 2012 por um período de desequilíbrio fiscal que levou a medidas de contenção de despesas, contribuindo para a inércia da CTS na implantação do metrô. A título ilustrativo, em abril de 2009 a prefeitura do Município de Salvador instituiu um

plano de contenção de gastos com custeio que promoveu a adoção de ações com vistas à redução das despesas com a contratação de serviços no âmbito da administração municipal.

Essa situação também é amplamente apontada nos documentos produzidos pela CBTU, dentre os quais vale destacar o seguinte fragmento (CBTU, 2011b, 8):

Situação: devido à atual situação da Prefeitura de Salvador, procedendo cortes em todos os seus quadros, inclusive na CTS, este assunto está paralisado. A CTS vem informando que a Prefeitura não tem recursos para operar e manter o sistema de metrô. A veracidade dessa afirmação pode ser constatada pela precariedade dos recursos de custeio destinado ao trem do subúrbio, que se encontra paralisado continuamente desde 30/11/2010, após diversos períodos de paralisações anteriores, tendo como causa o não pagamento de salários aos empregados da CTS. Esta situação da Prefeitura de Salvador impede qualquer planejamento para que possa ser iniciado no segundo semestre de 2011, qualquer procedimento operacional do sistema do metrô de Salvador. Na reunião efetuada, os próprios diretores da CTS que estavam presentes, confirmaram que o Município de Salvador não possui recursos para operar um sistema de metrô, e que não vêem a possibilidade da realização de concurso público para contratação de pessoal. Esse fato implica em que a operação do metrô de Salvador, no trecho Lapa — Acesso Norte, pode sofrer atraso de pelo menos de seis meses, a partir da realização do concurso público, o que pode transferir a operação comercial do metrô para o exercício de 2012, caso se mantenha a atual situação." (Relatório do Gestor e Fiscal da CBTU sobre o acompanhamento da implantação do Metrô de Salvador. 31/01/2011, pág 8)

Nesse sentido, os dados levantados sobre esse período sinalizam que os recursos à disposição da CTS para a implantação do metrô já eram demasiadamente escassos. No que concerne às dificuldades de gerenciamento enfrentadas pela CTS nesse período, os seguintes trechos foram apontados nos relatórios de gestão da CBTU referentes aos exercícios financeiros de 2008 e 2009:

“Atualmente o ritmo dos serviços vem sendo reduzidos novamente, conforme consta dos relatórios de supervisão da CTS e constatado pela CBTU, refletindo significativamente nos compromissos assumidos para a operação do Tramo I até julho de 2010; - inexistência, por todo o exercício de 2008, persistindo até maio de 2009, de um cronograma confiável de implantação do Projeto, causando deficiência no gerenciamento do mesmo por parte da CTS. Atualmente a CTS seguia um cronograma que foi apresentado ao TCU, em cumprimento de decisão do Acórdão 2873, o qual se encontra desatualizado, não tendo sido cumpridas as metas compromissadas. (...) A demora na apresentação das prestações de contas poderá vir a provocar período de falta de recursos por exclusiva falta de gerenciamento da CTS, que já foi alertada em diversas oportunidades pela CBTU nesse sentido

(...)Apesar da significativa importância do Contrato 01/99-CTS (Turnkey) na evolução do Projeto, existe necessidade de se encontrar soluções para as interfaces com os demais contratos e fornecimentos previstos, identificando uma estratégia que seja possível para concluir o Projeto com o menor aporte de recursos adicionais necessários, garantindo no entanto a operação do Metrô de Salvador em um novo prazo exequível tecnicamente. Esta situação persiste, sem solução já há algum tempo. É necessário urgente posicionamento da CTS, uma vez que a postergação da tomada de decisões impõe custos não previstos, que não devem ser futuramente arcados pela União, por falta de ação gerencial da CTS.(CBTU, 2008: pp. 39-43)”

“A apresentação de um cronograma confiável de obras e fornecimentos para o Tramo I era necessidade urgente para que se restabelecesse o planejamento de

implantação de todas as demais ações do empreendimento, envolvendo inclusive as atividades de serviços e fornecimento dos outros contratos. A apresentação os novos cronogramas dos contratos SA-01 e SA-12 que estavam previstos para janeiro só se confirmaram em março/abril. Com a sua emissão, foi possível à CTS elaborar o cronograma do Projeto para o Tramo I, entregue ao TCU. Atualmente, esse cronograma encontra-se desatualizado e o andamento das ações compromete as datas chaves compromissadas para 2010 e serão reprogramadas com base na prorrogação do prazo estabelecido no Termo Aditivo nº 14 ao contrato SA-01.

(...) os serviços de obras civis estão com um ritmo abaixo do necessário para o cumprimento do cronograma atual de implantação. Persistem problemas no contrato, conforme já descrito em itens anteriores, que necessitam ser equacionados com urgência pela CTS, para garantir a continuidade das obras civis. As datas de compromissos acordadas estão todas superadas. A CTS e a contratada elaboraram novo cronograma de implantação, conforme o Termo Aditivo nº 14 ao contrato e deverão informar ao TCU, conforme determinado no Acórdão 2366/2009. (CBTU, 2009: pp. 41-44)

As deficiências de gerenciamento do projeto parecem aumentar, à medida que as pressões dos órgãos de controle se intensificavam e os recursos disponíveis eram divididos com outra prioridade, isto é, os trens do subúrbio. Vale ressaltar que este foi o período em que o projeto foi maior alvo de distintos órgãos de controle, quais sejam, TCU, CGU, MPF, TCM-BA e MPE.

Ademais, as dificuldades e atrasos da CTS em atender às determinações do TCU e solicitações da CBTU parecem sinalizar para uma inaptidão para realizar as entregas técnicas que lhe eram demandadas. Para atender a demanda de elaboração de orçamento detalhado das obras civis, referente ao contrato SA-01, foi preciso recorrer a uma contratação do Departamento de Engenharia e Construção do Exército (DEC-Exército), o que parece confirmar a ausência destas competências técnicas dentro da companhia municipal. De maneira similar, a assinatura de um convênio com a CPTM foi a medida emergencial encontrada pela CTS para suprir a carência de funcionários treinados para operação dos trens, considerando a suspensão de novas contratações de pessoas decretada pelo Município.

Em adição, as entrevistas apontaram que grande parte das dificuldades enfrentadas pelo projeto do metrô nesse período poderiam ter sido evitados, caso o governo local houvesse desempenhado uma melhor articulação política com os atores de Brasília (MCidades, TCU), conforme se destaca nos seguintes trechos:

“Você tem que ter poder político. Não adianta ter apenas a vontade de fazer o projeto. (...) [O prefeito] João Henrique, o que ele fez? Ele se isolou politicamente, ele não conseguia articular base política para discutir um projeto como esse. (...) Como é que você pode fazer isso sem articulação política? Então foi isso que aconteceu com [o prefeito] João Henrique. Por isso, um projeto que já vinha com problemas financeiros acabou de acabar. Ficou ali sete, oito anos. Motivo de chacota nacional, “metrô calça-curta”. (...) Um líder governamental, ele tem que se articular, esse é o pressuposto. “Ah, eu vou fazer o projeto”(…) não adianta. Ele pode ter o melhor

engenheiro do mundo, mas ele não vai ter sucesso se não tiver arcabouço político.”
(Entrevistado n. 1)

“Primeiro, incapacidade política de articulação com o governo federal. Não o primeiro, o [Antônio] Imbassahy. Mas, quando pegou a gestão João Henrique foi um horror! Daí pra cá, isso caiu vertiginosamente. Quer dizer, incapacidade política de articulação entre o governo municipal, o governo estadual e o governo federal. Capacidade política administrativa. Não é nem política partidária, é política administrativa”. (Entrevistado n. 14)

Portanto, na fase 2, o arranjo institucional de implementação passou por mudanças que ergueram obstáculos à continuidade da implantação das obras. Dentre elas, cabe destacar a transferência do trem do subúrbio que modificou as responsabilidades da CTS e da CBTU, concomitantemente à saída do BIRD do projeto.

Além disso, a crise fiscal pela qual passou o município afetou diretamente o projeto de metrô, sobretudo, dado o contexto de retenção dos recursos federais, determinada pelo TCU. Por força desta determinação, a inclusão deste projeto em políticas federais de fomento a obras de infraestrutura - o PPI e o PAC - foram inócuas do ponto de vista da impossibilidade de contingenciamento destes recursos, conforme previsto nas regras destes programas. Em síntese, os repasses não poderiam ser contingenciados, mas foram retidos em razão de determinação do TCU, de modo que neste período o arranjo não proveu recursos financeiros à CTS para a implantação do metrô. Pelo contrário, o arranjo não apenas diminuiu o acesso a recursos, como também elevou as despesas da CTS a partir da transferência da administração e operação do sistema de trem do subúrbio.

Por fim, numa dimensão relacional, o arranjo não viabilizou uma efetiva articulação política entre município, estado e União, nem forneceu subsídios para remediar o desgaste da credibilidade do projeto frente os órgãos de controle, nem tampouco com a mídia e população local, atores com os quais as relações vinham se deteriorando de modo a comprometer a reputação do metrô de Salvador.

5.4.3 Fase 3 (2011-2014)

Na terceira fase, o arranjo de implantação do metrô foi objeto de mudanças drásticas. Primeiramente, o projeto do metrô foi inserido em um plano governamental de gestão integrada da mobilidade urbana de passageiros da região metropolitana de Salvador - conforme apontado nos resultados do processo de PMI conduzido pela SEDUR-BA - de modo que o arranjo institucional precisou se adaptar para coordenar os interesses de novos atores.

Esta transição de escala deu subsídios técnicos e políticos para que o Estado da Bahia reivindicasse a assunção do projeto do metrô e a negociação com o Município de Salvador de condições que viabilizassem a gestão associada de um sistema de transporte coletivo urbano de passageiros, dentre as quais, (i) a não concorrência entre os modais de ônibus e o modal metroviário, (ii) a integração tarifária intermodal e (iii) a transferência da CTS, juntamente com o metrô de Salvador para o estado. Vale ressaltar que este pacto foi operacionalizado por meio do convênio intrafederativo n. 01/2012 e seu respectivo contrato de programa, firmado entre Estado da Bahia, Município de Salvador e Município de Lauro de Freitas.

Na fase 3 a implantação do metrô já nasce, portanto, imersa num novo arranjo federativo. Em adição, a nível federal, o arranjo também trouxe inovações a partir da convergência política entre os governos federal e estadual, intensificado pela iminência da Copa do Mundo da FIFA a ser realizada no Brasil, elemento que facilitara novas transferências de recursos federais, tanto pelo PAC2 quanto por operações de crédito com instituições financeiras estatais.

Ademais, a implantação do metrô abandonou aquele arranjo de múltiplos contratos, sendo um para cada serviço no modelo tradicional de obras públicas, passando a ser operacionalizado por meio de uma parceria público-privada, que aglutinaria todos os serviços e aquisições em um único contrato. Em especial, a junção das obras de implantação com os serviços de operação dentro do mesmo contrato permitiu direcionar os interesses da contratada para a finalização célere do período de construção, considerando que parte de sua remuneração só poderia ser auferida a partir da cobrança das tarifas pela utilização dos serviços.

As mudanças nos elementos do arranjo foram das mais variadas, desde os atores e interesses envolvidos, até os papéis, regras e instrumentos que os coordenam. Com a passagem do projeto para o estado, a CBTU passou a desempenhar a função apenas de transferência dos recursos remanescentes do convênio referente aos recursos do PAC 1 para a linha 1 do metrô. Em adição, foi instituído na estrutura do Estado da Bahia um grupo de trabalho voltado a pensar alternativas para endereçar os impasses de conclusão linha 1 do metrô, formado pela SEDUR-BA, SEFAZ-BA, PGE-BA, CTB e Casa Civil-BA.

Desde 2013, a SEDUR-BA é o órgão do Estado da Bahia responsável pelo gerenciamento do projeto do metrô, figurando inclusive como poder concedente no contrato de PPP posteriormente assinado para a concessão da continuidade de implantação e operação do projeto. A SEDUR-BA coordenou todo processo de planejamento e reformulação do projeto do metrô, tendo inclusive conduzido o processo de PMI com o auxílio técnico dos outros órgãos do grupo de trabalho.

Uma vez transformada em CTB e absorvida pelo estado, a empresa estatal responsável pelo projeto passou à tutela da SEDUR-BA, a quem auxilia na gestão e fiscalização da execução do contrato de PPP, ao mesmo tempo em que administra e opera diretamente os serviços de transporte urbano de passageiros do sistema dos trens do subúrbio. Auxiliada pelo apoio de certificadora de implantação, a CTB realiza o acompanhamento do andamento das obras do sistema, remetendo suas conclusões ao crivo da SEDUR, subsidiando-a, dessa forma, na gestão do projeto. A figura da certificadora de implantação é um agente privado, terceiro à relação da PPP contratado pela SEDUR para medir constantemente os avanços na implantação e operação do sistema metroviário, cujos resultados são avaliados pela CTB para subsidiar os pagamentos e a evolução físico-financeira no cronograma do projeto.

Por sua vez, a Unidade de PPP da Bahia, pertencente à Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ-BA) se encarrega de prestar assessoria sobre os aspectos econômico-financeiros do projeto à SEDUR-BA. No momento de reformulação do metrô e operacionalização pelo modelo de PPP, a Unidade de PPP foi responsável pelos subsídios para a modelagem de um projeto com sustentabilidade econômico-financeira.

A Agência de Fomento do Estado da Bahia (DESENBAHIA), uma sociedade de economia mista controlada pelo Estado da Bahia, é responsável pela administração do Fundo Garantidor Baiano de Parcerias (FGBP), instrumento financeiro que funciona como garantia das contraprestações pecuniárias e aporte de recursos à cargo da SEDUR no contrato de PPP, especialmente em casos de atraso nos repasses de recursos.

A PGE-BA fica encarregada do assessoramento jurídico da SEDUR-BA na gestão do contrato de PPP. Vale mencionar que na estrutura da PGE-BA foram destacados procuradores para formar um núcleo encarregado dos projetos especiais do Estado da Bahia - tais como o do metrô - vinculado diretamente ao gabinete do procurador geral do estado, chefe da organização burocrática.

Enquanto órgão regulador das linhas de ônibus metropolitanos da região metropolitana da Bahia, a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (AGERBA) é responsável pela regulação e, consequente, articulação do transporte metropolitano sobre pneus no sentido de alimentar o sistema metroviário, concretizando-o enquanto tronco estruturador dos deslocamentos de passageiros da região metropolitana de Salvador. Portanto, coube à AGERBA redesenhar as linhas metropolitanas para que não concorressem com o metrô, de modo que pudessem alimentá-lo com oferta de passageiros.

Por fim, a Casa Civil do Estado da Bahia (Casa Civil-BA) foi incumbida da responsabilidade de articulação política federativa, tanto com os municípios de Salvador e Lauro de Freitas, quanto com os órgãos do governo federal, tais como Ministério das Cidades, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o congresso nacional.

As responsabilidades institucionais atribuídas aos atores podem ser observadas no quadro 11, abaixo:

Quadro 11 – Responsabilidades na fase 3 do arranjo institucional

ATOR	RESPONSABILIDADES INSTITUCIONAIS
SEDUR-BA	Coordenação dos estudos e ações envolvendo o projeto do metrô, inclusive o PMI. Gestão do projeto e do contrato da PPP
CTB	Acompanhamento técnico e fiscalização das obras, com auxílio de certificadora de implantação
SEFAZ-BA/Unidade de PPP	Assessoramento econômico-financeiro do projeto
DESENBAHIA	Administração do FGBP
PGE-BA	Assessoramento jurídico do projeto
Casa Civil-BA	Articulação política do projeto com os governos municipais e o governo federal
AGERBA	Regulação das linhas de ônibus metropolitanas
CONDER	Obras nas vias rodoviárias adjacentes ao sistema de metrô
CCR Metrô Bahia	Implantação da infraestrutura metroviária e operação do sistema
Certificadora de Implantação	Auxílio à CTB e à SEDUR na fiscalização da implantação do sistema metroviário
Município de Salvador	Assinatura do convênio federativo e contrato de programa disciplinando a gestão integrada da mobilidade na região metropolitana de Salvador
Município de Lauro de Freitas	
MCidades	Concessão de recursos do PAC 2 - Mobilidade - Grandes Cidades para a linha 2 do metrô
BNDES	Concessão de empréstimo para capitalizar o FGBP
CEF	Operacionalização dos repasses de recursos do PAC 2

Consultorias Externas	Fornecer assessoramento técnico
--------------------------	---------------------------------

Elaboração própria

Além destas organizações, o arranjo da fase 3 também incluiu, de maneiras diversas, a participação de atores externos à estrutura administrativa do Estado da Bahia. Dentre os entes públicos, o arranjo também incluiu os governos locais de Salvador e Lauro de Freitas por meio de um acordo federativo, materializada no convênio e contrato de programa assinado entre os dois municípios e o estado. Esses dois instrumentos foram introduzidos no arranjo para coordenar os interesses dos três entes de modo a integrar as linhas de ônibus municipais e o sistema metroviário, inclusive do ponto de vista tarifário. Dentre outras funcionalidades, o acordo firmado funcionou como parâmetro para que o estado, com o apoio da intermediação do ministério público estadual, pudesse mobilizar o Município de Salvador a integrar a tarifa dos ônibus municipais com a tarifa do metrô, além de realizar uma reengenharia de linhas para diminuir a concorrência entre estes dois modais.

Em âmbito federal, o Ministério das Cidades novamente participou do arranjo por meio de articulações feitas pela Casa Civil e do governador da Bahia para conseguir recursos do PAC-Mobilidade para a ampliação das obras do SMSLF (linha 2). Uma vez aprovado o projeto, a operacionalização das transferências dos recursos restou à cargo da Caixa Econômica Federal (CEF), que controlava os repasses à medida em que o cronograma físico das obras era executado. Em adição, o BNDES desempenhou um papel também de financiamento do projeto, por meio de empréstimo que viabilizaram a capitalização do FGBP, instrumento financeiro de garantia para atrasos ou não transferência dos pagamentos previstos na PPP para a concessionária.

Ainda nessa dimensão de obtenção de recursos para sustentar o projeto, o arranjo também contemplou o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda, mediante articulação da Casa Civil e governador da Bahia, com vistas à alteração da Lei Federal nº 11.079/2004, que disciplina as parcerias público-privadas. Segundo relato do Entrevistado nº 6, a participação do MPOG e MF foram no sentido de providenciar a apresentação da medida provisória 575, de 7 de agosto de 2012, que depois viria a ser convertida na Lei Federal nº 12.7666, que altera a lei federal de PPPs para criar a figura do aporte de recursos, um outro instrumento financeiro que tinha o condão de reduzir os custos do projeto, por meio da possibilidade de realização de transferências de recursos públicos ao parceiro privado durante o período de implantação.

Por sua vez, do ponto de vista dos atores privados, a CCR Metrô Bahia ficou incumbida do protagonismo na implantação das obras metroviárias na qualidade de concessionária do contrato de PPP. A mobilização deste ator econômico também foi feita por meio do FGBP - instrumento financeiro que viabilizava a continuidade dos pagamentos implantação das obras ao parceiro privado - principalmente na ocorrência de atrasos ou negativas na liberação de recursos federais.

Nesta fase, o PMI pode ser entendido enquanto um processo que viabilizou a inclusão de diversos atores interessados no projeto do metrô de Salvador, inclusive agentes econômicos, da sociedade civil e órgãos de controle. Nesse sentido, os órgãos de controle foram incluídos no debate de planejamento e reformulação do projeto do metrô, tanto no PMI quanto em momento de consolidação da modelagem final do empreendimento. Conforme, relatos dos Entrevistados nº 6 e nº 10, a mobilização destes atores numa etapa prévia à implementação - ocasião em que o modelo formulado pelo estado foi apresentado detalhadamente a eles - foi condição relevante para a não incidência de vetos destas agências ao longo da implantação do projeto. Ou ainda, na voz do Entrevistado nº 10:

"Um aspecto que a gente gosta sempre de destacar. Eu acho assim que foi uma questão fundamental para o projeto ter saído muito rápido. Foi a gente chamar Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado, auditorias do Estado e da União, Controladorias do Estado e da União para participar da discussão do projeto. Porque a gente não teve nenhum questionamento desse projeto. Nenhum! Não teve uma questão jurídica desse processo levantada, desde o PMI. A primeira apresentação do projeto pronto foi para eles, na sede do Ministério Público Federal. Então assim, foi um projeto que transformou muito rápido porque não teve nenhum entrave jurídico dessa ordem. (...) E deu muito certo. E, acho assim, importante porque a gente envolveu eles, né? Seria muito esquisito depois eles entrarem com ação contra o projeto, porque eles estavam conhecendo o projeto. Ele foi esmiuçado, ficou dois dias numa sala com todos eles, explicando tudo que eles tinham vontade de saber a respeito do projeto."(Entrevistado nº 10)

Ademais, durante a fase de implantação e de operação, a CTB contou com o apoio de empresa terceira, contratadas para auxiliar na fiscalização da execução do cronograma físico das obras, prevista no desenho contratual da PPP enquanto certificadora de implantação. Por fim, as concessionárias das linhas de ônibus municipal, representadas pela SETPS, foram uma categoria de ator de muita resistência ao avanço do projeto do metrô, em razão do arranjo metropolitano vir a provocar mudanças nos traçados das linhas e compartilhamento da tarifa dos ônibus municipais com o novo modal. Em que pese a sua constante resistência, os vetos que estas empresas concessionárias tentaram emplacar foram superados por meio do protagonismo de articulação da Casa Civil-BA juntamente com a PGE-BA e da mobilização do

ministério público estadual enquanto intermediador dos impasses entre governo soteropolitano e governo estadual para fazer valer o acordo federativo anteriormente assinado.

Em síntese, o arranjo da fase 3 do metrô arquitetado pelo Estado da Bahia orientou-se por uma visão de gestão integrada da mobilidade metropolitana, criando regras - convênio federativo, contrato de programa - e instrumentos - PMI, FGBP, contrato de PPP - com vistas à coordenação de atores com interesses díspares, inclusive órgãos de controle e agentes econômicos, nas três esferas federativas.

Quadro 12 - Atores em cada fase de implantação da infraestrutura metroviária

	Fase 1 (1997-2005)	Fase 2 (2005-2011)	Fase 3 (2011-2014)	Responsabilidades institucionais
Atores internos	CTS		CTB	Gerenciamento do(s) contrato(s) para implantação da infraestrutura metroviária
	SEMPI (até 2000) e SMTU	Não há dados	SEDUR-BA	Interlocução entre gerenciadora e governo local
			Casa Civil - BA	Articulação Política
	CBTU			Gestão e fiscalização dos convênios com a União
	Conder	Ministério das Cidades (PPI e PAC 1)	Ministério das Cidades (PAC2)	Transferência de recursos financeiros
	BIRD		SEFAZ-BA	
			Desenbahia (FGBP)	

		DEC-Exército (Orçamento das obras)	SEFAZ-BA	Assessoramento técnico-econômico
	Consultorias externas		Consultorias externas	
	PGMS (Desapropriações)		PGE-BA	Assessoramento jurídico
			Consultoria externa	
	Não há dados.	Engevix Engenharia S/A	Certificadora de Implantação	Fiscalização da execução física das obras
	Consórcio Metrosal		CCR Metrô Bahia	Execução das obras civis
	Consórcio Bonfim			Fornecimento e implantação dos sistemas de sinalização, controle, telecomunicações
	Consórcio Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles S/A	CONDER (Aquisição)		Aquisição e operação dos trens
		CPTM (Operação)		
	Não se aplica			Aquisição de elevadores

	Não se aplica	Thyssenkrupp elevadores S/A		Aquisição de escadas rolantes
	Não há dados	Consórcio Sondotécnica/Geohidro		Gerenciamento das obras
Atores externos	TCU			Fiscalização da legalidade dos processos de contratação e da execução físico-financeira do projeto
	Não há dados	TCM-BA	TCE-BA	
	Não se aplica	CGU		
	Não se aplica	MPF		
	Não se aplica	MPE-BA		
	Não se aplica		Município de Lauro de Freitas	Articulação metropolitana
	SETPS			Terceiros com interesses afetados pela construção do SMSLF
	Não se aplica	FIFA		

Elaboração própria.

5.4.4 Mutações do arranjo institucional: uma abordagem situacional da mobilização de capacidades

A literatura chama atenção para os papéis desempenhados por diferentes capacidades em diferentes contextos situacionais (MATUS, 1991; LOUREIRO ET AL, 2018). É dizer, um elemento qualificado enquanto mobilizador de capacidades em dado período e em determinado contexto político-institucional poder ser considerado um empecilho em momento posterior ou em outra localidade.

Em vista disso, a investigação das capacidades estatais deve ser feita considerando-se não apenas as características do contexto em que se inserem, mas, sobretudo, o amadurecimento a que estão sujeitas as políticas públicas correlatas, de modo a configurar novos objetivos e obstáculos (BICHIR, 2015). Portanto, a abordagem de capacidades estatais de maneira estanque e constante sobre uma mesma política tem pouco a contribuir para o debate a respeito do poder de agência estatal. Afinal, capacidades podem variar não apenas entre as diferentes organizações públicas (SKOCPOL; FINEGOLD, 1982) envolvidas em uma mesma política, mas principalmente ao longo desta política, à medida que ela seja implementada.

De acordo com Loureiro et al (2018), capacidades para políticas públicas estão relacionadas ao exercício de poder estatal, vinculado a prioridades ideológicas. Nesse sentido, havendo alterações nas prioridades públicas, isto é, no projeto político de governo (MATUS, 1994), é comum que ocorra alterações no arranjo institucional das políticas e, consequentemente, nas condições para a ação estatal.

O arranjo institucional de implantação do metrô de Salvador não se manteve estanque ao longo dos 15 anos de execução das obras, sendo alvo de alterações no que concerne (i) os papéis atribuídos, inclusive com o envolvimento de novos atores, (ii) à disponibilidade de recursos e competências, (iii) o desenvolvimento de novos instrumentos de política pública e (iv) às relações com atores externos ao arranjo interessados ou afetados pela implantação do metrô.

Na primeira fase, o arranjo institucional se caracteriza por um modelo de cogestão entre CBTU e CTS, no qual a expertise técnica e a experiência prévia daquela primeira foram compartilhadas com a recém-criada companhia municipal. Não é trivial lembrar que o Município de Salvador não possuía qualquer experiência prévia em implantação ou mesmo gestão de projetos de mobilidade urbana metroferroviária.

Na segunda fase, o arranjo transmutou-se em razão de mudanças nas prioridades políticas tanto do governo federal quanto do governo municipal. A nível federal, a CBTU logrou concluir a transferência dos trens urbanos do subúrbio ao poder local, interesse principal de Brasília com todo o projeto de modernização ferroviária. A nível municipal, com a alternância de prefeito e de partido político à frente do poder executivo, o metrô perdeu centralidade na agenda governamental, não tendo sido endossado pela nova gestão. Além disso, a avocação da administração e operação dos trens dos subúrbios demandou uma realocação de atenção e recursos municipais. Houve, portanto, um reposicionamento do metrô nos projetos políticos governamentais (federal e municipal), que, por sua vez, ensejaram os contornos do arranjo institucional.

Estudos anteriores sobre a implantação do metrô de Salvador sinalizam que o governo local não estava devidamente capacitado para a consecução das obras (LOTTA; FAVARETTO, 2016; OLIVIERI, 2016; SANTANA, 2017; GOMIDE ET AL, 2018). Este cenário parece ter se tornado mais crítico com a transição de um modelo de cogestão para um modelo quase que totalmente conduzido pelo poder municipal e sustentado por transferências de recursos federais.

Portanto, os estudos sobre a política do metrô de Salvador sugerem que a inércia municipal e a celeridade do Estado da Bahia em conseguir finalizar a implantação do metrô de Salvador podem estar relacionados a aspectos dos respectivos arranjos institucionais que viabilizaram uma maior ou menor mobilização de recursos e uma, consequente, construção de capacidades para implantação de infraestrutura metroviária.

Estudos anteriores sobre implantação de sistemas metroviários apontaram a necessidade de alto grau de expertise técnica das organizações implementadoras (PAULA, 2014; PEREIRA, 2017) e de insulamento perante a dinâmica de utilização de cargos como ferramenta de construção de apoios políticos, além de elevados investimentos financeiros, sejam de outros níveis de governo ou via mecanismos de financiamento privado.

Dito de outra forma, as variações contextuais ao longo caso do projeto do metrô de Salvador podem ser compreendidas por meio da chave teórica das capacidades para produção de políticas públicas (PAINTER, PIERRE, 2005; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; LIDNVALL; TOERELL, 2015), a partir de uma análise das variações do arranjo institucional que condicionam a mobilização atores interessados e recursos na direção da implantação da infraestrutura metroviária.

Em síntese, a contingência da política, especialmente as modificações das coalizões no poder e dos respectivos projetos de governo, parecem haver ensejado mutações nas políticas

que, por sua vez, condicionaram a mobilização de capacidades (MATUS, 1991, 1994; BICHIR, 2015; LOUREIRO ET AL, 2018). Em outras palavras, a *politics* é também um elemento condicionante das *policy capacities*, razão pela qual convém analisa-las sob uma perspectiva situacional, consideradas as variáveis políticas que promovem modificações nos arranjos institucionais.

6. A MOBILIZAÇÃO DE CAPACIDADES PARA IMPLANTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA METROVIÁRIA

Neste capítulo, buscou-se apresentar os principais achados da pesquisa, cotejados à luz das definições conceituais e analíticas definidas no Capítulo 4, na tentativa de se elucidar de que maneira o arranjo institucional de implantação do metrô de Salvador condicionou os processos de construção de capacidades estatais.

A tipologia de capacidades apresentada a seguir está relacionada a três dimensões do arranjo institucional da política de infraestrutura metroviária analisadas neste trabalho: (i) dimensão técnica, (ii) dimensão financeira e (iii) dimensão relacional. Considerando o modelo de Wu, Ramesh e Howlett (2015), cabe esclarecer que a análise das capacidades ora apresentada não se refere à um nível individual das burocracias (ENAP, 2018), se aproximando mais de uma escala organizacional ou supraorganizacional nos contornos do microsistema formado pelo arranjo institucional.

A dimensão técnica do arranjo institucional do metrô de Salvador influenciou a construção de capacidades técnico-analíticas, bem como de capacidades técnico-gerenciais, geradas a partir da mobilização de atributos que condicionassem o acesso ou aplicação de conhecimentos técnicos (WU, RAMESH, HOWLETT, 2015; ENAP, 2018) (WU, RAMESH, HOWLETT, 2015; ENAP, 2015) para a performar, respectivamente, ações analíticas e de gerenciamento. Ações analíticas podem ser entendidas no contexto deste trabalho como atos de tratamento de evidências e informações científicas para subsidiar as tomadas de decisão ao longo dos ciclos da política. Nessa mesma linha, ações de gerenciamento podem ser entendidas enquanto habilidades para coordenar a alocação de recursos e a execução de atos por outros atores com vistas à uma mesma direção (CARVALHO ET AL, 2018).

Ademais, as ações de gerenciamento também são condicionadas pela dimensão financeira do arranjo institucional, uma vez que a mobilização de atributos de ordem financeira foi necessária à mobilização dos atores responsáveis diretamente pela execução da implementação, neste caso, os subcontratados da administração pública. No caso específico das políticas de infraestrutura, o componente econômico-financeiro é ainda mais relevante em razão das demandas por altos montantes por um longo período (VAZQUEZ ET AL, 2018).

Por fim, a dimensão relacional do arranjo foi fator determinante para a construção de (i) capacidades voltadas para ações de coordenação interna dos atores estatais - do poder executivo e do mesmo nível federativo - diretamente responsáveis pela produção da política (ENAP, 2018), bem como para a ativação de (ii) capacidades políticas voltadas à mobilizar atores não-

estatais e estatais não incluídos naquele primeiro grupo, envolvendo-os nos processos da política, de modo a fomentar legitimidade e redução de vetos (LOUREIRO ET AL, 2014; PEREIRA, 2014; WU; RAMESH; HOWLETT; PIRES; GOMIDE, 2016; MORTARA, 2017; ABERS, 2018).

Vale esclarecer que um mesmo atributo pode ser mobilizado em diferentes dimensões da política pública, de modo a condicionar a ativação de múltiplas capacidades. De maneira similar, os processos de mobilização de atributos para gerar a ação também estão interligados mutuamente, de maneira que a construção de uma capacidade pode influenciar a disponibilidade ou a ativação de atributos, condicionando a construção de outras capacidades.

O quadro 13 expõe os principais aspectos do arranjo institucional local em cada fase do processo de implantação do empreendimento, ressaltando as diferenças verificadas em cada um desses contexto, no que concerne à mobilização de recursos, competências e instrumentos (aqui denominados de atributo) que viabilizaram a ação estatal (SCKOPOL, 1985; PAINTER; PIERRE, 2005; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; LINDVALL; TOERELL, 2016).

Quadro 13 - Capacidades para a implantação da infraestrutura do SMSLF

TIPO	ELEMENTO	FASE 1	FASE 2	FASE 3	SINTESE
Capacidades técnico-analíticas	Disponibilidade de competências de engenharia metroviária	Pesquisas anteriores sinalizam que as equipes técnicas da CBTU e CTS possuíam qualificação adequada do corpo técnico da CBTU. Contudo, a análise documental e de entrevista sugere que os técnicos da CTS não possuíam conhecimentos de engenharia para um projeto de metrô.	Os problemas de ordem técnica parecem se agravar, especialmente com a diminuição do protagonismo da CBTU no projeto e com as dificuldades da CTS em administrar o trem dos subúrbios, uma vez que este sistema demandava a grande maioria da atenção dos quadros técnicos da empresa. No final desta fase, a CTS assina convênio com o DEC-exército para realizar orçamentação da obra do metrô de Salvador e com a CPTM-SP para apoio técnico no planejamento para a operação com vistas a responder às determinações do TCU, mas nem assim consegue mitigar atrasos e paralisação das obras de implantação.	O processo de reformulação do projeto do metrô envolveu a mobilização de técnicos da CTB, além de consultores técnicos externos subsídios oriundos do PMI, o que conjuntamente viabilizaram uma reestruturação do projeto.	A disponibilidade de competências de engenharia metroviária era diminuta na fase 1 e se tornou ainda mais escassa na fase 2. A análise dos dados indica que na fase 3 o Estado da Bahia mobilizou esse recurso tanto internamente quanto externamente à burocracia.
	Disponibilidade de competência jurídica	Auditoria do TCU aponta que o Contrato SA-01 não foi alvo de análise jurídica prévia, o que poderia ter impedido as inconsistências, tais como o modelo de contratação, a falta de orçamento com valores unitários, regras do BIRD contrárias à legislação nacional e outras incongruências apontadas pelo órgão de controle.	A multiplicidade de normas jurídicas que regulam a implantação do metrô aumenta, com a inclusão do projeto em políticas federais (PPI e PAC). Não há indícios de que a competência jurídica haja sido incrementada, continuando a PGM a cuidar das desapropriações.	A mobilização da PGE-BA, juntamente com o apoio de consultoria externa, foi crucial para a reformulação e operacionalização do projeto do metrô via PPP, além dos instrumentos para gestão integrada da mobilidade metropolitana (convênio e contrato de programa).	A disponibilidade de competência jurídica parece ter sido escassa tanto na fase 1, quanto na fase 2, o que pode haver contribuído para as inconsistências das contratações, além das dificuldades de reação aos apontamentos do TCU e CBTU.
	Disponibilidade de conhecimentos urbanísticos e de mobilidade urbana	Há indícios de que o projeto se fundamentava em informações defasadas, de décadas anteriores, sobre os fluxos de deslocamentos urbanos em Salvador.	Em continuidade a fase 1, o projeto seguiu sendo constantemente modificado do ponto de vista do seu traçado, provocando um acréscimo do valor total do projeto, o que chamou a atenção de órgãos de controle, especialmente o TCU.	Houve a realização de nova pesquisa Origem-Destino, atrelada à obtenção de dados com o PMI e a mobilização de uma consultoria externa em transportes, elementos que viabilizaram a reformulação do projeto do metrô.	A falta de acesso à dados confiáveis sobre variáveis urbanísticos e de deslocamentos urbanos levou à necessidade de constantes alterações no projeto. Na fase 3, com a disponibilidade e mobilização destes dados, o projeto foi reformulado.

TIPO	ELEMENTO	FASE 1	FASE 2	FASE 3	SINTESE
Capacidades técnico-gerenciais	Instrumento de planejamento	O projeto foi alvo de diversos aditamentos contratuais, envolvendo cronograma, escopos das obras, preços de insumos, o que sugere um planejamento inconsistente do projeto básico do metrô, que provocou uma série de dificuldades, atrasos e interrupções. Segundo entrevistas de atores da academia, o projeto do metrô nasceu dissociado do planejamento urbanístico da cidade, especialmente no que toca ao uso e ocupação do solo.	Entre 2005-2007, por decisão do governo federal, o projeto foi reduzido pela metade, para contemplar apenas o tramo I (Lapa-Acesso Norte), o que ensejou alteração dos contratos da CTS e novos atrasos e interrupções. A partir de 2007, o projeto original Lapa-Pirajá foi retomado com a inclusão do metrô no PAC. As deficiências do projeto, especialmente a falta de um cronograma confiável das obras, seguiram sendo apontadas pelo TCU e CBTU como empecilhos ao processo de implantação.	O planejamento das obras foi reformulado, passando a adotar novos cronogramas, estimativas de despesas e alocação de riscos entre público e privado, estabelecidos com base nos resultados de auditorias feitas pelo Estado da Bahia sobre a situação das obras. Contudo, as críticas acadêmicas persistem quanto à falta de integração do projeto com o planejamento urbano.	O projeto do metrô já nasce dissociado do planejamento urbano e com um planejamento inconsistente, sem previsões razoáveis dos riscos e externalidades potenciais da implantação do metrô e dissociado do planejamento urbano da cidade. Isso se agrava na fase 2 com a redução do projeto original das obras. Na fase 3, este planejamento foi revisto e aprimorado, tendo sido cristalizado nos instrumentos de gestão federativa e nos documentos da PPP.
	Gestão dos contratos e dos convênios	Com o apoio direto da CBTU, a gestão dos convênios e contratos enfrentou contingências que atrasaram as obras, mas ainda assim a execução do projeto manteve-se razoavelmente constante.	São constatadas falhas de gerenciamento dos contratos do projeto pela CTS, além de incapacidade de prestar contas e informações solicitadas pela CBTU e TCU.	A pluralidade de contratos do projeto foi substituída por um único contrato de PPP, o que facilitou a sua gestão. A gestão dos convênios enfrentou dificuldades com as regras da CEF, mas não impediu a sua continuidade.	A gestão dos contratos e convênios era viabilizada na fase 1 graças ao modelo de cogestão entre CTS e CBTU. Com a atuação isolada da CTS na fase 2, este gerenciamento foi sendo comprometido, o que provocou atrasos, paralisações e dificuldades de coordenação. Na fase 3, os diversos serviços e obras foram aglutinados sob um mesmo contrato - o da PPP - o que facilitou um melhor gerenciamento dos serviços e obras.
	Disponibilidade de recursos humanos	Os dados coletados não permitem tecer conclusões, porém algumas entrevistas sugerem que a CTS não havia sido plenamente estruturada até 2005.	A CTS sofreu redução do quadro de funcionários devido a medidas de contenção de gastos implementadas pelo Município de Salvador. Em razão desse déficit, a CTS firmou convênio com a CPTM com vistas a suprir a demanda por profissionais metroviários para a operação do sistema, mas o projeto não evoluiu até essa etapa na fase 2.	O Estado da Bahia destacou uma equipe de profissionais, de cada uma das organizações estatais envolvidas no projeto do metrô (SEDUR-BA, PGE-BA, Unidade de PPP, CTB, Casa Civil-BA), o que segundo entrevistas viabilizou uma maior celeridade e melhor acompanhamento da execução do projeto.	Não há dados suficientes sobre a disponibilidade de recursos humanos na fase 1, todavia algumas entrevistas sinalizam que a CTS não teria seus postos profissionais todos preenchidos. Na fase 2, a redução do número de funcionários na burocracia municipal inviabilizou que a empresa operasse diretamente o sistema metroviário.

TIPO	ELEMENTO	FASE 1	FASE 2	FASE 3	SINTESE
Capacidades gerenciais-financeiras	Disponibilidade de acesso a recursos financeiros	Os dados coletados sugerem que os recursos financeiros (do BIRD, União, Estado da Bahia e Município) eram suficientes para arcar com as despesas do projeto, embora no final o projeto tenha sido constantemente afetado por contingenciamento de recursos por parte do governo federal e atrasos nos repasses do BIRD.	Os recursos do empréstimo do BIRD deixam de integrar os investimentos no projeto, que passa a contar com mais recursos de transferências voluntárias da União, com a inserção do projeto no PPI e (2005) no PAC I (2007). A partir de 2009, o projeto é alvo de retenção de gastos por determinação do TCU. Ademais, a CTS estava sendo descapitalizada e de que os recursos financeiros municipais disponíveis estavam sendo direcionados, prioritariamente, aos Trens do Subúrbio. A CTS informa a CBTU que não terá recursos para operar o sistema de metrô, conforme originalmente pactuado no arranjo federativo.	O projeto teve acesso a uma gama mais ampla de recursos financeiros, os quais não foram contingenciados nem retidos, ao contrário das fases 1 e 2. De Brasília foram disponibilizados recursos remanescentes do PAC I e novos recursos do PAC II, além de financiamento com instituições financeiras federais. Ademais, mudanças na legislação federal de PPP viabilizou uma maior distribuição dos ônus financeiros ao longo da implantação da infraestrutura. Da parte do Estado da Bahia, foram destinados recursos recebidos via Fundo de Participação dos Estados (FPE) e outras receitas do tesouro estadual.	A disponibilidade de recursos financeiros foi uma variável de extrema importância nas três fases. Na fase 1, a despeito das promessas de transferências de recurso, os recursos federais foram objeto de contingenciamentos e os do empréstimo, consequentemente, sofreram atrasos. Na fase 2, as políticas de subsídios do governo federal (PPI e PAC) tentaram prevenir contingenciamentos, porém não puderam evitar a retenção de gastos pelo TCU. Impossibilitada de gastar recursos federais, descapitalizada de recursos municipais e arcando com o grande ônus dos trens do subúrbio, houve novos atrasos e descontinuidades nas obras.
	Disponibilidade de reservas financeiras	Não foram encontrados dados que permitissem tecer conclusões. Todavia, indícios apontam que a prefeitura não possuía reservas, havendo dependência direta dos repasses federais, de modo que na ocorrência de interrupção destas transferências, a execução do projeto era interrompida ou atrasada.	Não há dados que permitam tecer conclusões. Todavia, indícios apontam que a prefeitura não possuía reservas, havendo dependência direta dos repasses federais, de modo que nas ocorrências de interrupção destas transferências, a execução do projeto era interrompida ou atrasada.	O Estado da Bahia constituiu o FGBP, fundo com reservas financeiras que tinha a função de arcar com despesas da PPP, em caso de atraso nos repasses federais, garantindo a continuidade do fluxo de pagamentos do projeto e, consequentemente, a continuidade das obras.	Nas fases 1 e 2, a falta de instrumentos financeiro de reserva de recursos condicionava a continuidade das obras às efetividades das transferências dos recursos federais. Na fase 3, com a criação do FGBP, em ocasiões de atrasos dos repasses, este fundo arcava com as despesas imediatas, de modo a não interromper a continuidade das obras.

TIPO	ELEMENTO	FASE 1	FASE 2	FASE 3	SINTESE
Capacidades de coordenação burocrática	Centralidade na agenda governamental	O metrô foi promessa de governo do Prefeito de Salvador Antônio Imbassahy (1997-2000). Com a reeleição do prefeito (2001-2004), as obras continuaram, porém, com uma diminuição da proximidade com o centro de governo, uma vez que a SEMPI, que era vinculada ao gabinete do prefeito, é extinta e o projeto passa à um órgão setorial comum, a secretaria de transportes. Ademais, a implantação do metrô era relevante em âmbito federal, em razão de viabilizar a descentralização dos Sistema de Trens do Subúrbio às administrações subnacionais.	Com a conclusão da transferência da gestão e operação dos “trens dos subúrbios” à administração municipal, o projeto do metrô perdeu força em Brasília, uma vez que o objetivo federal original havia se concretizado. Assim, o governo federal se distanciou da execução do projeto, passando a adotar um papel mais de financiador. Em 2005, com a eleição de um novo prefeito, João Henrique, constata-se uma grande perda de centralidade do projeto do metrô na agenda do governo municipal. Ademais, com a transferência dos “trens do subúrbio” para o município, este sistema ferroviário se tornou a prioridade de alocação de recursos da CTS.	Desde que foram iniciadas tratativas para a sua transferência para o Estado da Bahia, o projeto do metrô figurou com grande centralidade na agenda do governo estadual, contando, inclusive, com liderança do secretário da Casa Civil e do governador do Estado da Bahia. No que concerne ao governo federal, o metrô de Salvador passa a figurar com grande centralidade na agenda, fosse por iminência dos jogos da Copa do Mundo da FIFA, fosse pelo forte alinhamento político entre os governos estaduais e federais desse período.	A centralidade de governo variou ao longo das fases, impactando na construção de capacidades de coordenação. Na fase 1, parece ter havido grande centralidade devido a promessas de campanha do governo municipal, a qual foi perdida ao longo da fase 2, tanto a nível local, quanto a nível de Brasília. O projeto teve centralidade na agenda do governo federal durante a fase 1, uma vez que na fase 2, a transferência dos trens do subúrbio foi completada. Por sua vez, ao longo da fase 3 o projeto teve grande relevância na agenda do governo do estado e também no governo federal.
	Disponibilidade de instrumentos de coordenação burocrática	Atuação da Secretaria Municipal de Promoção de Investimentos e Projetos Especiais, vinculada diretamente ao gabinete do prefeito.	Há indícios de deficiências na coordenação do projeto, o que teria causado descompassos entre os diferentes atores envolvidos na implantação. Exemplo: a compra dos trens antes da finalização das obras.	Estado da Bahia institui um grupo de trabalho formado para reformular e acompanhar a execução do projeto, composto por membros da SEDUR-BA, Unidade de PPP-BA, PGE-BA CTB e Casa Civil-BA. Ademais, o próprio contrato de PPP pode ser entendido enquanto instrumento de coordenação de interesse de agentes, assim como os instrumentos que fixaram a gestão integrada da mobilidade metropolitana.	A disponibilidade de uma secretaria, vinculada ao gabinete do prefeito parece ter contribuído para a construção de capacidades de coordenação. A análise dos dados não apontou a presença de instrumentos de coordenação, mas apenas sinais das deficiências de mobilização desta capacidade na fase 2. Já na fase 3, a constituição de uma estrutura administrativa interorganizacional e novos arranjos contratuais parecem haver impulsionado a coordenação.

TIPO	ELEMENTO	FASE 1	FASE 2	FASE 3	SINTESE
Capacidades Políticas	Relações federativas	Arranjo federativo com mediação do BIRD deu início à implantação do metrô, contando com recursos federais estaduais e do banco. Além do aporte de recursos financeiros, o modelo de cogestão das obras com a CBTU viabilizou a construção das capacidades locais iniciais para o projeto.	A transferência do trem do subúrbio ao município modifica todo o arranjo federativo, sobretudo com a saída o papel da CBTU que passa a monitorar e fiscalizar o gerenciamento da implantação da infraestrutura à cargo da CTS. O Estado da Bahia passa a arcar com os trens e o Ministério das Cidades aumenta o montante de recursos federais, que passam a ocorrer no arranjo de políticas como o PPI e o PAC, o que também aumentou a presença do TCU e outros órgãos de controle federal (MPF e CGU). Essas mudanças corroboraram para atrasos e paralisações nas obras.	Ampliou-se a articulação com a União, o que propiciou a possibilidade de legislação federal e a obtenção de novas transferências de recursos federais. Ademais, em âmbito local, o convênio de cooperação n. 01/2013 e contrato de programa inseriram o metrô numa concepção de gestão integrada da mobilidade metropolitana, entre Estado da Bahia e os municípios de Salvador e Lauro de Freitas.	Ao longo das três fases, as relações federativas foram se alterando de modo a condicionar a construção de capacidades para implantação do metrô. Na fase 1, a proximidade com a CBTU propiciou a construção das capacidades mínimas para gerenciamento das obras. Na fase 2, a adoção de uma postura mais de monitoramento por parte do governo federal contribuiu para reduzir a ação municipal. Na fase 3, a sinergia entre governo federal e estadual viabilizou uma série de condicionamentos para impulsionar o projeto do metrô.
	Relação com órgãos de controle	Desde 2001, reiteradas auditorias do TCU apontaram irregularidades nos contratos do metrô conduzidos pela CTS, dentre as quais: (i) falta de orçamento prévio; (ii) inconsistência dos cronogramas físicos e (iii) indícios de superfaturamento e sobre preços. Estes apontamentos foram responsáveis por minar gradativamente a imagem pública do projeto e por induzir a CTS a rever algumas decisões no gerenciamento dos projetos.	Nesta fase, as contas da CTS passam a ser objeto de controle do TCM-BA, que passou a apontar as dificuldades de equilíbrio econômico-financeiro sofridas pela companhia. Diante da incapacidade da CTS de responder às demandas do TCU, estas relações se acirram culminando em 2009 na determinação de retenção parcial do repasse de recursos federais por parte da corte. Ademais outros órgãos de controle passam a fiscalizar o projeto tais como MPF, MPE-BA e CGU, o que também dificultou as atividades da CTS.	A inclusão de órgãos de controle no processo do PMI e de formulação do novo modelo do projeto do metrô preveniu eventuais futuros vetos destes atores. Ademais, a articulação com o MPE-BA contribuiu para o avanço das medidas para integração modal e tarifária, funcionando como mecanismo de <i>enforcement</i> para acordo federativo do contrato de programa.	As relações com órgãos de controle condicionaram a superveniência de vetos ao longo da implantação do metrô de Salvador. Na fase 1, elas se mostraram conturbadas, porém viriam a atingir seu ápice na fase 2, com a interrupção de recursos federais graças à decisão do TCU. Na fase 2, houve uma pluralização dos tipos de controle que incidiram sobre o projeto. Na fase 3, os órgãos de controle parecem ter imposto menos vetos ao projeto, em razão de terem participado do processo de reformulação.

TIPO	ELEMENTO	FASE 1	FASE 2	FASE 3	SINTESE
Capacidades Políticas	Relação com agentes econômicos	<p>Desde essa fase, já se constata dificuldades de relação da CTS com as diversas empresas contratadas para prestar serviços ou obras no projeto do metrô.</p> <p>Segundo investigações do MPF e o CADE, há indícios de formação de cartel entre empreiteiras para fraudar a licitação do contrato de implantação de infraestrutura metroviária (Contrato SA-01).</p>	<p>Embora já existisse desde a fase 1, o projeto do metrô é alvo de forte oposição dos concessionários de linhas de ônibus. A CTS continuou tendo dificuldades em gerenciar as atividades das empresas contratadas para prestar serviços no âmbito do projeto.</p>	<p>A oposição dos concessionários de linhas de ônibus se intensifica com a assunção do projeto pelo Estado da Bahia e a, consequente, proposição de medidas de integração tarifária e modal que afetariam os interesses dessas empresas.</p> <p>A superação da resistência dessas empresas se deu graças a mobilização dos instrumentos de gestão associada da mobilidade, especialmente o contrato de programa assinado entre Estado da Bahia e municípios de Salvador e Lauro de Freitas, e pela mobilização do MPE-BA, enquanto aliado na efetivação das integrações.</p> <p>Destaca-se nessa fase a utilização do PMI, como instrumento para colher subsídios do mercado, podendo agentes econômicos se manifestar sobre soluções, de modo a trazer maior transparência ao lobby empresarial sobre o projeto.</p> <p>A utilização do modelo de PPP permitiu uma centralização das relações em apenas e agente privado, que, por sua vez, mantinha relações com outros privados envolvidos na implantação da infraestrutura metroviária.</p>	<p>As relações com agentes econômicos eram especialmente com os diversos contratados da CTS para execução das obras e serviços de implantação do metrô, que provocaram dificuldades de coordenação. Externamente ao arranjo, o projeto do metrô tinha como opositores as empresas concessionárias de linhas de ônibus de Salvador, que se sentiam ameaçadas com a implantação do novo modal. Ambas estas situações estiveram presentes na fase 1 e 2. Na fase 3, a oposição das concessionárias de ônibus foi contornada graças ao novo arranjo federativo formado e à parceria com o MPE-BA para dar <i>enforcement</i> àquela.</p>

TIPO	ELEMENTO	FASE 1	FASE 2	FASE 3	SINTESE
Capacidades Políticas	Relação com a sociedade civil	Uma das entrevistas afirmou que nesta primeira fase, " <i>O metrô era uma caixa preta</i> ", o que sugere falta de transparência do arranjo. Constatou-se também que os primeiros contratos desta fase não foram submetidos nem a audiência pública nem a consulta pública antes da licitação. Ademais, a escassez de dados documentais referentes a este período sinaliza também para falta de transparência.	Com o acirramento das investigações de diversos órgãos de controle, mas especialmente o TCU e o MPF, ascendem denúncias de superfaturamento, sobre preço e corrupção nos contratos que geram polêmica na mídia e desgaste da imagem pública do projeto. Neste período, o projeto recebe a alcunha de "metrô calça curta", em referência à redução do escopo pela metade em 2005.	Nesta fase, realizou-se o PMI com participação de organizações da sociedade civil, tendo sido transmitido pela internet, além de consultas e audiências públicas o novo projeto do metrô.	A transparência e relações com a sociedade civil eram escassas na fase 1 e 2, sendo que na fase 2 o projeto foi submetido ao escrutínio da mídia, que minou a credibilidade do sistema metroviário. Na fase 3, a utilização do PMI, audiências e consultas públicas deu maior abertura para o arranjo.
	Relação com organismos internacionais	As relações com o BIRD nessa fase foram elemento crucial para selar o primeiro arranjo federativo, mas também foram críticas para gerar os conflitos com o TCU, no que toca à incidência de normas de contratação	Em 2005, a saída do BIRD deixa o projeto "órfão" e sem relações diretas com organismos internacionais. Graças a negociações do governo federal com o FMI para deduzir investimentos públicos em infraestrutura das metas fiscais do Brasil foi possível a realização do PPI, no qual o metrô de Salvador foi inserido. Em 2009, a confirmação de Salvador como cidade sede de jogos da Copa do Mundo de 2014, põe a FIFA em atenção aos parâmetros de mobilidade de Salvador.	A crescente iminência da Copa do Mundo da FIFA, intensificou as relações entre a União e a FIFA, bem como entre FIFA e o município, de modo a impulsionar o projeto e a autorização de novos recursos federais.	As relações com organismos internacionais foram bastante marcantes na fase 1, com a interface com o BIRD. Elas arrefeceram na fase 2, com a saída do BIRD, mas voltaram ter influência sobre o projeto com a iminência da Copa do Mundo da FIFA, no final da fase 2 e na fase 3.

Elaboração própria

O quadro 13 expõe relações entre (i) as três principais dimensões de um arranjo institucional de política de infraestrutura, (ii) a disponibilidade ou mobilização de recursos, competências e instrumentos e (iii) a ação estatal no bojo da política de implantação do SMLF.

Cada dimensão do arranjo institucional (técnica, financeira e relacional) fornece à organização estatal protagonista da política – ou seja, a CTS (fase 1 e 2) e a SEDUR-BA (fase 3) - determinados elementos que, por sua vez, podem incrementar ou reduzir as condições (análises técnicas, gerenciamento, finanças, coordenação burocrática e articulação com atores externos interessados) que viabilizam a agência estatal.

6.1 DIMENSÃO TÉCNICA

6.1.1 Capacidades técnico-analíticas

As capacidades técnicas construídas pelos arranjos de implantação do metrô de Salvador foram formadas a partir de três elementos observáveis no caso empírico: (i) disponibilidade de competências de engenharia; (ii) disponibilidade de dados urbanísticos e de mobilidade urbana e (iii) disponibilidade de competências jurídicas.

Na primeira fase do projeto do metrô, pesquisas anteriores apontaram que a qualificação técnica dos técnicos tanto da CBTU quanto da CTS teria sido suficiente para a complexidade do projeto (SANTANA, 2017). Entretanto, foram levantados indícios de que as competências de engenharia de transporte metroviário dos técnicos da CTS estariam aquém do que seria adequado para a magnitude do projeto, o que pode ser apontado como um importante condicionante de inibição da ação da companhia.

Esta baixa qualificação técnica pode também ser inferida a partir das reiteradas retificações do projeto executivo das obras. Com a saída da CBTU do modelo de cogestão do projeto, a falta de competências técnicas de engenharia de infraestrutura metroviária fica ainda mais evidentes na fase 2. A análise dos dados sugere que a CTS não possuía, per si, competências técnicas desta natureza para seguir com a implantação do metrô por conta própria, uma vez que a CBTU passava a desempenhar um papel mais afastado, de acompanhamento e fiscalização do emprego dos repasses federais, via convênio. Em adição,

esta interpretação vai ao encontro do que concluiu Olivieri (2016), ao analisar a inação e atrasos da CTS em responder às determinações e questionamentos do TCU.

Ademais, não foram encontradas evidências de que a CTS contasse com carreiras burocráticas bem estruturadas, nem que tenha realizado processos seletivos baseados em critérios técnicos e meritocráticos para a contratação da sua equipe técnica. Os dados analisados apontam para uma prevalência de cargos comissionados, isto é, de livre escolha pelos dirigentes políticos, para a ocupação das funções técnicas da companhia, o que historicamente é apontado pela literatura como obstáculo à construção de capacidades técnicas de uma organização pública (SIKKIN, 1993; GEDDES, 1994).

A falta desta expertise técnica internalizada na CTS pode também ser inferida a partir do fato de que, após reiteradas cobranças da CBTU e TCU, a companhia municipal providenciou a mobilização dessas competências, a partir da celebração de convênios com outras organizações públicas. Primeiro, mediante convênio com o DEC-Exército, a CTS mobilizou conhecimento técnico externo para realizar os orçamentos das obras do metrô, a partir dos projetos básicos, o que configurava uma das primeiras demandas solicitadas pelo TCU desde o início das auditorias deste órgão de controle. Segundo, por meio de convênio com a CPTM, a CTS mobilizou expertise técnica para o comissionamento e planejamento da operação dos trens do metrô, algo que lhe havia sido atribuído desde o primeiro arranjo federativo (1997). Ambas as atividades configuram competências técnicas primordiais para um projeto de mobilidade urbana metroviário, de modo que a escolha pela contratação externa de outras instituições públicas parece sinalizar para um esvaziamento da qualidade técnica da CTS.

Em adição, a análise das entrevistas e dos documentos produzidos pelo TCM-BA sugerem que na fase 2 a atenção da CTS estava focada na manutenção e operação dos trens do subúrbio, que acabavam de ser transferidos à administração municipal. Sendo assim, as competências técnicas da CTS, quando existentes, estavam majoritariamente direcionadas ao equacionamento das questões envolvendo os trens do subúrbio, de modo que as obras do metrô restavam relegadas a um segundo plano de relevância. Essa constatação também está relacionada à ativação insuficiente de capacidades gerenciais e de coordenação burocrática nesta segunda fase, a serem melhor descritas nos próximos tópicos.

No que concerne à fase 3, não parece haver grandes modificações no quadro de funcionários da companhia, tendo prevalecido, ao que tudo indica, uma qualidade insuficiente das competências técnicas de engenharia metroviária. Contudo, o arranjo arquitetado pelo Estado da Bahia mobilizou competências técnicas de consultorias externas, ligadas à centros de pesquisa acadêmica em transporte que, atreladas ao recebimento de informações via PMI, viabilizaram a reformulação e condução célere do projeto do metrô. Somado a isso, os dados sugerem que havia capacidade técnica-analítica interna para absorver as competências externas mobilizadas.

Consoante apontado por pesquisas anteriores (SANTANA, 2017), a análise dos dados sugere uma defasagem nos dados urbanísticos e sobre os fluxos de deslocamentos urbanos utilizados como base para a modelagem do projeto do metrô de Salvador. O projeto da linha 1, cuja implantação teria se iniciado em 1999, teria se fundamentado em evidências empíricas de pesquisa origem-destino e de dinâmicas socioespaciais da década de 80, sem que tivesse havido, ao que tudo indica, uma devida atualização destas informações. Esta deficiência teria perdurado pelas fases 1 e 2 do projeto, havendo sido superada apenas na terceira fase, a partir da realização de nova pesquisa origem-destino, da mobilização de uma consultoria externa com expertise em projetos de mobilidade urbana e com dados levantados durante o PMI. A evidências levantadas pelas entrevistas sinalizam que a mobilização destes elementos teria capacitado o Estado da Bahia a redesenhar o projeto.

Por fim, no que toca às competências jurídicas, relatórios do TCU apontam que os documentos de licitação e contratação das obras de infraestrutura - Contrato SA-01 - não foram alvo de avaliação jurídica prévia à realização do procedimento licitatório, o que, segundo este órgão de controle, poderia ter evitado algumas das irregularidades posteriormente verificadas. Essa interpretação parece estar em consonância com o conteúdo levantado em algumas entrevistas, que indicam a atuação da procuradoria geral do Município de Salvador, instituição encarregada das competências jurídicas em nome dos órgãos municipais, apenas no que tocava os processos de desapropriação de imóveis necessários à implantação da infraestrutura da linha 1 do metrô.

De outro modo, na fase 3, a PGE-BA esteve presente e atuou, juntamente com uma consultoria externa, no sentido de assessorar juridicamente a reformulação do projeto do metrô para o modelo de PPP e no desenho jurídico do arranjo metropolitano promovido pelo

convênio intrafederativo e o contrato de programa entre municípios e Estado da Bahia. Nesse sentido, é viável inferir que a mobilização de competências técnicas da PGE-BA, juntamente com conhecimentos específicos de consultoria jurídica, capacitou o Estado da Bahia a refazer a arquitetura jurídica do projeto do metrô de Salvador.

6.1.2 Capacidades técnico-gerenciais

As capacidades administrativas-gerenciais construídas pelos arranjos de implantação do metrô de Salvador foram construídas a partir de três elementos observáveis no caso empírico: (i) planejamento do projeto, (ii) gestão dos contratos e convênios e (iii) disponibilidade de recursos humanos.

No que concerne ao planejamento, a fase 1 é marcada por reiteradas retificações no projeto executivo das obras da infraestrutura metroviária, que ensejaram uma série de aditamentos no referido contrato (Contrato SA-01) e, consequente, elevação dos custos originalmente fixados para a contratação. Assim, esses resultados, bem como os repetidos apontamentos do TCU sobre as constantes alterações do contrato e sobre as deficiências do projeto básico, permitem inferir que a falta de um planejamento consistente prejudicou as capacidades administrativas-gerenciais para a implantação do metrô na fase 1.

Este cenário parece não haver sofrido grandes mudanças com a transição para a fase 2 do projeto, mas, ao invés, verificou-se uma intensificação dos efeitos da carência deste elemento no arranjo institucional do metrô de Salvador. Entre 2005 e 2007, período em que o metrô esteve inserido na lista de projetos PPI, por decisão do governo federal o planejamento das obras teve que ser alterado para contemplar apenas metade do traçado original da linha 1, isto é, apenas o tramo I (Lapa-Acesso Norte), o que ensejou readequações nos contratos gerenciados pela CTS, provocando, consequentemente, novos atrasos e períodos de inércia na execução das obras. Um dos exemplos das dificuldades impostas por essa redução do projeto original pode ser ilustrado pela necessidade de inclusão de um novo escopo no contrato de execução das obras metroviárias: um pátio auxiliar de manutenção de trens.

Em 2007, com a inclusão do projeto no PAC, o planejamento original de traçado da linha 1, contemplando o tramo I (Lapa-Acesso Norte) e tramo II (Acesso Norte-Pirajá) foi

retomado na implantação da infraestrutura, o que conduziu à novos atrasos e demandou novas diligências de readequações dos contratos geridos pela CTS.

Cabe destacar que as deficiências nos instrumentos de planejamento do projeto - apontadas pelo TCU e CBTU desde a primeira fase - se intensificaram ao longo da fase 2, especialmente no que toca à falta de cronograma confiável de execução física das obras e de estimativas de preços para os insumos utilizados na implantação da infraestrutura. Nesse sentido, a ausência de um cronograma exequível e de orçamento prévio que propiciasse uma estimativa de custos fidedigna comprometeram a mobilização de capacidades gerenciais para a implantação do metrô de Salvador. Desse modo, elementos ligados às atividades de planejamento tiveram efeitos negativos sobre o gerenciamento, o que demonstra não apenas a interdependência entre os diferentes tipos de ação, mas também que a ativação de uma capacidade pode corroborar à mobilização de outra.

Adentrando à fase 3 do projeto, o planejamento das obras foi reformulado, incluindo aí seu cronograma físico-financeiro e estimativas de despesas, a partir de informações levantadas com base em auditorias contratadas pelo Estado da Bahia para diagnosticar a real situação da infraestrutura metroviária já construída até então. Este processo de reformulação do projeto contemplou não apenas um planejamento operacional das obras, mas permitiu ao Estado da Bahia prever aspectos relevantes à continuidade do projeto e sustentabilidade econômico-financeira do empreendimento, os quais foram inseridos no conteúdo do contrato de programa pactuado com os municípios de Salvador e Lauro de Freitas e no contrato de PPP firmado com a CCR Metrô Bahia.

De outro modo, a gestão da pluralidade de contratos e convênios envolvidos no projeto se destaca como um elemento relevante de condicionamento da construção de capacidades gerenciais. Na primeira fase, o arranjo institucional estabelecia um modelo de cogestão entre CTS e CBTU. Embora toda a elaboração do projeto e contratação das obras e serviços estivesse à cargo da CTS, a companhia municipal podia contar com o apoio da CBTU para auxiliar no gerenciamento das obras e serviços contratados para a implantação do sistema de metrô. Os dados documentais não apontam indícios de que o gerenciamento das obras e serviços tivesse sido objeto de contratação, o que sugere que o modelo de cogestão teria dado conta de conduzir o projeto até 2005.

A partir da fase 2, com a alteração do papel desempenhado pela CBTU, a gestão dos contratos e convênios teria restado à cargo exclusivamente da CTS, que não conseguiu desempenhar autonomamente esta competência, conforme apontado em diversos relatórios da CBTU e do TCU. A incompetência da CTS em realizar o gerenciamento dos contratos e convênios poder ser destacada como uma das principais incapacidades que conduziram aos atrasos e inércias na implantação do metrô.

Além de pressionada pelo TCU, a companhia municipal esteve estrangulada, de um lado pelo acompanhamento e fiscalização dos convênios por parte da CBTU, de outro se encontrava igualmente refém de uma teia de contratos locais com empresas encarregadas diretamente dos escopos ligados à implantação do metrô ou contratadas para auxiliar a CTS no acompanhamento das obras e serviços. A partir da análise documental, conclui-se que a CTS foi incapaz de mobilizar recursos e competências para executar tarefas simples de gerenciamento, como por exemplo, apresentar prestação de contas dos gastos com recursos federais. Ou ainda, reformular um cronograma geral confiável que considerasse as condições de exequibilidade de todos os contratos envolvidos no projeto. Se extrai dos relatórios de gestão da CBTU e dos acórdãos do TCU que os cronogramas apresentados pela CTS careciam de confiabilidade e exequibilidade.

De qualquer forma, nesta segunda fase, em que o projeto esteve sob o protagonismo pleno do município, a falta de capacidades gerenciais do projeto foi determinante para os resultados colhidos: atrasos, inércia e dificuldade em atender às demandas e prestar informações à CBTU e ao TCU.

De outro modo, na fase 3 do projeto, o gerenciamento dos contratos foi simplificado, uma vez que todas os escopos envolvendo a implantação do metrô foram aglutinados dentro de um único contrato: a PPP. Desse modo, cabia à SEDUR-BA e CTB proceder à gestão e acompanhamento de apenas uma contratada - a CCR Metrô Bahia - que estava incumbida de realizar todas as obras e serviços necessários à finalização da linha 1, construção da linha 2 e início da operação do sistema metroviário. Nesse sentido, o contrato de PPP facilitou o gerenciamento das obras, uma vez que reduziu o leque de contratados a apenas uma única contratada.

Vale ressaltar que a inclusão da implantação junto com a operação dentro do mesmo contrato também teve o condão de coordenar o interesse da contratada à finalização célere

das obras, uma vez que a maior porção da sua remuneração só seria auferida a partir do início da operação do sistema. Em outras palavras, era de interesse da contratada que a implantação da infraestrutura fosse concluída o mais rápido possível para que o sistema começasse a ser operado e ela passasse a receber as receitas advindas das tarifas cobradas dos usuários.

Contudo, mesmo na fase 3 o projeto do metrô enfrentou problemas com convênios com o governo federal para repasse de recursos, especialmente com a entrada da Caixa Econômica Federal no arranjo, enquanto mandatária da União para a transferência de recursos do PAC II. Algumas entrevistas demonstraram que mesmo na fase 3, houve atrasos no repasses do governo federal, em razão de trâmites burocráticos Caixa Econômica Federal para a liberação dos recursos.

Embora não esteja contemplado no período analisado da fase 3 (2011-2014), é digno de destaque que a partir de 2016 a Caixa Econômica Federal passou a ser mais rigorosa na interpretação das regras destas transferências do PAC, fosse por conta da intensificação da atuação de órgãos de controle, principalmente o TCU, fosse por conta do desalinhamento político causado pela mudança do governo federal a partir de maio de 2016. De qualquer forma, graças a existência de instrumentos financeiros criados pelo Estado da Bahia, os atrasos nos repasses federais não interromperam a continuidade da implantação do metrô de Salvador.

No que diz respeito à disponibilidade de recursos humanos, não há dados suficientes com relação a fase 1 do projeto. Todavia, a ausência de evidências quanto à realização de concursos públicos pela CTS para contratação de funcionários pode sinalizar para uma carência de força de trabalho na empresa desde o começo do projeto. Ao longo da fase 2, Santana (2017) demonstrou que o Consórcio Metrosal, contratado para executar as obras de implantação da infraestrutura metroviária, promoveu a desmobilização gradativa das suas equipes alocadas nos canteiros de obras, ao longo do final da fase 2 (2007-2011).

Em adição, a CTS foi obrigada a reduzir os seus cargos em comissão, bem como a contratação de serviços terceirizados, em razão de uma crise fiscal enfrentada pelo Município de Salvador. Desse modo, o quadro de funcionários que, ao que tudo indica, já era diminuto, passou por uma diminuição justamente em um momento do projeto no qual a CTS deveria ampliar a disponibilidade de empregados, com vistas a iniciar a operação do sistema metroviário.

Vale ressaltar que na fase 2 os profissionais da CTS tinham suas atividades voltadas prioritariamente ao trem do subúrbio, sistema que drenava estes recursos do projeto do metrô. Nesse sentido, a baixa disponibilidade de recursos humanos foi um elemento que inviabilizava o começo da etapa de testes e comissionamentos dos trens à cargo da CTS (CBTU, 2009).

Por fim, durante a fase 3 foram destacados profissionais de diferentes organizações (PGE-BA, SEDUR-BA, Unidade de PPP, Casa Civil-BA, CTB) na estrutura do Estado da Bahia para trabalhar exclusivamente com as atividades de reformulação e implantação do metrô. Esse destacamento e alocação de profissionais dedicados com exclusividade para este projeto, de cunho estratégico e prioritário, parece haver sido condição crucial para a criação de capacidades gerenciais pelo Estado da Bahia para a implantação do metrô. Este fenômeno parece estar alinhado à ideia de que certas capacidades são mobilizadas em razão de um dado projeto de governo (MATUS, 1991; LOUREIRO ET AL, 2018).

6.2 DIMENSÃO FINANCEIRA

6.2.1 Capacidades gerenciais-financeiras

As capacidades financeiras construídas ou não ao longo das mudanças do arranjo de implantação do metrô de Salvador foram mobilizadas a partir de dois elementos observáveis no caso empírico: (i) disponibilidade de recursos financeiros e (ii) disponibilidade de reservas financeiras.

Na fase 1, o projeto nasce a partir de um acordo federativo entre União, estado e município, com vistas ao compromisso mútuo destes entes em destinar recursos orçamentários à implantação de um sistema metroviário em Salvador. Além disso, vale destacar que esse período também foi marcado pela concessão de empréstimo do BIRD. Assim sendo, o primeiro período do arranjo se caracteriza pela presença de recursos financeiros oriundos de transferências intergovernamentais do Estado da Bahia e da União, assim como recursos de financiamento com instituição financeira internacional, que eram repassados à CTS para implantação do metrô.

A análise dos dados sinaliza que nos primeiros anos do projeto os repasses ocorreram sem grandes complicações, todavia, ao final desta primeira fase, os recursos federais foram

alvo de contingenciamentos e/ou atrasos, assim como os repasses do BIRD, que sofreram atrasos em razão de atrasos na execução das obras. Em outras palavras, em razão de descontinuidades nos repasses federais, as obras de implantação do metrô sofreram interrupções ou atrasos, que, por sua vez, ensejaram atrasos nas transferências dos recursos do BIRD. Nesse período, o Município de Salvador não possuía reservas financeiras para amortecer o impacto dos atrasos de recursos federais, de modo a arcar com as despesas do projeto e com a continuidade das obras. De outro modo, a prefeitura dependia diretamente das transferências intergovernamentais oriundas de Brasília. Pode-se questionar se este cenário não permitiria, igualmente, a inferência de baixa mobilização de capacidades políticas, considerando que esta descontinuidade conseguiu ser evitada, nem revertida rapidamente.

Por sua vez, a fase 2 é marcada por tentativas de se prevenir contingenciamentos dos recursos destinados ao projeto e atrasos nos repasses federais, de modo a que se garantisse uma continuidade do fluxo de recursos financeiros do projeto. Uma das respostas a este empecilho se deu pela inclusão do metrô de Salvador na cartela de projetos do PPI, uma vez que a premissa básica desta política federal de incentivo à infraestrutura de transportes era de não contingenciamento dos recursos destinados aos projetos fomentados.

Posteriormente, o projeto garantiria continuidade dos recursos e blindagem frente a eventuais contingenciamentos, com a inclusão do metrô de Salvador no PAC. A despeito da disponibilidade de recursos, em 2009 o TCU determina a retenção parcial dos pagamentos dos dois principais contratos do projeto do metrô, de modo que mesmo em posse dos recursos federais, a CTS ficou impedida de executar os recursos federais, o que na prática levou à configuração do mesmo impasse: descontinuidade dos fluxos de pagamento e atrasos nas obras de implantação.

Dito de outra forma, apesar dos recursos estarem blindados de contingenciamento em razão das regras do PAC, a atuação preventiva do TCU determinou que houvesse retenção cautelar. Dado que o Município de Salvador não dispunha de reservas financeiras, isto é, recursos próprios para aportar na implantação do metrô, novamente as obras e serviços sofreram atrasos e descontinuidades.

No arranjo da fase 3, a disponibilidade de recursos financeiros foi um elemento relevante para explicar a celeridade na execução das obras de implantação do metrô. De

antemão, o Estado da Bahia possuía por conta própria recursos, especialmente receitas advindas do Fundo de Participação dos Estados, os quais foram destinados ao projeto do metrô. Ademais, o Estado da Bahia conseguiu acessar os recursos remanescentes do PAC para a linha 1 do metrô e, ainda logrou receber recursos do PAC II para a implantação de uma segunda linha do sistema metroviário.

Além disso, a fase 3 também é marcada pela invenção de um outro importante instrumento financeiro: o aporte de recursos. Por meio de articulação com o governo federal, foi proposta alteração no marco regulatório de PPP para a criação da possibilidade de se realizar transferências de recursos ao parceiro privado ao longo do período de construção da infraestrutura, de modo a reduzir sensivelmente o ônus econômico-financeiro do empreendimento.

A previsão de autorização repasse de remuneração por parcelas de infraestrutura construída, isto é, o aporte de recursos, foi um dos principais motivos de celeridade quase ininterrupta da implantação do projeto. Esta ferramenta é responsável por reduzir a necessidade de altos financiamentos, uma vez que o capital de investimento inicial não tem que ser suportado integralmente pela contratada, que só viria a receber as primeiras remunerações a partir da cobrança da tarifa, a ser iniciada apenas na fase de operação dos serviços. Este tipo de pagamentos graduais não tem previsão em contratos de obras públicas, tais como o Contrato SA-01, por meio do qual a implantação da infraestrutura foi contratada nas fases 1 e 2 do projeto do metrô de Salvador.

Em adição, a instituição do FGBP pelo Estado da Bahia também representou um importante incremento do arranjo institucional para a construção de capacidades financeiras. Enquanto instrumento financeiro de garantia das contraprestações da contratada, em sua maioria oriundas de Brasília, o FGBP permitiu que o Estado da Bahia mantivesse a continuidade das obras de implantação do metrô, mesmo em situações de atraso ou interrupção dos repasses de recursos federais.

Os recursos angariados junto ao governo federal, tanto as parcelas remanescentes do PAC I quanto os novos recursos do PAC II, além das receitas próprias do Estado da Bahia foram mobilizados pelo Estado da Bahia, de modo a manter a continuidade do fluxo de caixa do projeto, garantindo assim a continuidade das obras e atividades correlatas à implantação da infraestrutura. De outra forma, o FGBP, enquanto instrumento de reserva financeira,

também foi de vital importância para a construção de capacidades financeiras, uma vez que foi responsável por suportar o financiamento do projeto, nas ocasiões em que os repasses federais atrasaram.

6.3 DIMENSÃO RELACIONAL

6.3.1 Capacidades de coordenação burocrática

De antemão, cabe esclarecer que coordenação burocrática não deve ser aqui entendida enquanto coordenação administrativa, dado que esta estaria contemplada nas capacidades técnico-gerenciais, mas enquanto coordenação institucional de atores das burocracias envolvidas no projeto do metrô de Salvador.

A metrô de Salvador nasce como política pública a partir das promessas de campanha do Prefeito Antônio Imbassahy, cuja eleição em para o mandato entre 1997-2000 na prefeitura deu materialidade à ideia (SANTANA; 2017). Os dois primeiros anos deste mandato foram palco das tratativas entre as três esferas federativas e também com o BIRD e os dois últimos anos foram marcados pela definição dos contornos do projeto e da licitação dos dois principais contratos. Nestes primeiros quatro anos, pode-se inferir que o projeto do metrô teve centralidade na agenda dos governos locais, tanto estado quanto município, e governo federal.

Não é trivial o fato de que o projeto esteve coordenado por um órgão criado especificamente para projetos centrais do governo, vinculado diretamente ao gabinete do prefeito: a Secretária Municipal de Promoção de Investimentos e Projetos Estratégicos (SEMPI). Até o ano 2000, a SEMPI funcionou como instrumento de coordenação das atividades do projeto e de manutenção da política com centralidade na agenda do governo.

No segundo período da fase I (2001-2004), Antônio Imbassahy é reeleito, de modo que há continuidade do governo e do projeto. Contudo, a SEMPI é extinta, de modo que a CTS passa à tutela Secretaria Municipal dos Transportes Urbanos (SMTU), juntamente com o projeto do metrô. Nesse contexto, o antigo secretário da SEMPI e também diretor presidente da CTS passa a ocupar a função de secretário municipal de transportes urbanos.

A despeito da manutenção de todas essas variedades, a análise de algumas entrevistas permite inferir que o projeto do metrô diminuiu a relevância que possuía na agenda do

governo municipal, fenômeno também verificado em outros estudos sobre capacidades (LOUREIRO ET AL, 2018). Em outras palavras, há uma continuidade tanto do governo, quanto das lideranças envolvidas, todavia, ainda assim o projeto perde certo destaque no rol de prioridades de políticas públicas. No que concerne aos governos estadual e federal, não há dados suficientes que permitam elaborar conclusões e tecer relações entre estas variáveis.

De outro modo, a posição que o projeto do metrô de Salvador ocupa nas agendas de governo é completamente alterada com o advento da fase 2. Vale lembrar que o evento que marca a transição para a fase 2 - a transferência dos trens urbanos para o governo municipal - parece haver sido uma das principais causas para a reconfiguração das prioridades governamentais.

Primeiro, analisando da perspectiva do governo federal, a construção de um sistema metroviário nunca foi uma pauta de Brasília, mas sim uma barganha política negociada com os governos locais para que a União pudesse implementar seus próprios interesses no âmbito do Programa de Descentralização de Trens Urbanos (PDTU): a transferência ao poder local do sistema de trens urbanos de Salvador, até então operado e gerido pela CBTU.

De outro ponto de vista, o metrô de Salvador perdeu centralidade na agenda governamental do município, por uma série de razões. A um, porque houve mudança de governo em 2005, com a eleição do candidato João Henrique ao cargo de prefeito de Salvador. A dois, porque o município restou sobrecarregado com a administração e operação dos trens do subúrbio, o que, segundo entrevistas, pode haver drenado recursos financeiros, humanos e técnicos do projeto do metrô, uma vez que ambos os sistemas - metrô e trens do subúrbio - estavam à cargo da CTS. A análise de dados documentais e entrevistas conduz à conclusão de que o metrô, enquanto política pública, teria perdido sensivelmente o seu lugar de destaque na agenda governamental municipal.

Tampouco parece haver sido mobilizados instrumentos de coordenação das atividades do projeto nesse momento, uma vez que os dados não sinalizam nenhum tipo de suporte do arranjo institucional à CTS quanto à implantação do projeto. Em verdade, a escassez de informação sobre o arranjo local nesta fase parece sugerir a inexistência de uma rede maior de amparo à CTS, o que parece levantar a hipótese de que nesse período a companhia municipal esteve por sua própria conta nos desafios de gerenciar os contratos locais e os convênios federais.

De outro modo, pode-se dizer que o metrô de Salvador se revestiu de maior relevância aos olhos de Brasília, a partir da sua inclusão na cartela de projetos do PAC. Em que pese esta visibilidade, ela também chamou a atenção de órgãos de controle, o que ensejou críticas e irregularidades apontadas nas contratações do projeto.

Por sua vez, na fase 3 do projeto, o arranjo se modificou demasiadamente no que se refere a esta variável. Primeiro, em razão da transferência, o projeto sai não apenas da centralidade, mas sai totalmente da agenda do governo municipal, passando este a desempenhar ora papel de obstáculo, ora de empecilho do andamento do projeto. De outra forma, na iminência de repasse do projeto ao estado, o metrô de Salvador estava com a sua imagem pública e credibilidade completamente aniquiladas, de modo que o estado absorveu não apenas uma fonte de vergonha nacional aos soteropolitanos, mas também um grande desafio de política pública. Conforme se extrai das entrevistas, o risco assumido pelo estado foi demasiadamente alto. Se desse errado, a imagem negativa do projeto contaminaria a reputação do governo estadual, porém se o Estado da Bahia fosse bem-sucedido em entregar o metrô operando, ele atrairia para si grande fama de sucesso.

Na fase 3 do projeto, fosse pela iminência da Copa do Mundo da FIFA, fosse por outras razões, o projeto do metrô de Salvador emergiu fortemente na agenda do governo federal, o que facilitou a sua inclusão no PAC II. Esta retomada enquanto prioridade no governo federal foi elemento essencial para a disponibilidade de recursos financeiros e apoio ao governo estadual em outras frentes do projeto, como por exemplo, a mudança na legislação federal de PPP.

Na fase 3, o próprio contrato de PPP pode ser entendido enquanto um instrumento de coordenação do projeto, sobretudo, em razão de conter aglutinado em si todas as obras e serviços para a conclusão da implantação da linha 1, construção da linha 2 e operação do sistema metroviário. Sendo apenas um único contrato, a PPP viabilizou uma maior coordenação das atividades por parte do Estado da Bahia, uma vez que a gestão e fiscalização se dava apenas com a concessionária, a quem cabia realizar as contratações de obras e serviços necessários à implantação da infraestrutura.

Ademais, o arranjo institucional na fase 3 contou com um importante instrumento de coordenação, a partir da criação de um grupo de trabalho, no âmbito do Estado da Bahia, composto por representantes das principais organizações estaduais para conduzir as

atividades de formulação e execução do projeto do sistema metroviário. Segundo análise das entrevistas, compunham esse grupo de trabalho representantes da CTB, SEDUR-BA, SEFAZ-BA, PGE-BA, Casa Civil-BA e consultorias externas contratadas para suporte técnico aos trabalhos.

Por fim, cabe destacar, a partir dos dados analisados nesta pesquisa, a inexpressiva presença de certas categorias de burocracias: (i) órgãos de preservação do patrimônio cultural, (ii) órgãos responsáveis por licenciamento ambiental e (iii) órgãos reguladores dos serviços de transportes coletivo de passageiros. Estes atores aparecem de maneira muito marginal dos relatos das entrevistas e nos registros documentais.

A inexpressiva visibilidade destes órgãos pode ser interpretada como um indicativo do seu baixo envolvimento no arranjo institucional de implantação do SMSLF. Uma possível explicação para esta hipótese está ligada às próprias características do projeto de engenharia do metrô, cuja grande parte do traçado percorre canteiros centrais de grandes vias expressas da cidade, com exceção de duas estações - Lapa e Campo da Pólvora - que são subterrâneas e situadas em áreas do centro histórico da cidade. Ou seja, os espaços urbanos em que a infraestrutura física do metrô foi projetada envolvia poucas áreas com elementos ambientais e de patrimônio cultural, o que poderia explicar a ausência de menção destes órgãos nos dados coletados em sede desta pesquisa. Esta hipótese vai ao encontro das conclusões se estudos anteriores, que já apontavam que os atrasos nas obras do metrô de Salvador não foram causados por questões de licenciamento ambiental (PÊGO ET AL, 2018).

Em verdade, órgãos do patrimônio foram mencionados superficialmente pelo Entrevistado n. 1, especificamente no que tocou às obras subterrâneas daquelas duas estações ocorridas na fase 1, mas ainda assim, nada de muito significativo para os objetivos almejados por esta pesquisa. Nesse sentido, diferente do que muitas vezes apontado pelos estudos de políticas de infraestrutura, os dados analisados no caso não apontaram as relações com burocracias de preservação do patrimônio cultural e do meio ambiente como condicionantes expressivos das capacidades de coordenação interna.

De outro modo, os indícios de que os órgãos reguladores dos serviços de transporte coletivo não teriam participado ativamente da política parece apontar em si uma incompletude do arranjo institucional em envolver estas burocracias. O relato do Entrevistado n. 11 aponta expressamente que a AGERBA, órgão responsável pela regulação

das linhas metropolitanas de ônibus foi envolvida tardiamente no arranjo institucional do SMSLF quando os conflitos entre Estado da Bahia, Município de Salvador e concessionárias de ônibus municipais já estavam acirrados. Segundo este relato, a AGERBA só teria sido incluída nas discussões quando a integração modal e tarifária com o transporte sobre pneus passou a ameaçar a alimentação e viabilidade operacional do projeto do metrô, momento em que a agência teria sido envolvida para promover a readequações nas linhas de ônibus metropolitanos.

Por fim, não foi coletado nenhuma informação que sequer mencionasse a participação de órgãos do Município de Salvador responsáveis pela regulação da mobilidade urbana.

6.3.2 Capacidades políticas

As capacidades políticas construídas pelos arranjos de implantação do metrô de Salvador foram condicionadas por cinco elementos de natureza relacional, observáveis no caso empírico: (i) relações federativas, (ii) relações com órgãos de controle, (iii) relações com agentes econômicos, (iv) relações com a sociedade civil e (v) relações com organismos internacionais.

A seleção específica destas relações não implica em dizer que estes haveriam sido os únicos atores envolvidos nos processos de implantação do metrô de Salvador. Este rol não contempla, por exemplo, atores reconhecidamente relevantes para a produção de políticas públicas como os órgãos do poder legislativo e os do poder judiciário. Ocorre que a análise de dados apontou pouca relevância na participação destas últimas categorias no que concerne, especificamente, os processos de construção de condições para a ação estatal de implantar infraestrutura metroviária em Salvador.

Muitos outros participaram, diretamente ou indiretamente, desta política, todavia, os dados levantados apontam para a influência significativa entre a construção de capacidades e as relações a seguir tratadas.

6.3.2.1 Relações federativas

As relações federativas foram uma variável relevante em todas as três fases do projeto para a construção de capacidades de implantação de infraestrutura metroviária. Esta também

é uma das variáveis que aponta uma das maiores variações ao longo do tempo, o que sinaliza para as flutuações de níveis de capacidades verificadas em cada período.

De antemão, o nascimento do projeto de metrô enquanto política pública se deve à formação de um arranjo federativo inicial, isto é, a um pacto entre União, Estado da Bahia e Município de Salvador para a construção de um sistema metroviário na capital baiana. Nesta primeira fase, verificou-se sinergias especialmente entre governo municipal e governo federal para o apoio e troca de expertise técnica da CBTU para a CTS, no modelo de cogestão elaborado para o projeto.

Ademais, as relações federativas foram um requisito instrumental para a construção de capacidades financeiras, uma vez que o envolvimento dos governos estaduais e, principalmente, federal propiciaram transferências voluntárias de recursos para que o município pudesse contratar as obras e serviços de implantação do metrô. Não é demais registrar que graças à articulação política com Brasília, o empréstimo com o BIRD se tornou viável, com base no fornecimento de garantias e de contração da dívida pela União.

Contudo, se por um lado as sinergias entre Salvador e Brasília foram cruciais para o financiamento do projeto, elas foram também responsáveis pela inclusão do TCU no arranjo de implantação do metrô, uma vez que o órgão de controle é competente para fiscalizar o uso de recursos federais. A atuação do TCU ao longo da primeira e da segunda fase do projeto por diversas vezes provocaram atrasos e inércias no andamento do projeto devido ao apontamento de irregularidades. Sem adentrar no mérito dos apontamentos e análises do TCU, pode-se afirmar que as relações federais voltadas a levantar recursos financeiros, embora tenham impulsionado a construção de capacidades financeiras, também geraram obstáculos indiretos à ação estatal, uma vez que as repetidas intervenções daquele órgão de controle reduziram a continuidade do projeto.

Com a passagem para a fase 2, as relações federativas foram marcadas pela assunção por parte da União da parcela de financiamento outrora à cargo do BIRD. Em que pese esta intensificação dos recursos federais, as relações entre Brasília e Salvador se modificaram de tal maneira que a construção de outros tipos de capacidades - por exemplo, técnicas - foi comprometida, dado que o modelo de cogestão foi substituído por um modelo de supervisão distanciada do projeto por parte da CBTU.

Segundo a análise documental e das entrevistas, pode-se inferir que as capacidades políticas construídas em termos de relações federativas foram menores na fase 2. No que toca às relações entre município e Estado da Bahia, a falta de articulação política entre ambos os entes gerou deficiências de coordenação interna do projeto, à exemplo da aquisição dos trens para o sistema metroviário, à cargo do estado, antes da conclusão das obras de infraestrutura, à cargo da CTS. No que concerne às relações entre município e governo federal, em que pese o projeto ter sido incluído em duas políticas para recebimento de transferências federais, o rompimento do modelo de cogestão - estabelecido na fase 1 - deixou a CTS desamparada e sem apoio técnico para o gerenciamento das obras. Ademais, não houve construção de capacidades políticas para dialogar com o TCU, conforme já demonstrado.

De outro modo, na terceira fase, as relações federativas foram umas das principais variáveis que viabilizaram a construção de capacidades pelo Estado da Bahia para concluir a implantação da infraestrutura metroviária em tempo célere. Primeiro, a articulação entre Estado da Bahia e os municípios de Salvador e Lauro de Freitas impulsionaram uma arquitetura federativa capaz de elevar o sistema metroviário a proporções metropolitanas. Em outras palavras, as relações federativas foram uma variável importantíssima para o desenho de um novo arranjo, marcado pela introdução de dois novos instrumentos (convênio federativo e contrato de programa), que foi condição indispensável à coordenação de ações e interesses em direção à implantação e operação de um sistema metroviário que estrutura um sistema de mobilidade metropolitano.

Do ponto de vista das relações com a União, estas também impulsionaram a mobilização de capacidades pelo Estado da Bahia para implantação de infraestrutura metroviária. De antemão, o contexto era de iminência dos jogos da Copa do Mundo de futebol da FIFA que viria a ser sediada em algumas capitais brasileiras, dentre as quais Salvador, razão pela qual havia forte interesse da União para que a linha 1 do sistema metroviário fosse concluída e passasse a operar.

Nesse sentido, a articulação para a alteração da lei federal de PPPs, com vistas à criação da figura do aporte de recursos foi responsável por viabilizar um projeto menos oneroso e de execução mais célere para o poder público, uma vez que passou a permitir do ponto de vista econômico-financeiro um maior equilíbrio entre despesas e receitas ao longo da fase de implantação. Ademais, as articulações políticas com o governo federal

viabilizaram a disponibilidade de recursos financeiros, tais como repasses remanescentes do PAC, além de novos repasses do PAC 2 e de financiamento com o BNDES.

6.3.2.2 Relações com órgãos de controle

Uma das variáveis mais relevantes para se explicar a mobilização de capacidades políticas no caso de implantação do metrô de Salvador certamente foram as relações com órgãos de controle da administração pública.

Num primeiro momento, desde 2001, o projeto do metrô foi objeto de auditorias exclusivamente pelo TCU, o qual levantou e apontou, reiteradamente, irregularidades nos dois principais contratos de obras e serviços para a implantação da linha 1. As principais dificuldades encontradas nas relações com o TCU se referiam à utilização de regras do BIRD pela CTS para a realização das contratações nesta fase. Ao final desta fase, além destas questões, as auditorias do TCU já começavam a apontar suspeitas de superfaturamento e sobre preços nos valores dos referidos contratos. Nesta primeira etapa, as relações com o TCU não foram impulsionadoras da execução do projeto, mas tampouco foram impeditivas da sua continuidade.

De outro modo, na fase 2, a falta de apresentação de informações e de atendimento às determinações do TCU conduziram a diversas paralisas da execução das obras por ordem do controlador externo, chegando ao seu ápice com a determinação de retenção de recursos no pagamento dos dois principais contratos do projeto.

Em adição, a segunda etapa do arranjo de implantação do metrô foi marcada pela interação com outros órgãos de controle, até então com presença pouco expressiva na execução do projeto, segundo análise das entrevistas e fontes documentais. Dentre eles, cabe mencionar a CGU, o TCM-BA, o MPE-BA e o MPF. Os que mais aparecem da análise dos dados são o TCU, à cargo da apuração dos indícios de irregularidades nas licitações e contratos, a CGU, interessada no controle dos processos internos, e o TCM-BA, responsável pela auditoria e julgamento das contas internas da CTS.

As relações com o TCM-BA não foram impeditivas de mobilização de capacidades, mas foram relevantes para chamar atenção às dificuldades financeiras que enfrentava a CTS para conduzir, concomitantemente, a operação dos trens do subúrbio e a implantação do novo sistema metroviário.

Por sua vez, na fase 3 do projeto foram constatadas mudanças nas relações com os órgãos de controle. Primeiro, a análise dos dados aponta que, diferente do que havia sido feito até então, nesta terceira fase, os órgãos de controle foram incluídos no arranjo institucional, desde a etapa de reformulação do projeto. A inclusão destes órgãos desde o início do processo de PMI, tendo como ápice a apresentação para da modelagem final do projeto, isto é, contornos técnicos do novo contrato e licitação, foram estratégias cruciais para a construção de capacidades políticas do projeto. Dito de outra forma, a participação dos órgãos de controle no processo de reformulação da política foi um elemento de prevenção de vetos ao longo da etapa de implantação do projeto. Ademais, cabe ainda ressaltar que a inclusão e mobilização do MPE-BA no arranjo desta terceira etapa viabilizaram a construção de capacidades políticas para *enforcement* do contrato de programa, em especial as regras fixadas para integração modal e tarifária do sistema metroviário com as linhas de ônibus locais, elementos que eram cruciais para a implantação de uma gestão metropolitana da mobilidade de pessoa.

Análise dos dados parece ratificar a conclusão de Olivieri (2016), segundo a qual a não teria havido sobreposição dos controles externos local (TCM-BA) e federal (TCU) incidentes sobre o projeto do metrô de Salvador. Em que pese essa afirmação ser verdadeira, é também verídico que o projeto do metrô de Salvador foi alvo de uma pluralidade de controles, externos e internos, que em alguma medida reduzem ou afetam à continuidade da execução do projeto. Esta conclusão é mais aplicável à segunda fase do projeto, mas é também válida para as demais etapas.

6.3.2.3 Relações com agentes econômicos

Dentre os elementos do arranjo institucional que compuseram a implantação do metrô de Salvador, as relações com os agentes econômicos desempenharam relevante papel no processo de construção de capacidades políticas. Desde a fase 1 até a fase 3, cabe destacar a atuação constante de um ator econômico cujos próprios interesses seriam afetados pela implantação do metrô de Salvador: as empresas concessionárias de linhas de ônibus da capital baiana, representadas pelo SETPS.

Segundo análise de diversas entrevistas, em todas as três etapas a SETPS foi um ator de resistência política à implantação do projeto do metrô de Salvador. Na fase 3, vale destacar

que o sindicato patrocinou o projeto de sistema de transporte rápido sobre pneus (*Bus Rapid Transit - BRT*) como alternativa à linha 2 do sistema metroviário. Entretanto, com base nos estudos do PMI, o Estado da Bahia optou por seguir com o projeto de conclusão da linha 1 e expansão para uma segunda linha, que conectasse aquela primeira com o Município de Lauro de Freitas.

No que toca à fase 1, órgãos de controle - especialmente o Ministério Público Federal - apontaram a existência de indícios de formação de cartel entre as empresas participantes das primeiras licitações, em especial o contrato para execução das obras metroviárias.

Na fase 3, destacou-se o uso de novos instrumentos de mobilização de atores privados, tais como o PMI e o arranjo contratual da PPP. Primeiramente, o PMI deu abertura à participação de agente econômicos no processo de elaboração de solução para o metrô de Salvador e para a mobilidade urbana metropolitana. Inclusive, vale mencionar que a SETPS participou ativamente do processo de PMI, tendo apresentado projeto de transporte de massa sobre pneus (BRT) como solução de mobilidade.

Ademais, a utilização do instrumento da PPP permitiu a mobilização de outros agentes econômicos na etapa de licitação do sistema metroviário. Uma vez assinado o contrato, o arranjo da PPP, especialmente a arquitetura de remuneração do parceiro privado, permitiu que as ações e interesses da contratada fossem direcionados à célere conclusão das obras e início da operação do transporte de passageiros.

Por fim, cabe ressaltar que em todas as três fases o arranjo institucional careceu de meios para envolver uma importante categoria de atores para a construção do metrô: as empresas prestadoras de serviços públicos com infraestrutura física no espaço urbano. No caso concreto, os exemplos mais evidentes se referem à (i) EMBASA, empresa responsável pelos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, à COELBA, concessionária dos serviços de energia elétrica, (iii) à BAHIA GÁS, empresa encarregada dos serviços de gás natural e (iv) às diversas prestadoras de serviços de telecomunicação.

Cada um destes serviços é prestado à população por meio de uma rede de infraestrutura - subterrânea ou visível no espaço urbano - que afeta e é afetada por intervenções construtivas, a exemplo de obras para construção de um sistema metroviário. É quase inevitável que empreendimentos desta natureza e porte venham a exigir remanejamentos destas redes urbanas instaladas, de modo que o envolvimento daqueles

atores teria sido conveniente desde a etapa de planejamento com vistas a mitigar futuras interferências nas obras.

Contudo, a análise dos dados sugere que esta categoria não foi suficientemente envolvida no arranjo institucional em nenhuma das três fases. A invisibilidade destes atores nos registros documentais sinaliza que sua participação não era expressiva. O conteúdo da menção a eles em algumas entrevistas corrobora a hipótese de que estes agentes econômicos só foram envolvidos de maneira reativa e temporária nos arranjos, isto é, sempre que as obras do metrô esbarravam em pontos de interlocução com estas redes de serviços. A inexpressividade das relações com esta categoria de ator parece expressar uma evidência de cegueira territorial (LOTTA; FAVARETTO, 2016) no arranjo institucional de implantação do metrô de Salvador.

6.3.2.4 Relações com a sociedade civil

As relações com a sociedade civil foram uma variável que também sofreu oscilações entre as três fases do projeto, de modo a condicionar variações na construção de capacidades políticas para a implantação de infraestrutura metroviária.

No que toca a fase 1 do projeto, o arranjo institucional arquitetado para a implantação do metrô de Salvador parece não haver considerado a participação da sociedade civil como prioridade.

Conforme destacado em uma das entrevistas, neste período "*o metrô era uma caixa preta*", de modo que havia pouca porosidade do projeto ao escrutínio da sociedade civil. A própria dificuldade em se coletar dados documentais sobre esta fase sinaliza para uma baixa transparência do arranjo institucional deste período. As principais fontes documentais disponibilizadas se referem à relatórios produzidos pelo TCU e CBTU, em contrapartida às dificuldades, enfrentadas ao longo da realização da presente pesquisa, de se ter acesso a documentos da CTS e outros órgãos do Município de Salvador sobre o projeto do metrô. Tampouco há indícios, dentre os escassos dados coletados, de que tenha sido realizado qualquer processo participativo pelo Município de Salvador para discutir o projeto do metrô com a população. Há apenas evidências de que a Câmara Municipal de Salvador tomou para si o protagonismo de abrir espaços de discussão do projeto com a população, por meio de

audiências públicas, uma vez que se começou a verificar atrasos nas obras e cronograma de entrega do metrô.

Apontados pelo TCU desde a fase 1, os indícios de irregularidades nos processos licitatórios e contratos de obras foram responsáveis por afetar gradativamente a imagem pública do sistema metroviário de Salvador. Este cenário se intensificaria ao longo do tempo, atingindo seu ápice na fase 2, quando o projeto recebe a apelidação pejorativa de "metrô calça curta", em referência ao encurtamento do projeto pela metade.

Até o final da fase 2, os reiterados atrasos, readequações e paralisações das obras, os indícios de irregularidades pelo TCU, além de suspeitas de corrupção, foram veiculados pelos meios de comunicação - inclusive de âmbito nacional - de modo a minar gradativamente a credibilidade da população soteropolitana no projeto do metrô. Portanto, o projeto do metrô de Salvador finaliza a fase 2 do arranjo institucional com sua reputação pública gravemente comprometida.

Adentrando à fase 3, pode-se inferir que houve melhoras no que toca à inclusão e mobilização da sociedade civil no projeto do metrô de Salvador, conforme já apontado por Abers (2018). Nesse caso, o PMI novamente parece ter se destacado enquanto instrumento de fomento à participação social e de transparência dos processos de decisão para reformulação do projeto do metrô. Ademais, nesta fase foram realizadas audiências públicas abertas à sociedade civil e em articulação com o legislativo municipal.

A despeito destas melhorias, a análise das entrevistas com atores não-estatais sugere que, ainda assim, a dimensão das relações com a sociedade civil não foi bem desenvolvida pelo arranjo institucional de implantação do metrô de Salvador em nenhuma das três fases.

6.3.2.5 Relações com organismos internacionais

As relações com organismos internacionais foi uma variável que também sofreu variações entre as três fases do projeto, de modo a condicionar oscilações na construção de capacidades políticas para a implantação de infraestrutura metroviária.

Na fase 1 do projeto, as relações com organismos internacionais concentravam-se, sobretudo, nas relações travadas com o BIRD para o empréstimo de recursos financeiros, via intermédio da União. Nesta primeira fase, as relações com esta instituição financeira

viabilizaram não apenas recursos, mas também apoio técnico e político internacional para o projeto. Em que pese a instituição também possuir interesses próprios, pode-se inferir da análise dos dados que a participação do BIRD no arranjo viabilizava a presença de um ator não-estatal que equilibrava, em alguma medida, os interesses das três esferas federativas envolvidas.

Entretanto, as relações com o BIRD foram também geradoras de empecilhos à construção de capacidades para a implantação do metrô, uma vez que obrigava a CTS a adotar as regras de contratação daquela instituição financeira - muitas vezes contraditórias à legislação nacional - o que foi repudiado pelo TCU. Nesse sentido, se de um lado as relações com o BIRD forneceram recursos financeiros e apoio técnico e político, por outro lado, ele atraiu a obrigatoriedade das regras de licitação e contratos adotadas pelo banco, de modo a provocar desavenças com o TCU.

De qualquer forma, ao passar à fase 2, o BIRD deixou de participar do arranjo institucional do projeto do metrô de Salvador, assumindo a União a totalidade dos valores outrora à cargo deste banco. Em adição, vale lembrar que a inclusão deste projeto no PPI foi possível graças a um acordo firmado entre a União e o FMI para retirar projetos prioritários de obras de infraestrutura da contabilização das metas de ajuste fiscal, munindo a administração federal de espaço fiscal para subsidiar estes projetos. Portanto, ainda que indiretamente, a fase 2 também foi marcada por relações fortes com organizações internacionais, notadamente, o FMI, cujas negociações permitiram a dedução dos recursos investidos no PPI da meta de superávit primário da União (MACHADO, 2013).

Em contrapartida, com o anúncio do Brasil enquanto país que sediaria a Copa do Mundo de Futebol da FIFA, as relações com esta organização parecem haver impactado indiretamente no projeto. Salvador, enquanto cidade sede de jogos do evento futebolístico mundial, haveria de apresentar alternativas de mobilidade urbana de passageiros mínimos adequados aos padrões da FIFA. Com base na análise das entrevistas, é possível afirmar que as relações com a FIFA, embora não fossem feitas diretamente pelas organizações que estavam à cargo do projeto do metrô, foram responsáveis por impulsionar os esforços dos atores federais (CBTU e Ministério das Cidades) em direção à conclusão célere das obras de implantação.

Vale ressaltar que o Brasil foi oficialmente escolhido em 2007 para sediar a Copa do Mundo de 2014 e que, em 2009, Salvador era eleita uma das cidades que receberia partidas dos jogos. Em síntese, as relações do governo federal com a FIFA foram elemento relevante de recentralização do projeto do metrô na agenda de Brasília, sobretudo no período após a transferência do sistema do trem do subúrbio à administração do Município de Salvador. Esta situação parece haver perdurado e, quiçá, até se intensificado na fase 3 do projeto, à medida em que se aproximava os dias de realização deste evento esportivo mundial.

Não foram coletados dados suficientes que viabilizassem tecer maiores conclusões sobre a influência das relações com a FIFA sobre o projeto do metrô de Salvador.

7 CONCLUSÕES

7.1 CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA À LUZ DA LITERATURA

Esta dissertação atacou a seguinte questão: *quais foram as capacidades mobilizadas no processo de implantação da infraestrutura metroviária na cidade de Salvador, a partir dos diferentes arranjos institucionais desenhados no período entre 1997 e 2014?*

Nesse sentido, buscou-se entender como a ação é construída pelos arranjos institucionais das políticas (PIRES, GOMIDE, 2014; LOTTA, VAZ, 2015) para a implantação de infraestrutura de transporte metroviário (IGNARRA, 2001; LINS, 2004; PAULA, 2014; PEREIRA, 2017).

Partiu-se da premissa teórica que capacidades estatais são condições que viabilizam a ação estatal para a produção de uma certa política pública, a partir da construção de um arcabouço de coordenação de diferentes atores e interesses, estatais e não estatais, isto é, um arranjo institucional que, por sua vez, é condicionado pelo projeto político-governamental em curso (MATUS, 1991, LOUREIRO ET AL, 2018).

De antemão, observou-se que o processo de mobilização de capacidades é eminentemente situacional, isto é, dependente do contexto político em que a política está inserida, sobretudo do projeto de governo em execução (BICHIR, 2015). Se capacidades estatais são condicionadas pelo arranjo institucional da política, este, por sua vez, é condicionado pelo projeto político que encabeça a agenda governamental (LOUREIRO ET AL, 2018). Não é absurdo concluir que dirigentes tendam a promover a alocação de mais e melhores recursos, competências e instrumentos aos arranjos institucionais das políticas que figuram com centralidade no seu projeto de governo (MATUS, 1994).

As análises aqui tecidas reforçam o entendimento que capacidades estatais são uma variável contingente, instável e dependente das circunstâncias situacionais, a exemplo das diferenças evidenciadas entre cada um dos governos. Mais que isso, os processos de construção de capacidades dependem dos atores políticos para que recursos sejam mobilizados em ação, conforme restou demonstrado que as prioridades políticas condicionaram, no caso do metrô de Salvador, os processos de construção de capacidades para políticas públicas.

Os resultados deste estudo de caso único vão ao encontro de trabalhos anteriores na medida em que ressalta como condicionantes básicas de construção de capacidades estatais (i) a existência de burocracias, selecionadas via critérios impessoais e com expertise técnica aderente às atividades desenvolvidas no bojo da política (VAZ, 1995; REQUENA, 2015; WU, RAMESH E HOWLETT, 2015; PETERS, 2015; PEREIRA, 2017; CAVALCANTE; PALOTTI, 2017) e (ii) um mínimo de desenvolvimento de aparelhos burocráticos, entendido enquanto uma blindagem das burocracias frente às dinâmicas políticas de trocas de cargos para a construção de governabilidade (SIKKINK, 1993; GEDDES, 1994).

Ainda, o caso da implantação do SMSLF indicou que a construção de capacidades analíticas (WU, RAMESH E HOWLETT, 2015; ENAP, 2018) podem advir, não apenas da consolidação de uma burocracia qualificada tecnicamente, mas também da mobilização de atores não-estatais, como por exemplo consultorias externas, cuja atuação foi determinante na terceira etapa. Nesse sentido, as capacidades analíticas podem ser fruto da interação entre competências internas das burocracias e competências externas, aportadas por particulares (empresas ou organizações da sociedade civil) especializados em prestar suporte a projetos como este. De qualquer forma, o envolvimento de particulares em políticas de infraestrutura para mobilizar competências (jurídicas, técnicas, econômicas, gerenciais etc) está limitado também ao grau de qualificação técnica das burocracias que irão processar os subsídios técnicos aportados (GASIOLA, 2019).

Nesse sentido, os resultados desta pesquisa permitem inferir que no bojo das políticas de infraestrutura a interface entre burocracias e agentes não-estatais podem configurar incrementar as condições para a ação estatal. Portanto, o caso do metrô de Salvador permite concluir que uma dimensão relacional dos arranjos institucionais contribui à formação de capacidades para a implantação de infraestrutura metroviária (PIRES; GOMIDE, 2014; LOUREIRO ET AL, 2014, PEREIRA, 2014). Desse modo, a inserção de atores privados nos processos de implementação das políticas de infraestrutura não implica na desnecessidade da atuação de agentes estatais, mas apenas que estas burocracias poderão ser mobilizadas a desempenhar papéis distintos daqueles exercidos em arranjos monopolizados por organizações estatais. Em especial, os resultados aqui colhidos parecem corroborar à tendência de modificação dos papéis atribuídos às empresas estatais nos arranjos de políticas

metroviárias (PAULA, 2014), uma vez que a CTB continuou tendo forte relevância na terceira fase do arranjo da terceira fase.

Ainda no que concerne às relações com agentes privados, os dados coletados sinalizam uma forte influência exercida por organismos internacionais nas políticas de infraestrutura, normalmente desempenhando o papel de viabilizadores de fontes de financiamento. Se por um lado, estas relações fornecem recursos para a mobilização de capacidades financeiras, no caso estudado, elas também geraram uma dependência financeira e vinculação da fase 1 e 2 dos arranjos institucionais às regras dessas instituições financeiras multilaterais, o que com frequência é causa de conflitos com as agências de controle.

Ademais, esta pesquisa sinalizou para uma deficiência do arranjo institucional do metrô de Salvador em envolver previamente empresas responsáveis por serviços públicos cuja infraestrutura perpassa o espaço urbano, de modo que a execução das obras foi constantemente afetada por interferências com redes de infraestrutura desses serviços. No caso estudado, os relatos demonstraram que as empresas encarregadas dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário (EMBASA), energia elétrica (COELBA), gás natural (BAHIAGÁS) e serviços de telecomunicações foram incluídas no processo de implantação da infraestrutura metroviária apenas de maneira reativa, isto é, para a resolução de problemas à medida que surgiam. Portanto, o escasso envolvimento prévio atores responsáveis por infraestruturas urbanas de outros serviços públicos representou uma condicionante negativa à ação estatal no caso analisado.

A análise dos dados também revelou a existência de uma "*cultura metroviária*", ligada à um discurso coletivo de desenvolvimentismo e progresso, em oposição ao atraso da "*cultura ferroviária*", em linha com o demonstrado no trabalho de Pereira (2017). Dito de outra forma, o discurso materializado em diversas entrevistas se apoiava em uma visão antagonista que associava o metrô e o trem às ideias de modernidade e passado, respectivamente.

A análise documental e dos relatos de diversas entrevistas sugerem que as transferências federais com frequência nem sempre eram efetivamente concluídas, fosse por questões de contingenciamento de recursos orçamentários, fosse por impedimento do TCU executar os recursos emitida pelo TCU, ou fosse mesmo por deficiências de planejamento orçamentário ou cálculo das despesas e receitas estimadas para o projeto.

O mesmo parece ter ocorrido com verbas de instituições financeiras internacionais (BIRD), que nem sempre foram repassados à administração municipal, independente do motivo. Certo é, portanto, que por longos períodos a CTS não dispunha de recursos próprios nem oriundas de transferências, de modo a prejudicar a mobilização de capacidades financeiras. Em outras palavras, não basta haver recursos reservados para o projeto, pois por diversas razões - oriundas muitas vezes das dinâmicas de execução orçamentária - estes recursos podem não vir a ter liquidez para o projeto.

Nesse sentido, a pesquisa também apontou resultados contrastantes entre as fases do arranjo, a depender da existência de reservas orçamentárias ou mecanismos de garantia da continuidade dos fluxos de caixa (PAULA, 2014). Estes elementos foram constatados na fase 3 do arranjo institucional, o que parece não haver ocorrido ao longo das duas outras etapas.

Por fim, vale registrar que a ausência de reservas próprias do ente implementador, isto é, do orçamento municipal ou estadual, pode gerar um ciclo vicioso de descapitalização do projeto. As transferências federais e de instituições financeiras eram feitas à medida que as obras avançam, todavia, se faz necessário dispor de recursos financeiros para avançar na execução das obras. Gera-se, assim, um ciclo de imobilidade estatal que se retroalimenta. Quando a organização implementadora atinge este estado de dependência de recursos externos, é comum que se configure um estado de inércia, tal como parece haver ocorrido na fase 2 do caso estudado.

Assim sendo, os resultados parecem revelar um cenário em que o município não teria tido pleno acesso aos recursos oriundos de transferências federais, o que contraria a hipótese de que o insucesso municipal nas fases 1 e 2 poderia ser atribuído predominante a incapacidades gerenciais da CTS (OLIVIERI, 2016). As incapacidades gerenciais da CTS tiveram, de fato, significativo peso, mas não há subsídios suficientes para se dizer que foram uma deficiência mais condicionante do que as incapacidades financeiras, por exemplo.

Outro elemento cuja variação afetou significativamente o poder de agência da organização implementadora foi a relação estabelecida com os órgãos de controle. A fase 1 e, principalmente, a fase 2 foram marcadas por intensos conflitos entre burocracias municipais, burocracias federais e órgãos de controle, especialmente o TCU, ao passo que estas agências não exerceram tanto poder de veto ao longo da implantação das obras na fase 3 do arranjo institucional. Embora não seja possível concluir definitivamente quais teriam

sido as causas para o estabelecimento de relações conflituosas com órgãos de controle nas duas primeiras fases, certamente contribuíram para este desgaste a inércia e atrasos da CTS em responder às demandas destas agências, assim como os indícios de baixa qualidade técnica do projeto e indícios de irregularidades nos processos de contratação das obras e serviços ligados à implantação da infraestrutura metroviária.

Em verdade, relatos indicam que alguns órgãos de controle foram mobilizados pelo estado a Bahia como aliados para prover *enforcement* a regras do arranjo institucional de modo a viabilizar uma inserção do modal metroviário num projeto de gestão integrada da mobilidade metropolitana. Alguns relatos colhidos via entrevistas apontam como causa dessa mudança de postura a inclusão destes órgãos em etapas prévias às tomadas de decisão, especialmente em processos de planejamento e formulação dos contornos do projeto, de modo que teriam promovido a mitigação de vetos supervenientes destes atores.

Nesse sentido, a fase 3 de implantação do metrô de Salvador demonstrou uma modificação do arranjo institucional no sentido de promover uma antecipação de eventuais vetos, o que ilumina uma estratégia de tratamento da contestabilidade das políticas públicas, em contextos democráticos. Esta conclusão parece flertar com a ideia de que órgãos de controle nem sempre representam oposição à execução de projetos de infraestrutura (OLIVIERI, 2016), de modo que o fortalecimento das relações com estes atores pode, inclusive, corroborar a mobilização de capacidades para políticas públicas.

Retomando a tipologia proposta por Lotta e Favaretto (2016), no caso ora analisado, a dimensão das relações federativas foi a que teve maior relevância para a ação pública, uma vez que viabilizou a mobilização de capacidades financeiras e capacidades políticas, fenômeno que já era apontado em estudos anteriores (PEREIRA, 2017; IGNARRA, 2001).

A dimensão federativa do arranjo foi bastante desenvolvida na fase 1 do projeto, tendo enfraquecido na segunda etapa e ter voltado a se robustecer na fase 3. A transferência do sistema de trens urbanos do subúrbio à administração e operação da CTS parece haver contribuído para essa alteração na passagem para a fase 2. Em adição, o alinhamento político entre governos estadual e federal e a iminência dos jogos da Copa do Mundo de Futebol da FIFA parecem haver induzido o alinhamento entre Bahia e Brasília para prover alterações legislativas e novas fontes de recursos. Ainda tratando da fase 3, graças à mobilização de relações federativas entre o estado e os municípios de Salvador e Lauro de Freitas, o metrô

tomou proporções metropolitanas, passando a integrar com outros modais, o que lhe permitiu maior capilaridade projetada sobre o território e maior oferta de passageiros.

Considerando, ainda, as tipologias de Lotta e Favaretto (2016), após a camada da integração vertical ou federativa, a dimensão mais significativa no caso do metrô se refere à integração horizontal. Indícios sugeriram que a coordenação exercida a nível local teria sido suficiente para promover uma ação integrada entre os atores, durante a fase 1 - com a criação da SEMPI - e ainda mais fortemente na fase 3, com a instituição de um grupo de trabalho interorganizacional responsável pela formulação e implementação das questões técnicas do projeto do metrô. Pode-se inferir que a centralidade na agenda governamental dos respectivos períodos e o desenvolvimento de estruturas administrativas de coordenação da ação de diversas organizações - diretamente vinculadas ao gabinete do chefe do de governo – teriam gerado condições que corroboraram a construção dessas capacidades de coordenação interna e integração horizontal entre as burocracias locais.

De outro modo, a fase 2 é representada em todos os documentos e relatos enquanto o período de escassa coordenação dos atores burocráticos, conclusão também extensível ao gerenciamento dos particulares contratados. Extraíu-se de alguns relatos que o projeto do metrô de Salvador teria perdido centralidade para o governo municipal que assumiu nesse período, além da CTS não haver contado, ao que tudo indica, com suporte direto de outras organizações municipais. É, portanto, passível de inferência que a dimensão da integração horizontal do arranjo esteve atrofiada nesta segunda fase, o que teria dificultado a mobilização de capacidades analíticas de outras organizações além da CTS, bem como capacidades de coordenação interna da ação das burocracias.

Por fim, as dimensões da participação social e da territorialidade foram pouco desenvolvidas nos arranjos institucionais do projeto do metrô de Salvador. De antemão, não parece ter havido qualquer evidência de processo participativo no período de planejamento e formulação do projeto (1997-2001) com alta concentração das tomadas de decisão na cúpula do governo municipal, de modo que este arranjo da fase 1 careceu de instrumentos de fomento à sua legitimidade. Um arranjo institucional que gera eficácia, mas não promove legitimidade é um modelo incongruente com as diretrizes democráticas de 1988, de modo que não viabiliza a mobilização de capacidades político-relacionais, isto é, para fora da membrana estatal (PIRES E GOMIDE, 2014). Ademais, no que concerne à territorialidade,

relatos de atores entrevistados, além da indisponibilidade de documentos sobre o período, sugerem que o planejamento e formatação do projeto ocorreram às margens de um mapeamento do território pelo qual passaria a infraestrutura metroviária. A fase 2 parece não apresentar grandes alterações frente a fase 1 e, quando as apresenta, costumam traduzir uma atrofia de elementos do arranjo institucional.

Por fim, a fase 3 abarcou aprendizados frente à fase 1 e a fase 2, uma vez que os processos licitatórios contaram com mais diálogo entre o Estado da Bahia e a população, inclusive com a realização de audiências e consultas públicas que, apesar de ainda poder ser alvo de críticas, foram reconhecidas enquanto avanços de participação social do arranjo institucional (ABERS, 2018). Ademais, a mobilização do PMI parece haver representado, em si, uma relevante melhoria nessa dimensão do arranjo, uma vez que este processo envolveu também organizações da sociedade civil e do mundo acadêmico.

Concernente à dimensão da territorialidade, a fase 3 inovou com a produção de novos dados sobre os deslocamentos urbanos mediante realização de pesquisa origem-destino, além de promover acréscimos no projeto original do metrô, a partir da previsão de uma segunda linha metroviária ligando o município de Lauro de Freitas ao centro histórico de Salvador. De qualquer modo, essa dimensão ainda assim é representada nos relatos das entrevistas e nas fontes documentais como a camada menos significativa.

7.2 LIMITAÇÕES DESTA PESQUISA

Esta pesquisa foi uma jornada realizada com recursos escassos (temporais, financeiros e informacionais), de modo que seu potencial de contribuição aos debates acadêmicos está condicionado pelas suas próprias limitações. Primeiro, no que toca aos limites de desenho de pesquisa, cabe reiterar que esta pesquisa tratou de um estudo de caso único, cuja escolha foi justificada no capítulo 4 e sem pretensões de universalização plena para outros casos.

Ainda assim, espera-se que as análises aqui tecidas possam enriquecer os debates acadêmicos sobre capacidades das organizações públicas para a implantação de infraestrutura urbana, especialmente àquela ligada à mobilidade de pessoas. Ademais, não foi objeto desta dissertação explicar o resultado da política pública estudada. Ademais, fazê-lo poderia gerar

uma circularidade argumentativa que se buscou evitar com o desenho desta pesquisa, a fim de potencializar o seu grau explicativo (MACHADO ET AL, 2017).

Tampouco foi objetivo desta pesquisa a explicação das causas e mecanismos que explicam os indícios de corrupção apontados por órgãos de controle no caso estudado. Não se buscou explicar os indicativos de corrupção sugeridos por diversas agências de controle. De outra forma, neste trabalho se reconhece a existência das irregularidades nas contratações no âmbito da construção do metrô de Salvador apontadas por órgãos de controle, a exemplo dos indícios de sobre preço e superfaturamentos. Estes rastros de não-conformidades foram interpretados enquanto sinais de deficiência de transparência do arranjo institucional, especialmente na fase 1 do projeto, ou ainda, sinais de desvirtuamento dos instrumentos e processos que intermediaram as relações entre o poder público local e agentes econômicos com interesses no projeto do metrô.

Fosse por escassez de transparência, fosse por eventual captura das tomadas de decisão nesta política por interesses particulares, certo é que os projetos de contratação parecem haver sido realizados em descompasso com certos parâmetros técnicos e jurídicos. Se esta incongruência é reflexo de um descompasso com parâmetros republicanos, já se trata de relação de causalidade que não interessou aos objetivos traçados por esta pesquisa. De qualquer sorte, esse espectro de irregularidades e a, conseqüente, atenção midiática que orbitaram sobre o caso do metrô de Salvador foram condicionantes que dificultaram a entrevista com os atores não-estatais que participaram desta política. Registre-se, pois, que a fama de "*metrô calça-curta*" e da possível ocorrência de esquemas de cartel - dentre outras acusações de corrupção - nas licitações dificultaram a aproximação e, a conseqüente, coleta de relatos com atores privados.

Em adição, esta pesquisa também enfrentou adversidades ao longo da sua execução. Cabe registrar a dificuldade na obtenção de dados relativos à fase 1 de implantação do metrô, em que pese este pesquisador haver se valido de todos os meios legítimos para o levantamento de dados, supostamente, de domínio público, dado que concernentes à produção de uma política pública. Novamente, registrou-se uma dificuldade de transparência ativa da administração pública, verificada no caso analisado, o que foi amenizado nesta pesquisa mediante a utilização de múltiplas fontes de dados.

Certos esclarecimentos também se fazem necessários no que toca às entrevistas semiestruturadas feitas. Muitos dos entrevistados elencados participaram da implantação do projeto do metrô de Salvador frequentemente em mais de uma fase, vinculando-se ora a uma organização, ora a outra organização envolvidas no arranjo institucional. Ou seja, em que pese haverem sido classificados de maneira unívoca no desenho de pesquisa, em verdade, houve casos em que um único relato retratou a visão de mais de uma organização envolvida, em diferentes fases do arranjo institucional

Finalmente, esta pesquisa teve como propósito investigar a ação estatal no âmbito de uma política de implantação de infraestrutura metroviária. Partindo deste objeto, buscou-se identificar os recursos, competências e instrumentos que dotaram a Administração Pública de mais ou menos condições para agir - capacidades estatais - e a forma pela qual as ferramentas de coordenação dos atores envolvidos - arranjos institucionais - influenciaram a mobilização daqueles atributos para produzir ação em políticas.

7.3 PERSPECTIVA DE NOVOS ESTUDOS

Os resultados aqui colhidos poderiam servir de subsídios para análises comparativas com casos similares de outras políticas de infraestrutura, ainda mais no caso de políticas de infraestrutura urbana (IPEA, 2010b). Ainda são escassos os trabalhos que se debruçam sobre as políticas de infraestrutura municipal e, quando o fazem, costumam concentrar suas análises nas perspectivas do governo federal. Em outras palavras, tem-se realizado estudos sobre coordenação federal exercida no âmbito dos projetos de infraestrutura urbana, mas poucos são os que olham para a produção destas políticas na perspectiva dos arranjos locais. É imperativo que mais pesquisas investiguem as capacidades dos entes subnacionais, para a implantação de infraestruturas urbanas, especialmente os municípios.

Conforme já afirmado, esta pesquisa se limitou a olhar para este estudo de caso pelas lentes de determinadas teorias, com o propósito de responder a certas questões. No entanto, outros desenhos de pesquisa e contribuições acadêmicas poderiam ser extraídos do caso da construção do metrô de Salvador.

Conforme já apontado por Gomide et al (2018), políticas de infraestrutura podem ser um campo empírico fértil para responder às questões teóricas suscitadas pela literatura de instrumentos de políticas públicas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007). Nesse sentido,

Santana (2017) já chamava a atenção para a necessidade de estudos que analisassem o PMI e/ou a PPP pelas categorias analíticas desta teoria. Não é demais ressaltar que essa perspectiva teórica já fora explorada por Paula (2014) aos processos de construção de linhas de metrô em São Paulo, tendo rendido resultados interessantes a este debate. Ao que tudo indica, estudo similar tendo como objeto a implantação do metrô de Salvador poderia aportar contribuições a esta corrente teórica.

Outros tantos recortes são possíveis. Certamente um dos fenômenos com maior peso no caso do metrô de Salvador tenha sido a atuação dos órgãos de controle sobre a implementação da política (OLIVIERI, 2016). O crescente protagonismo desses órgãos na interface com arranjos institucionais de políticas de infraestrutura predica a realização de estudos em maior profundidade para elucidar os níveis de capacidades mobilizadas por estas agências. Alguns estudos já vêm sinalizando altos níveis de capacidade estatal dos tribunais de contas (BORALI, 2018).

Uma questão é certa: órgãos de controle, especialmente os de controle externo, têm agido cada vez mais sobre políticas de infraestrutura e vêm, assim, influenciando o seu curso. Independente de se adentrar ao mérito de se a atuação dos controladores é excessiva ou mesmo ilegítima – questão igualmente relevante de ser elucidada - para fins de incremento aos estudos de políticas de infraestrutura, uma hipótese razoavelmente plausível talvez aponte um descompasso entre os níveis de capacidades mobilizadas entre tribunais de contas e órgãos da administração pública.

Por fim, o caso ilustra a influência que a dimensão das relações federativas vem exercendo sobre as políticas de infraestrutura urbana. Sobram estudos sobre as relações entre Brasília e os governos locais, sejam eles municipais ou estaduais, todavia, se carece de pesquisas que investiguem com maior profundidade as relações federativas entre os governos locais, intermunicipais ou entre estado e municípios. O caso ora estudado sugere claramente que nas políticas de mobilidade urbana os entes subnacionais podem competir pela oferta de passageiros, de modo que os modais de deslocamento acabem concorrendo entre si. No caso do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, as articulações políticas no sentido de criar um sistema integrado de transporte metropolitano entre estado e municípios sinalizam um campo fértil para novos estudos sobre os arranjos institucionais locais de políticas de mobilidade urbana, sob o prisma das relações federativas.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N. Conflitos, mobilizações e participação institucionalizada: a relação entre a sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura in *Governança da Política de Infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento*, Alexandre de Ávila Gomide e Ana Karine Pereira (ed.), Rio de Janeiro: Ipea, 2018.
- AMSDEN, A. H. The State and Taiwan's Economic Development In: Evans, P.; Rueschmeyer, D. e Skocpol, T. (org.). *Bringing the state back in*. Cambridge University Press, pg. 78-106.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia in SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete, *Políticas Públicas – Coletânea*, Volume 2, Brasília, ENAP, 2006, pp. 91-110.
- ATLAS DO CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Rio de Janeiro: 2013.
- BERNARDI, B. B. O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas. *Perspectivas*, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.
- BERSCH, K., PRAÇA, S., TAYLOR, M. M. (2013). *State Capacity and Bureaucratic Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil*. Paper prepared for presentation at The Latin American Studies Association Conference, Washington D.C. 2013.
- BESLEY T. & PERSSON, T., "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics," *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 99(4), 2009, pp. 1218-1244.
- _____. (2010), *State Capacity, Conflict, and Development*. *Econometrica*, 78: 1–34, 2010.
- BICHIR, R. M. Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família. Tese de Doutorado. Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011.
- _____. *Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul*. (Texto para discussão n. 2032) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.
- BORALI, N. Capacidades estatais e tribunais de contas no Brasil: uma análise sobre seus recursos humanos e informacionais. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.
- BOSCHI, R. R. Capacidades estatais como desafios para políticas públicas in CASTRO, A.C. FILGUEIRAS, F. (ed.) *O Estado no século XXI*, Brasília: Enap, 2018, pp. 365-397.
- CAMPOS, Marcos Vinicius Lopes. Ferramentas de governo: instrumentação e governança urbana nos serviços de ônibus em São Paulo. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- CARVALHO, C. H. R. Desafios da mobilidade urbana no Brasil. (Texto para discussão n. 2198) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília: Ipea, 2016.
- CARVALHO, M. T. M., DE PAULA, J. M. P., GONÇALVES, P. H. Gerenciamento de obras públicas e as políticas de infraestrutura do Brasil Contemporâneo in *Governança da Política de Infraestrutura: condicionantes*

institucionais ao investimento, Alexandre de Ávila Gomide e Ana Karine Pereira (ed.), Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

CAVALCANTE, P.L.C. LOTTA, G. S. OLIVEIRA, V. E. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil *in* Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira (org.), Brasília: Ipea: Enap, 2018.

CAVALCANTE, P.L.C. PALOTTI, P.L.M. Burocracias de infraestrutura econômica: evolução, dilemas e desafios *in* Burocracia federal de infraestrutura econômica: reflexões sobre capacidades estatais. Jean Marlo Pepino de Paula... [et al], Brasília: Enap e Ipea, 2017.

CINGOLANI, L. The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures. 2013. (Working Paper Series on Institutions and Economic Growth, IPD WP13).

COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS. Relatório de Administração: exercício de 1999, Brasília, 2000.

_____. Relatório de Administração: exercício de 2000, Brasília, 2001.

_____. Relatório de Administração: exercício de 2001, Brasília, 2002.

_____. Relatório de Gestão: exercício de 2002, Brasília, 2003.

_____. Relatório de Gestão: exercício de 2002, Brasília, 2003.

_____. Relatório de Gestão: exercício de 2003, Brasília, 2004.

_____. Relatório de Gestão: exercício de 2004, Brasília, 2005.

_____. Relatório de Gestão: exercício de 2005, Brasília, 2006.

_____. Relatório de Gestão: exercício de 2006, Brasília, 2007.

_____. Relatório de Gestão: exercício de 2007, Brasília, 2008.

_____. Relatório de Gestão: exercício de 2008, Brasília, 2009.

_____. Relatório de Gestão: exercício de 2009, Brasília, 2010.

_____. Relatório de Gestão: exercício de 2010, Brasília, 2011a.

_____. Relatório do gestor e do fiscal da CBTU sobre o acompanhamento da implantação do metrô de Salvador, Salvador, 2011b.

_____. Relatório de Gestão: exercício de 2011, Brasília, 2012.

_____. Relatório de Gestão: exercício de 2012, Brasília, 2013.

_____. Relatório de Gestão: exercício de 2013, Brasília, 2014.

_____. Relatório de Gestão: exercício de 2014, Brasília, 2015.

COMPANHIA DE TRANSPORTES DA BAHIA. Relatório de Gestão: prestação de contas do exercício de 2014, Salvador, 2015.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Prestação de Contas Anual: Relatório de Auditoria de Gestão da Companhia Brasileira de Trens Urbanos. Exercício de 2005. Brasília, 2006.

_____. Prestação de Contas Anual: Relatório de Auditoria de Gestão da Companhia Brasileira de Trens Urbanos. Exercício de 2006. Brasília, 2007.

_____. Prestação de Contas Anual: Relatório de Auditoria de Gestão da Companhia Brasileira de Trens Urbanos. Exercício de 2007. Brasília, 2008.

_____. Prestação de Contas Anual: Relatório de Auditoria de Gestão da Companhia Brasileira de Trens Urbanos. Exercício de 2008. Brasília, 2009.

_____. Prestação de Contas Anual: Relatório de Auditoria de Gestão da Companhia Brasileira de Trens Urbanos. Exercício de 2009. Brasília, 2010.

COUTINHO, D. R. Capacidades estatais no Programa Bolsa Família: o Desafio de Consolidação do Sistema Único de Assistência Social. IPEA (Texto para discussão 1852). Rio de Janeiro, 2013.

_____. O direito econômico e a construção institucional. Revista Estudos Institucionais, Vol. 2, 1, 2016.

DAHL, R. Who governs? Democracy and power in an American City. New Haven: Yale Press, 1961.

D'AMARAL, G. de J. Capacidades estatais e políticas urbanas: o caso da Secretaria Municipal de Licenciamento de São Paulo. 2018. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

DROR, Y. The capacity to govern: a report to the club of Rome, Frank Cass Publishers: 1999.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre o serviço civil no Brasil (Cadernos Enap, 56). Enap, Brasília, 2018.

EVANS, P. RUESCHEMEYER, D. SKOCPOL, T. On the road toward a more adequate understanding of the State In _____. (ed.) Bringing the State Back in. Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

CAVALCANTE, P.L. PALOTTI, P. L. M. Burocracias de infraestrutura econômica: evolução, dilemas e desafios In Burocracia federal de infraestrutura econômica: reflexões sobre capacidades estatais. Jean Marlo Pepino de Paula... [et al], Brasília: Enap e Ipea, 2017.

EVANS, P., RUESCHMEYER, D., SKOCPOL, T. (1985). On the Road toward a More Adequate Understanding of the State In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D. SKOCPOL, T. (org.). Bringing the state back in. Cambridge University Press, pg. 346-366.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, Apr. 1993.

_____. Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p.119-144, jan./fev. 2001.

FIANI, R. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. (Texto para discussão n. 1815) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

FILGUEIRAS, F. KOGA, N. K. VIANA, R. Capacities and Policy Work in Brazilian Civil Service. Paper Presented at the International Workshops on Public Policy, International Public Policy Association (IPPA), Pittsburgh, PA: June 2018.

FLYVBJERG, B. HOLM, M. K. S. BUHL, S L. What causes cost overrun in transport infrastructure projects? *Transport Reviews*, v. 24, n. 1, p.3-18, jan. 2004.

FLYVBJERG, B. GARBUIO, M. LOVALLO, D. Delusion and deception in large infrastructure projects: two models for explaining and preventing executive disaster. *California Management Review*, v. 51, n2, p. 170-193, 2009.

FREIRE, A. O. G, PAULA, J.M.P. KNOP, M. N. H., ALVES, P. A., CAVALCANTE, P. L. C., PALOTTI, P. L. M. Burocracia federal da área de infraestrutura: perfil, atuação, trajetória e percepções *in* Burocracia federal de infraestrutura econômica: reflexões sobre capacidades estatais. Jean Marlo Pepino de Paula... [et al], Brasília: Enap e Ipea, 2017.

FUKUYAMA, F. State Building: governance and world order in the 21st Century, Ithaca, New York, Cornell University Press, 2004.

_____. What is governance? Working Paper from Center for Global Development. N. 314, 2013.

GASIOLA, G.G. Procedimento de manifestação de interesse (PMI) municipal: a estruturação integrada de empreendimento. *Revista Digital de Direito Administrativo*, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, vol. 6, n. 1, 2019.

GOMIDE, A. A. Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (Texto para discussão n. 1334, IPEA: Brasília, 2008.

GOMIDE, A, A. SILVA, F. S. e PIRES, R.C. Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento *In* Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas [editores: Leonardo Monteiro Monasterio, Marcelo Côrtes Neri, Sergei Suarez Dillon Soares] Brasília: Ipea, 2014. 2 v.

_____. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas *in* Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. PIRES, R.C. R. e GOMIDE, A.A. Ipea, Brasília: 2014a.

_____. Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. (Texto para Discussão n. 1940), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro: Ipea, 2014b.

_____. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*. vol. 24, n. 58, p. 121-143, junho 2016.

GOMIDE, A. A; PEREIRA, A. K. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 5, p. 935-955, out. 2018a.

_____. Desafios da governança da política de infraestrutura no Brasil: aspectos políticos e administrativos da execução do investimento em projetos de grande vulto *in* Governança da Política de Infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento, Alexandre de Ávila Gomide e Ana Karine Pereira (ed.), Rio de Janeiro: Ipea, 2018b.

GOMIDE, A. A. et al, Condicionantes à execução do investimento em infraestrutura: achados e recomendações. *In* Governança da Política de Infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento, Alexandre de Ávila Gomide e Ana Karine Pereira (ed.), Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

GRIN, E. J. Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. *Teoria & Sociedade (UFMG)*, v. 20, p. 148-176, 2012.

GRINDLE, M.S. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, New York and Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

_____. *Going Local, Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*, Princeton, Princeton University Press, 2007.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, v.44, n.4, p.936-957, 1996.

IGNARRA, J. C. O Processo de descentralização e estadualização dos sistemas de trens metropolitanos no Brasil e seus impactos nos instrumentos de gestão e coordenação das políticas públicas metropolitanas. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.

IMMERGUT, E. The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden. In S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth (Eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (Cambridge Studies in Comparative Politics, pp. 57-89). Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

Indicadores de mobilidade urbana da PNAD 2012 - Comunicado do Ipea n. 161, 2013, Ipea, Brasília, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Infraestrutura econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025*. PÊGO, B. NETO, C.A.S.C.N. (org.), Brasília: Ipea, 2010a.

_____. *Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas*. MORAIS, M. P. COSTA, M.A. (org.), Brasília: Ipea, 2010b.

KOCHER, M. A. State capacity as a conceptual variable, *Yale Journal of International Affairs*, v. 5, n. 2, 2010, p. 137-145.

KURTZ, M. J., e A. S. 2012. "Capturing State Strength: Experimental and Econometric Approaches." *Revista de Ciência Política* 32 (3):613-21.

LAVALLE, A.G., CARLOS, E., DOWBOR, M., SZAWAKO, J. *Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência* (Texto para discussão nº 019/2017). Centro de Estudos da Metrópole, São Paulo: 2017.

LINS, I. S. M. *Descentralização dos trens metropolitanos brasileiros: uma abordagem institucional do caso do Recife*. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

LOTTA, G. S. FAVARETO, A. Os Arranjos Institucionais dos Investimentos em Infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração de Crescimento. (Texto para discussão n. 2253), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Ipea, Brasília: Ipea, 2016a.

_____. *Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil*. *Revista de Sociologia e Política* (Online), v. 24, p. 49-65, 2016b.

LOTTA, G. S. GALVÃO, M. C. C. P. FAVARETO, A. S. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. *Ciência & Saúde Coletiva* (Online), v. 21, p. 2761-2772, 2016.

LOTTA, G.S., GONÇALVES. R. e BITELMAN, M. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas in *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo, v. 19, n. 64, Jan/jun. 2014.

LOTTA, G. S. VAZ, J. C. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 66, p. 171-194, 2015.

LOUREIRO, M.; MACARIO, V.; GUERRA, P. H. Legitimidade e efetividade em arranjos institucionais de políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 6, p. 1531-1554, dez. 2015.

LOUREIRO, M; SILVA, F., ARANHA, A., CALABREZ, F. Building policy capacity: economic and social policies in Brazil (1988/2016). Paper Presented at the International Workshops on Public Policy, International Public Policy Association (IPPA), Pittsburgh, PA: June 2018.

LOUREIRO, M.R. TEIXEIRA, M.A.C. FERREIRA, A.M. Desenvolvendo capacidades estatais: conflitos e articulação de interesses no Projeto de Integração do Rio São Francisco. *Revista Desenvolvimento em Questão*, Ano 1, n. 12, n. 28 iu/dez, 2014.

LOWI, T. J. Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, vol XXXII, july/august 1972, n. 4.

MACHADO, R. A. Investimento em infraestrutura econômica no Brasil e sua regulação: o caso do modal ferroviário, 2005-2015. 2016. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2016.

MACHADO, R. A. GOMIDE, A, A. PIRES, R. R. C. Reconfigurações da ação estatal na política de infraestrutura no período recente: avanços e limites. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão n. 2352).

_____. Arranjos, instrumentos e ambiente político-institucional na reconfiguração da ação estatal em políticas de infraestrutura no Brasil *in* Governança da Política de Infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento, Alexandre de Ávila Gomide e Ana Karine Pereira (ed.), Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

MANN, Michael. "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results". In: J. A. Hall (ed.) *States in History*. Basil: Blackwell. pp.109-136, 1984.

MARENCO, André. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, Dec. 2017.

MARQUES, E. Em busca de um objeto esquecido: a política e as políticas do urbano no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências sociais*, no prelo, 2017a.

_____. A Rede dos Gestores Locais em São Paulo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 60, n. 2, p. 437-472, abr. 2017b.

MARX, K. e ENGEL, F. O manifesto do Partido comunista. Moscou: Ed. Progresso, 1987.

MARX, K. O 18 de Brumário de Louis Bonaparte. Lisboa: Ed. Avante, 1982.

MATUS, C. O plano como aposta. *São Paulo em perspectiva*, outubro-dezembro 1991, pp. 28-42.

_____. *Adios, Señor Presidente: gobernantes gobernados*. 3ª ed, Fondo Editorial Altadir, Venezuela, 1994.

MIGDAL, J. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1988.

_____. The state in society: an approach to struggles for domination in MIGDAL, J. KOHLI, A. SHUE, V. (ed.), New York, Cambridge University Press, 1994.

_____. State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another. Cambridge University Press, 2001.

MILLS, C. A Elite do Poder. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1981.

MORENO, M. A participação da administração no processo de elaboração dos contratos de PPP. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

MORTARA, A.F. Construção de capacidades estatais: um estudo do Programa Cisternas. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

NUNES, E. A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático, 3a ed., Rio de Janeiro: Jorge Zahar editor, 1997.

OLIVIERI, C. A Atuação dos Controles Interno e Externo ao Executivo como Condicionante da Execução de Investimento em Infraestrutura no Brasil. (Texto para discussão), Ipea, Rio de Janeiro, 2016.

OTTERVIK, M. Conceptualizing and Measuring State Capacity: Testing the Validity of Tax Compliance as Measure of State Capacity. QoG Working Paper Series 2013:20. December 2013.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking Policy Capacity: issues and themes. In _____. *Challenges to State Policy Capacity*. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 1-18.

PAULA, P. C. B. As parcerias público-privadas de metrô em São Paulo: as empresas estatais e o aprendizado institucional no financiamento da infraestrutura de serviços públicos no Brasil. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

PÊGO, B, ROMA, J.C. FERES, J.G. SCHMIDT, L. O licenciamento ambiental como condicionante à execução de obras de infraestrutura *in* Governança da Política de Infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento, Alexandre de Ávila Gomide e Ana Karine Pereira (ed.), Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

PEREIRA, A. K. A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte. 2014. 264 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política) —Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

PEREIRA, A. S.; OLIVEIRA, F. V. A via portuária de Salvador: mobilidade na capital baiana a partir de intervenções viárias. Cad. Metrop., São Paulo, v. 15, n. 30, p. 535-556, Dec. 2013.

_____. Planejamento dos trilhos e sua integração na cidade de Salvador - Bahia (2011-2016), Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE - Ano XIX – V. 1 - N. 36 - Abril de 2017 - Salvador, – pp. 191-218.

PEREIRA, D. C. A. Relações público-privadas no Metrô de São Paulo. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

PETERS, G.B. Policy capacity in public administration, *Policy and Society*, 2015 34:3-4, 219-228.

PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS, 2012. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro: 2012.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, v.94, n.2, p.251-267, 2000.

_____. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

QUEIRÓZ, L. N. Metrô de Salvador: um novo modelo de concessão de serviços de transporte ferroviário urbano. *Revista dos Transportes Públicos, ANTP*, Ano 23, 2001, 2º semestre.

REQUENA, Carolina. O paradigma da fluidez do automóvel: burocracias estatais e mobilidade em São Paulo. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

RUESCHMEYER, D. EVANS, P. *The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention in* EVANS, P. RUESCHMEYER, D. SKOCPOL, T. (org.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, pp. 3 -37.

SANTANA, S.K.S. Condicionantes institucionais aos investimentos em infraestrutura no Brasil: Sistema Metroviário e Salvador e Lauro de Freitas. Relatório de Pesquisa. Ipea, Brasília, 2017.

SCHMIDT, Vera Viviane. Descentralização Federativa e Coordenação Intergovernamental: um estudo sobre a integração dos municípios brasileiros ao Sistema Nacional de Trânsito. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SHAPIRO, M. G. Ativismo Estatal e Industrialismo Defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. (Texto para Discussão n. 1856), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

SILVA, M. A. M. A indução de capacidade estatal pela União junto aos governos estaduais do Brasil: o perfil do marco normativo federal de segurança pública. Dissertação (Mestrado em Administração) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

SIKKINK, K. Las capacidades y la autonomía del Estado em Brasil e Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. In: *Desarrollo Economico*, Vol 32, N. 128, 1993.

SKOCPOL, T. *States and Social Revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge University Press, 1979.

_____. *“Bringing the state back in: strategies of analysis in current research”*. In: Evans, P.; Rueschmeyer, D. e Skocpol, T. (org.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, pp. 3 -37.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early new deal. *Political Science Quarterly*, Vol. 97, No. 02, p. 255-278, Summer, 1982.

SOIFER, H. MATTHIAS V. H. “Unpacking the ‘strength’ of the state: the utility of infrastructural power”. *Studies in Comparative International Development* 43 (3-4): 219-230, 2008.

SOIFER, H. D. MEASURING STATE CAPACITY IN CONTEMPORARY LATIN AMERICA. *Rev. cienc. polít. (Santiago)*, Santiago, v. 32, n. 3, p. 585-598, 2012.

SOUZA, R. P. POMPERMAYER, F. M., Condicionantes Institucionais ao Investimento em infraestrutura: elaboração, avaliação e seleção de projetos (Texto para Discussão n. 2239), Ipea: Brasília, 2016.

STOKER, G. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50, (155), 1998, pp. 17-28.

STONE, C. Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach. *Journal of Urban Affairs*, Vol. 15 (1), 1993, pp. 1-28.

TILLY, C. Reflections on the History of European State-making *in* The Formation of National States in Western Europe. Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1975.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DA BAHIA. Deliberação n. 522/12 sobre a prestação anual de contas da Companhia de Transportes de Salvador: exercício financeiro de 2010, Processo TCM n. 03339-11, Salvador, 2012.

_____. Deliberação n. 202/12 sobre a prestação anual de contas da Companhia de Transportes de Salvador: exercício financeiro de 2010, Processo TCM n. 03339-11, Salvador, 2012.

_____. Deliberação sobre a prestação anual de contas da Companhia de Transportes de Salvador: exercício financeiro de 2011, Processo TCM n. 03552-12, Salvador, 2012.

_____. Deliberação sobre a prestação anual de contas da Companhia de Transportes de Salvador: exercício financeiro de 2012, Processo TCM n. 03738-13, Salvador, 2013.

_____. Deliberação sobre a prestação anual de contas da Companhia de Transportes de Salvador: exercício financeiro de 2013, Processo TCM n. 03558-14, Salvador, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Fiscalização Sintético, Tomada de Contas 007.523/2010-6, Brasília, 2010.

_____. Acórdão n. 1753/2013, Tomada de Contas n. 006.624/2013-8, Brasília: 2013.

_____. Acórdão n. 2861/2018, Tomada de Contas n. 002.588/2009-0, Brasília, 2018.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. Mobilidade Urbana e Cidadania. Rio de Janeiro: SENAC NACIONAL, 2012.

VAZQUEZ, M. HALLACK, M. QUEIROZ, R. Financiamento de longo prazo no setor de infraestrutura *in* Governança da Política de Infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento, Alexandre de Ávila Gomide e Ana Karine Pereira (ed.), Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

VAZ, J. C. A empresa pública como instrumento da política de transporte coletivo: estudo do caso do município de Santo André (1989-1992). Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1995.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy Capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, v. 34, p. 165-171, 2015.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Entrevistado(a):

Órgão:

Cargo:

Relevância:

Local:

Dia e hora:

1. POSIÇÃO DO ENTREVISTADO - Qual a sua relação com o metrô de Salvador?

- Desde quando você trabalha com o metrô ou em que período você teve interface com o projeto?
 - Entender quais as fases sobre as quais a entrevista pode fornecer informações.

2. CONDICIONANTES - Quais foram os desafios e dificuldades enfrentados na execução das obras do metrô de Salvador? Na sua opinião, porque o município não deu conta de finalizar as obras?

Para entrevistado do Município de Salvador:

- A falta de recursos financeiros foi um problema? E outros tipos de recursos?
- Na sua opinião, porque ocorreram tantos atrasos?

Para entrevistado do Estado da Bahia:

- Houve mudanças na forma como o Estado passou a executar as obras, em comparação com o período à cargo do Município? Quais?
- Quais as principais mudanças ocorreram a partir da transformação da CTS em CTB? Houve continuidades?

3. ATORES - Quais foram as principais organizações envolvidas na execução das obras? O que cada um era responsável por fazer?

- Atores da administração pública (poder executivo)
- Atores públicos externos (governo federal, órgãos de controle, BIRD, órgãos de preservação do patrimônio cultural e do meio ambiente)
- Atores privados (sociedade civil e agentes econômicos)

4. MUDANÇAS NO ARRANJO INSTITUCIONAL - Quais foram as mudanças mais significativas no que toca a forma de execução das obras entre a gestão municipal e a gestão estadual? Por que você acha que essas mudanças foram relevantes?

5. RELAÇÕES - Com quem você se relaciona ou se relacionou dentro do processo de execução das obras?

- Quais órgãos?
- E o governo federal? E o governo estadual/municipal
- Órgãos de controle?
- Empresas contratadas?
- E os órgãos responsáveis por regulação urbanística, licenciamento ambiental ou proteção do patrimônio?

Se não for possível inferir a partir das questões anteriores, perguntar:

6. INSTRUMENTOS - Como era feito o gerenciamento das obras? E o planejamento?

7. REGRAS - Houve mudanças de normas aplicáveis ao projeto? Como elas impactaram?

8. RECURSOS E COMPETÊNCIAS - Na sua opinião por que o Estado conseguiu entregar o metrô funcionando em curto período de tempo, em contraste com o Município?

- Para atores do Estado: Você consegue identificar algum elemento que tenha sido essencial para que o Estado da Bahia conseguisse finalizar o metrô? Na sua opinião, eles existiam na prefeitura?
- Para atores do Município: Você consegue identificar algum elemento cuja ausência tenha dificultado a finalização das obras do metrô?

9. Tem alguém que você poderia indicar com quem eu poderia conversar para saber mais sobre o caso do metrô? No Estado ou na Prefeitura, no mercado...

10. Tem algum ponto sobre o qual eu não abordei ou alguma questão adicional que você gostaria de registrar?

APÊNDICE B -TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordo em participar, como voluntário(a), da pesquisa “*Implantação do metrô de Salvador*”, conduzida pelo pesquisador Victor Bastos Lima, aluno de mestrado do Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo, sob a orientação do Prof. Dr. José Carlos Vaz.

Tenho ciência de que o estudo tem em vista realizar entrevistas com atores relevantes no processo de implantação das obras do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas. Minha participação consistirá em conceder uma entrevista, que pode ser presencial ou virtual (via Skype ou telefone).

Declaro que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Entendo que esse estudo possui finalidade acadêmica e autorizo que as informações obtidas sejam utilizadas estritamente para essa finalidade.

Fui também esclarecido(a) de que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas à pesquisa. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pelo pesquisador e/ou seu orientador. Fui informado(a) de que a minha identidade será preservada, de modo que qualquer uso do conteúdo da entrevista seja feito em anonimato.

Fui ainda informado(a) de que posso me retirar dessa pesquisa a qualquer momento, sem prejuízo para meu acompanhamento ou sofrer quaisquer sanções, ônus ou constrangimentos. Em caso de dúvida sobre a pesquisa, poderei entrar em contato com o pesquisador responsável, Victor Bastos Lima, por meio do e-mail [*] ou pelo celular [*].

_____, ____ de _____ de _____.

Assinatura do(a) participante

Victor Bastos Lima

APÊNDICE C – RELAÇÃO DE CONTRATOS E CONVÊNIOS

Data	Documento	Objeto	Participantes	Valor
16/01/1998	Convênio sem numeração	Promover os atos administrativos, as alterações institucionais e organizacionais e a iniciativa para edição das medidas legais necessárias à efetivação da transferência do Trem Metropolitano de Salvador, operado pela CBTU, para o Estado da Bahia e/ou Município de Salvador.	União Estado da Bahia Município de Salvador CBTU (interveniente) RFF/SA (interveniente)	Não previa transferência de recursos
01/10/1999	Contrato SA-01	Contrato para projetos, obras civis e sistemas fixos para implantação do Metrô de Salvador contrato da execução das obras	CTS Consórcio Metrosal (Andrade Gutierrez, Camargo Correia e Siemens)	R\$ 358.005.918,36
03/12/1999	Acordo de Empréstimo 4494 de	Financiamento das obras do metrô empréstimo do BIRD e aporte de recursos governamentais	União Estado da Bahia Município de Salvador CBTU	U\$150 milhões (BIRD) U\$40 milhões (União) U\$68 milhões (Estado da Bahia e Município de Salvador) U\$50 milhões (setor privado)
06/04/2000	Convênio 048.00	Transferência de recursos financeiros para a implantação do Sistema de Transporte Urbano de Salvador	Estado da Bahia CST	R\$8.800.000,00
24/07/2001	Contrato SA-02	Comissionamento, testes e operação do metrô	CAF	Não foram encontrados dados
22/12/2004	Contrato 10/04	Fornecimento e implantação dos sistemas de sinalização, controle, telecomunicações do Metrô de Salvador	CTS Consórcio Bonfim (MPE Montagens e Projetos Especiais S.A., Bombardier Transportation Brasil Ltda e Bombardier Transportation Spain S.A.)	R\$ 55 milhões
24/09/2005	Convênio n. 009/2005/DT	Realização de obras e serviços na linha “Lapa-Acesso Norte”. O convênio insere o projeto do metrô no PPI	Ministério das Cidades CBTU CTS	R\$259 milhões

30/12/2005	Convênio nº 010/2005/DT	Convênio operacional para transferência de recursos federais, originário do convênio n. 009/2005	CBTU e CTS	R\$259 milhões
30/11/2007	Convênio n. 06/2007-DT	Conclusão da implantação metrô de Salvador no trecho Lapa-Pirajá. Convênio faz parte do PAC.	Ministério das Cidades CBTU CTS	R\$ 488,8 milhões
05/12/2007	Convênio nº 05/2007/DT	Convênio operacional para transferência de recursos federais, originário do convênio n. 06/2007-DT	CBTU e CTS	R\$ 488,8 milhões
01/09/2006	Contrato 01/07	Assistência técnica no desenvolvimento de atividades de planejamento, acompanhamento e controle do projeto do metrô de Salvador	CTS Consórcio Sondotécnica/Geohidro	R\$13,7 milhões
01/0/2006	Contrato 09/07	Fiscalização e Supervisão das obras civis e do sistema fixo para a implantação do metrô	Engevix Engenharia S/A	R\$4,99 milhões
01/08/2009	Contrato 05/09	Fornecimento de 38 escadas rolantes	Thyssenkrupp Elevadores S/A	R\$11 milhões
01/08/2009	Contrato 06/09	Fornecimento de 15 elevadores		R\$1,057 milhão
Não foram encontrados os dados.	Convênio n. 10-009000	Orçamentação da obra do metrô de Salvador a partir dos projetos executivos	Departamento de Engenharia e Construção do Exército Brasileiro	R\$3,360 milhões
Não foram encontrados os dados.	Contrato 11/07-CTS	Consultoria financeira e mercadológica para a instalação e operação do trecho Lapa/Acesso Norte	Não foram encontrados os dados.	Não foram encontrados os dados.
20/01/2010	Convênio CPTM n. 861009409/00	Cooperação Técnica e de planejamento para a operação do metrô	Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM	Não foram encontrados os dados.
20/01/2012	Convênio de Cooperação Intrafederativa n. 01/2012	Planejamento, implantação e operação do sistema integrado de mobilidade urbana metropolitana de Salvador	Estado da Bahia Município de Salvador Município de Feira de Santana	Sem previsão de recursos financeiros
22/04/2013	Contrato de Programa	Disciplina gestão integrada dos serviços de transporte de passageiros na região metropolitana de Salvador, incluindo a transferência do metrô para o Estado da Bahia	Estado da Bahia Município de Salvador Município de Feira de Santana	Sem previsão de recursos financeiros
10/2013	Contrato de financiamento n. 047.968	Transferência de recursos financeiros da União para execução da Linha 1 do metrô	Estado da Bahia Caixa Econômica Federal SEDUR-BA	R\$600 milhões