

## **Estação do metrô Gávea: obra paralisada e inundada**

**SUSANA CRISTINA GOMES MAIA GOTTSCHALK**

FUNDACAO GETULIO VARGAS/EBAPE

# ESTAÇÃO DO METRÔ GÁVEA: OBRA PARALISADA E INUNDADA

## INTRODUÇÃO

O caso de ensino evidencia uma situação que envolve um impasse para a administração pública resolver. Este caso é localizado na cidade do Rio de Janeiro, onde há uma obra paralisada para construir a estação do metrô no bairro da Gávea, zona sul do município, desde 2015, a qual teve o início da construção em 2013.

A responsabilidade por licitar a obra e pelos repasses para a empresa responsável pela execução da obra, está no âmbito federativo do estado.

O governador em exercício em 2023, Claudio Castro, foi eleito em 2022, após ter sido vice-governador eleito, que se tornou interino na pasta em 2020, após o governador Wilson Witzel ser afastado. Ele assumiu o cargo no ano seguinte com o impeachment do governador eleito. Ao longo da sua campanha e mandato informa que pretende acabar com o impasse desta obra inacabada.

A obra paralisada da estação do metrô Gávea, no Rio de Janeiro, foi paralisada em 2015, quando o governo estadual parou os repasses para a empresa responsável pela execução da obra (ALERJ, 2022). Após o término do primeiro semestre do ano de 2023, as obras ainda não haviam sido retomadas, nem uma decisão definitiva havia sido aprovada pelo governo.

A estação da Gávea é a única que não ficou pronta dentre as 6 estações que compõem a linha 4, que liga a Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro ao bairro da Barra da Tijuca, que fica na Zona Oeste. Este projeto fazia parte do legado de mobilidade urbana para atender aos Jogos Olímpicos disputados no Rio de Janeiro em 2016 (ALERJ, 2022).

O bairro da obra inacabada tem mais de 20.000 moradores, abriga a universidade PUC e mais de 20 escolas. Foram empregados na obra mais de 900 milhões de reais, até a paralisação em 2015; e em 2017, o buraco para a nova estação na Gávea, foi inundado emergencialmente para conter deslocamentos geológicos, com um prazo de 5 anos para solucionar esta questão; prazo encerrado em 2022 (NEVES, 2023).

A paralisação da obra envolve o surgimento de problemas relacionados ao meio ambiente, com o perigo que pode acarretar o dano a estrutura do entorno do bairro, uma obra de grande magnitude e profundidade; e acontece em um momento da situação fiscal do estado delicada, pois foi necessário fazer um acordo de recuperação fiscal com o governo federal.

O contexto de crise econômica no governo estadual, porque ele se encontra em regime de recuperação fiscal, é caracterizado por restrições, pois de acordo firmado na Lei Complementar Federal nº 159 de 2017, que Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, é vedado a contratação de operações de crédito não previstas no Plano de Recuperação Fiscal, o que reduz a capacidade de investimento em obras do estado.

Em agosto de 2021, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em decisões colegiadas, determinou que o governo do estado do Rio de Janeiro aplique medidas emergenciais, para eliminar riscos com a paralisação da obra na estação do metrô Gávea, indicou ressarcimento aos cofres públicos de mais de 1 bilhão de reais. Elaborou parecer que indicou um dano de aproximadamente 22% sobre o total do custo empregado na obra, o que representava naquele momento, valor atualizado de R\$3,759 bilhões (TCE, 2021).

Existem pressões políticas divergentes na sociedade, a qual aguarda diferentes soluções no âmbito dos transportes, diante de sinalizações apresentadas no exercício político das funções exercidas, ou que serão feitas após as eleições. O governador em entrevista ao jornal o Globo prometeu expandir o metrô da estação Pavuna, que fica na Zona Norte do Rio de Janeiro para Nova Iguaçu, município da Baixada Fluminense (O GLOBO, 2022). E prometeu a retomada das obras na estação do metrô Gávea (O GLOBO, 2023).

## **DESCRIÇÃO DO CASO**

### **Prévia da Deliberação Pública**

Como proposta da atividade docente, é apresentada a história de uma fictícia audiência pública, com fatos que proporcionarão uma dinâmica prática em sala de aula com os alunos. A criação deste instrumento de aprendizagem, com atores diferentes da realidade, concede maior liberdade para análise e discussão entre os alunos no ambiente acadêmico.

A reunião foi marcada no salão nobre da universidade, a qual fica ao lado da aguardada estação do metrô. Esta é uma região que concentra moradores das classes A e B.

A reunião foi promovida pela Secretaria de Obras e Infraestrutura do governo do estado. O objetivo anunciado para a reunião foi propor a participação ampla da sociedade e de grupos interessados no desfecho do caso. Sendo assim, para evidenciar soluções viáveis para o problema.

### **Audiência Pública**

No dia da audiência pública, o auditório estava lotado. O secretário de Obras e Infraestrutura iniciou a reunião com agradecimentos e saudando todos os presentes. Ele estava, claramente, empenhado para melhorar o clima entre a comunidade e seus governantes. Informou que as deliberações seriam discutidas posteriormente e levadas em consideração para futuras decisões. Ele pediu a atenção de todos para ver uma mensagem em vídeo do governador.

No vídeo apresentado no telão do salão nobre da universidade, o governador utilizou uma linguagem popular de comunicação, onde apareceram inicialmente suas visitas ao bairro e um seminário que participou na universidade. Informou que terá uma reunião para deliberar sobre a obra paralisada com o governo federal. A pauta é a situação da obra interrompida e a infraestrutura de transporte urbano do estado.

Nesta reunião o governador indicará uma alternativa, já que o governo federal tem demonstrado disponibilidade em dar nova contribuição financeira para o desfecho do caso, com a possibilidade de novos aportes para obras direcionadas à cidade, pois concentra grande número de moradores do estado.

O governador poderá entregar as seguintes opções: terminar a obra; desistir do empreendimento; usar o recurso em uma nova estação do metrô, em um outro bairro, onde destaca-se um reduto eleitoral do governador; ou usar parte do recurso para um estudo de viabilidade sobre a mobilidade da região metropolitana.

Presente no auditório, o primeiro representante da sociedade a falar foi o engenheiro responsável pelo consórcio da obra paralisada. Ele defendeu toda a conduta utilizada anteriormente, afirmou que o material usado atendia aos requisitos mínimos necessários, que toda obra orçada foi condizente com aquilo executado. Indicou a retomada imediata da obra até a entrega da estação do metrô finalizada.

Em seguida, a presidente da associação de empresários, relatou todos os inconvenientes provenientes da obra e da paralisação dela: barulho; transtornos no trânsito; entulho acumulado; casos de dengue, devido a água parada; medo dos lojistas com os possíveis danos estruturais em prédios próximos, devido laudo de engenheiros independentes que informaram do risco de alagamento e afundamento da região. Ela indicou que havia muita divergência de opiniões de forma geral, tanto entre os empresários como entre os moradores; exigiu uma solução que melhor atendesse a toda a comunidade, por isso, pediu mais estudos sobre a viabilidade da obra e os ganhos econômicos, que a abertura da estação do metrô pode gerar.

Quando a reitora da universidade foi se pronunciar, ela relatou que a universidade poderá expandir seus cursos; além disso, tem a possibilidade de elevar a busca por matrículas

para a sua instituição. Prometeu uma expansão no número de bolsas para estudantes carentes e abertura de novos cursos de graduação. Ela pediu a celeridade do término da obra.

Posteriormente, a representante do grupo de mães e pais da praça, um grupo criado com responsáveis que frequentam a praça ao lado da futura estação de metrô, pois levam seus filhos para brincar, suas crianças ou seus pets. Ela pareceu revoltada com a situação, reclamou que o bairro já possuía visitantes demais de outros bairros, e pediu o aterramento definitivo do que foi feito, e cancelamento da proposta de continuidade da obra.

O Ministério Público foi representado por um servidor que pediu total celeridade no processo de decisão pelos governos competentes, e apresentou um resumo das ações e pedidos de esclarecimentos que foram feitos por seu órgão durante todo o tempo da obra parada, mostrou-se disposto a ajudar, mas não em opinar.

Um estudante do diretório da universidade surpreendeu seus colegas ao indicar o uso do recurso para fazer uma nova estação em outro bairro, devido esta outra localidade ter muito mais moradores que o bairro da obra paralisada; em sua maioria, pessoas que pertencem a classe econômica C e D. Afirmou que naquela localidade, as pessoas geralmente saem cedo de casa para trabalhar, por salários mais baixos, e que por isso, são mais merecedoras de receber uma nova estação de metrô. Por morar neste bairro, conhece a realidade da dificuldade financeira dos seus vizinhos, e acredita que esse é um motivo determinante para receber uma nova estação do metrô.

O último a falar foi um professor da universidade. Ele propôs a reflexão de todos e o empenho para a criação de um grupo de trabalho para analisar os novos documentos e possíveis estudos de viabilidade. Para isso, indicou que levassem em consideração aspectos econômicos, de mobilidade urbana, de infraestrutura e aspectos sociais.

## **Momento de Análise do Caso**

O Governador juntamente com o secretário de obras do estado e toda equipe da secretaria de Fazenda, têm a missão de decidir o que pretende propor de solução para este impasse. Quando ocorrer a reunião com o governo federal, pretende direcionar uma solução que favoreça o interesse público. Para isso serão analisados todos os relatos da audiência pública, os documentos relacionados a obra paralisada, estudos prévios de instituições reconhecidas no campo acadêmico, e a viabilidade política e econômica.

## **NOTAS DE ENSINO**

### **Objetivos Educacionais**

A atividade proposta promove o desenvolvimento teórico e prático em relação a gestão de problemas complexos que surgem na administração pública. São percebidos diferentes atores que influenciam e afetam a governabilidade, tais como: ministério público, associações empresariais e de moradores, academia, diferentes entes federativos, mídia e redes sociais, dentre outros.

O conceito de atores é caracterizado por grupos, organizações, ou indivíduos que desempenham um papel na arena política, de forma que podem influenciar o rumo de uma política, tanto de forma direta, com o governo; ou indireta, devido sua capacidade de sensibilização junto a outros atores ou a opinião pública (SECCHI, 2010).

O campo de atuação dos grupos de interesse e de pressão está focado nas políticas públicas, sendo este o campo de “luta” pela obtenção de vantagens (FERREIRA, 2023, p. 11).

A decisões públicas que realizam tanto ações como omissões, são consideradas políticas públicas; elas ocorrem de forma preventiva ou corretiva, para manter ou modificar uma realidade, por meio de estratégias de atuação e alocação de recursos necessários para atingir os objetivos determinados (SARAIVA, 2006, p. 29).

Para existir uma legitimidade nas diferentes possibilidades de aplicar uma política pública, é aguardado que tanto gestor como o formulador da política, façam uma análise para encontrar os fundamentos que intervenham na execução da proposta, façam uma expansão ou uma reformulação; desde que cada alternativa leve em consideração os custos para a sociedade (COUTO, 2020).

A análise que uma possível convergência entre o problema identificado da obra paralisada da estação do metrô, com o evento político e propositivo para deliberar sobre as alternativas, com alguma proposta em si de maior potencial resolutivo, após a avaliação da atividade, tem o potencial de criar uma janela de oportunidade, quando há a união dessas três vertentes: problema, política pública e ocorrência política (KINGDON, 1984).

Essa proposta de intervenção pedagógica contempla a possibilidade de tratar soluções de problemas reais que acontecem ao decorrer dos governos, como paralisação de obras; elevação dos custos previstos em obras de infraestrutura; disputa por diferentes grupos atentos a situação, pela proposta que melhor atenda seus interesses pessoais ou da classe que pertencem; decisão por diferentes perspectivas.

As políticas de infraestrutura são críticas para o desempenho de um país, o que exige que a gestão tenha capacidade de realizar as obras com o mínimo de desperdício de recursos e de tempo; com a democracia promovendo a transparência e o controle das ações governamentais, dispondo da inclusão de mais atores no processo decisório (GOMIDE; PEREIRA, 2018).

## **Fontes de Dados**

Esse caso é inspirado na paralisação da obra na estação Gávea da linha 4 do metrô do Rio de Janeiro. Foi desenvolvido para a audiência pública hipotética estimular um debate construtivo em aula. Desta forma, o foco para a proposta de ensino deve estar na elaboração do exercício proposto e no debate de ideias e soluções.

## **Público-alvo**

Há indicação no uso deste caso para ensino em disciplinas de graduação e pós-graduação, com a discussão e elaboração de soluções relacionadas às políticas públicas, que contribuam para desenvolver soluções de gestão atreladas a aspectos técnicos e políticos, tais como: Gestão Aplicada ao Setor Público; Políticas Públicas; Gestão Pública e Contemporânea; Elaboração e Gestão de Projetos Públicos. Os cursos de graduação e pós-graduação vistos como potenciais aplicadores deste caso são: Administração Pública e Governo; Gestão de Políticas Públicas; Desenvolvimento Regional e Territorial; Planejamento Urbano e Regional.

## **PLANO DE ENSINO**

### **Preparação**

Os alunos devem ter tido em aula prévia a abordagem dos conceitos destacados nos objetivos educacionais: sobre o conceito de políticas públicas; atuação dos atores sociais e grupos de interesse; razões de um problema seja alvo de uma intervenção. Esses artigos devem ser indicados para leitura com antecedência.

A aula sobre formação da agenda de políticas públicas deve ter sido dada anteriormente ao caso, quando deve ser discutida como o problema público é percebido, as diferenças entre a agenda política e a agenda formal, além da influência de diferentes forças para garantir problemas na agenda governamental.

As referências bibliográficas para esses assuntos são as mesmas destacadas nos objetivos educacionais, e indicadas ao final deste caso para ensino.

Estas indicações valem para qualquer nível educacional. No entanto, para a dinâmica em sala de aula, é indicada duas possibilidades de direcionamento diferentes: uma para estudantes de Pós-graduação e outra para alunos da graduação.

### **Aplicação do Caso em Pós-Graduação**

É indicado enviar com antecedência de duas semanas o caso, dividir a turma em 4 grupos para deliberar sobre diferentes alternativas para o dilema: o favorável ao término da obra; o favorável ao cancelamento do projeto em definitivo, com aterramento do buraco, para não gerar abalo estrutural na região futuramente; um grupo defenderá o uso de verbas redirecionadas para uma estação em outra localidade; um outro defenderá uma atuação conjunta e colaborativa entre diferentes atores, para reavaliar as possíveis soluções, contratando simultaneamente uma auditoria e consultoria independente.

No dia da aula, o docente relembra o caso, contextualiza a relação do caso com conceitos aprendidos na disciplina e instrui os grupos em apresentar respeitando o prazo indicado, por aproximadamente 15 minutos.

Cada grupo em aula deverá apresentar os pontos relevantes que indicam a sua alternativa como a viável para ser escolhida; demonstrar as estratégias de convencimento dos atores envolvidos; destacar os possíveis riscos e ações para mitigá-los; descrever as etapas necessárias para viabilidade da alternativa. Deve ser atribuído 25 minutos para cada grupo apresentar.

O professor/mediador poderá convidar ex-alunos ou outros docentes para compor uma mesa de avaliação das propostas. Estes avaliadores poderão fazer questionamentos aos diferentes propositores e indicação ao final, de críticas e destaques sobre cada grupo que se apresentou, por aproximadamente 10 minutos, após cada grupo se apresentar.

Após a apresentação de toda a turma, o professor/mediador deve estimular uma discussão da turma, para indicar questões relevantes que o caso para ensino proporcionou, que deve durar 15 minutos.

O professor dará suporte aos conceitos teóricos e ficará neutro quanto a opinar nas soluções durante a atividade. Após seu término, fará uma recapitulação de tudo que foi discutido, propondo reflexões e direcionamento de solução que promova viabilidade, por cerca de 15 minutos.

Esta atividade pode fazer parte da avaliação da disciplina. Desta forma, os slides, outros recursos audiovisuais, e a capacidade de transmitir os conceitos serão a base para avaliar cada trabalho em grupo.

Para uma avaliação escrita individual posterior a atividade, enviará uma proposta de exercício para ser entregue após 10 dias, contendo um memorando/proposta, que deve ser feito,

considerando o governador como destinatário, onde será apresentada a solução escolhida pelo aluno para o caso da paralisação da obra do metrô, contendo ações necessárias, prazos e riscos envolvidos. O objetivo é apresentar um exercício prático de até 1.200 palavras, com objetividade e pontos de maior relevância, onde a proposta não precisa ser aquela defendida pelo grupo que fez parte durante a aula.

Figura 1: Resumo da Atividade em Pós-graduação

Etapas	Tempo Sugerido
Leitura prévia do caso pelos alunos	2 semanas de antecedência
Formação e preparação dos grupos	2 semanas de antecedência
Em aula, o professor contextualiza e recorda o caso	15 minutos
Apresentação de cada grupo	25 minutos
Destaque feito pelos avaliadores	10 minutos
Discussão com a participação dos alunos	15 minutos
Reflexão e fechamento da atividade	15 minutos
Apresentação da atividade individual para entrega futura	5 minutos

Fonte: Elaboração própria, 2023.

### Aplicação do Caso em Graduação

O caso para ensino pode ser indicado para a leitura da turma com uma semana de antecedência, para os alunos da graduação.

Em aula o professor/mediador inicia a aula com a retomada de conceitos pertinentes à matéria, que permeia o caso para ensino, por cerca de 20 minutos. Em seguida, faz a contextualização do caso, por 10 minutos.

Posteriormente, a construção das ações de cada alternativa deve ser feita em conjunto com toda a turma em aula, onde o professor/mediador tem a possibilidade de estimular a contribuição conjunta e individual, por meio de perguntas e recapitulando conceitos, para as análises terem maior profundidade e relevância. Essa etapa da aula deve ter uma duração de 40 minutos.

O professor fará um fechamento, onde será abordado os aspectos construídos em cada alternativa, as contribuições e maiores dificuldades encontradas na resolução do dilema proposto; por meio de 15 minutos de interlocução com a turma.

Após a aula, o professor deve propor um trabalho avaliativo em dupla, com limite de 2.000 palavras, para ser entregue em 15 dias, com a solicitação de uma análise das ações necessárias que cada alternativa para o dilema da obra paralisada do metrô, teria; bem como, seus riscos e a indicação de comunicação com atores envolvidos, para auxiliar no poder de convencimento.

Figura 2: Resumo da Atividade em Graduação

Etapas	Tempo Sugerido
Leitura prévia do caso pelos alunos	1 semanas de antecedência
Em aula, o professor retoma conceitos da matéria	20 minutos
O professor contextualiza e recorda o caso	10 minutos
Construção coletiva das alternativas do caso	40 minutos
Fechamento da aula	15 minutos
Apresentação da atividade em dupla para entrega futura	10 minutos

Fonte: Elaboração própria, 2023.

## Fechamento do Caso

O caso para ensino proposto confere um aprendizado que alia conceitos relacionados à Administração Pública à prática vivenciada nos conflitos, que ocorrem no exercício da governabilidade.

É esperado um debate de propostas e ideias fundamentadas que explorem o dilema. A análise das alternativas que podem ser viáveis ou que atendam aos interesses que favoreçam a sociedade deve estar contextualizada diante das referências acadêmicas. Isso demonstra que o processo que envolve essa escolha é complexo, por envolver diferentes interesses, necessidades sociais distintas, demandas na infraestrutura urbana e influência política.

## REFERÊNCIAS

- ALERJ. Comissão da ALERJ cobra continuidade das obras da estação de metrô Gávea. **Publicações**. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/53792?AspxAutoDetectCookieSupport=1#>. Acesso em: 28 de abril de 2023.
- COUTO, Leandro Freitas. Análise Ex-Ante de Políticas Públicas: uma abordagem prática. 2020.
- EMERSON, Kirk; NABATCHI, Tina; BALOGH, Stephen. An integrative framework for collaborative governance. **Journal of public administration research and theory**, v. 22, n. 1, p. 1-29, 2012.
- FERREIRA, Rui Miguel Zeferino. Os grupos de interesse e a sua intervenção nas políticas públicas: regulamentação e supervisão através do estudo do sistema dos Estados Unidos da América. **Cadernos de Direito Actual**, n. 3, p. 9-27, 2015.
- KINGDON, John W.; STANO, Eric. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984.
- GOMIDE, A. DE Á.; PEREIRA, A. K.. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 5, p. 935–955, set. 2018.
- MAGALHÃES, Luiz Ernesto. Estado planeja retomar obras do metrô da Gávea após prazo de validade de inundação ter vencido. **O Globo**, Rio de Janeiro, 04 de jan. 2023. Rio.
- MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, n. 130, p. 42-53, 2014.
- NEVES, Ernesto. Luz no fim do túnel para o metrô na Gávea. *Veja Rio*, 2023. Disponível em: <https://vejario.abril.com.br/cidade/luz-fim-tunel-retomada-metro-gavea/>. Acesso em: 28 de abril de 2023.
- O GLOBO. Castro promete redução de secretarias e início das obras de metrô na Baixada até o fim do ano. **O Globo**, Rio de Janeiro, 03 de out. 2022. Rio.
- RODRIGUES, Eduardo Azeredo. O Princípio do Planejamento nas Licitações e Contratações Públicas. **Revista da EMERJ**, v. 25, n. 1, p. 11-39, 2023.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. Cengage Learning, 2014.
- TCE. Linha 4 do metrô: TCE-RJ emite três acórdãos relativos ao superfaturamento das obras e à continuidade dos trabalhos na Estação Gávea. TCE-RJ, Rio de Janeiro, 25 de ago. 2021. Disponível em: [https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/noticia/tce\\_rj\\_reafirma\\_superfaturamento\\_das\\_obras\\_da\\_linha\\_4\\_do\\_metro](https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/noticia/tce_rj_reafirma_superfaturamento_das_obras_da_linha_4_do_metro). Acesso em: 28 de abril de 2023.
- TORRES, Nilton Ricoy. Planejamento numa sociedade em rede. Práticas de planejamento colaborativo no Brasil. **Cadernos Metrôpole**, v. 11, n. 22, p. 571-591, 2009.