

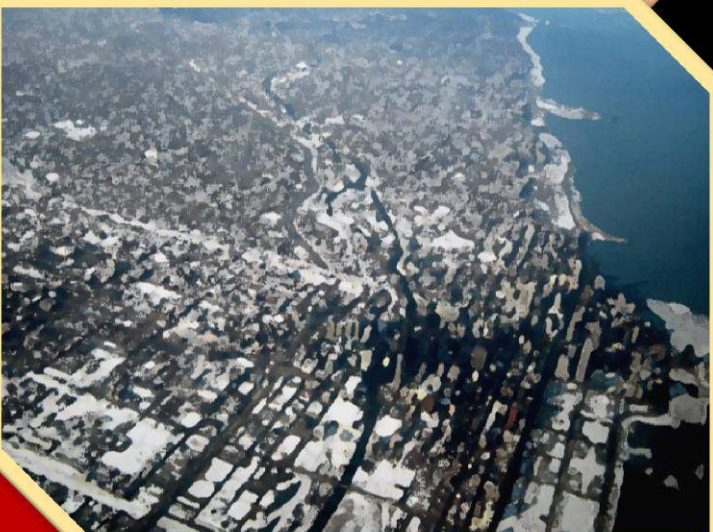
GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL



Transporte Público



Saneamento Ambiental



Zoneamento Urbano

Relatório de Pesquisa 1.2

Análise Comparativa das Funções Públicas de Interesse Comum

Região Metropolitana de Recife



Plataforma IPEA de Pesquisa em Rede

PROJETO: GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL

RELATÓRIO

Componente I

Subcomponente I.II

Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil

- **Análise Comparativa das Funções Públicas de Interesse Comum**

INSTITUIÇÃO: Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ)

Coordenação Nacional da Rede IPEA

Marco Aurélio Costa - IPEA

Coordenação Nacional do Projeto

Marco Aurélio Costa - IPEA

Relatório de Pesquisa

Coordenadora Estadual do Projeto

Cátia Wanderley Lubambo – FUNDAJ

Equipe Estadual

Suely Jucá Maciel – Bolsista IPEA

Ítalo Francis – FUNDAJ

Marieta Baltar – FUNDAJ

Formatação e Capa

Renan Amabile Boscariol – Bolsista IPEA

**Plataforma IPEA de Pesquisa em Rede
PROJETO: GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL**

REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

Relatório Final

COMPONENTE I - SUBCOMPONENTE 1.2. ANÁLISE DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM – FPIC.

Equipe Responsável:

Cátia Wanderley Lubambo (Coordenação Estadual - FUNDAJ)

Suely Jucá Maciel (Assistente de Pesquisa III IPEA)

Ítalo Francis (Auxiliar de Pesquisa FUNDAJ)

Marieta Baltar (Estatística)

Novembro 2013

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	03
1. CARACTERIZAÇÃO DA DINÂMICA METROPOLITANA	04
1.1. Aspectos populacionais e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	04
1.2. Aspectos econômicos	07
1.3. Fluxos socioeconômicos e culturais	10
2. ANÁLISE DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM SELECIONADAS: ATORES PÚBLICOS E PRIVADOS	11
2.1. Uso do Solo	19
2.1.1 Histórico e Caracterização da Gestão da FPIC	19
2.1.2 Estrutura institucional e normativa	22
2.1.3 Instrumentos de planejamento e gestão	27
2.1.4 Projetos de investimento e recursos para o financiamento	30
2.1.5 Análise da Governança para FPIC Uso do Solo na RMR	33
2.2. Saneamento Ambiental	38
2.2.1 Histórico e Caracterização da Gestão da FPIC	39
2.2.2 Estrutura institucional e normativa	41
2.2.3 Instrumentos de planejamento e gestão	44
2.2.4 Análise da Governança para FPIC Saneamento na RMR	50
2.3. Transporte	52
2.3.1 Arranjo institucional da gestão e da Governança Metropolitana	52
2.3.2 Indicadores de Mobilidade da População	56
2.3.3 Análise da dinâmica socioeconômica e suas interfaces com o transporte	62
2.3.4 Governança do transporte metropolitano: a questão do transporte e da expansão da infraestrutura urbana	64
2.3.5 Análise da Governança para FPIC Transporte na RMR	70
3. A GOVERNANÇA METROPOLITANA NA BERLINDA: A INTEGRAÇÃO DA GESTÃO DAS FPIC	77

REFERÊNCIAS	82
ANEXO I – Resumo das Entrevistas	84
ANEXO II – Resumos de Dissertação e Tese	89

APRESENTAÇÃO

A segunda oficina de trabalho do projeto Governança Metropolitana no Brasil, realizada na sede do IPEA, em Brasília, entre os dias 22 e 23 de abril de 2013, teve como um dos objetivos a apresentação dos resultados preliminares do Subcomponente 1.2. e a proposta dos elementos para a análise comparada das Funções Públicas de Interesse Comum. Resultados da oficina orientaram os encaminhamentos para elaboração do Relatório Preliminar que acrescidos da análise da coordenação e o prosseguimento da pesquisa, inclusive com a realização de entrevistas, complementam este atual Relatório. Assim, apresenta-se o presente Relatório Final, com os resultados deste momento da pesquisa para ser analisado, servindo como base à elaboração do Volume II da publicação IPEA - “40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil”.

A análise empreendida sobre a governança metropolitana na Região Metropolitana do Recife, realizada no Relatório 1.1 – Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana resultou no delineamento de um quadro repleto e intenso de novas potencialidades e de entraves na gestão metropolitana que neste relatório detalhada-se a partir das Funções Públicas de Interesse Comum. Focalizam-se as consequências do atual dinamismo econômico do Estado de Pernambuco sobre as FPICs e a concentração de investimentos em torno do Grande Recife, sugerindo a retomada do debate metropolitano e da construção de uma agenda comum e integrada.

Como constatado no Relatório 1.1, há uma multiplicidade de novos arranjos setorializados e de abrangência intermunicipal, sem a necessária articulação metropolitana. De todo modo, as análises que partem de setores específicos constituem um primeiro passo e podem somar subsídios para propostas de articulação mais consequentes para a cidade metropolitana.

1. CARACTERIZAÇÃO DA DINÂMICA METROPOLITANA

1.1. ASPECTOS POPULACIONAIS E O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL

A Região Metropolitana do Recife (RMR) tem população de 3,69 milhões de pessoas (IBGE 2010) que vivem nos 14 municípios que a compõe: Araçoiaba, Igarassu, Itapissuma, Ilha de Itamaracá, Abreu e Lima, Paulista, Olinda, Camaragibe, Recife, Jaboatão dos Guararapes, São Lourenço da Mata, Moreno, Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca. A taxa de crescimento da população residente no período de 2000/2010 foi de 1,01 ano a ano, enquanto Pernambuco teve taxa de 1.06. A tabela 01 abaixo apresenta a taxa anual de crescimento da população residente nos períodos de 1991/2000/2010. As maiores taxas estão em Itamaracá, Ipojuca, seguidos de Igarassu e as menores taxas são apresentadas em Olinda, Abreu e Lima e Recife.

TABELA 1: Taxa de Crescimento da População Residente, segundo os Municípios Metropolitanos, períodos (1991/ 2002/2012).

Municípios	População				
	1991	2000	2010	Taxa Anual de Crescimento(2) (%aa)	
				1991-2000	2000-2010
Abreu e Lima	77.035	89.039	94.429	1,62	0,59
Araçoiaba	11.330	15.108	18.156	3,25	1,85
Cabo de Santo Agostinho	127.036	152.977	185.025	2,09	1,92
Camaragibe	99.407	128.702	144.466	2,91	1,16
Igarassu(1)	68.507	82.277	102.021	2,06	2,17
Ilha de Itamaracá	11.606	15.858	21.884	3,53	3,27
Ipojuca	45.424	59.281	80.637	3,00	3,12
Itapissuma	16.408	20.116	23.769	2,29	1,68
Jaboatão dos Guararapes	487.119	581.556	644.620	1,99	1,03
Moreno	39.132	49.205	56.696	2,58	1,43
Olinda	341.394	367.902	377.779	0,83	0,27
Paulista	211.491	262.237	300.466	2,42	1,37
Recife	1.298.229	1.422.905	1.537.704	1,02	0,78
São Lourenço da Mata	85.861	90.402	102.895	0,57	1,30
RMR	2.919.979	3.337.565	3.690.547	1,50	1,01
PERNAMBUCO	7.127.855	7.918.344	8.796.448	1,18	1,06

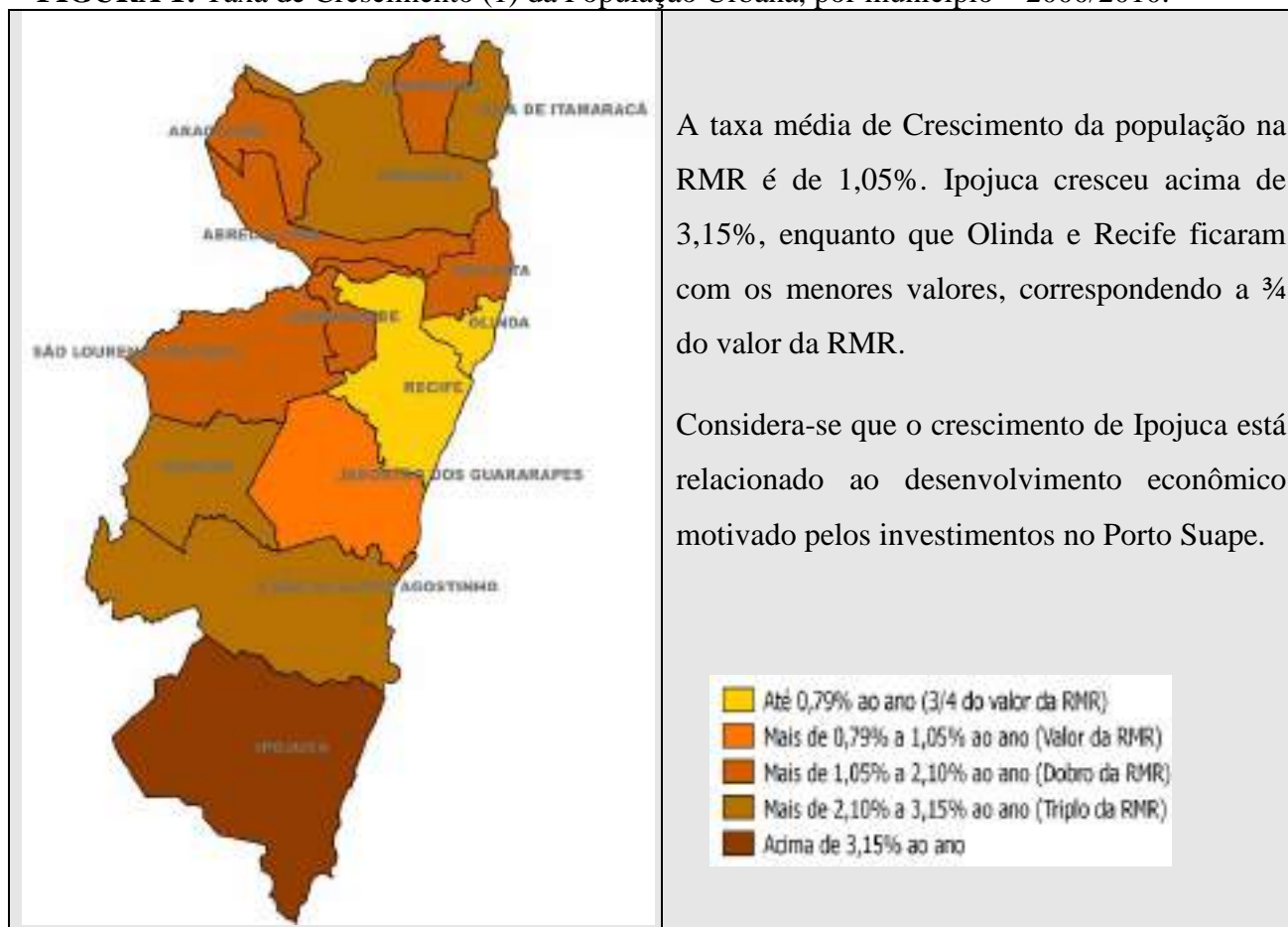
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1991,2000,2010.

(1) Em 1991, foi subtraída da população de Igarassu o contingente populacional que passou a integrar o município de Araçoiaba

(2) Taxa geométrica de crescimento

Figura 1: Taxa de Crescimento (1) da População Urbana, por município – 2000/2010

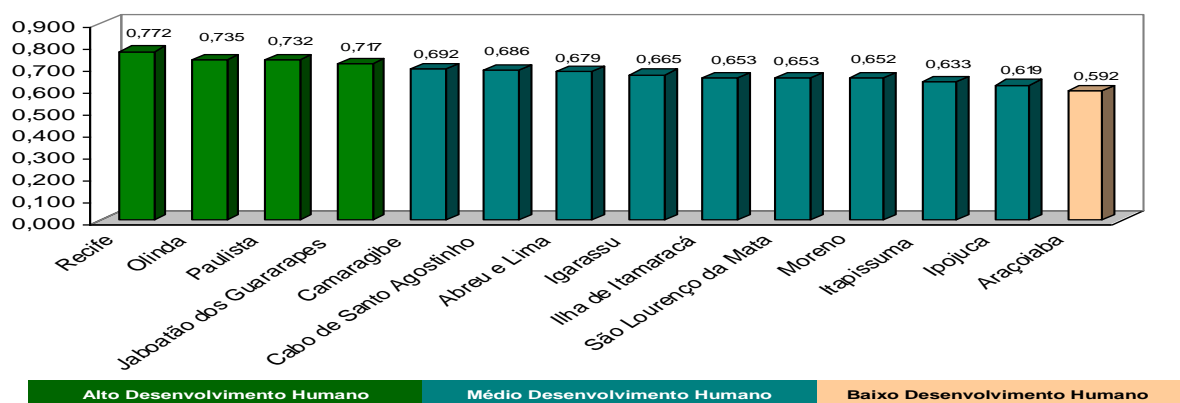
FIGURA 1: Taxa de Crescimento (1) da População Urbana, por município – 2000/2010.



(1) Refere-se à Taxa Geométrica de Crescimento (% ao ano)
Fonte: IBGE (2010)

O Atlas Brasil 2013, trabalho realizado numa parceria entre IPEA, PNUD e Fundação João Pinheiro (FJP), apresenta o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, o IDHM (2010). A partir destes dados, o gráfico abaixo compara o desempenho dos municípios da Região Metropolitana do Recife, no que se refere ao Índice de Desenvolvimento Humano.

GRÁFICO 1: IDHM dos municípios da Região Metropolitana do Recife – 2010.



Fonte: PNUD – Atlas do Desenvolvimento Humano Municipal, 2013.

Dos 14 municípios da RMR, quatro estão na faixa considerada de alto desenvolvimento humano, nove apresentam médio desenvolvimento e apenas um está no segmento de baixo desenvolvimento humano.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) mudou a metodologia do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) 2013 em relação aos divulgados anteriormente, com os dados dos censos de 1991 e 2000. Segundo PNUD, a componente “educação” do índice se tornou mais rigoroso ao exigir mais escolaridade para que um município tenha IDH maior. Para o IDHM 2013, o acesso ao conhecimento de cada município foi medido pela composição de dois subindicadores com pesos diferentes: escolaridade da população adulta (com peso 1) e fluxo escolar da população jovem (com peso 2). A escolaridade da população adulta foi medida pelo percentual de pessoas com 18 anos ou mais de idade com fundamental. Já o fluxo escolar dos jovens foi medido pela média aritmética do percentual de crianças entre cinco e seis anos frequentando a escola, do percentual de jovens entre 15 e 17 anos com ensino fundamental completo e do percentual de jovens entre 18 e 20 anos com ensino médio completo. O IDHM Educação é obtido pela média geométrica desses dois componentes.

Na metodologia anterior, a componente educação do IDH era medida por outros dois subindicadores com pesos diferentes: taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos de idade, com peso 2, e a taxa bruta da frequência à escola, com peso um. Devido à mudança de metodologia no cálculo do indicador “educação”, o PNUD considera errado comparar o

IDHM 2013 com os índices divulgados anteriormente. No entanto, os índices para 1991 e 2000, foram recalculados com base na nova metodologia.

A tabela abaixo apresenta os valores para 2010 e os IDHs de 1991 e 2000, recalculados pela nova metodologia.

TABELA 2: Evolução do IDH e Componentes nos Municípios da RMR – 2000/2010.

Município	IDH		IDH Educação		IDH Longevidade		IDH Renda	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Abreu e Lima	0,561	0,679	0,442	0,632	0,714	0,791	0,560	0,625
Araçoiaba	0,429	0,592	0,242	0,498	0,692	0,765	0,473	0,544
Cabo de Santo Agostinho	0,547	0,686	0,394	0,609	0,734	0,812	0,566	0,654
Camaragibe	0,582	0,692	0,427	0,628	0,761	0,805	0,606	0,656
Igarassu	0,536	0,665	0,388	0,606	0,714	0,781	0,555	0,622
Ilha de Itamaracá	0,569	0,653	0,410	0,548	0,761	0,809	0,590	0,627
Ipojuca	0,457	0,619	0,256	0,499	0,712	0,774	0,523	0,613
Itapissuma	0,507	0,633	0,337	0,564	0,714	0,764	0,543	0,589
Jaboatão dos Guararapes	0,625	0,717	0,467	0,642	0,797	0,830	0,656	0,692
Moreno	0,511	0,652	0,360	0,564	0,714	0,805	0,519	0,610
Olinda	0,648	0,735	0,516	0,675	0,789	0,836	0,669	0,704
Paulista	0,648	0,732	0,533	0,703	0,797	0,830	0,641	0,673
Recife	0,660	0,772	0,538	0,698	0,727	0,825	0,736	0,798
São Lourenço da Mata	0,530	0,653	0,379	0,571	0,712	0,793	0,553	0,614

Fonte: IPEA / PNUD - Atlas do Desenvolvimento Humano 2013.

Como pode ser visto na tabela, a longevidade é o componente do desenvolvimento humano que tem maior valor nos municípios da RMR, seguido pela Renda e Educação. O IDHM Educação é o que apresenta na maioria o menor valor. Porém, Paulista e Abreu e Lima tem melhor indicador de Educação em comparação à Renda.

1.2. ASPECTOS ECONÔMICOS

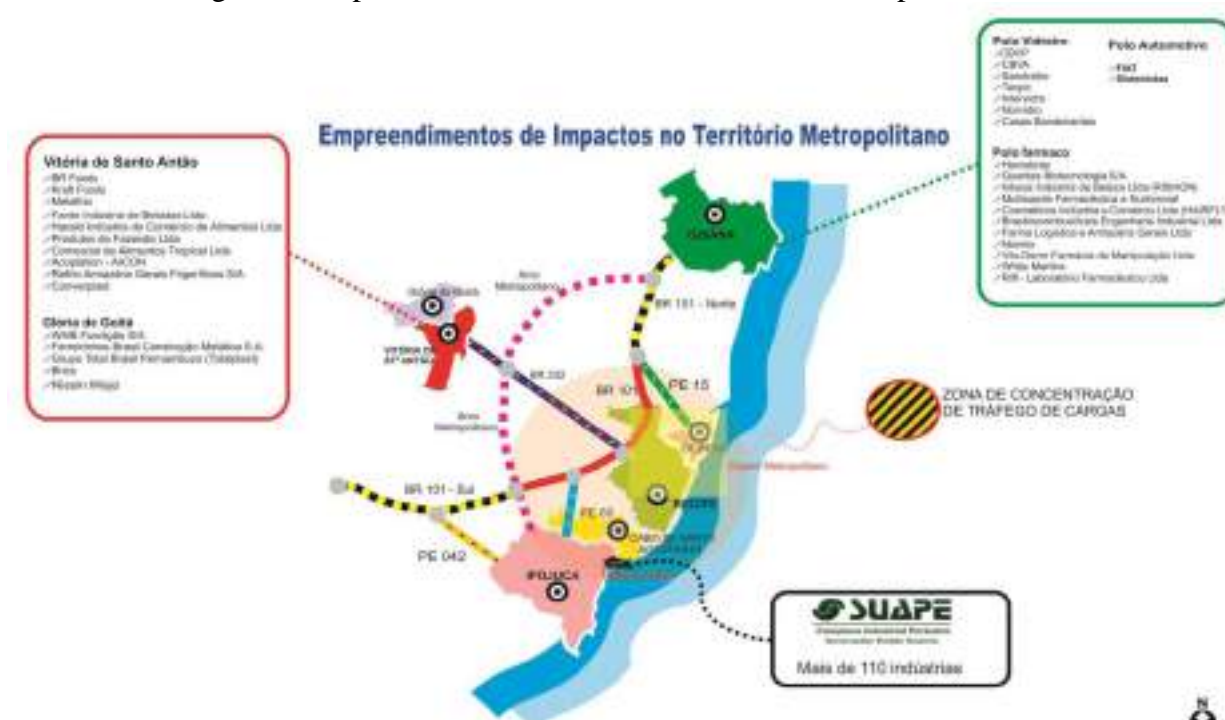
Na perspectiva de detalhar o argumento sobre o dinamismo econômico, afirma-se que a Região Metropolitana do Recife aproveita o expressivo crescimento econômico que vem acontecendo no Nordeste do Brasil. De acordo com dados do Banco do Nordeste - BNB (BNB, 2012) a economia da região vem crescendo mais do que a brasileira. Enquanto em 2002 o PIB per capita nordestino representava apenas 46,2% da média nacional, em 2011 ele

deve ter atingido 49,3%, segundo estimativas da Datamétrica (BARROS, 2012). Apesar desse aumento pequeno na participação, o PIB per capita da Região cresceu 35,43% entre esses dois anos, enquanto o brasileiro cresceu apenas 26,75%. Conforme projeções do BNB, em 2012 as economias brasileira e nordestina apresentariam expansão de 4,57% e 5,04%, respectivamente (BNB, 2012).

Nesse contexto, o Estado de Pernambuco possui papel de destaque. De acordo com informações da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - CONDEPE/FIDEM (2011), o PIB do estado obteve crescimento de 5,7% no primeiro semestre de 2011, enquanto que o Brasil registrou 3,6%, na comparação com o mesmo semestre do ano anterior. A expansão da economia pernambucana foi influenciada, sobretudo, pelo desempenho do setor industrial, em especial a atividade da construção civil, seguido da indústria de transformação. Neste cenário, a capital Recife começa a perder peso na RMR, tanto em relação ao PIB (queda de 6,9 pontos percentuais da participação metropolitana de 2000 a 2009) quanto em a relação a sua população. Neste sentido os demais municípios começam a ter um novo papel neste arranjo metropolitano. Os que aumentaram sua participação no período de 2000 para 2010 foram Ipojuca (de 7,81 para 13,87), Jaboatão dos Guararapes (12,27 para 13,84), Cabo (7,00 para 7,49), Igarassu (1,86 para 2,07).

O Estado de Pernambuco atualmente atravessa um momento único em seu histórico de desenvolvimento. Contudo, é na Região Metropolitana de Recife (RMR), que vem se apresentando dinamicidade econômica mais expressiva e crescente. Esse crescimento tende a aumentar, devido aos diversos empreendimentos em fase de consolidação, expansão ou em implantação na Região, atrelados e complementares ao Complexo Industrial Portuário de Suape situado nos municípios do Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca, litoral sul do estado. O Complexo Suape atualmente possui 100 empresas em operação, responsáveis por mais de 25 mil empregos diretos e outras 50 empresas em fase de implantação (SUAPE, 2012). A área possui infra-estrutura para atender às indústrias petroquímica, de gás, offshore e naval, além de estaleiros e refinaria de petróleo.

FIGURA 2: Região Metropolitana do Recife - Novo Contexto Metropolitano.



Fonte: Seminário Desafios Metropolitanos – Palestra Felipe Chaves, Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico em 03 de Outubro de 2013.

A implantação da agenda estratégica de desenvolvimento na região metropolitana, atrelada ao Complexo Portuário de Suape, foi montada com base na oferta de competências e expertise reconhecidas no âmbito das universidades nacionais, além da interação com organismos regionais: o convênio firmado em 2006 entre a UFPE (FADE) e a Petrobras, para a elaboração do projeto ambiental para a implantação da Refinaria Abreu e Lima S.A. (ASCOM, 2006); o Fórum Suape Global, formado por representantes das universidades públicas pernambucanas e empresas, em cuja primeira reunião, em 2009, conveniu-se a elaboração de um Planejamento Estratégico do Conselho Consultivo do Suape Global (ASCOM, 2009) e o Fórum UFPetro, com edições em 2011 e 2012, reunindo palestras e debates sobre a indústria do petróleo que vem se formando no estado (ASCOM, 2012).

Atualmente, o processo de expansão da mancha urbana da RMR está sendo conduzido por três grandes movimentos que se completam: a expansão do núcleo

central, a irradiação pelos eixos de ligação entre litoral e o oeste (BR232, BR408 e Cidade da Copa com a Arena Pernambuco); a expansão para o litoral sul (Complexo Portuário de Suape) e a ocupação industrial do litoral norte (Goiana/Pólo Farmacoquímico e Fiat). Este dinamismo está motivando a construção de novos bairros/cidades nos municípios metropolitanos e em Goiana (Mata Norte), formando, assim, uma nova coroa urbana no entorno do núcleo expandido central.

1.3. FLUXOS SOCIOECONÔMICOS E CULTURAIS

Efetivamente a RMR se amplia como um “aglomerado urbano”, onde se aglutinam segmentos importantes do poder econômico, uma grande população de trabalhadores, residentes e não-residentes, todos consumidores e portadores de mercadorias, em circuitos e fluxos desmedidos de mobilidade urbana. Constitui, efetivamente, um pólo territorial em expansão em escala local, regional e nacional. A dinâmica metropolitana da Região Metropolitana do Recife tem se refletido, sobretudo, no processo de integração dos municípios periféricos à mancha urbana de forma intensa (do nível médio para o alto e para o muito alto) e acelerada (num espaço de tempo menor que uma década). Assiste-se hoje, conforme já mencionado, à integração espontânea de municípios como Goiana e Vitória de Santo Antão, já atuantes na dinâmica da microrregião, embora ainda não se constituam como municípios metropolitanos pela legislação estadual.

O Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES no estudo: Tipologia dos Deslocamentos Pendulares para Trabalho e/ou Estudo – Brasil 2010 – classifica os municípios de Jaboatão, Olinda, Paulista na tipologia grande evasor e de grande receptor o município do Recife (ver mapa e detalhamento páginas de 57-59).

Os impactos que estão por vir caminham em paralelo às perspectivas de manutenção deste dinamismo para Pernambuco, que são as melhores, pois nos próximos três anos novas unidades produtivas ainda vão entrar em operação na RMR. São prementes, pois, são demandas por políticas de desenvolvimento que ultrapassam os limites municipais e necessitam integrar regionalmente o planejamento, a provisão de serviços públicos e a dotação dos equipamentos urbanos e da infra-estrutura urbanística. Mas como têm sido

enfrentados todos esses impactos no cenário da governança metropolitana atual? E quais são os novos desafios políticos e institucionais colocados pelos problemas esperados para a futura governança?

2. ANÁLISE DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM SELECIONADAS: ATORES GESTORES PÚBLICOS E PRIVADOS

A Gestão das Funções Públicas de Interesse Comum da Região Metropolitana do Recife, selecionadas para este estudo, tem sido conduzida de modo compartilhado pelo poder público estadual e municipal. Destacam-se no quadro abaixo, as Funções Públicas de Interesse Comum selecionadas, as atividades envolvidas e as respectivas agências de competência.

QUADRO 1: Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) selecionadas e Gestor Público.

FPIC	Atividade	Gestor Estadual	Gestor Municipal
Uso do Solo	Parcelamento	Agencia CONDEPE/FIDEM	Prefeitura Municipal
	Controle Urbano		Prefeitura Municipal
	Gestão Ambiental	Agencia Estadual de Meio Ambiente - CPRH	Prefeitura Municipal
	Habitação (PAC)	Secretaria das Cidades - CEHAB	Prefeitura Municipal
Saneamento	Esgoto	Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos - Compesa ¹	Prefeitura Municipal
	Água	Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos - Compesa	
	Resíduos Sólidos	Secretaria das Cidades	Prefeitura Municipal
Transporte	Sistema Estrutural Integrado EMTU/SEI	Secretaria das Cidades Consórcio Grande Recife	Prefeitura Municipal Sistema Complementar
	Metro/Trens	CBTU – Superintendência de Trens Urbanos ²	

Fonte: Elaboração para a Pesquisa - IPEA/FUNDAJ

As agências que integram a gestão metropolitana e estão relacionadas às FPIC selecionadas e registradas no quadro acima, integram o corpo administrativo do Governo de Pernambuco que no seu total é formado por 28 Secretarias:

¹ PPP do Saneamento – Gestão Compesa

² [Sociedade de economia mista](#), subsidiária da [Rede Ferroviária Federal](#) (RFFSA) Empresa de Transporte de Passageiros CBTU – Companhia Brasileira de Trens Urbanos, integrada ao METROREC

(1) Secretaria das Cidades que tem por atribuição planejar, acompanhar e desenvolver ações que visem ao desenvolvimento urbano e execução das políticas do Governo do Estado relativas às atividades de habitação; promover a implementação das diretrizes, condições e normas gerais relativas ao Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife; exercer o planejamento, a engenharia e a fiscalização do tráfego urbano em todo o Estado. Órgão Vinculado: Companhia Estadual de Habitação e Obras – CEHAB; A Secretaria tem por atribuição coordenar a formulação e a execução das políticas do Governo relativas às atividades relativas ao transporte público de passageiros e ao Grande Recife Consórcio de Transportes que é a primeira experiência de consórcio no setor de transporte de passageiros em todo o País e tem entre suas principais missões contratar os serviços de transportes através de licitações públicas; planejar e gerir o STTP/RMR assegurando a qualidade e a universalidade dos serviços; fiscalizar e atualizar os contratos de concessão e, também, regulamentar as atividades concedidas; A Secretaria das Cidades através Companhia Estadual de Habitação – CEHAB é o órgão promotor da política habitacional do Estado e implanta o Programa Minha Casa Minha Vida.

(2) Secretaria de Planejamento e Gestão que tem como atribuição planejar, desenvolver e acompanhar ações que visem ao desenvolvimento territorial, econômico e social do Estado de Pernambuco, bem como coordenar o processo de planejamento governamental, inclusive o plano plurianual. Coordenar a descentralização das ações governamentais; coordenar o planejamento regional e metropolitano; normatizar os procedimentos relativos ao processo de elaboração, execução e acompanhamento da legislação orçamentária do Estado; coordenar o processo de elaboração das diretrizes orçamentárias e os orçamentos estaduais. O Sistema Gestor Metropolitano está vinculado diretamente a esta Secretaria, cujo secretário é seu presidente. Órgão Vinculado: Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco – Agencia Condepe/Fidem que tem o papel de Secretariar o Conderm.

(3) Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade que tem como função coordenar a formulação, execução, avaliação e atualização da Política Estadual de Meio Ambiente; Órgão Vinculado: Agência Estadual de Meio Ambiente - CPRH é o órgão responsável pela execução da política estadual de meio ambiente e de recursos hídricos, e tem como missão exercer a função de órgão ambiental, com atuação na proteção, conservação e pesquisa aplicada às atividades do controle ambiental, para o aproveitamento dos recursos naturais do Estado. A CPRH foi criada como entidade autárquica especial estadual, dotada de personalidade jurídica

de direito público, com poder de polícia, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

(4) Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos tem como atribuição formular e executar as políticas estaduais de recursos hídricos, saneamento e de energia; coordenar o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de Pernambuco Tem como vinculadas Companhia Pernambucana de Saneamento – Compesa responsável pela gestão da água fornecida a população pernambucana e a estruturação da PPP do Saneamento.

A Agência de Regulação de Pernambuco (Arpe) é uma autarquia especial, vinculada ao Gabinete do Governador que tem por missão regular os serviços públicos delegados pelo Estado, garantindo o equilíbrio das relações entre poder concedente, setores regulados e usuários, assegurando a universalização desses serviços e contribuindo para o desenvolvimento sócio-econômico de Pernambuco. Esta tem o papel de mediar conflitos existentes entre os consumidores, operadores e órgãos gestores.

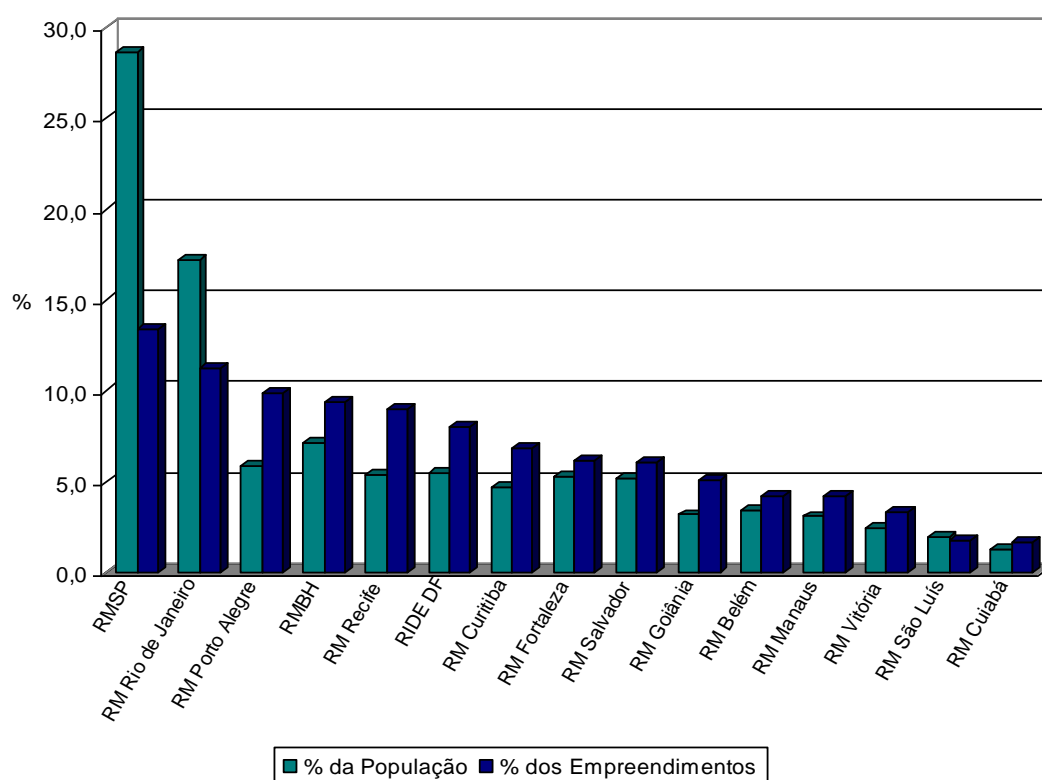
Para fins da análise das FPICs aqui escolhidas, é imprescindível considerar ações públicas das quais se esperam originar efeitos de grande escala. De partida, inclui-se o Governo Federal que através do seu conjunto de ações desempenha importante papel no planejamento e financiamento das Funções Públicas de Interesse Comum das Regiões Metropolitanas do Brasil. Em 2007, foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC visando estimular o crescimento da economia brasileira, através do investimento em obras de infraestrutura. O PAC tem como objetivo dotar empreendimentos na área de habitação, saneamento, transporte, energia e recursos hídricos, entre outros em várias áreas urbanas do país.

A partir do site de dados abertos do Governo Federal³, foi realizada a seleção dos investimentos localizados em municípios pertencentes às 15 Regiões Metropolitanas brasileiras. Esta base de dados constitui a primeira fonte de informações do tipo: latitude/longitude, tipo de empreendimento e valor de investimento, entre outros, sobre a carteira do PAC nos municípios das RMs. A partir dessa listagem inicial, será (foi) possível selecionar os empreendimentos focalizados e coletar mais informações sobre os mesmos junto aos Governos Estaduais e Municipais. Ver Planilha: Empreendimentos de Grande Porte e

³ <http://dados.gov.br/dataset/obras-do-pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento>. Sexto Balanço, de dezembro de 2012, correspondendo ao período (2011/2014).

FPIC selecionadas, apresentadas a seguir nos gráficos 1, 2 e 3. A Região Metropolitana do Recife (RMR) com população (2010) de 3.690.547 recebeu 415 empreendimentos do PAC. Proporcionalmente a sua população, a RMR, como doze das outras RMs recebeu maior número de empreendimentos em termos comparados a RMSP e RMRJ. Não foi possível fazer a análise com os recursos totais regionais porque os dados de muitos dos empreendimentos estão indisponíveis. A seguir apresenta-se tabela com os empreendimentos com investimentos disponíveis e que tem previstos recursos com igual ou maior que 100 milhões de reais.

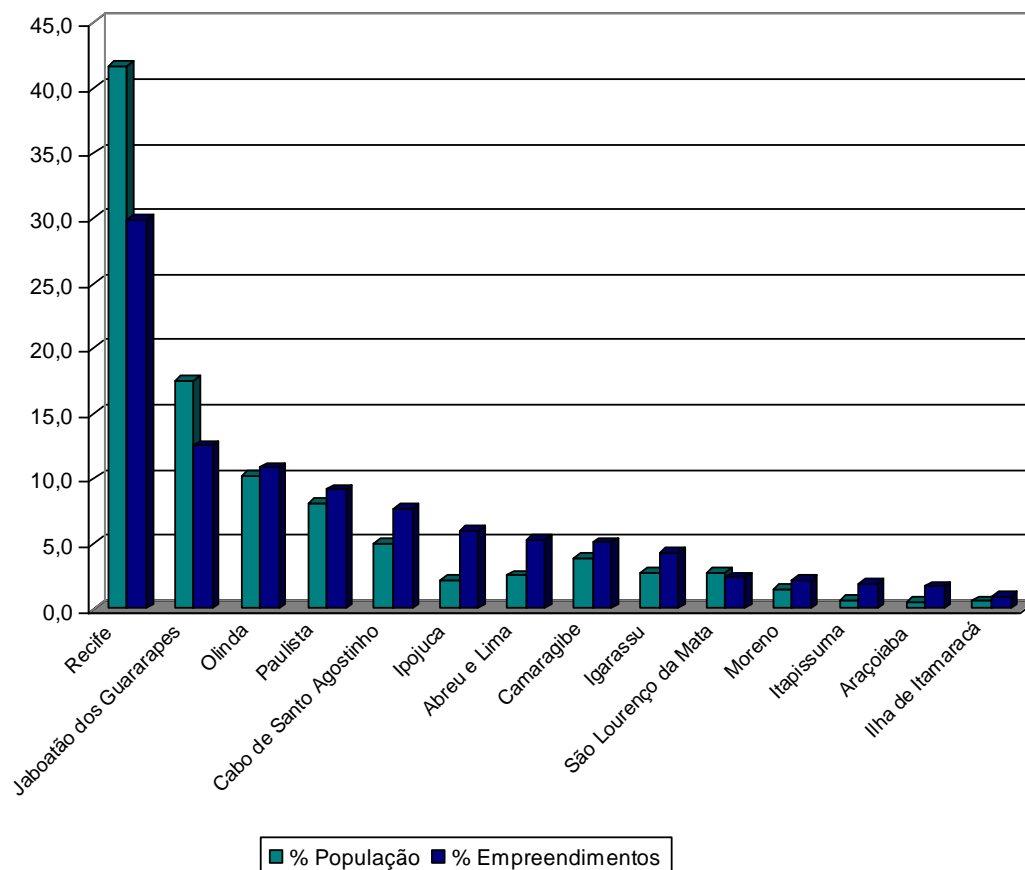
GRÁFICO 2: Participação das Regiões Metropolitanas Brasileiras no Total da População e dos Empreendimentos do PAC.



Fonte: Elaboração Pesquisa - IPEA/FUNDAJ. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/obras-do-pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento>

No gráfico abaixo observa-se que os municípios menores, com menor população, tiveram menor número de obras do PAC. O município do Recife recebeu 124 obras, o maior número, e o município de Itamaracá somente 4 empreendimentos.

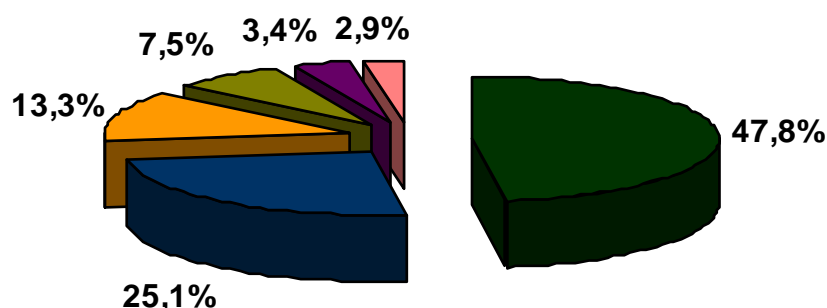
GRÁFICO 3: Participação Percentual dos Municípios da RMR no total da População e dos Empreendimentos do PAC na RMR.



Fonte: Elaboração Pesquisa - IPEA/FUNDAJ. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/obras-do-pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento>

Os 414 empreendimentos da RMR organizados por atividades resultam no seguinte gráfico abaixo. Observa-se que uso do solo representa 47,8% do total com 198 obras. Neste item estão agregadas as obras de urbanização de assentamentos precários, de prevenção de áreas de risco, de quadras esportivas e de praça de esportes e de cultura. A saúde com 25.1% é representada por 100 Unidades Básicas de Saúde. O menor quantitativo de empreendimentos está designado para a Mobilidade. O item energia tem percentual de 3,4% porém contém os maiores investimentos dirigidos às atividades do Porto de Suape.

GRÁFICO 4: Distribuição dos Empreendimentos do PAC, por Função Pública de interesse Comum na RMR – 2011/2014.



■ Uso do Solo ■ Saúde ■ Saneamento ■ Educação ■ Energia ■ Mobilidade

Fonte: Elaboração Pesquisa - IPEA/FUNDAJ. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/obras-do-pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento>

Ao analisar a Tabela abaixo considerando os recursos maiores ou iguais a R\$ 100 milhões, gostaríamos de destacar os seguintes pontos do total dos 43 bilhões apresentados: O município que recebeu mais recursos foi Ipojuca, porém estes recursos foram destinados ao Porto de Suape (energia/petróleo/gás). O menor investimento foi para o município de São Lourenço da Mata. Destaca-se que os recursos destinados à Arena Pernambuco não estão contabilizados na lista apresentada do PAC. Outro ponto que compromete uma análise completa e segura, é o fato de que a maioria dos empreendimentos não tem os recursos discriminados.

O maior recurso foi destinado ao Porto Suape localizado Município de Ipojuca. Do total, 6,27 bilhões de reais foi destinado para a atividade de Petróleo e Gás, 6,58 bilhões de reais para a Petroquímica Suape e 25,86 bilhões na Refinaria Abreu e Lima. Estes recursos são somados a 1,021 bilhões de reais que foram para o município do Cabo de Santo Agostinho para ser utilizado na Usina Termelétrica, localizada também na área portuária de Suape e 324 milhões de reais, na geração de energia elétrica no município de Igarassu, ao norte do Recife.

TABELA 3: Investimentos identificados com recursos do PAC referentes ao 6º balanço - 12/2012, correspondendo ao período (2011/2014), por Municípios da RMR.

Município da RMR	População IBGE 2010	Recurso Total	Investimento p/habitante
Abreu e Lima	94.429	2.922.833,23	30,95
Araçoiaba	18.156	1.828.816,86	100,73

Cabo de Santo Agostinho	185.025	1.120.510.008,27	6.055,99
Camaragibe	144.466	18.189.771,59	125,91
Igarassu	102.021	330.973.086,57	3.244,17
Itamaracá	21.884	2.810.017,81	128,41
Ipojuca	80.637	39.343.029.175,70	487.902,94
Itapissuma	23.769	2.111.840,34	88,85
Jaboatão dos Guararapes	644.620	134.579.128,67	208,77
Moreno	56.696	16.931.719,38	298,64
Olinda	377.779	514.347.267,71	1.361,50
Paulista	300.466	96.689.193,60	321,80
Recife	1.537.704	1.427.989.789,98	928,65
São Lourenço da Mata	102.895	62.385,04	0,61
Total	3.690.547	43.012.975.034,75	11.654,91

Fonte: Elaboração Pesquisa - IPEA/FUNDAJ. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/obras-do-pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento>

Além desses recursos públicos, ainda estão surgindo outras formas de financiamento, tais como as PPP's. Seguindo o atual Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI), no qual as concessões passaram a ser o modelo prioritário de contratação para a atração de investimentos privados em infra-estrutura, em Pernambuco, algumas PPP's estão sendo contratadas na gestão urbana. A primeira parceria implantada foi para a construção do Complexo Viário do Paiva, um novo caminho para o litoral sul. Atualmente, o Governo do Estado conduz um Programa específico para a promoção de parcerias em Pernambuco. O quadro abaixo apresenta as candidaturas de futuras PPP's para atendimento às FPIC na RMR. Constata-se o poder de interferência dos agentes privados, com possibilidades técnicas e financeiras para concorrer aos grandes empreendimentos de escala metropolitana, articulando-se diretamente com o poder federal, estadual e com os municípios.

QUADRO 2: PPP em Pernambuco Relativa às FPIC⁴.

FPIC	Projetos	Objetivo	Situação	Recursos
Mobilidade	Complexo	Construção e Operação da	Em operação pela	R\$ 73

⁴ Fonte: JC, Caderno Economia, página 6, em 03 de fevereiro de 2013.

Uso do Solo	Viário do Paiva	ponte e via de acesso à Reserva do Paiva, um novo acesso ao litoral sul. Permitir a construção de um bairro planejado de alto padrão (habitação, setor de negócios e serviços).	concessionária da Odebrecht com o GRUPO Cornélio Brennand.	milhões
Transporte/Mobilidade	Via Expressa	Concessão de um novo sistema de acesso e vias internas em Suape, integrado a uma nova rodovia de 43 quilômetros rumo a Porto de Galinhas.	Em obras pela concessionária da Odebrecht com a Invepar.	R\$ 450 milhões
Transporte/Mobilidade	Arco Viário	Construir e operar uma Via Expressa de 77 km, novo contorno da Região Metropolitana do Recife.	Consórcio da ODEBRECHT Transport, Invepar e Queiroz Galvão elaboram os projetos e articulam recursos para participar da licitação com mais oportunidades.	R\$ 1,21 bilhão
Transporte/Mobilidade	Sistema Monotrilho Do Grande Recife (RMR)	Construção de um novo tipo de transporte público sobre trilhos.	Estudos entregues ao governo pela Odebrecht Transport.	Não revelado
Transporte/Mobilidade	Rota do Capibaribe e Ramal da Copa 2014	Ligar o norte e o centro do Recife oeste metropolitano através de um prolongamento da atual Avenida Beira Rio, começando no Bairro da Torre.	Em estudos pela Odebrecht Transport	R\$ 490 milhões
Uso do Solo	Arena Multiuso da Copa 2014	Construir e operar a Arena Pernambuco, potencializar uma nova centralidade na RMR (Bairro Planejado).		R\$ 523 milhões
Saneamento	PPP do Saneamento	Elevar de 30% para 90% em 12 anos a coleta de esgoto na área urbana ⁵ da Região Metropolitana do Recife + Goiana.	Realizada a licitação. Ganhadores: Foz do Brasil e Lidermac. Contrato ainda não assinado	R\$ 4,5 bilhões

Fonte: Elaboração para a Pesquisa - IPEA/FUNDAJ

2.1. USO DO SOLO

2.1.1 HISTÓRICO E CARACTERIZAÇÃO DA GESTÃO DA FPIC

⁵ Na PPP do Saneamento é considerada área urbana aquela que tem implantado a canalização de distribuição de água.

A Região Metropolitana do Recife tem sua origem institucional nos anos 70, mas a identificação do fenômeno metropolitano data de vinte anos antes. Ainda que sem a escala e dinâmica de tempos mais recentes, já era evidente uma peculiar inter-relação da capital, com seus municípios vizinhos. Ou seja, a ocorrência da *conurbação* era ainda um episódio localizado e discreto. Atualmente a mancha de urbanização se espraia pelo território de vários municípios de forma contínua em parcela significativa da região, e se irradia de forma linear e fragmentária nas porções mais litorâneas. Mais recentemente, outra coroa metropolitana se forma com a proposta de implantação das novas Cidades/Bairros, urbanizações propostas atraídas pela ampliação do setor industrial e o acesso ao financiamento habitacional.

Porém, os desafios históricos permanecem na pauta atual de prioridades para qualquer esforço de requalificação do espaço metropolitano: redução de desigualdades intra-regionais; melhoria das condições de habitabilidade para a maior parte da população; gestão ambiental focada na sustentabilidade; e desenvolvimento institucional para o planejamento e gestão urbana, em particular no âmbito municipal (Uso do Solo – Metrópole Estratégica, 2002).

A mancha urbana, segundo medição aproximada na cartografia do “Metrópole 2010”, realizada em 2002, chega a 321 Km² – o que representa cerca de 12% do território total da região. A área urbanizada tem sua principal e mais densa concentração no amplo raio de entorno do centro da capital, com pouco mais de dez quilômetros, adentrando os municípios limítrofes. A história desta ocupação é modelada espacialmente por uma complexa inter-relação de fatores condicionantes de ordem ambiental, econômica, e institucional.

No que diz respeito aos fatores ambientais a vasta rede hídrica natural figura como um dos principais elementos indutores da ocupação – não somente no tocante aos rios propriamente, mas, especialmente na presença marcante de mangues e alagados da planície costeira. Fator igualmente evidente é a linha de demarcação do limite das áreas de planície ou de baixas declividades – esboçado na figura a seguir, como uma linha vermelha que representa a passagem para cotas superiores a 40 metros do nível do mar. A ocupação na região mais plana não somente representa a maior extensão, mas também a maior concentração de valor imobiliário e disponibilidade de equipamentos, serviços e infra-estrutura urbana. Os elementos ambientais metropolitanos, ao longo dos anos, sofreram agressões do processo de

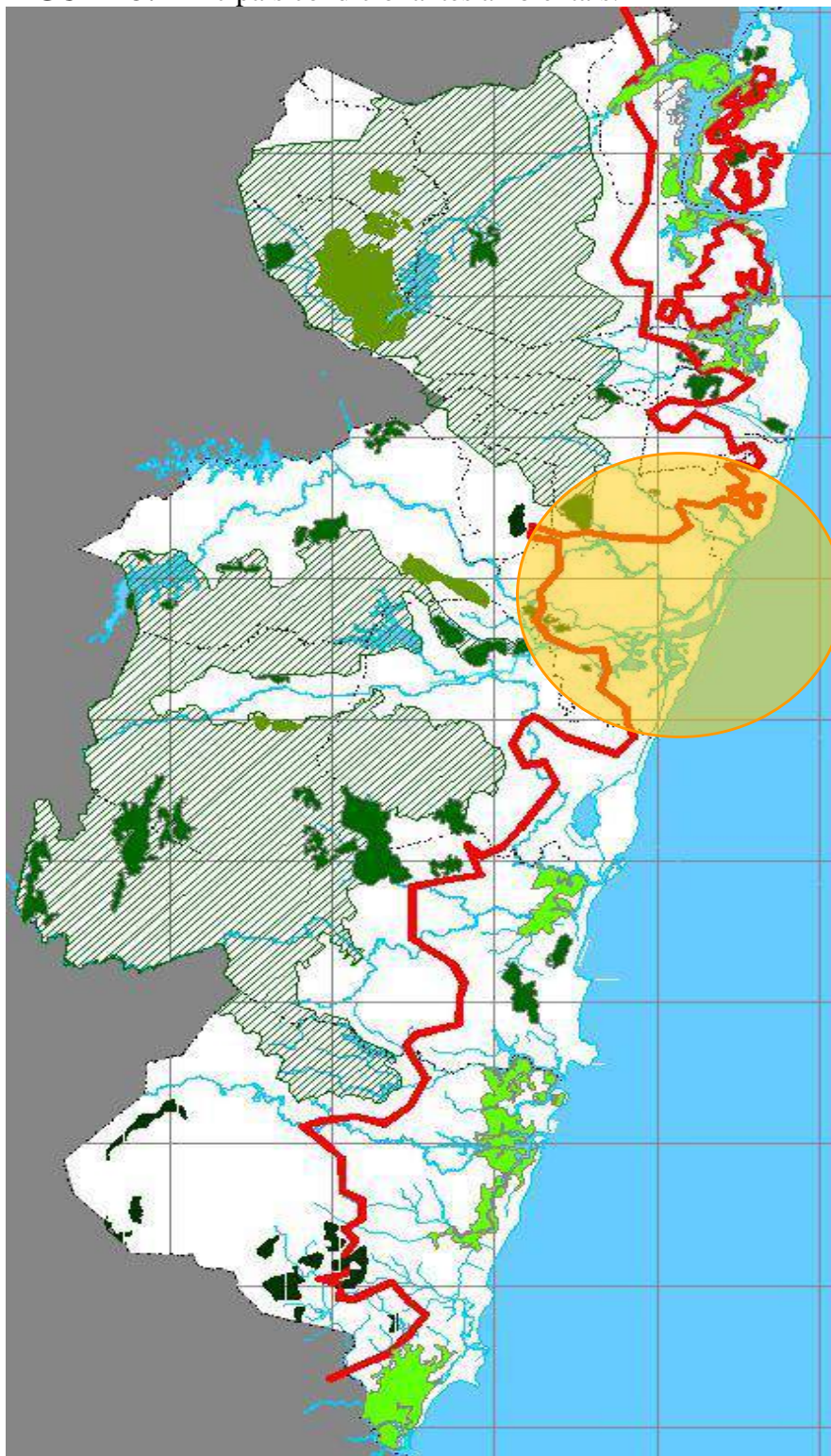
urbanização, reduzindo e descaracterizando suas feições originais que hoje resultam em graves situações de risco para uma população pobre que foi impelida à ocupação de áreas menos valorizadas nas encostas e alagados.

O Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife “Metrópole 2010”⁶ aponta quatro sistemas ambientais urbanos que constituem a RMR: (1) A área dos morros, subdividida entre aquelas ocupações da história mais remota nos núcleos urbanos de Olinda, de Igarassu e de Ipojuca e daquelas parcelas mais recentes de uma ocupação de população pobre na periferia da capital e das sedes de outros municípios; (2) A região da planície, na qual identifica cinco tipos de paisagens, contemplando a área central do Recife, os remanescentes dos antigos subúrbios, a várzea do Beberibe, as áreas de parcelamento de caráter especulativo do pós-guerra, e as áreas de invasão, tomada das águas e alagados; (3) O ambiente litorâneo, também dividido em três parcelas distintas, sendo a primeira aquela de ocupação mais extensiva e intensiva, hoje caracterizada pela moradia multifamiliar em substituição à ocupação de veraneio nas áreas mais próximas à região central, a segunda, a urbanização de praias a partir da consolidação de tecidos urbanos preexistentes, e, por fim, a urbanização de veraneio com grandes parcelamentos especulativos marcados por tensões ambientais; e (4) O ambiente aquático, constituído de toda a malha hídrica e superfícies alagadas.

A costa da RMR tem cerca de 117 km, ou seja, 63% dos 187 km do litoral do Estado. Nessa área, encontram-se os estuários (quase sempre partilhados por dois ou mais rios) de algumas bacias fluviais de grande extensão, como é o caso dos rios Capibaribe, Ipojuca e Pirapama e de um conjunto de pequenas bacias praticamente contidas nos limites da RMR, como as dos Rios Jaguaribe, Botafogo, Igarassu, Timbó, Paratibe, Beberibe, Tejipió, Jaboatão, Massangana, Merepe e Maracaípe. Todos esses rios são perenes, com vales abertos, meandantes na planície e apresentam vazões relativamente baixas, à exceção do Capibaribe, do Pirapama e do Ipojuca. A figura abaixo apresenta a distribuição das bacias hidrográficas na RMR.

⁶ FIDEM. Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife “Metrópole 2010”. 1998

FIGURA 3: Principais condicionantes ambientais.

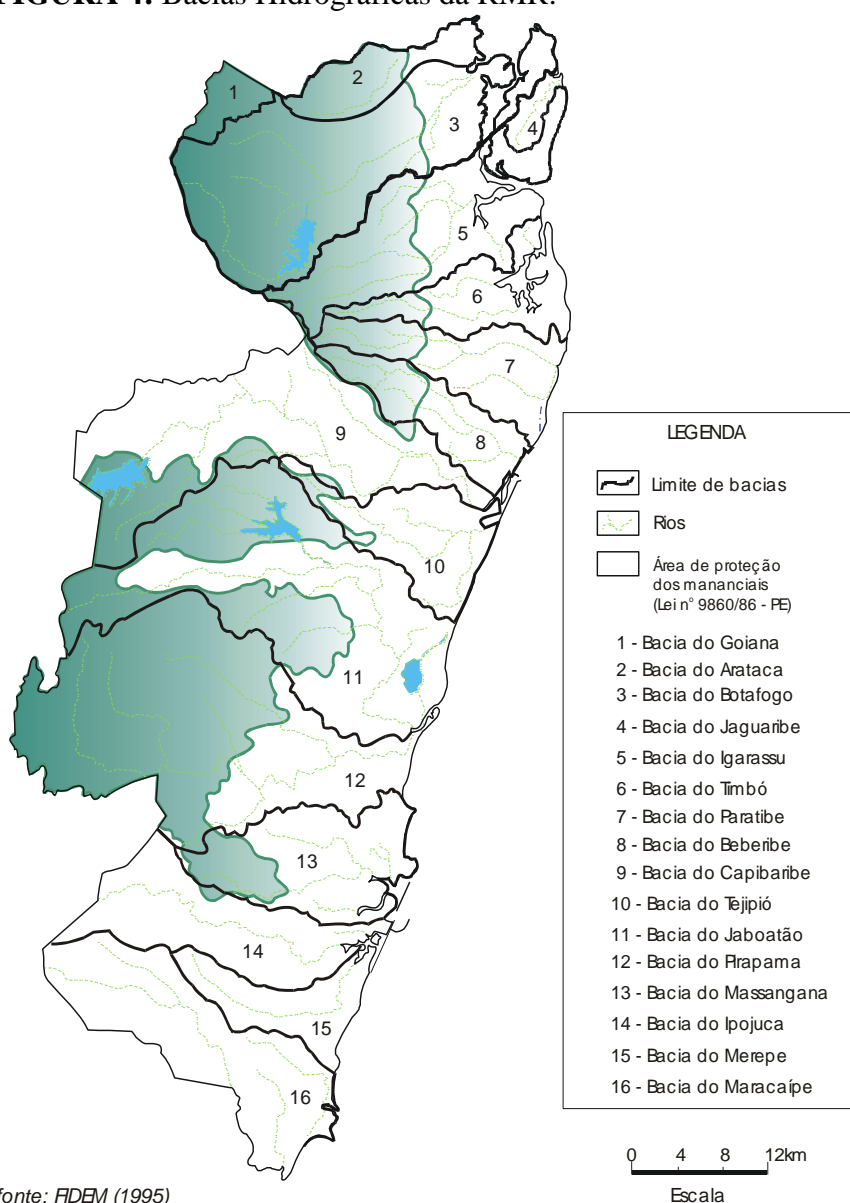


Fonte: Agência CONDEPE/FIDEM, Plano Metrópole Estratégica, 2002.

O principal sistema hidrográfico da RMR   representado pelo rio Capibaribe, que procede do agreste e percorre a área através dos municípios de São Lourenço da Mata e Recife. O rio

Beberibe, embora apresente menor porte, é de grande importância para região ao norte do Recife. A rede de drenagem é representada, ao norte, por cursos d'água, dentre os quais o Monjope e o Botafogo, em Igarassu e o Paratibe, em Paulista. Ao sul, aparecem pequenos rios, com destaque em Jaboatão dos Guararapes para os rios Jaboatão e Moreno no Cabo de Santo Agostinho, os rios Pirapama e Gurjaú, (CPRH,1998).

FIGURA 4: Bacias Hidrográficas da RMR.



fonte: FIDEM (1995)

2.1.2. ESTRUTURA INSTITUCIONAL E NORMATIVA

A estrutura institucional e normativa montada para gerir o quadro de ocupação urbana que caracteriza a RMR conta com a coordenação maior da Agência CONDEPE/FIDEM. As Diretrizes de Uso e Ocupação do Solo para os municípios da Região Metropolitana do Recife, Faixa Litorânea e Áreas de Interesse Especial do Estado, visando à implantação de loteamentos e condomínios, são ditadas por essa Agência, com base na Lei Federal do Parcelamento nº 6766, de 19/12/1979, modificada pela Lei Federal nº 9785, de 29/01/1999, nas Leis Estaduais nº 9990 de 13/01/1987 e 9960, de 17/12/1986.

Dizem respeito ao modelo de parcelamento a ser adotado e às restrições urbanísticas e documentais para a área consultada, dentre elas, a indicação das áreas de proteção dos mananciais, as áreas decretadas como reservas ecológicas, as faixas de preservação “non aedificandi” (dos cursos d’água, das linhas de alta tensão, das linhas férreas, das faixas de domínio das rodovias, etc), as áreas com declividades superiores a 30%, os parâmetros urbanísticos em consonância com as leis municipais vigentes, planos e projetos de interesse incidentes na área, etc.

Especificamente para a gestão dos recursos ambientais, a Agência Estadual de Meio Ambiente – CPRH, vinculada à Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade, é detentora de poder de polícia administrativa, atuando sobre as atividades e os empreendimentos utilizadores dos recursos naturais considerados efetiva ou potencialmente poluidores, ou que possam causar, sob qualquer forma, degradação ambiental. Como destaque a aprovação da Lei nº. 9.989 de 13/01/1987 que transformou 8.593,94 hectares em áreas de Reservas Ecológicas, visando à proteção e preservação de remanescentes de Mata Atlântica. No art.2º são definidas 40 áreas como reservas ecológicas para fins de proteção do sistema hidrográfico, do relevo, do solo, da fauna e da flora existentes, as áreas de preservação.

QUADRO 3: Reservas da RMR (Lei Estadual nº. 9.989 de 13/01/1987).

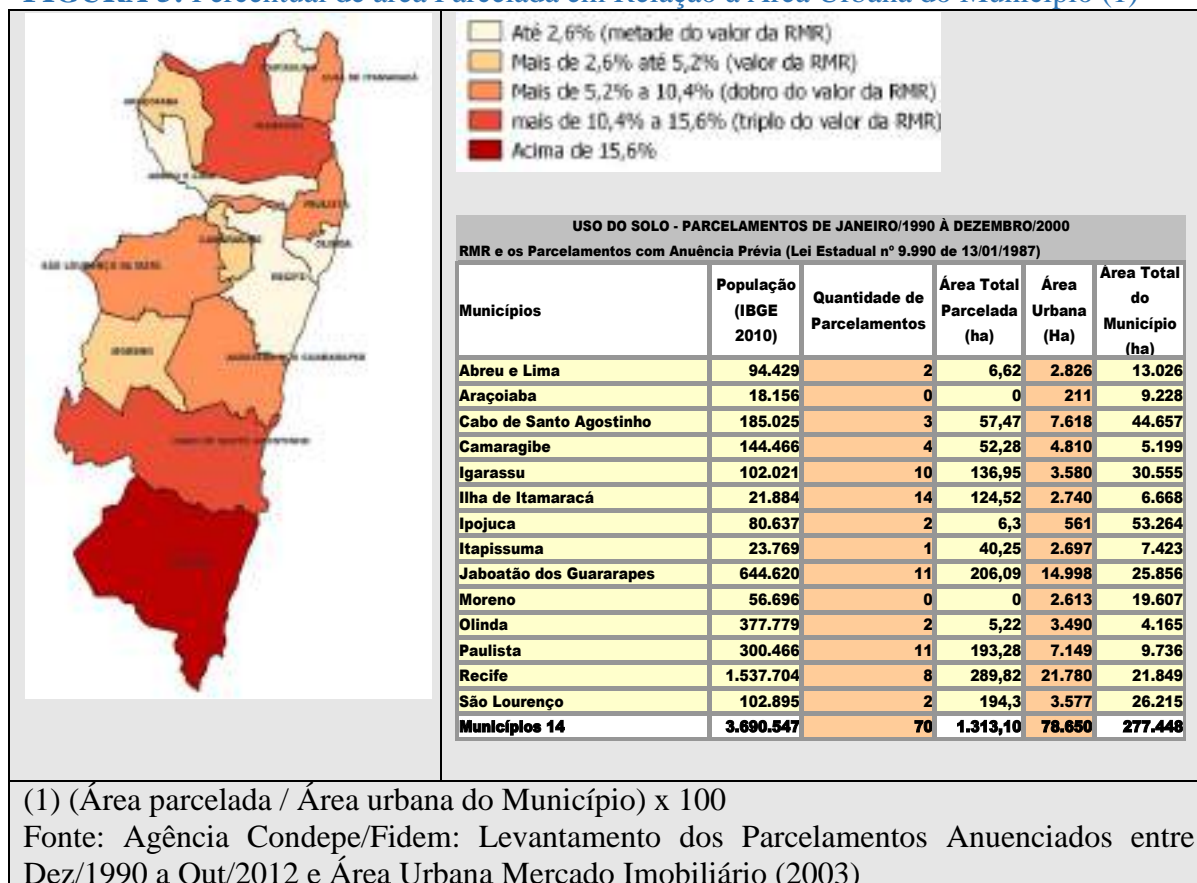
Nome	Município	Área (ha)
Parque estadual de Dois Irmãos	Recife	388,67

Reserva Ecológica da Mata do Curado		100,86
Reserva Ecológica da Mata de Dois Unidos		37,62
Reserva Ecológica da Mata do Engenho Uchôa		20,00
Reserva Ecológica da Mata do Jardim Botânico		10,72
Reserva Ecológica da Mata do Engenho São João		64,52
Reserva Ecológica da Mata do Passarinho	Olinda	13,36
Reserva Ecológica da Mata de Jangadinha	Jaboatão dos	84,68
Reserva Ecológica da Mata de Mussaiba	Guararapes	272,20
Reserva Ecológica da Mata de Manassu		264,24
Reserva Ecológica da Mata do Engenho Salgadinho		257
Reserva Ecológica da Mata do Contra-açude	Cabo de Santo	114,56
Reserva Ecológica da Mata do Sistema Gurjaú	Agostinho	1.077,10
Reserva Ecológica da Mata do Bom Jardim		245,28
Reserva Ecológica da Mata da Serra do Cumaru		367,20
Reserva Ecológica da Mata da Serra do Cotovelo		977,50
Reserva Ecológica da Mata do Urucu		513,30
Reserva Ecológica da Mata de Camaçari		223,30
Reserva Ecológica da Mata do Zumbi		292,40
Reserva Ecológica da Mata de Duas Lagoas		140,30
Estação Ecológica de Caetés	Paulista	157
Reserva Ecológica da Mata de Jaguarana		332,28
Reserva Ecológica da Mata do Janga		132,24
Reserva Ecológica da Mata da Usina São José	Igarassu	298,78
Reserva Ecológica da Mata do Amparo	Itamaracá	172,90
Reserva Ecológica da Mata do Engenho São João		34
Reserva Ecológica da Mata do Engenho Macaxeira		60,84
Reserva Ecológica da Mata de Jaguaribe		107,36
Reserva Ecológica da Mata de Santa Cruz		54,68
Reserva Ecológica da Mata de Lanço das Cações		5,12
Reserva Ecológica da Mata de São Bento	Abreu e Lima	109,60
Reserva Ecológica da Mata de Miritiba	Araçoiaba	273,40
Reserva Ecológica da Mata do Engenho Moreninho	Moreno	66,48
Reserva Ecológica da Mata de Caraúna		169,32
Reserva Ecológica da Mata de Quizanga	S. L. da Mata	228,96
Reserva Ecológica da Mata de Tapacurá		100,92
Reserva Ecológica da Mata de Engenho Tapacurá		316,32
Reserva Ecológica da Mata do Toró		80,70
Reserva Ecológica da Mata de Camucim		40,24
Reserva Ecológica da Mata do Outeiro do Pedro		51,24

Fonte: Agencia Estadual de Meio Ambiente - CPR2.1.1.1. Estrutura institucional e normativa

O trabalho realizado durante o período de Dezembro 1990 a outubro de 2012 pela Agência CONDEPE/FIDEM resultou na anuência prévia a 414 parcelamentos implantados nos 14 municípios da RMR. Nesse período, foram aprovados 195 loteamentos nos 14 municípios metropolitanos; destes o município que apresenta o maior percentual de área parcelada em relação à área urbana é Ipojuca, município com grande impacto territorial a partir do desenvolvimento econômico do litoral sul, conforme já mencionado. A Figura 5 apresentada com detalhes o percentual de área parcelada de cada município da RMR no período descrito.

FIGURA 5: Percentual de área Parcelada em Relação à Área Urbana do Município (1)



As Figuras 6, 7 e 8 apresentam as distintas fases do processo de aprovação de parcelamentos realizado no âmbito da estrutura institucional existente para a gestão da RMR.

FIGURA 6: Processo de Aprovação de Parcelamentos – Fase 1 - Diretrizes.



Fonte: Agencia CONDEPE/FIDEM

FIGURA 7: Processo de Aprovação de Parcelamentos – Fase 2 – Anuência.



Fonte: Agencia CONDEPE/FIDEM

FIGURA 8: Processo de Aprovação de Parcelamentos – Fase 3 – Registro.



Fonte: Agencia CONDEPE/FIDEM

Os anos 80 foram particularmente ricos em termos da formulação de normas para regulação da ocupação do solo na RMR, especialmente na ótica ambiental. São aprovadas a Lei Estadual 9.860/86, que delimita as área de proteção de mananciais, a Lei 9.989/87, que trata da definição das Reservas Ecológicas RMR para fins de proteção do sistema hidrográfico, do relevo do solo, da fauna e da flora existentes, a Lei 9.931/86, que define as áreas estuarinas de Pernambuco como áreas de proteção ambiental e a Lei 9.990/87 que estabelece normas para concessão de anuência prévia dos projetos de parcelamento do solo para fins urbanos, pelo órgão de planejamento metropolitano. É também deste período o Plano de Preservação dos Sítios Históricos da RMR que, mesmo não tendo sido consolidada na forma de lei, serviu, e serve ainda, como referência para práticas de conservação do patrimônio e na demarcação de sítios de preservação no âmbito dos municípios.

A Agência CONDEPE/FIDEM tem em seus arquivos recentes os processos de alguns empreendimentos de vulto na região, apresentados no Quadro abaixo. Um dos empreendimentos, aquele localizado no município de São Lourenço da Mata, ainda está em análise. Trata-se do empreendimento “Cidade da Copa” que conta com uma multiplicidade de ações e parcerias.

QUADRO 4: Empreendimentos na nova dinâmica metropolitana.

REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE				EMPREENDIMENTO SELECIONADO		GOVERNANÇA METROPOLITANA		
Município	População Urbana	Área (há) Urbana	Parcelamentos (1979/2012)	Nome	Área (há)	Anuência Prévias (1) Condepe/Fidem	Zona Urbana ou de Expansão Urbana (2)	Instrumento da Parceria Público Privada (3)
Recife	1.537.704	21.780	44	Novo Recife	10			
São Lourenço	96.777	3.577	16	Cidade da Copa	240			
				Parque Residencial São Lourenço I e II	299			
Jaboatão dos Guararapes	630.595	14.998	68	Villa Três Lagoas Residence	99			
				Vila Natal	19			
Cabo de Santo Agostinho	167.783	7.618	22	Reserva do Paiva	526			
				Dharma Ville Santo Agostinho	51			

Fonte: Levantamento dos Parcelamentos com Anuência Prévias na RMR - Agencia Condepe/Fidem

(1) Anuência Prévias pela Agência Condepe/Fidem – Lei Estadual nº 9.990 de 13 de janeiro de 1987

(2) Plano Diretor Municipal

(3) JC, Cardeno Economia, página 6, em 03 de fevereiro de 2013.

Com Anuência Prévias

Em Análise

Zona Urbana ou Expansão

Parceria Público Privada

2.1.3. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

O Plano - MetrÓpole Estratégica -, elaborado em 2002, constitui o mais recente e completo trabalho sobre a Região Metropolitana do Recife, considerando o seu conteúdo e as temáticas desenvolvidas sobre a análise do uso do solo, tendências da expansão urbana e a identificação de territórios de oportunidades estratégicas. O Plano está embasado em 16 estudos técnicos: (1) estudos gerais, que analisam a demografia, a dinâmica econômica, a pobreza e distribuição de renda, o meio ambiente, o trabalho, os atores sociais e as finanças; (2) estudos sociais, que tratam da educação, saúde e segurança pública; e (3) estudos físicos territoriais, que abordam o transporte, o saneamento, a habitação, os resíduos sólidos, os serviços municipais e o uso do solo. Além desses estudos, foram elaboradas análises do território metropolitano com a identificação de nove áreas para intervenção programada e integrada que contemplam os territórios mais simbólicos e de equipamentos de caráter metropolitanos da RMR. Atualmente outras áreas estratégicas são identificadas, como a Cidade da Copa e o Território Norte, região compreendida pelos municípios metropolitanos de Araçoiaba, Abreu e Lima, Igarassu, Ilha de

Itamaracá, Itapissuma e Paulista, além do município de Goiana, na Região de Desenvolvimento da Mata Norte. Passados dez anos da formulação do Plano MetrÓpole Estratégica, pode-se observar os avanços e as limitações na implantação de alguns destes Projetos Territoriais. O mapa e o quadro a baixo apresentam um relato preliminar da situação atual dos referidos projetos que estão acontecendo de forma isolada e sem uma agenda comum integrada. O modelo de gestão e o fundo de financiamento proposto pelo Plano não foram incorporados ao planejamento estadual e muito menos ao planejamento do conjunto de municípios da RMR.

FIGURA 9: Projetos territoriais estratégicos.



Fonte: Plano MetrÓpole Estratégica, 2002.

QUADRO 5: Projetos Territoriais Estratégicos (2002/2012).

Projetos Territoriais Estratégicos	2012/2013
1. Porto Digital	O Porto Digital no Bairro do Recife é um projeto de desenvolvimento econômico que agrega investimentos públicos, iniciativa privada e universidades, compondo um sistema local de inovação que tem, atualmente, 200 instituições entre empresas de TIC, Economia Criativa, serviços especializados e órgãos de fomento.
2. Parque Aeroportuário dos Guararapes	O Aeroporto de Recife/Guararapes foi ampliado e renovado. Hoje está sendo implantada uma passarela que fará a interligação do Aeroporto com a Estação Aeroporto da Linha Sul do Metro. O projeto não foi desenvolvido em sua totalidade e nem a requalificação urbana aconteceu, conforme proposto, de forma integrada.
3. Parque Habitacional Metroviário	Este Projeto Territorial pretendia desenvolver e/ou incrementar o potencial dos investimentos das áreas de entorno da rede metroviária para o uso habitacional, principalmente para grupos sociais de média e baixa renda. Hoje, observa-se um adensamento ao longo da linha do metro, principalmente na Linha Oeste. O projeto não foi desenvolvido em sua totalidade e nem aconteceu a implantação de equipamentos públicos sociais e de lazer no entorno e de forma integrada e sim segundo a demanda do setor privado.
4. Parque Tacaruna	O Projeto não foi implantado.
5. Conjunto Nascedouro de Peixinhos/Beberibe	Em março de 2006, foi inaugurado o Centro Cultural e Desportivo Nascedouro de Peixinhos. Em 2008, foi implantado o Centro Tecnológico com o objetivo de oferecer cursos técnicos e de qualificação gratuitos em áudio, rádio, tevê e vídeo, design gráfico, além de produção cultural, para propiciar formação profissional para jovens e adultos.

Fonte: Plano MetrÓpole Estratégica, 2002.

Fonte: Pesquisa nos sites: <http://noticias.recife.pe.gov.br>; <http://www.ctcd.com.br/p/historico.html>; <http://blogs.diariodepernambuco.com.br/mobilidadeurbana/2011/10/passarela-ligando-o-aeroporto-dos-guararapes-ao-metro/>; <http://www2.condepefidem.pe.gov.br/web/condepefidem/apresentacao10>.

No âmbito municipal, o apoio do Governo do Estado à política federal para elaboração de planos diretores (Estatuto da Cidade, 2001) trouxe ganhos ao planejamento municipal, assinalando-se que atualmente, todos os municípios da RMR possuem Planos Diretores. A Agência Condepe/Fidem desempenhou um papel determinante nesse processo, na medida em que forneceu suporte técnico e financeiro ao planejamento territorial regional e à elaboração de Planos Diretores Participativos Municipais. A operacionalização dos Planos Diretores Municipais, contudo, ainda tem apresentado inúmeros problemas, pela falta da

complementação de atividades e instrumentos, tais quais: (1) fortalecimento da capacidade técnica municipal; (2) atualização das bases cartográficas; (3) elaboração de cadastro urbano multifinalitário; (4) complementação de planos específicos, como plano de transporte e mobilidade, plano de habitação de interesse social, plano de saneamento; (5) leis específicas para a aplicação dos Instrumentos Urbanísticos de Política Urbana (Estatuto da Cidade, 2001) e das Leis Complementares como a Lei de Uso e Parcelamento do Solo e (6) Consolidação dos modelos de participação, acompanhamento e gestão dos Planos Diretores. Vale destacar também a importância do papel da gestão pública municipal, responsável pela implementação dos Planos Diretores e de elaborar e encaminhar para as Câmaras Municipais as Leis de Uso e Ocupação do Solo e Controle Urbano.

Da parte da Agência CONDEPE/FIDEM há ainda a iniciativa de apoio aos municípios, mediante o Programa de Controle Urbano-Ambiental. Tal programa partiu de um primeiro diagnóstico e apresentou os seguintes pontos sobre as administrações municipais: (1) Insuficiência ou inexistência de quadros próprios de técnicos e fiscais, funcionando frequentemente com técnicos de fora das Prefeituras que a cada gestão são substituídos, dificultando a construção da memória e arquivos próprios; (2) Carência de qualificação técnica, para o exercício de um efetivo controle urbano e ambiental; (3) Legislação urbanística básica municipal inadequada ou mesmo inexistente (Plano Diretor, Lei de parcelamento, uso e ocupação do solo, Código de Obras, Código de Posturas); (4) Inexistência ou insuficiência de suporte cartográfico atualizado; (5) Inexistência de suporte logístico para o desempenho adequado das atribuições; (6) Frequentes pressões políticas por decisões individualizadas; (7) Baixa valorização política da atividade de controle urbano e ambiental; e (8) Desarticulação das ações de controle urbano das ações de gestão ambiental nos municípios.

2.1.4. PROJETOS DE INVESTIMENTO E RECURSOS PARA O FINANCIAMENTO

Os investimentos mais significativos que resultam em impacto no uso do solo são os alocados pelo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC que estão divididos em três eixos de infraestrutura: logística (rodoviária, ferroviária, portuária, hidroviária e aeroportuária);

energética (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural e energias renováveis) e social e urbana (Luz para Todos, saneamento, habitação, metrô, recursos hídricos).

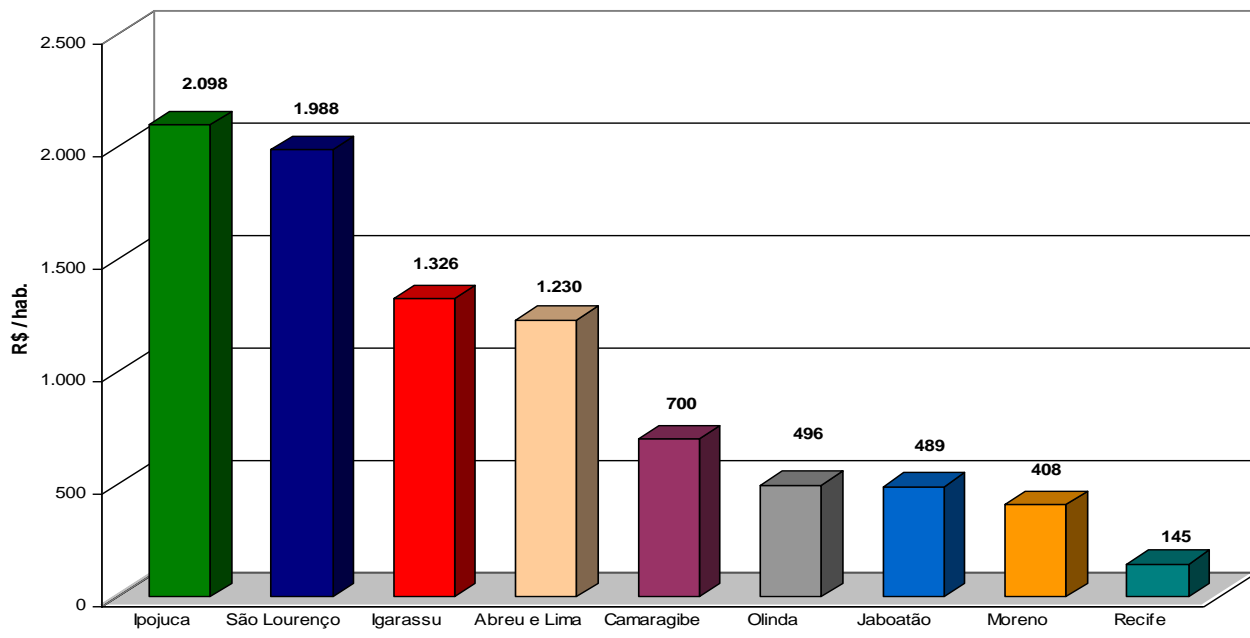
O principal programa de investimento habitacional do governo federal, com parcerias de governos estaduais e municipais é o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Na primeira fase foram contratadas mais de 1 milhão de moradias. Após esse sucesso, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) pretende construir na sua segunda fase, 2 milhões de casas e apartamentos até 2014. A Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades forneceu base atualizada dos investimentos do Programa MCMV, relativa a empreendimentos do FAR (famílias com renda de até R\$ 1.600) e CCFGTS (renda acima de R\$ 1.600). Nesta ocasião apresentamos os dados relativos aos municípios pertencentes à Região Metropolitana do Recife.

TABELA 4: Investimento e Unidades Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida.

Município	Valor Contratado (R\$)	Unidades Contratadas	Unidades Concluídas	Unidades Entregues
Jaboatão	308.354.901	4.827	964	296
Recife	223.036.219	2.383	1.637	469
São Lourenço	192.438.529	4.728	568	476
Olinda	183.594.255	2.744	536	393
Ipojuca	125.296.689	2.480	648	0
Igarassu	124.589.469	2.105	1.080	777
Abreu Lima ^e	106.528.581	2.362	442	441
Camaragibe	101.109.755	1.608	896	760
Moreno	20.500.000	500	500	496
RMR	1.385.448.398	23.737	7.271	4.108

Fonte: Ministério das Cidades / SNH, julho de 2013.

GRÁFICO 5: Valor Contratado por Habitante (1) pelo Programa Minha Casa Minha Vida, por Município - Posição em Julho de 2013.

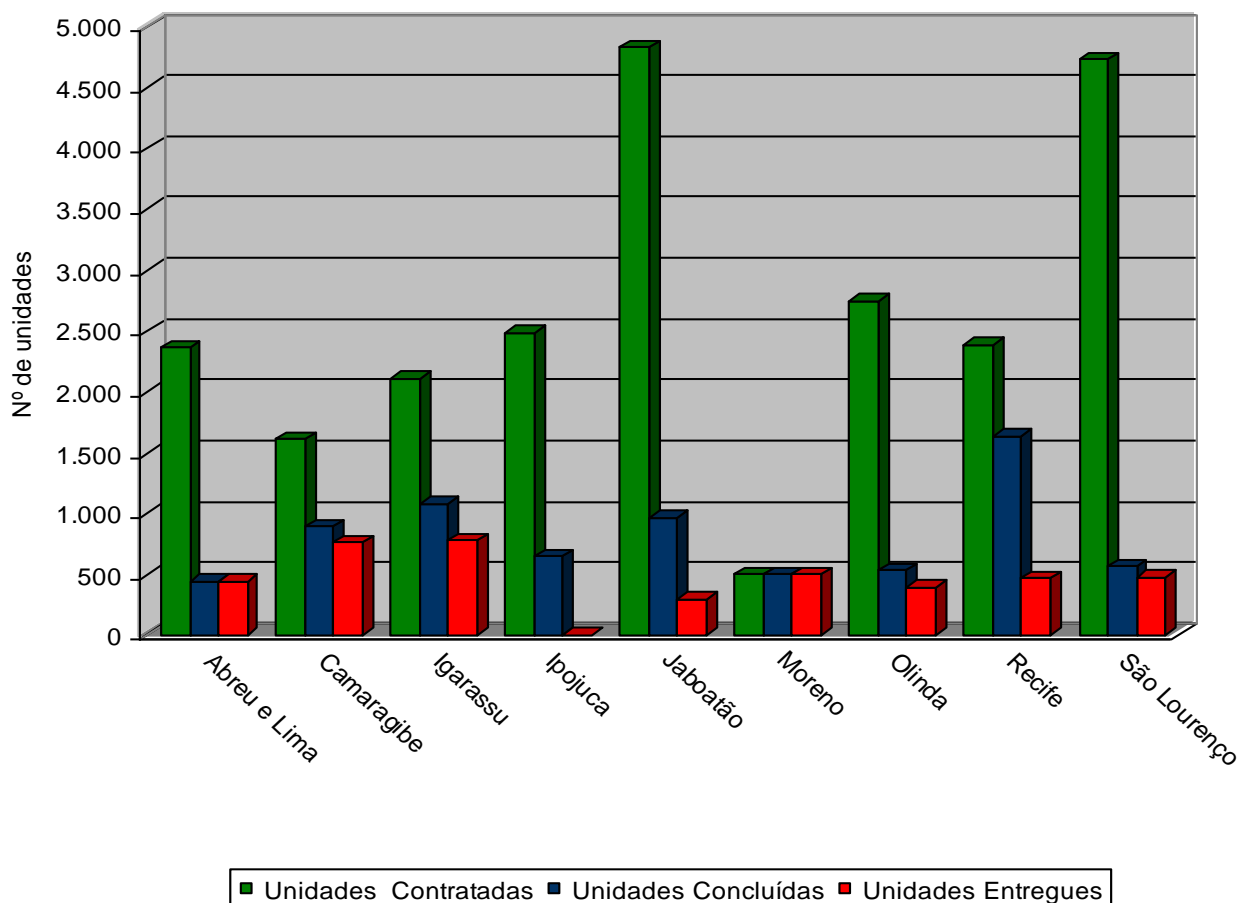


Fonte: Ministério das Cidades / SNH, julho de 2013.

(1) Refere-se a Valor contratado / população urbana expresso em R\$ / hab. na zona urbana.

A Região Metropolitana do Recife tem previsão de investimento de R\$ 1.383.448.398, para a construção de 23.737 unidades habitacionais. Destas 7.271 estão concluídas e 4.108 unidades entregues. Observa-se que os municípios de Ipojuca, São Lourenço, Igarassu e Abreu e Lima apresentam os maiores investimentos em comparação à população urbana municipal. O maior contrato de investimento é relativo ao município de Jaboatão dos Guararapes.

GRÁFICO 6: Unidades Habitacionais Contratadas, Concluídas e Entregues, pelo Programa Minha Casa Minha Vida, por Município - Posição em Julho 2013.



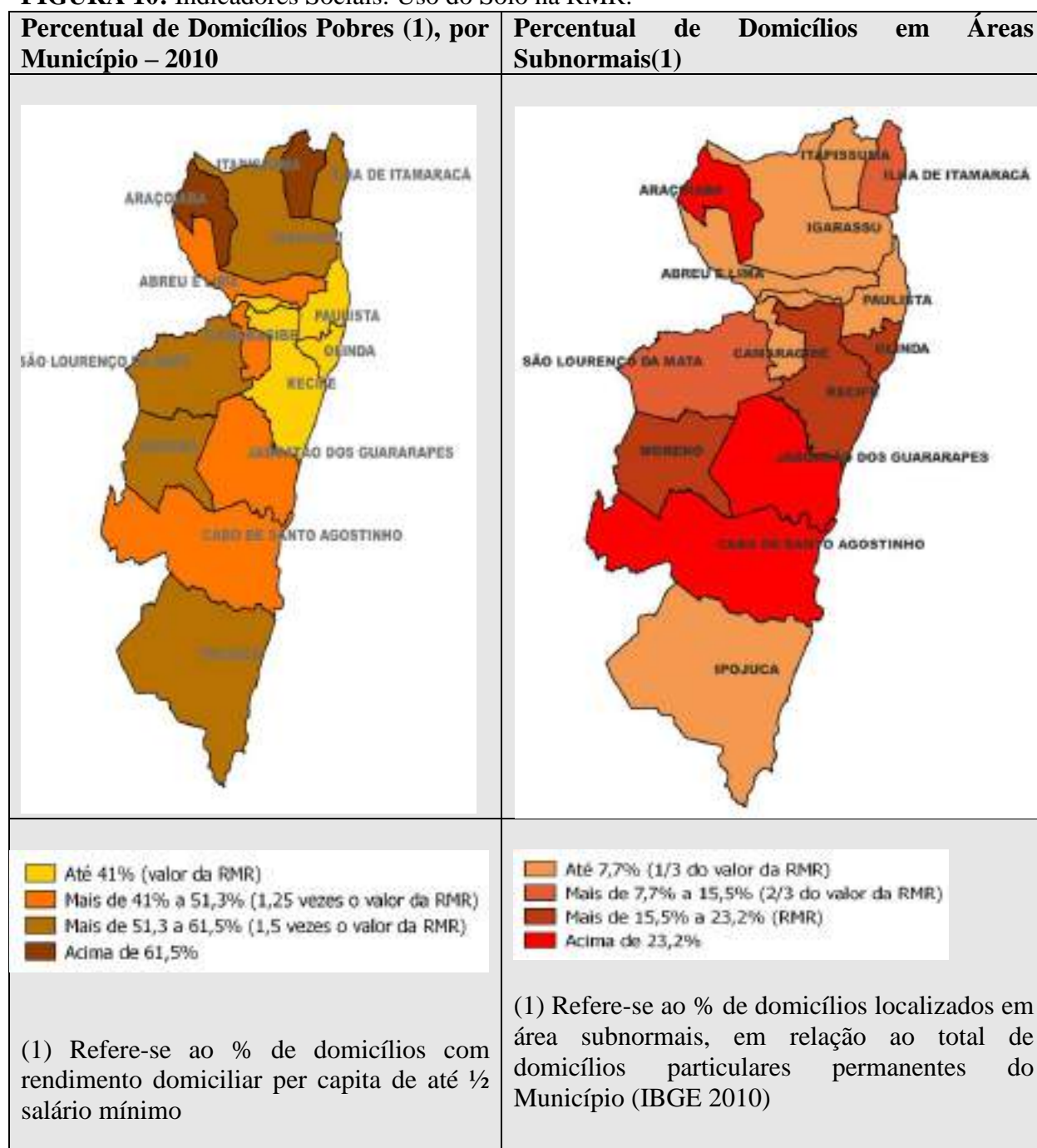
Fonte: Ministério das Cidades / SNH, julho de 2013.

Quanto aos indicadores sociais relativos ao uso do solo, com destaque para a questão habitacional, vale destacar nos mapas comparados abaixo que os domicílios pobres, aqueles com rendimento mensal domiciliar per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, segundo os dados do censo demográfico 2010, correspondem a 41% dos domicílios da Região Metropolitana do Recife.

Analisando em nível municipal, verificamos que os municípios de Araçoiaba (67,5%) e Itapissuma (64,7%) são os mais carentes da Região em relação a este indicador, apresentando os mais elevados percentuais de domicílios pobres da RMR, cujos valores representam mais de uma vez e meia a média regional.

A situação mais favorável, em termos relativos, acontece em Recife, Olinda e Paulista que apresentam os menores percentuais de domicílios pobres, ficando abaixo da média da RMR. Jaboatão dos Guararapes, Camaragibe, Abreu e Lima e Cabo de Santo Agostinho apesar de apresentarem percentuais de domicílios pobres acima da média da Região, estão em melhor situação que Igarassu, São Lourenço da Mata, Ipojuca, Itamaracá e Moreno.

FIGURA 10: Indicadores Sociais: Uso do Solo na RMR.



Fonte: IBGE (Censo 2010)

2.1.5. ANÁLISE DA GOVERNANÇA PARA FPIC USO DO SOLO NA RMR

A abordagem da *gestão metropolitana das Funções Públicas de Interesse Comum* encontra fundamento no debate conceitual e teórico de um conceito bastante usual da análise de políticas públicas. Trata-se do conceito de governança.

Em que consiste o conceito de **Governança**?

“Governança é a nova gestão pública ou gerencialismo”

(Kernaghan, Marsons and Borins 2000)

“Governança é a estrutura das instituições políticas”

(National Research Council 1999)

“Governança consiste em abordagens de governo mais orientadas ao mercado” (Kettle 1993; Nye and Donahue 2000)

“Governança é o desenvolvimento de capital social, da sociedade civil e de altos níveis de participação cidadã”

(Hirst 2000; Kooiman 2001; Soresen 2004)

“Governança é cooperação interjurisdicional e gerenciamento de redes”

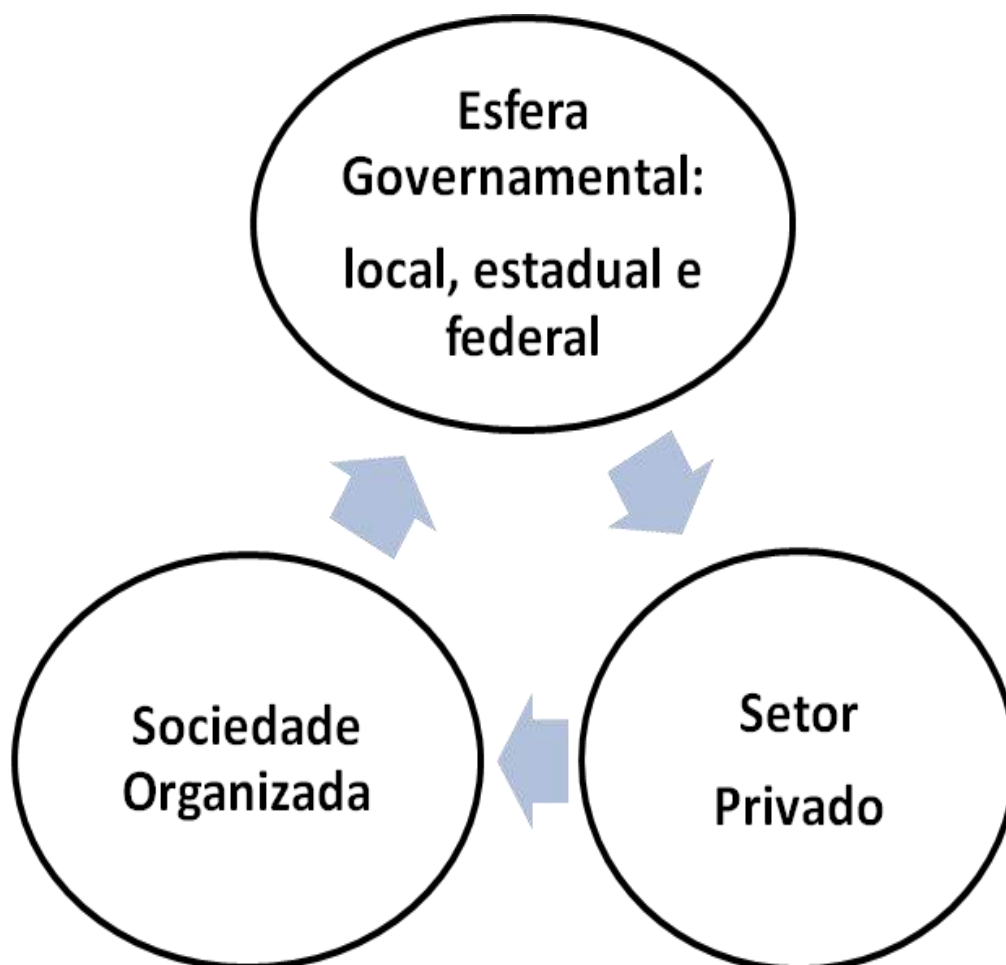
(Frederickson, 1999; O’Toole 2003; Peters and Pierre 1998)

“Governança é globalização e racionalização”

(Pierre 2000)

Os diversos conceitos de governança expressam diversos posicionamentos, por vezes contrastantes, acerca do tema, gerando distintas consequências para a gestão pública e conseqüentemente para gestão metropolitana. A idéia de governança coloca como foco da gestão pública metropolitana a interação entre o Estado, o Mercado com todos seus elementos

e as diversas entidades a Sociedade Civil. É justamente esse foco nas interações e não mais na estrutura administrativa estanque, que permite a ampla variação das concepções de governança, sem que isso invalide o conceito subsidiário das mesmas. A idéia de governança permite uma aproximação muito mais fiel do Estado à complexidade da realidade e das tarefas e responsabilidades assumidas por este nas sociedades contemporâneas.



A Governança, mesmo com a suas fragilidades, é o conceito mais útil disponível para descrever e explicar essas forças e articulações entre as três esferas centrais apresentadas no diagrama. Entretanto, ainda que conceitualmente harmoniosas tais forças e articulações se estabelecem em arenas políticas de disputas, de negociações ou de consensos. A definição das responsabilidades, competências e ações resultantes acaba se constituindo num processo árduo na direção da efetividade da gestão.

No caso da RMR, a Agência CONDEPE/FIDEM oficialmente desempenharia o papel de coordenação da gestão metropolitana, contudo a atuação se restringe explicitamente à análise dos projetos, com vistas a regular o uso e o parcelamento do solo urbano. Os proponentes

(privados ou públicos) submetem-se a um Processo de Aprovação composto de três fases, como mencionado.

Vale ressaltar que nos últimos cinco anos, uma série de projetos esteve em processo de aprovação nesta Agência, mas sem que fosse diagnosticado algum indeferimento significativo. Essa constatação é reveladora de uma prática mais próxima da *negociação prévia* estabelecida entre os grandes empreendedores e construtores de elaborarem projetos sob a consulta de urbanistas e planejadores urbanos, muitos deles inseridos na própria burocracia pública local e, por isso mesmo, tais projetos já seguem ajustados aos requisitos dessa agência.

A gestão do solo urbano é, por sua natureza, intrinsecamente impulsionada pela demanda gerada pelo crescimento econômico e atuação do setor empresarial, mediante a implantação de empreendimentos de grande porte no entorno metropolitano. Tal fato acarreta grande pressão para a infraestrutura de saneamento, de recursos ambientais e para a mobilidade de pessoas e mercadorias. Na perspectiva de amenizar os efeitos desse processo, a iniciativa do Programa de Controle Urbano-Ambiental figura como importante instrumento à demanda crescente por ordenamento territorial para que se viabilize a ocupação racional e sustentável do solo na RMR. Tal iniciativa poderá responder, se operacionalizada, a atual gravidade da ocupação e do crescimento desordenado das cidades, bem como à precariedade ou inadequação da gestão territorial (urbano-ambiental) pelas administrações municipais.

Da mesma forma que a compreensão do conceito de governança parece útil para analisar propostas de Gestão Compartilhada, revela-se bastante adequada para integrar o debate sobre as PPPs - parcerias público-privadas -, hoje se admite (e até mesmo se estimula) o aumento da participação dos demais setores sociais nos negócios públicos – um forte indício de que o conceito ainda tende a se difundir.

Sem prejuízo de outras propostas mais criativas e inovadoras, é a partir da transferência ou do compartilhamento de atividades e responsabilidades tradicionalmente ligadas ao setor público para o setor privado ou semi-privado que se vislumbram perspectivas de minimizar o impasse descrito anteriormente. E aí está um outro forte argumento para a ascensão das PPPs.

Considerando a diversidade de conceitos e interpretações para o termo, entende-se por parceria público-privada um acordo formal de cooperação entre o setor público e a iniciativa privada para a implantação de projetos ou realização de atividades de interesse público, cuja responsabilidade pelo financiamento, investimento e execução é proporcionalmente compartilhada pelos dois entes, em termos de riscos e benefícios, sendo estes advindos da utilização ou exploração do próprio objeto.

Ainda que de natureza viária, é digna de registro, no âmbito deste segmento da FPIC Uso do Solo, a Parceria Público-Privada (PPP) relativa ao conjunto formado pela Ponte do Paiva e o sistema viário. É a primeira Parceria Público-Privada de Pernambuco. Esta foi formalizada para viabilizar o destino de Turismo e Lazer da Praia do Paiva. Foi assinado um Protocolo de Intenções, entre o Governo do Estado e os Empreendedores Odebrecht e os Grupos Cornélio e Ricardo Brennand, em agosto de 2005. Trata-se do desenvolvimento e implantação de um destino internacional de turismo e lazer associado a empreendimentos residenciais e de comércio e serviços de alto padrão, localizados no Município do Cabo de Santo Agostinho. A infraestrutura urbana planejada objetivará a atração de um público de turismo internacional qualificado, assim como a ampliação da oferta residencial e de equipamentos de lazer e serviços para a população da Região Metropolitana de Recife.

O Projeto, em sua totalidade, implicará no investimento privado da ordem R\$ 1,6 bilhão e será distribuído em duas etapas, sendo que na primeira etapa deverão ser investidos R\$ 407,6 milhões. Trata-se, portanto, da implantação de um importante pólo de desenvolvimento econômico metropolitano para o qual são esperados os impactos positivos tais quais: geração de novos empregos na construção civil, setor hoteleiro e no turismo. Ainda, impacto positivo na arrecadação de tributos municipais, pois estudos realizados indicam que a estimativa de arrecadação de impostos municipais (ITBI, IPTU e ISS) e tributos estaduais com a estimativa de arrecadação de impostos estaduais (ICMS).

O município de Jaboatão tem sofrido impactos positivos com a valorização do solo, principalmente em Barra de Jangada, porém tem sofrido alguns impactos negativos com o aumento do fluxo de tráfego de passagem motivados pela não conclusão das obras complementares da infraestrutura viária, tais como a Via Metropolitana Sul e a duplicação ou melhorias da Estrada da Curcurana.

Diante de diagnósticos onde prevalecem as frequentes pressões políticas por decisões individualizadas; a baixa valorização política da atividade de regulação e a desarticulação entre as ações de controle urbano e outras ações de gestão para ocupação do solo nos municípios, a RMR tem buscado alternativas de PPPs, ainda que de forma incipiente. Vale salientar que esta parceria tem se estendido para além dos empreendimentos dirigidos aos segmentos de maior renda e se baseado, também, em empreendimentos de implantação de condomínios e construção de unidades habitacionais, voltados para a população de menor renda. As análises aqui apresentadas reforçam esta tendência, ao evidenciarem redirecionamentos a municípios como São Lourenço da Mata e Ipojuca, de grande número de unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida.

Nos próximos segmentos desse relatório serão tratados aspectos de PPPs mais explícitas que se constituem, mais formalmente para a governança da RMR, nas áreas do saneamento ambiental e da mobilidade.

2.2. SANEAMENTO AMBIENTAL

Os serviços de abastecimento de água na RMR são administrados pela COMPESA, conjuntamente com os serviços da maior parte das cidades do Estado. O abastecimento de água na RMR pode ser caracterizado resumidamente por: (i) uma cobertura relativamente elevada (em média, da ordem de 85%), embora se registre um desequilíbrio retratado pela existência de dois municípios com menos de 63%.

No que se refere à oferta de água (sistemas de produção – captação, adução e tratamento de água) são utilizados mananciais de diferentes características, tais como poços tubulares profundos, captações a fio d'água e barragens de acumulação, sendo estas preponderantes em termos quantitativos. Encontra-se já concluída a implantação do Sistema Pirapama.

A cobertura dos serviços de esgotamento sanitário é significativamente menor do que a de água e está registrada nos dados do Censo 2010 por um índice de 41% de domicílios com acesso a uma rede de esgotos. Esse número não representa adequadamente a situação da RMR em termos de coleta de esgotos pois o conceito adotado pelo IBGE considera tanto a rede de

esgotos sanitários como a de drenagem pluvial, esta última não projetada nem construída para a finalidade de transportar esgotos sanitários. Assim o número real deve ser expressivamente menor do que o indicado no Censo, devendo situar-se em torno de 28%, segundo estudos prévios realizados para contratação da PPP do Saneamento. Quanto à qualidade, o serviço é muito mais deficiente do que o de abastecimento de água, tanto pelo funcionamento precário das redes de coleta quanto pela absoluta precariedade da maioria das poucas estações de tratamento existentes.

A Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) está administrando a implantação da PPP do saneamento básico na Região Metropolitana do Recife (RMR) que tem como meta à elevação do índice de cobertura do esgotamento sanitário para 90%, no prazo de 12 anos, mediante obras de ampliação da rede em 15 municípios. Serão beneficiadas 3,7 milhões de pessoas nas cidades de Recife, Olinda, Paulista, Abreu e Lima, Igarassu, Cabo de Santo Agostinho, Itamaracá, Araçoiaba, Camaragibe, São Lourenço da Mata, Ipojuca, Moreno, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes (RMR) e Goiana (Mata Norte). A PPP do Saneamento pretende investir R\$ 4,5 bilhões, recursos públicos e privados.

Os sistemas de esgotamento sanitário existentes na RMR foram construídos nos últimos 50 anos. O projeto da PPP do Saneamento foi estudado e discutido durante três anos, até a formatação do modelo que seguiu para a licitação. Nesse caminho, o tema foi discutido com todos os prefeitos das cidades beneficiadas e câmaras de vereadores. Também foram realizadas diversas audiências públicas formais e informais, a exemplo da realizada na Assembléia Legislativa de Pernambuco. Representantes da Compesa estiveram em várias entidades representativas da sociedade explicando o projeto e coletando sugestões para o aperfeiçoamento do processo. O contrato da PPP do Saneamento terá vigência de 35 anos e obedecerá aos seguintes critérios de remuneração: o parceiro privado terá direito no primeiro ano a apenas 50% da receita de esgoto, 70% no segundo ano e no máximo 90% a partir do terceiro ano.

A Parceria Público-Privada do Saneamento foi ganha pelo Consórcio formado pelas empresas Foz Brasil (Grupo Odebrecht) e a Lidermac e no próximo mês de agosto inicia um conjunto de obras para alcançar o objetivo de ampliar a baixa cobertura de esgoto coletado (30%) da RMR e também a cobertura do esgoto com tratamento (10%). A meta é alcançar a cobertura

de tratamento para 90% das áreas urbanizadas⁷ no prazo de 12 anos. No final dos 35 anos a nova rede será devolvida ao Estado. A modelagem financeira prevê investimento do Estado de R\$ 1 bilhão e R\$ 3,5 bilhões do consórcio. A empresa será uma prestadora de serviços da Compesa e a Agencia Reguladora de Pernambuco – ARPE continuará a definir aumentos unificados de água e esgoto, com base nos custos definidos pela Compesa que continuará gestora da FPIC.

2.2.1. HISTÓRICO E CARACTERIZAÇÃO DA GESTÃO DA FPIC

A gestão do Saneamento (água, esgoto) é conduzida na RMR pela Compesa, Sociedade anônima de economia mista, com fins de utilidade pública, a Compesa está vinculada ao Governo do Estado de Pernambuco por meio da Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos. É uma organização dotada de personalidade jurídica de direito privado, tendo o Estado como seu maior acionista.

No início, o fornecimento de água em Pernambuco era restrito a uma parcela de sua capital. Uma tubulação ligada ao Açude do Prata abastecia o Recife a partir de uma distribuição gerenciada pela Companhia do Beberibe organização inglesa que prestou seus serviços à cidade entre os anos de 1837 e 1912. Hoje, quase todos os 184 municípios do Estado, incluindo o distrito de Fernando de Noronha, estão na rota de trabalho da Compesa, que atua, desde 1971, para levar água e esgotamento sanitário aos pernambucanos.

Sua origem remonta a necessidade da administração estadual de assumir o serviço de abastecimento de água e saneamento como uma questão pública, um direito da população, que crescia com as cidades. Não por acaso, o governo criou, em 1909, a Comissão de Saneamento, cuja atuação perdurou até a criação do Departamento de Saneamento do Estado, em 1946. Seu foco era a capital, embora já iniciasse, pouco a pouco, a implantação de sistemas de abastecimento nos municípios do interior.

Após essas iniciativas, houve a necessidade de se contar com um órgão gestor único, a fim de assegurar a execução do Plano Nacional de Saneamento - Planasa, nos moldes preconizados

⁷ Na PPP do Saneamento é considerada área urbana aquela que tem implantado a canalização de distribuição de água.

pelo Banco Nacional da Habitação - BNH. O objetivo era travar uma articulação perfeita entre o planejamento federal e a política governamental do Estado, com vistas a garantir a viabilidade econômica e financeira e a levar o abastecimento de água com sucesso a um número maior de pernambucanos.

Criada sob a Lei nº 6.307, de 29 de julho de 1971, a Compesa nasceu nesse contexto, com a extinção da autarquia do Fundo de Saneamento de Pernambuco - Fundespe. As duas empresas de saneamento existentes: Saneamento do Recife - Saner e Saneamento do Interior de Pernambuco - Sanepe tornaram-se suas subsidiárias. Em julho de 1974, foi dado o último passo para consolidar o sistema de saneamento no Estado: extinguiram-se as organizações e os serviços de água e esgoto passaram a ser centralizados sob a marca da Compesa. Com quatro décadas, a empresa está desenvolvendo o maior programa de investimento de toda sua história, realizando intervenções e obras em todas as regiões de desenvolvimento do Estado, do Litoral ao Sertão. Além disso, sua administração tem realizado uma grande transformação na própria gestão, com foco na melhoria dos resultados empresariais e na qualidade do serviço prestado aos pernambucanos.

2.2.2. ESTRUTURA INSTITUCIONAL E NORMATIVA

A gestão pública do saneamento é realizada, segundo o quadro abaixo, pelas secretarias estaduais, governos municipais e empresas privadas que ganham o serviço através de licitação, na Lei 8.666, ou o farão no novo formato das Parcerias Público Privadas.

QUADRO 6: FPIC Saneamento, Gestor Público e Agente Privado.

FPIC	Natureza	Atividade	Gestor Estadual	Gestor	Privado
------	----------	-----------	-----------------	--------	---------

				Municipal		
Saneamento	Esgoto	Sistema coleta e tratamento	Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos - Compesa		PPP do Saneamento Empresa Foz – Grupo Odebrech	
	Água	Barragens Adutoras (Captação)	Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos - Compesa			
		Distribuição	Compesa			
	Resíduos Sólidos	Planejamento Metropolitano	Secretaria das Cidades	Prefeitura Municipal		Consultoria
		Tratamento	Gestão/Apoia	Prefeitura Municipal		Empresa Privada – Licitação
		Coleta		Prefeitura Municipal		Empresa Privada – Licitação

Fonte: Elaboração para a Pesquisa - IPEA/FUNDAJ

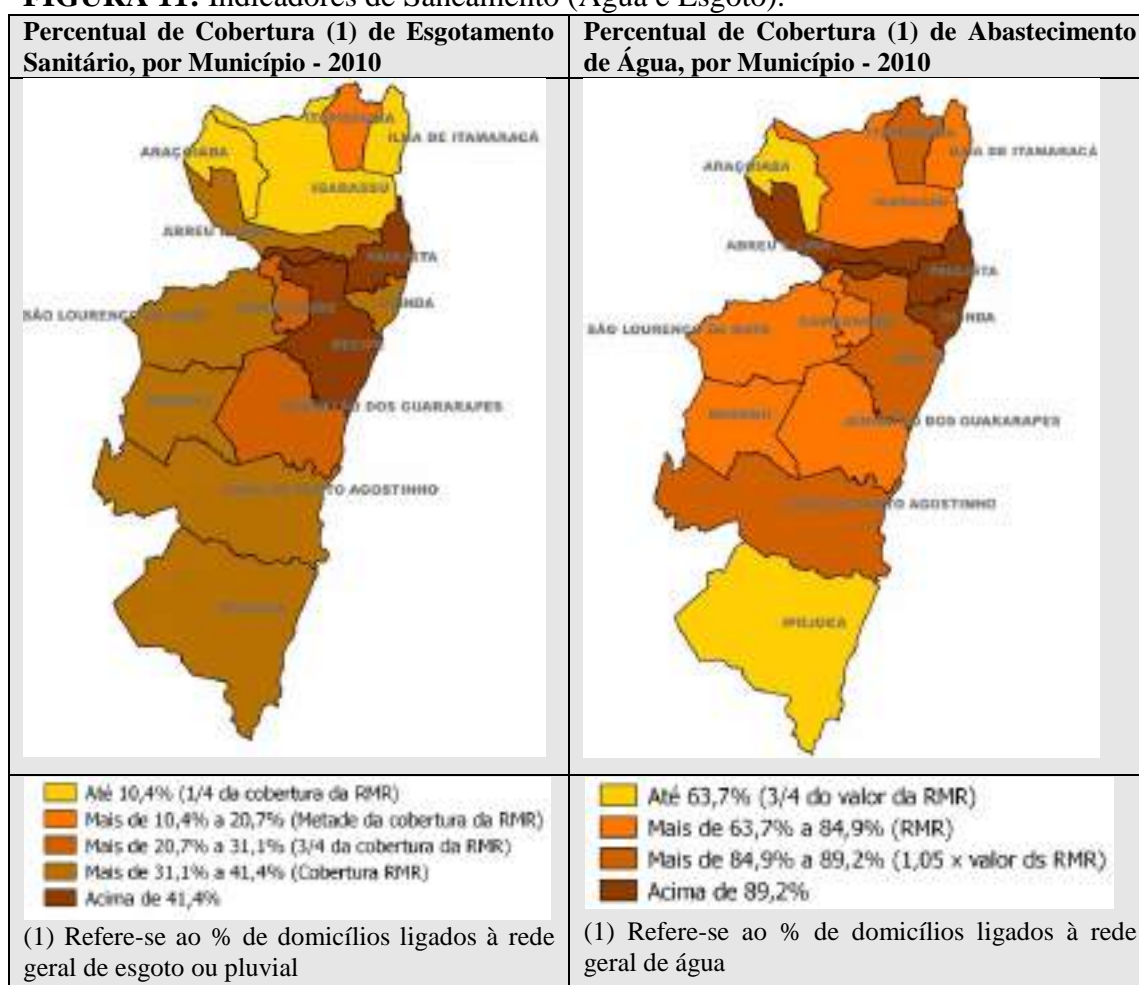
Na esfera federal, o Ministério das Cidades pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA – tem a missão de assegurar à população os direitos humanos fundamentais de acesso à água potável em qualidade e quantidade suficientes, e a vida em ambiente salubre nas cidades e no campo, segundo os princípios fundamentais da universalidade, equidade e integralidade. A SNSA tem como objetivo institucional promover um significativo avanço, no menor prazo possível, rumo à universalização do abastecimento de água potável, esgotamento sanitário (coleta, tratamento e destinação final), gestão de resíduos sólidos urbanos (coleta, tratamento e disposição final), além do adequado manejo de águas pluviais urbanas, com o controle de enchentes. A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental participa da gestão dos seguintes Programas de Governo: Saneamento Básico; Planejamento Urbano; Gestão de Riscos, Respostas a Desastres, e Saneamento para Todos.

No Programa Saneamento Básico está prevista a realização dos seguintes objetivos: expandir a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento em áreas urbanas, por meio da implantação, ampliação e melhorias estruturantes nos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo das águas pluviais e dos resíduos sólidos urbanos, com ênfase nas populações carentes de aglomerados urbanos, localizados em municípios de pequeno porte, localizados em bolsões de pobreza. O Ministério das Cidades, inclusive presta apoio aos municípios para a elaboração e implantação dos Planos Municipais de Saneamento Básico. A Lei nº 11.445/2007, conhecida como a Lei de Saneamento Básico, tornou obrigatória a elaboração da Política e do Plano de Saneamento Básico pelos titulares dos serviços. Ademais, o Decreto nº 7.217/2010 determinou que, a partir de 2014, o acesso a

recursos da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, estará condicionado à existência de Plano Municipal de Saneamento Básico.

Com relação à cobertura de esgotamento sanitário, a figura a seguir apresenta o percentual de atendimento de cada município da RMR. Foram considerados os municípios ligados à rede de esgoto ou à pluvial. Este fato torna a informação imprecisa, não sendo contabilizada a real situação da rede de esgoto, dado que existe exclusivamente em estudos específicos. Segundo dados disponíveis do IBGE, os municípios da RMR com a situação mais favorável são Recife e Paulista com percentual médio de cobertura de 41,4% ou mais. O dado de Paulista se aproxima do Recife por conta do grande número de conjuntos habitacionais, implantados pelo antigo BNH. As menores coberturas estão em Araçoiaba, Igarassu e na Ilha de Itamaracá.

FIGURA 11: Indicadores de Saneamento (Água e Esgoto).



Fonte: IBGE (Censo 2010)

Ainda tomando os registros da Figura 11, a Região Metropolitana do Recife (RMR) tem percentual de cobertura média de abastecimento de água de 84%, tendo a menor cobertura em

Araçoiaba e Ipojuca, este último, por conta do crescimento imobiliário nesta década, que ocorreu de modo desacompanhado de uma política de saneamento básico. A RMR é atendida por 10 Sistemas de Abastecimento de água, conforme dado da Compesa:

- O Sistema Pirapama, localizado no Cabo de Santo Agostinho, é o maior sistema de abastecimento de água de Pernambuco e um dos maiores do Brasil. O projeto foi executado em três etapas, sendo a última finalizada em novembro de 2011. O sistema produz 5.130 litros de água (5,13 m³ água/segundo), o que representa um incremento de 50% da produção de água da RMR. São atendidas aproximadamente 3 milhões de pessoas no Recife, Jaboatão dos Guararapes, Cabo de Santo Agostinho e, indiretamente, as cidades de São Lourenço da Mata e Camaragibe.
- O Sistema Tapacurá produz, aproximadamente, 36% do volume distribuído na Região Metropolitana do Recife, abrangendo a Cidade do Recife, São Lourenço da Mata, Camaragibe e Jaboatão (sede, Socorro e Sucupira).
- Sistema Jangadinha Parte de Cavaleiro (Bairro do Município de Jaboatão) e parte de Tejipió (Bairro da Cidade do Recife).
- Sistema Várzea Uma produz aproximadamente, 5% do volume produzido na RMR, abrangendo as cidades de São Lourenço da Mata e Camaragibe
- Sistema Botafogo Produz, aproximadamente, 17% do volume distribuído na Região Metropolitana do Recife, abrangendo Igarassu (parcialmente), Cruz de Rebouças, Abreu e Lima, Paulista, Praias da Zona Norte, Navarro (parcialmente) e Olinda (9 subsistemas).
- Sistema Alto do Céu Produz, aproximadamente, 10% do volume distribuído na Região Metropolitana do Recife, abrangendo a Zona Norte da Cidade do Recife (inclusive os Morros desta área), Jardim Paulista e parte de Olinda.
- Sistema Caixa D'Água Produz, aproximadamente, 3% do volume distribuído na Região Metropolitana do Recife, abrangendo parte de Olinda e o Recife, inclusive algumas áreas dos morros da Zona Norte.
- Sistema Gurjaú Produz, aproximadamente, 9% do volume distribuído na Região Metropolitana do Recife, abrangendo Ponte dos Carvalhos, Pontezinha, anel da

Muribeca, Distrito Industrial de Prazeres, Jordão, Candeias, Piedade, Barra de Jangada, Vila da Muribeca e parte do Recife e o,

- Sistema Suape Produz, aproximadamente, 6% do volume distribuído na Região Metropolitana do Recife, abrangendo o Complexo Industrial de Suape, Cabo, Ponte dos Carvalhos e Anel da Muribeca

2.2.3. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Além do apoio para execução dos Planos Municipais de Saneamento Básico, o Ministério das Cidades apóia os municípios com recursos e assistência técnica na elaboração e implantação dos Planos de Manejo dos Resíduos Sólidos e o Plano de Drenagem Urbana Sustentável. Cabe ao Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, o atendimento a municípios com população superior a 50 mil habitantes ou integrantes de Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento ou participantes de Consórcios Públicos afins. Para os municípios de menor porte, com população inferior a 50 mil habitantes, a SNSA só atua por meio de financiamento com recursos onerosos para as modalidades de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Para os municípios com população de até 50 mil habitantes, o atendimento com recursos não onerosos, ou seja, pelo Orçamento Geral da União (OGU), é realizado pelo Ministério da Saúde, por meio da Fundação Nacional de Saúde – Funasa. Com relação à coleta e ao tratamento dos resíduos sólidos, o Plano Metropolitano foi conduzido pelo governo Estadual (SECID), com a participação dos 14 municípios da RMR, tendo sido resultado de um processo de construção legitimado dentro de uma discussão conjunta. O Plano apresenta propostas e soluções para cada tipo de resíduos, formas de operacionalizar e fontes de recursos. Como inovação a proposta gerencial é a constituição de consórcio público que aponta soluções para problemas cotidianos dessa Região, e atende à Política Pública da Gestão de Resíduos Sólidos.

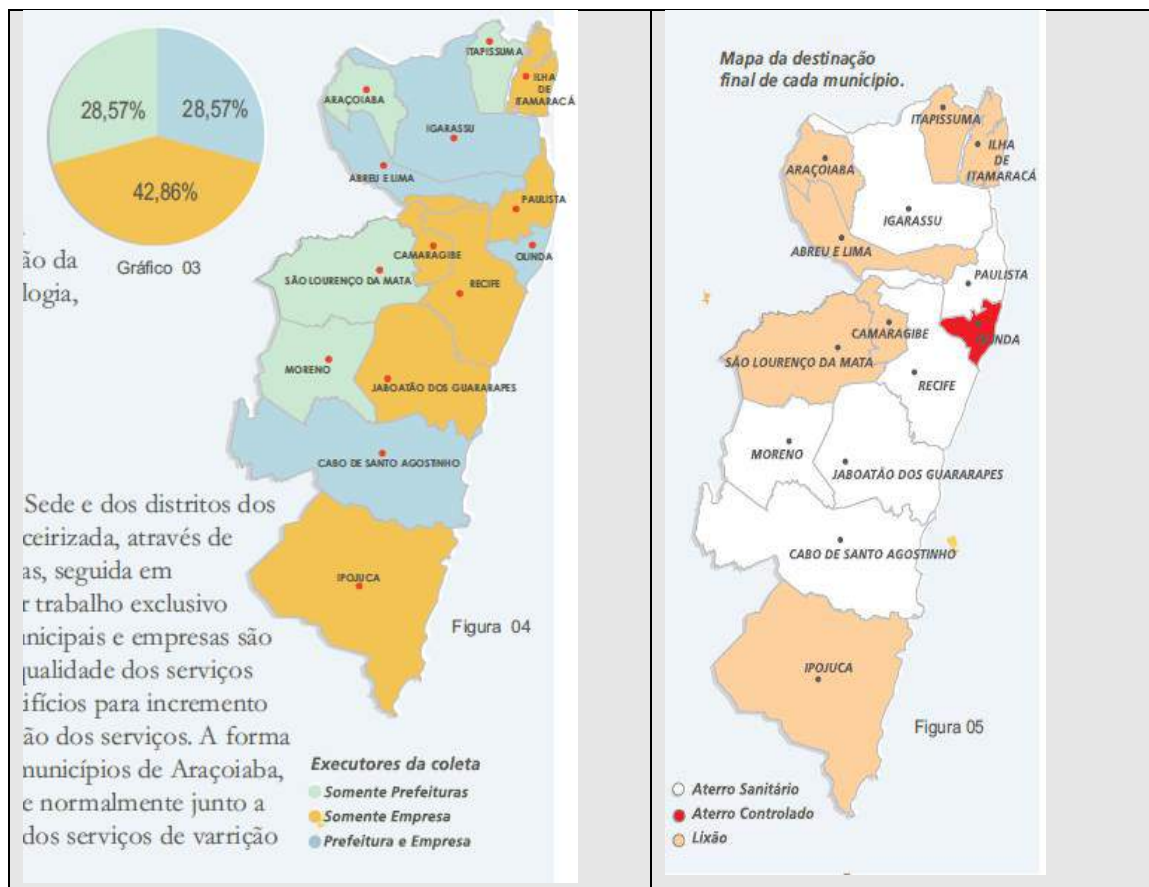
A Região Metropolitana do Recife concluiu o seu Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos em 2011. As questões relativas ao planejamento e gestão dos resíduos sólidos metropolitanos são conduzidas pela Secretaria Estadual das Cidades, em articulação com os municípios

metropolitanos. O Plano aponta para a idéia do Consórcio Metropolitano. Essa idéia surge da necessidade dos municípios da Região Metropolitana do Recife se reunirem para apresentar propostas com critérios e definições estruturantes para investimentos do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento, com planejamento e gestão integrada das ações referentes à destinação dos resíduos sólidos. Para tanto a Secretaria das Cidades, com apoio do Ministério das Cidades, capitaneou o processo de formulação das proposições, mobilizando e organizando os 14 municípios da RMR, Olinda, Paulista, Abreu e Lima, Igarassu, Itapissuma, Itamaracá e Araçoiaba, Ipojuca, Cabo de Santo Agostinho, Moreno, Jaboatão dos Guararapes São Lourenço da Mata, Camaragibe e Recife, em três seminários que tiveram como resultados o nivelamento de conceitos, com ênfase nas Leis de Saneamento Básico e de Consórcios e elaboração das propostas, considerando as ações estruturantes com gestão associada para os Territórios Norte e Sul da RMR. Desta forma, tornou-se consenso dentro do Estado

que a questão dos resíduos sólidos destes municípios deve ser vista como uma questão metropolitana, corroborando com as ações do Estado de Pernambuco que desenvolve através da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente e da Secretaria das Cidades, com apoio do Ministério de Meio Ambiente. O “Plano Estadual de Gestão Consorciada e Integrada de Resíduos Sólidos de Pernambuco”, que tem como foco a gestão regionalizada e consorciada dos resíduos sólidos, vem se adequando à Lei do Saneamento Básico e dos Consórcios.

FIGURA 12: Resíduos Sólidos, Coleta e Destinação Final na RMR.

Executores da Coleta de Lixo na RMR	Mapa da Destinação final na RMR
--	--



Fonte: Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos.

FIGURA 13: Pontos de Coleta/Organização/Local.

ORGANIZAÇÃO	LOCAL
ARM - Associação dos Recicladores da Muribeca	Jaboatão dos Guararapes
ARO - Associação dos Recicladores de Olinda	Olinda
Associação dos Catadores da Dignidade de Camaragibe	Camaragibe
Associação o Verde é Nossa Vida	Recife (Imbiribeira)
Associação dos Catadores de Porto de Galinhas - RECICLE	Ipojuca
Associação dos Catadores da Dignidade de Camaragibe São Lourenço da Mata	São Lourenço da Mata
CONSERC - Coop. De Serviços do Cabo de Santo Agostinho	Cabo de Santo Agostinho
COOPAGRES - Cooperativa de Agentes de Resíduos Sólidos	Recife (São José)
Cooperativa Erick Soares	Abreu e Lima
Cooperativa Esperança	Recife (São José)
PRORECIFE - Coop. De Catadores de Mat. Recicláveis do Recife	Recife
Lar Beneficente São Lázaro	Cabo de Santo Agostinho
Grupo de Catadores do Arunda	Recife
Grupo de Catadores do Maruim	Olinda
Núcleo de Triagem do Gusmão	Recife (São José)
Núcleo de Triagem Santa Luzia	Recife (Torre)

Fonte FLIC/PE 2007
Recife 2008

Fonte: Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos

As organizações de Catadores registrados na Figura anterior abrigam parte dos 5.000 catadores, atualmente existentes na RMR, sendo 3.000 nas ruas e 2.000 nos lixões e aterros (fonte FLIC/PE). Apesar disso, a coleta seletiva e a reciclagem na RMR não receberam, até o momento, um tratamento adequado, de abrangência metropolitana e que ofereça uma solução

concreta para o problema do lixo. Os municípios que apresentam os maiores números de catadores de rua são: Recife, Olinda, Cabo de Santo Agostinho, Jaboatão, Camaragibe e Paulista.

Segundo o Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos, três municípios da RMR destinam seus resíduos em aterro controlados, que diferentemente dos lixões, na sua operação contemplam uma série de medidas sanitárias que mitigam os impactos ambientais decorrentes do confinamento da massa de lixo. Porém nos dois aterros controlados existentes (Aterro Controlado de Muribeca, resíduos de Recife/Moreno e Aterro Controlado de Aguazinha, resíduo de Olinda) a presença de catadores de materiais recicláveis, bem como a disposição inadequada originalmente praticada, compromete por absoluto a possibilidade de transformarem-se em aterros sanitários, a despeito das recentes ações de recuperação realizadas pelas atuais administrações. Esses aterros controlados têm a vida útil hoje limitada em função de obrigações pactuadas em Termos de Ajustamento de Conduta firmados entres seus gestores e o Ministério Público de Pernambuco. Nesta tipologia de destinação encontram-se os municípios de Moreno, Olinda e Recife. Vale salientar que embora configurem um pequeno número de municípios, este conjunto representa um volume de disposição diário de 58,41% dos resíduos coletados na RMR.

Na Região Metropolitana do Recife quatro municípios destinam seus resíduos em aterros sanitários, que são considerados, considerando a situação do país, como a solução mais adequada do ponto de vista sanitário e ambiental para lançamento no solo de grandes volumes. Em sua composição verifica-se impermeabilização de base, captura e tratamento de efluentes líquidos e gasosos, cobertura diária da massa, isolamento total da área para controle de acesso, controle de pesagem e monitoramento sanitário e ambiental. Esses aterros sanitários, licenciados pelo órgão estadual de meio ambiente, são operados pela iniciativa privada e estão localizados nos municípios de Igarassu (coleta de Igarassu) e Jaboatão dos Guararapes – CTR Candeias (coleta de Jaboatão dos Guararapes, Paulista e Cabo de Santo Agostinho). Este conjunto de municípios conforma um volume de disposição diário de 31,33% dos resíduos coletados na RMR. Observa-se, neste contexto, que aproximadamente 69,00% dos resíduos sólidos coletados na RMR, são hoje destinados em aterros controlados e sanitários, o que confere um grau satisfatório de sanidade ambiental. Durante o processo de formatação deste documento os municípios de Moreno e Recife passaram a fazer a disposição

final dos Resíduos sólidos nos aterro sanitário privados. Totalizando 75,58% em aterro sanitário.

Segundo o plano, o custeio do serviço de coleta, transporte e destinação final dos Resíduos Sólidos Urbanos - RSU é feito através de repasse dos recursos oriundos do orçamento próprio municipal. Parte desses recursos vem da cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, expresso nas taxas de limpeza pública - TLP, que estão estabelecidas no Código Tributário de determinados municípios. O Valor da TLP, arrecadado no ano na maioria desses municípios entre os pesquisados da RMR, é insuficiente para a cobertura das despesas, segundo as secretarias responsáveis. De acordo com o levantamento realizado em 27 municípios de diferentes regiões do País pelo Ministério das Cidades, em 2005, custo dos serviços de Limpeza Urbana representa, em média, 5% do orçamento municipal. Verifica-se a necessidade de um melhor acompanhamento e fiscalização, quanto ao manejo e tratamento dos resíduos sépticos, por parte das administrações municipais, bem como uma revisão das fontes de recursos destinadas para tal fim. O serviço público

de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos é de responsabilidade direta do poder público municipal e é composto pelas seguintes atividades: coleta, transbordo e transporte dos resíduos, triagem para fins de reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem, e a sua correta destinação final.

O Setor de Limpeza Pública tem sua ação voltada ao atendimento da comunidade, com foco principal na coleta do lixo. Contudo inexistem efetivamente instrumentos de controle social, em contraposição a existência de conselhos populares temáticos em praticamente todos os municípios pesquisados, tais como Conselho Municipal de Educação, Conselho de Saúde, Conselho de Meio Ambiente e outros.

A Dissertação de Mestrado de Danuza Gusmão⁸ procurou identificar os principais fatores que influenciam a gestão dos resíduos sólidos urbanos, a partir da investigação da experiência nos municípios de Arcoverde, Belo Jardim e Pesqueira, no período de 2002 a 2006. Teve como objetivo identificar a gestão adequada dos resíduos sólidos urbanos e a sua efetivação pela gestão municipal fundamentando-se em uma base teórica, pesquisas documentais, visitas in loco, observação direta e informações obtidas em entrevistas aos atores e órgãos envolvidos,

⁸ Ver resumo no Anexo II

servindo para uma posterior análise comparativa por meio dos dados resultantes. A pesquisa permitiu entender a importância na implementação de uma Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (GIRSU), avaliando condições favoráveis para tal e analisando a possibilidade da gestão pública municipal ter uma gestão eficiente voltada para a problemática. O conceito de GIRSU envolve todas as operações que são relativas aos resíduos, como coleta, transporte, tratamento, disposição final, entre outras.

O trabalho cita Azambuja (2002, p.26) “Neste sentido, poder-se-ia definir gestão dos resíduos sólidos como: a combinação e otimização dos vários recursos disponíveis para alcançar, dentro de parâmetros ambientalmente corretos, os objetivos de: diminuir a geração dos resíduos, coletá-los, valorizá-los, tratá-los e dar a estes resíduos uma destinação final adequada”. Podemos sintetizar as visões e definições mencionadas entendendo como “Gestão dos Resíduos Sólidos”, todas as normas e leis relacionadas a estes e como “gerenciamento” das medidas de prevenção e correção dos problemas, vislumbrando a preservação dos recursos naturais, a economia de insumos e energia e a minimização da poluição ambiental. Dentro do gerenciamento, que é um conceito associado às noções de planejamento e controle, destacam-se ainda as questões de responsabilidade e o envolvimento dos setores da sociedade em relação à geração dos resíduos.

O trabalho conclui que os municípios brasileiros, na sua maioria, não têm assumido de forma satisfatória. De uma maneira geral, tem sido assim na maioria dos municípios, que ainda vêm buscando seu arcabouço legal para orientação de suas políticas públicas. As bases do sistema de planejamento no município são: O Plano Diretor e a Lei de Uso do Solo (estabelece local próprio para a destinação final do lixo); Lei de Parcelamento (define para onde a cidade vai se desenvolver); Plano Plurianual estabelece as diretrizes e metas da administração pública para as despesas de capital e os orçamentos fiscais, de investimento e de seguridade social.

O município pode outorgar esta prestação a entidades públicas (autarquias, empresas públicas ou de economia mista) ou ainda a empresas privadas através dos regimes de concessão, permissão ou autorização. A concessão de serviço público, com base no art. 32 da Lei nº 8987/95, é um contrato administrativo pelo qual a administração confere a um particular o exercício de um serviço público, para que o explore pelo prazo e nas condições contratuais, remunerando-o pela própria exploração do serviço. Delegar a coleta, tratamento e disposição

final para empresas privadas é uma tendência crescente no setor de saneamento básico. Porém, a falta de recursos financeiros por parte dos municípios muitas vezes impede que se faça todo o ciclo dos serviços de limpeza, contratando somente a coleta e/ou disposição final. O desafio das administrações locais consiste em gerir corretamente os vários processos discutidos relativos a uma GIRSU relacionando-os de maneira efetiva à participação da população, em um esforço na decisão de priorizar uma política ambiental pública para enfrentamento do problema aqui discutido.

2.2.3. ANÁLISE DA GOVERNANÇA PARA A FPIC SANEAMENTO NA RMR

A gestão pública do saneamento é realizada pelas secretarias estaduais, governos municipais e empresas privadas que ganham o serviço através de licitação realizada na Lei 8.666, ou no formato das Parcerias Público Privadas. Considerando as três áreas da função saneamento, destacamos os seguintes protagonistas da sua gestão: (1) Resíduos sólidos: a atividade de planejamento é feita pela Secretaria Estadual das Cidades. O tratamento dos resíduos tem a gestão das prefeituras municipais que acompanham as atividades das empresas vencedoras das licitações para operacionalizar o sistema. A coleta é uma atividade que tem gestão exclusivamente dos municípios metropolitanos; (2) A distribuição de água potável é de competência da Compesa, sociedade anônima de economia mista, que está vinculada ao Governo do Estado de Pernambuco por meio da Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos, e a Captação de água (Barragens e Adultoras) têm gestão e operação da Compesa; (3) A gestão da coleta de esgoto é feita pela Compesa em parceria com a empresa FOZ, vencedora da PPP do Saneamento. Durante a implantação das obras, as Prefeituras são informadas das ações realizadas no município, mas pouco poder tem para definir e/ou opinar sobre as prioridades em seu território.

Assim, a atividade de saneamento (coleta e tratamento) está sendo compartilhada com a iniciativa privada através da PPP do Saneamento, que recebe na sua operacionalização a denominação de Programa Cidade Saneada. Estão previstas as complementações e ligações nos sistemas de esgotamento sanitário existente. O programa é operacionalizado pela Foz do Brasil, ganhadora da PPP e serão realizados serviços de esgotamento sanitário nos 14

municípios que compõem a Região Metropolitana do Recife, além do município de Goiana. O Plano de Ação de cem dias do Programa foca a realização de um mutirão em sete cidades - Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista, Abreu e Lima, Cabo de Santo Agostinho e Moreno - para resolver os problemas de extravasamento de esgoto nos pontos críticos mapeados pela companhia. A operação e manutenção, no entanto, ocorrerá em todas as áreas onde há sistemas em funcionamento, bem como paulatinamente nas áreas em que novos sistemas forem sendo implantados. A meta do programa é passar dos atuais 30% de cobertura para 60% em um prazo de quatro anos. Em 12 anos, o índice de cobertura previsto será de 90% da área urbana da Região Metropolitana do Recife e Goiana, sendo 100% dos esgotos tratados nas cidades beneficiadas. O conceito adotado de área urbana são aquelas áreas com sistema de abastecimento e rede de água potável já em operação pela Compesa.

O Instrumento utilizado na formalização da PPP define as metas e indicadores de eficiência do Programa que serão acompanhadas e monitoradas pelo Tribunal de Contas do Estado e pela Agência de Regulação de Pernambuco – ARPE, que estabelece e regula as tarifas mediante composição de preços. O relacionamento com o cliente continua com a Compesa. A estrutura tarifária também não será modificada com a vigência do contrato, ou seja, não haverá reajuste de tarifa ocasionado pelo início do Programa Cidade Saneada. A política tarifária continuará subordinada à Agência de Regulação de Pernambuco (ARPE).

Nessa gestão compartilhada não existe, contudo, uma abordagem metropolitana que analise as questões de saneamento articuladas às futuras demandas do uso do solo. Causa preocupação o fato de que a Região Metropolitana do Recife vem sendo palco de novas urbanizações espacialmente dispersas, chamando atenção o deslocamento entre a expansão urbana em andamento e os núcleos urbanos já existentes. Significa que está em curso um acréscimo importante na demanda por novas infraestruturas de saneamento e mobilidade.

2.3. TRANSPORTE

2.3.1. ARRANJO INSTITUCIONAL DA GESTÃO E DA GOVERNANÇA METROPOLITANA

A Função Pública de Interesse Comum – Transporte encontra-se inserida no conceito de Mobilidade Urbana. A Política Nacional de Mobilidade Urbana - PNMU (Lei N° 12.587, de 3 de Janeiro de 2012) é um instrumento da política de desenvolvimento urbano, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município. Os modos de transporte urbano são motorizados e não motorizados. Os motorizados são: Ônibus, Metrô, Trem Urbano, VLT, Motocicleta, Táxi, Carro passeio. Os não motorizados: bicicleta ou locomoção a pé.

A mobilidade metropolitana constitui, inquestionavelmente, um conjunto de experiências de gestão compartilhada.

QUADRO 7: FPIC Transporte, Gestor Público e Agente Privado

Sistema		Tipo	Gestor Estadual	Gestor Municipal	Privado
Vias	Vias Estruturadoras	BRs e PEs	DNIT e DER		PPP Odebrech: Grupo Arco Metropolitano
	Vias Urbanas			Secretarias Municipais de Obras	
Ônibus	Ônibus BTR	Sistema Metropolitano EMTU/SEI	Secretaria Estadual das Cidades		Consórcio de Transporte Metropolitano
	Transporte Complementar	Sistema Municipal Complementar		Secretarias Municipais de Transito	
Táxi e Moto Taxi				Secretarias Municipais de Transito	
Bicicleta				Secretarias Municipais de Transito	
Metro		CBTU – através da Superintendência de Trens Urbanos do Recife – METROREC	Secretaria das Cidades		Consultoria
Trem Urbano VLT		METROREC		Municípios de Cabo, Jaboatão e Curado	

Fonte: Elaboração para a Pesquisa - IPEA/FUNDAJ

A EMTU/Recife é uma empresa pública de direito privado, criada pela Lei Estadual n° 7.832, de 06 de abril de 1979, com o objetivo de estruturar, gerenciar e fiscalizar um Sistema de Transporte Metropolitano. Na época, existiam 157 linhas de ônibus, operadas por 66

empresas, que tinham uma frota de 1.281 coletivos. Eles funcionavam em regime de concorrência, não tinham restrições de circulação e a maioria operava apenas em horário de pico. A maior parte das linhas era municipal, com algumas ligações intermunicipais. Gerenciadas isoladamente pela prefeitura e o Estado, muitas acabavam fazendo itinerários idênticos, enquanto locais de acesso mais difícil ficavam sem atendimento.

Com a instituição do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife - STPP/RMR, gerenciado pela EMTU, esse quadro começou a mudar significativamente. Foi definido um zoneamento da RMR e as empresas (algumas em consórcio) passaram a operar em áreas específicas, através de termo de permissão. Foram criadas novas linhas; implantados corredores e faixas exclusivas de ônibus, além de abrigos e paradas seletivas; estabelecidos anéis tarifários; instituído o Sistema de Informações Gerenciais de Transporte por ônibus; e estruturada uma equipe de fiscalização.

Os usuários começaram a participar do funcionamento do serviço em 1983, com a criação da Central de Informações e Reclamações, por meio da qual passaram a tirar suas dúvidas, dar sugestões e registrar suas críticas. Já entre os anos de 1985 e 86, uma avaliação do STPP indicou a necessidade de novos rumos. Foi quando se decidiu a implantação da Câmara de Compensação Tarifária (que permite um nível de serviço e rentabilidade uniformes) e se concebeu a idéia do Sistema Estrutural Integrado, o SEI, que começou a ser implantado em 1994 e continua em expansão.

Em 1999, a EMTU passou a gerenciar, também, a Engenharia de Trânsito dos municípios conveniados ao Governo do Estado. No mesmo ano, o setor de transporte deu um passo definitivo em direção à modernização, iniciando a implantação do Sistema Automático de Bilhetagem Eletrônica - SABE. Logo em seguida, começou a oferecer um novo serviço com micros e mini-ônibus climatizados e em 2001 a frota passou a ser renovada em longa escala. Em 2002, pessoas com deficiência física, mental e sensorial começaram a receber a Carteira de Livre Acesso, que lhes permite utilizar as linhas intermunicipais gratuitamente. Também se iniciou a implantação do vale-transporte eletrônico.

Atualmente a EMTU/Recife gerencia um sistema operacionalizado por 17 empresas de ônibus, que realizam mais de 25 mil viagens por dia, transportando cerca de 1,8 milhão de passageiros, diariamente. A frota compreende 2.728 ônibus e 356 linhas, atendendo a toda a

RMR, com itinerários e quadros de horário que procuram beneficiar as comunidades mais distantes, independente do retorno financeiro.

O sistema de transportes de passageiros sobre trilhos da RMR – Região Metropolitana do Recife é administrado pela CBTU – Companhia Brasileira de Trens Urbanos, através da Superintendência de Trens Urbanos do Recife – METROREC, unidade operacional que atende diretamente os municípios do Recife, Cabo, Jaboatão dos Guararapes e Camaragibe e, indiretamente, os demais municípios da Região Metropolitana, através da integração com o transporte sobre pneus.

O sistema sobre trilhos possui três linhas implantadas nos corredores centro e sul da RMR – as Linhas Centro e Sul, eletrificadas, com padrão de trem metropolitano e a Linha Diesel, com tração a diesel e características de trem de subúrbio.

O traçado da Linha Centro é definido por uma linha troncal que parte da Estação Recife, na área central da cidade, e segue no sentido oeste até a Estação Coqueiral, onde se divide em dois ramais: Jaboatão e Camaragibe. A Linha Sul inicia-se paralelamente à Linha Centro, com as estações Recife e Joana Bezerra comuns a ambas as linhas, e segue na direção sul até a Estação Cajueiro Seco.

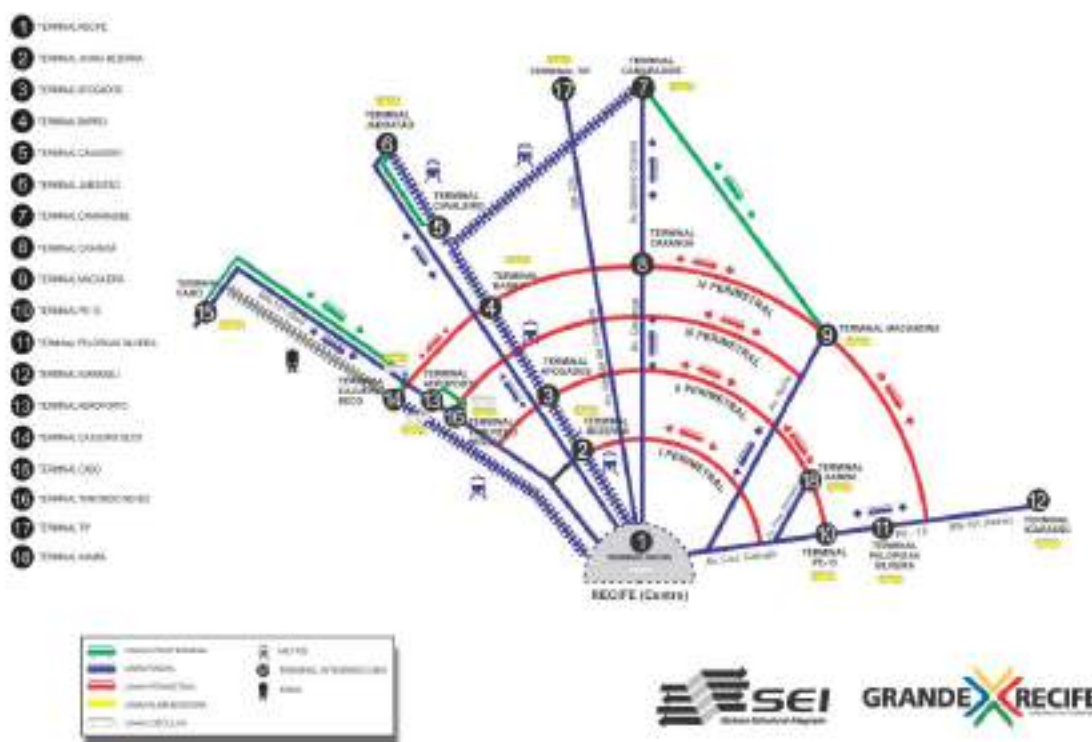
Atualmente, com 28 estações e 39,5 km de extensão, o sistema metroviário transporta aproximadamente 205 mil usuários/dia, dispõe de integração física e tarifária com 62 linhas de ônibus através de 7 terminais fechados do Sistema Estrutural Integrado (SEI), permitindo aos usuários o acesso a toda a RMR mediante o pagamento de uma única passagem, além de dispor de integração somente tarifária com outras 30 linhas de ônibus. O metrô do Recife opera em via dupla e exclusiva, com bitola de 1,60m, eletrificada em 3.000 Volts, com alimentação por rede aérea, através de pantógrafo e sistema de ATC com telecomando para o controle de tráfego e de potência. O material rodante é composto por 25 trens elétricos, com quatro carros cada, que estão sendo submetidos à revisão geral e equipados com ar-condicionado. A Linha Diesel opera entre a cidade do Cabo e o bairro do Curado, no Recife. Com 31,5 km de extensão, dos quais 7km em via dupla e 24 km em via singela, o trem diesel circula em via compartilhada com o transporte de cargas e faz integração com o sistema elétrico (metrô) na Estação Curado. Tem seis passagens em nível e o sistema de sinalização é manual (por talão). O sistema possui 4 locomotivas diesel e elétricas e 21 carros, que serão substituídos por sete Veículos Leves sobre Trilhos – VLT, equipamento mais leve, moderno e

rápido. O Metro faz integração com o Sistema – SEI nos Terminais Integração de: Recife, Joana Bezerra, Afogados, Santa Luzia, Verneq, Barro, Tejipió, Curado, Rodoviária, (Recife), Cavaleiro, Jaboatão (Jaboatão), no município de Camaragibe ficam Cosme e Damião e Camaragibe. (http://www.granderecife.pe.gov.br/granderecife_historico.asp)

A figura 14 abaixo o Sistema Estrutural Integrado (SEI) é uma rede de transporte público da Região Metropolitana do Recife composta de linhas de ônibus, metrô e trem a diesel. Todas estas linhas são integradas através de terminais especialmente construídos, o que possibilita uma multiplicidade de ligações de origem - destino, através de viagens modais ou multi - modais. O SEI é voltado para transporte de massa e apresenta uma configuração espacial constituída por eixos Radiais e Perimetrais. No cruzamento destes dois eixos, ficam situados os Terminais de Integração (T.I.) que permitem ao usuário a troca de linha sem pagar nova tarifa.

Os ônibus da Grande Recife Consórcio de Transporte que fazem parte do SEI são identificados por cores, e cada cor significa um tipo de linha.

FIGURA 14: Sistema Estruturador Integrado da Região Metropolitana do Recife.

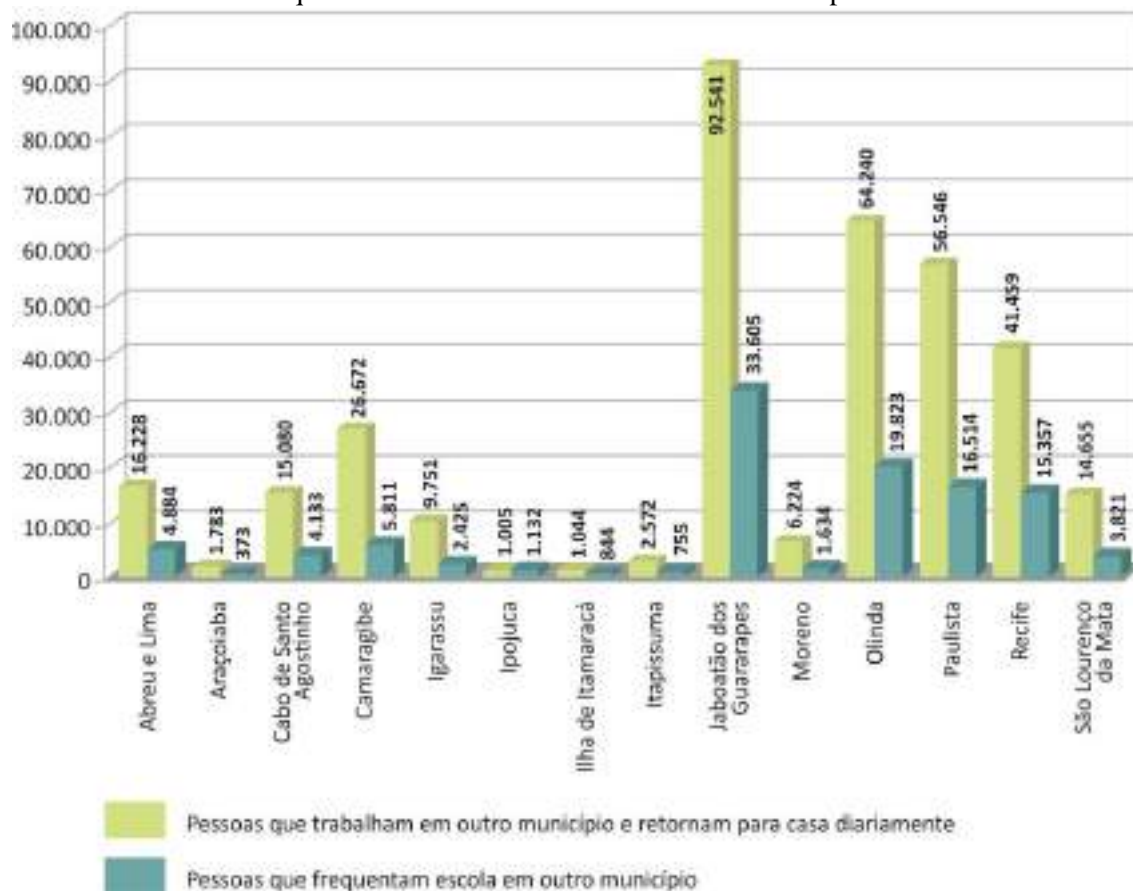


Fonte: Jornal do Commercio - JC, Caderno Cidades, dia 16 de setembro 2013.

2.3.2. INDICADORES DA MOBILIDADE NA RMR

Segundo análise dos microdados da amostra do Censo Demográfico 2012, observa-se a maior mobilidade das pessoas que trabalham (barra verde) e estudam (barra vermelha) localizam-se nos municípios de Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Paulista. Na tabela 4 abaixo que 350 mil pessoas trabalham em outros municípios e voltam para sua casa diariamente. Vale destacar que em Jaboatão dos Guararapes trabalham 593 pessoas que residem em Abreu e Lima, 32 em Araçoiaba, 3.924 no Cabo de Santo Agostinho, 1.170 em Camaragibe, 341 em Igarassu, 67 em Ipojuca, 27 em Itamaracá, 38 em Itapissuma, 1459 em Moreno, 2.327 em Olinda, 2.091 em Paulista, 14.022 em Recife e 643 em São Lourenço da Mata, totalizando 26.737 pessoas identificadas na tabela 5 - Origem e Destino das Pessoas que trabalham em municípios distintos do que residem - RMR – 2010.

GRÁFICO 7: Pessoas que trabalham ou Estudam Em Outros Municípios da RMR.



Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010. Microdados da amostra.

TABELA 5: Pessoas que trabalham ou estudam em outros municípios da RMR.

Município	Pessoas que trabalham em outro município			Pessoas que frequentam escola em outro município
	Total	Pessoas que trabalham em outro município e Retornam para casa diariamente	Não retorna para casa diariamente	
Abreu e Lima	18.138	16.228	1.910	4.884
Araçoiaba	2.388	1.783	605	373
Cabo de Santo Agostinho	16.422	15.080	1.342	4.133
Camaragibe	28.678	26.672	2.006	5.811
Igarassu	11.721	9.751	1.970	2.425
Ipojuca	1.593	1.005	588	1.132
Itamaracá	1.341	1.044	297	844
Itapissuma	2.949	2.572	377	755
Jaboatão dos Guararapes	100.216	92.541	7.675	33.605
Moreno	7.307	6.224	1.083	1.634
Olinda	68.270	64.240	4.030	19.823
Paulista	60.705	56.546	4.159	16.514
Recife	49.858	41.459	8.399	15.357
São Lourenço da Mata	16.746	14.655	2.091	3.821
RMR	386.332	349.800	36.532	111.111

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010. Microdados da amostra.

TABELA 6: Origem e Destino das Pessoas que trabalham em municípios distintos do que residem - RMR - 2010.

Município onde trabalham	Município onde residem							
	Abreu e Lima	Araçoiaba	Cabo de Santo Agostinho	Camaragibe	Igarassu	Ipojuca	Itamaracá	Itapissuma
Abreu e Lima	-	29	22	122	1.235	0	79	60
Araçoiaba	15	-	0	24	76	24	0	10
Cabo de Santo Agostinho	281	92	-	336	248	443	35	44
Camaragibe	217	30	13	-	59	0	25	0
Igarassu	1.463	1.078	10	98	-	0	170	822
Ipojuca	80	11	5.996	158	112	-	12	9
Itamaracá	55	6	0	55	112	0	-	494
Itapissuma	302	9	19	23	536	12	117	-
Jaboatão dos Guararapes	593	32	3.924	1.170	341	67	27	38
Moreno	25	0	47	7	9	0	0	0
Olinda	1.302	46	168	719	993	10	78	193
Paulista	2.973	46	48	271	1.639	10	52	201
Recife	9.646	402	4.803	23.294	5.247	483	616	932
São Lourenço da Mata	33	4	0	992	35	0	5	0
RMR	16.985	1.785	15.050	27.269	10.642	1.049	1.216	2.803

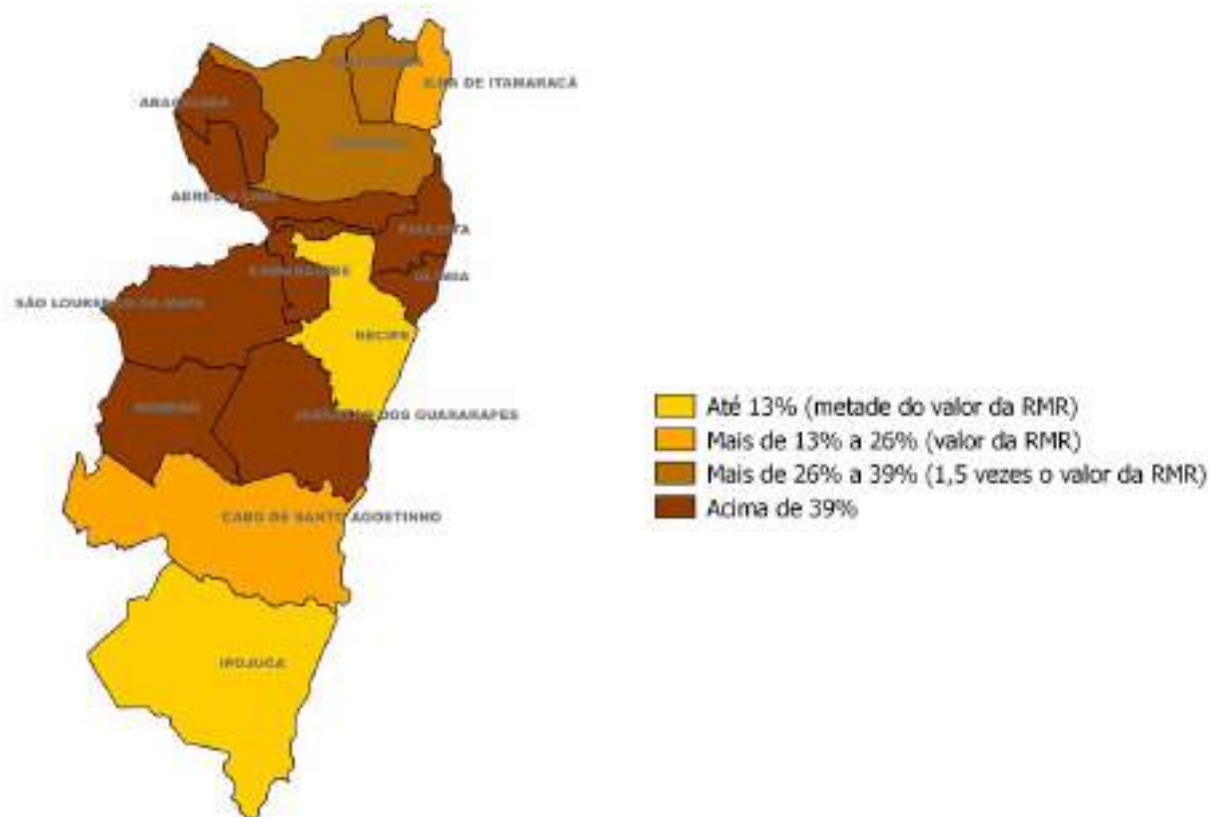
Fonte :IBGE – Censo Demográfico 2010 – Microdados da amostra

TABELA 7: (Continuação) Origem e Destino das Pessoas que trabalham em municípios distintos do que residem - RMR – 2010.

Município onde trabalham	Município onde residem						RMR
	Jaboatão dos Guararapes	Moreno	Olinda	Paulista	Recife	São Lourenço da Mata	
Abreu e Lima	213	0	656	1.843	784	26	5.069
Araçoiaba	19	0	0	20	23	12	223
Cabo de Santo Agostinho	6.063	433	826	741	4.175	290	14.007
Camaragibe	183	15	191	135	2.163	1.609	4.640
Igarassu	172	34	485	1.157	984	69	6.542
Ipojuca	3.200	161	342	380	3.119	70	13.650
Itamaracá	35	8	53	63	158	38	1.077
Itapissuma	0	0	39	242	237	0	1.536
Jaboatão dos Guararapes	-	1.459	2.327	2.091	14.022	646	26.737
Moreno	320	-	44	0	267	41	760
Olinda	1.607	130	-	10.231	7.763	398	23.638
Paulista	971	18	3.523	-	2.891	102	12.745
Recife	80.760	4.068	57.271	41.110	-	11.962	240.594
São Lourenço da Mata	186	8	138	116	555	-	2.072
RMR	93.729	6.334	65.895	58.129	37.141	15.263	353.290

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010. Microdados da amostra.

FIGURA 15: Percentual de Pessoas que Trabalham em município diferente de onde residem – 2010.



(1) Refere-se ao % de pessoas ocupadas que não trabalham no mesmo município onde residem
Fonte :IBGE – Censo Demográfico 2010 – Microdados da amostra

A Figura 15 acima apresenta em percentuais a relação das pessoas que trabalham em município diferente de onde residem – 2010. Observa-se nos municípios de Araçoiaba, Abreu e Lima, Paulista, Olinda, Camaragibe, São Lourenço da Mata, Moreno e Jaboatão dos Guararapes percentual acima de 39% de pessoas que trabalham em municípios diferentes do que residem. Fato que demonstra um grande deslocamento da população na RMR. Os menores deslocamentos estão em Recife e Ipojuca.

O Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES apresenta, em versão preliminar, o estudo: Tipologia dos Deslocamentos Pendulares para Trabalho e/ou Estudo – Brasil 2010. O estudo toma como principal fonte as informações sobre os deslocamentos pendulares no Brasil do Censo Demográfico de 2010 e desenvolve uma tipologia que classifica os municípios brasileiros em função dos movimentos pendulares da população. O objetivo dessa tipologia é contribuir na distinção de municípios, considerando o tamanho e a direção predominante dos fluxos (saída ou entrada), variáveis que, em conjunto,

permitem caracterizar os municípios quanto à sua importância e função na dinâmica deste tipo de mobilidade no país. Considerando a totalidade dos municípios do Brasil na época do Censo, a tipologia identifica os que se peculiarizam como receptores, evasores e aqueles que apresentam fluxos equivalentes de saída e de entrada, desempenhando ambas as funções. Embora as pessoas também se desloquem para outros municípios por diferentes motivos (compras, lazer e cultura, atendimento médico-hospitalar, entre outros), a regularidade e o volume dos fluxos para trabalho e/ou estudo.

O Estudo oferece referencial para políticas de mobilidade, principalmente nas regiões metropolitanas brasileiras. A metodologia utilizada para a construção da Tipologia teve como objetivo diferenciar os municípios quanto à grandeza dos fluxos pendulares e ao tipo de fluxo predominante, se de saída ou de entrada. A primeira dimensão permite identificar os municípios concentradores dos movimentos intermunicipais de pessoas para trabalho e/ou estudo, enquanto a segunda permite estabelecer a condição do município relativamente à direção predominante dos fluxos: (i) de evasor, com predomínio das saídas, em vários casos podendo-se falar de típicos municípios dormitórios, dada a provável ausência local de oportunidades de trabalho; (ii) de receptor, com predomínio das entradas, expressando a concentração das oportunidades de trabalho e/ou as ofertas de serviços educacionais; ou, ainda, (iii) bidirecional, com as trocas se aproximando da equivalência.

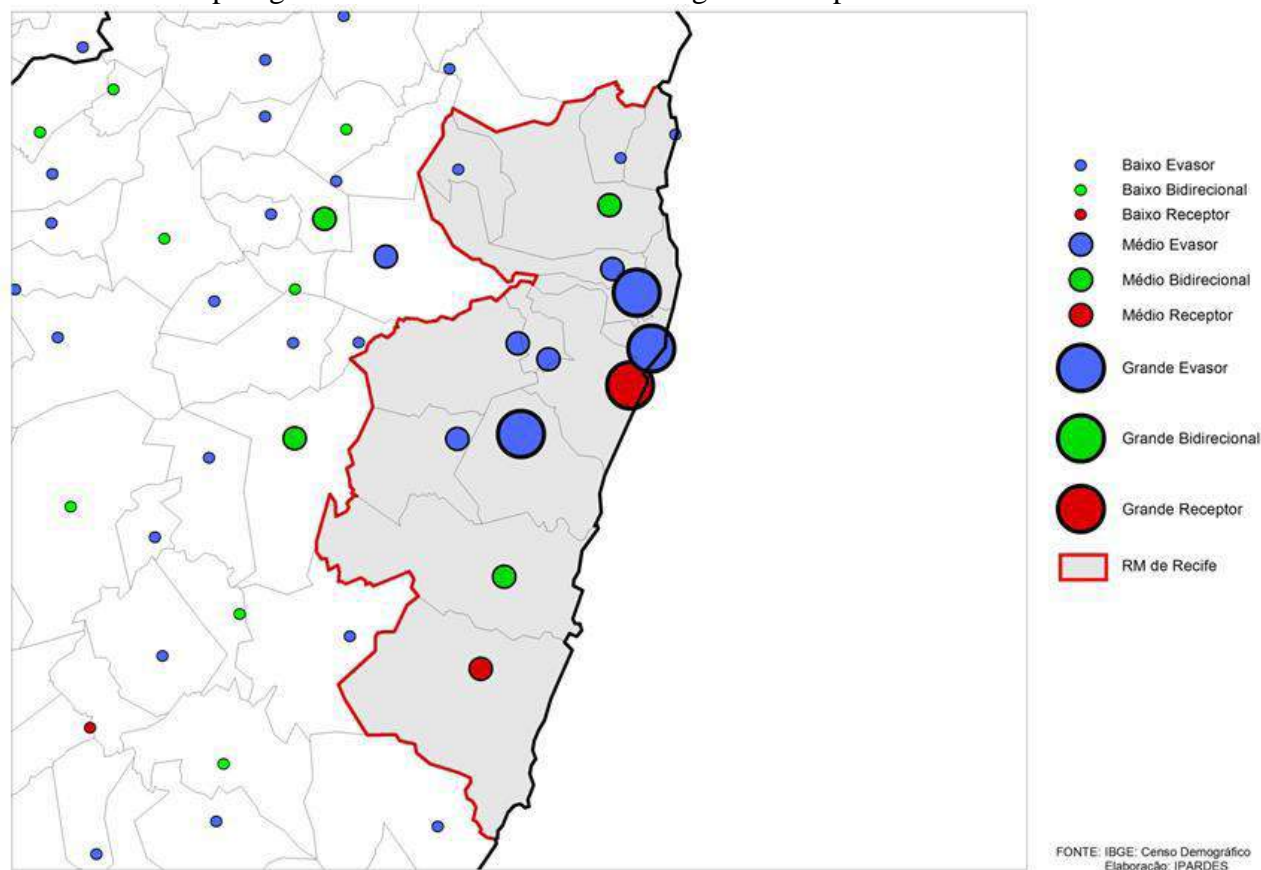
O Estudo apresenta nas RMs de São Paulo (3), Rio de Janeiro e Porto Alegre (2) mais de um município do tipo elevado receptor; já no caso de mais de um do tipo elevado evasor, aparecem nas RMs de São Paulo (12), Rio de Janeiro (8), Belo Horizonte (4), Porto Alegre, Curitiba, Recife e Grande Vitória (3), e Campinas (2). Esse fato sugere que as RMs de São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre são as que apresentam maior diversidade em tipos elevados, o que aponta para maior complexidade no que se refere a direções de fluxos. Constata-se, então, que poucas são as unidades onde há maior intensidade e multidirecionalidade de fluxos, permanecendo ainda um amplo conjunto classificado nos tipos médio.

Dentre os municípios considerados receptores apenas 32 foram considerados grandes, os quais, porém, respondem por 42,8% de todas as entradas no país. Mas é de se notar, também, que eles geram importantes fluxos de saída, fato mais relevante por se tratarem, em sua maioria, de polos das mais importantes aglomerações urbanas do país. Aqueles considerados

bidirecionais têm sua participação mais acentuada nas categorias de pequeno e médio porte, as quais, conjuntamente, representam cerca 15% das saídas e das entradas; dos 1.002 municípios desta categoria, apenas 9 são classificados como grandes.

Na figura abaixo destaca - se do Estudo a figura relativa à Região Metropolitana do Recife, onde na tipologia grande evasor estão os municípios de Jaboatão, Olinda, Paulista e de grande receptor o município do Recife.

FIGURA 16: Tipologia da Mobilidade Pendular – Região Metropolitana do Recife - 2010.



Fonte: Tipologia dos Deslocamentos Pendulares para Trabalho e/ou Estudo – Brasil 2010. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES. Versão Preliminar. Curitiba, 2013.

2.3.3. ANÁLISE DA DINÂMICA SOCIOECONÔMICA E SUAS INTERFACES COM O TRANSPORTE

Aspectos relativos à qualidade da operação dos sistemas de transportes públicos e ao nível de qualidade do sistema viário principal (avenidas e corredores urbanos de transporte). A análise dos sistemas viários e de transportes municipal sob uma visão metropolitana baseou-se na estruturação proposta no Plano Diretor de Transportes Urbanos da Região Metropolitana do Recife (PDTU, 2008). Neste particular foi observado, se estão asseguradas as condições de mobilidade e acessibilidade preconizadas no PDTU (2008), com relação à qualidade da oferta e da operação dos transportes públicos e do sistema viário, para garantia da fluidez, do conforto e da segurança nos deslocamentos de pessoas e mercadorias. São avaliadas ainda, as condições de segregação espacial das diversas aglomerações urbanas em relação ao

atendimento por sistemas de transportes públicos de passageiros. No contexto metropolitano, os sistemas viários e de transportes são analisados com base nas indicações e previsões do O Plano Diretor de Transportes Urbanos (PDTU, 2008) realizado com base no planejamento territorial metropolitano definiu uma estruturação viária de suporte à mobilidade com a participação de todos os

municípios da RMR consolidando também as propostas municipais neste tema. O sistema viário resultante dos consensos atingidos nas discussões de planejamento está apresentado no Sistema Viário Existente e Proposto.

FIGURA 17: Esquema do Sistemas de Transporte na RMR, Principais vias, metro, estações, terminal integração (semelhante ao modelo com nossa base).



Fonte: Plano Diretor de Transporte Urbano (PDTU, 2008)

2.3.4. GOVERNANÇA DO TRANSPORTE METROPOLITANO: A QUESTÃO DO TRANSPORTE E DA EXPANSÃO DA INFRAESTRUTURA URBANA

Na Região Metropolitana do Recife destacamos duas modalidades de governança na temática transporte: o Grande Recife Consórcio de Transportes e a PPP da Ponte do Paiva.

1. O Consórcio relativo à FPIC Mobilidade/Transporte, em Pernambuco, é a primeira experiência de consórcio no setor de transporte de passageiros em todo o País. Ele foi possível com a criação da Lei federal nº 11.107, de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios constituírem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum. O Grande Recife teve como base a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU).

Hoje, o Grande Recife Consórcio de Transporte é uma empresa consolidada, com mais de 300 funcionários e gerencia um sistema operacionalizado por 18 empresas de ônibus, que realizam mais de 26 mil viagens por dia, transportando cerca de 2 milhões de passageiros, diariamente. São mais de três mil ônibus e 390 linhas, atendendo a RMR.

As principais funções do Grande Recife são: (1) planejar e gerir o Sistema de Transporte Público da RMR assegurando a qualidade e a universalidade dos serviços, (2) contatar os serviços de transportes, através de licitação pública, (3) regulamentar e fiscalizar os contratos de concessão. O Grande Recife foi formalizado através de contrato de constituição aprovado na Assembléia Legislativa, Lei 13.461, de 09/06/2008 que altera a Lei estadual nº12.524, de 30/12/03, para inserir o Grande Recife na estrutura organizacional da Agência de Regulação de Pernambuco (ARPE).

2. Parceria Público-Privada (PPP) da Ponte do Paiva já citada no segmento específico para a função uso do solo, trouxe impacto direto na mobilidade registrada no município de Jaboatão dos Guararapes, principalmente nos Bairros de Barra de Jangada, Candeias e Piedade. Além dessa PPP, estão previstas novas parcerias na área da mobilidade de grande impacto no território da RMR, que são:

- Via Expressa - Concessão de um novo sistema de acesso e vias internas em Suape, integrado a uma nova rodovia de 43 quilômetros rumo a Porto de Galinhas. Em obras pela concessionária da Odebrecht com a Invepar, com custo previsto de R\$ 450 milhões.
- Arco Viário – Parceria para Construir e operar uma Via Expressa de 77 km, novo contorno da Região Metropolitana do Recife. Consórcio da ODEBRECHT Transport, Invepar e Queiroz Galvão elaboram os projetos e articulam recursos para participar da licitação com mais oportunidades, com custo previsto de R\$ 1,21 bilhão.

Copa 2014: Oportunidade para a infraestrutura e a mobilidade das pessoas

O Governo de Pernambuco instituiu a Secretaria Extraordinária da Copa 2014 para planejar, coordenar e gerir as iniciativas dos órgãos e entidades da Administração Estadual; promover a articulação com a FIFA e seus representantes no Brasil, com a União, com Estados e municípios, com os diversos setores econômicos e sociais e com a sociedade civil organizada, visando à realização e ao atendimento das exigências de adequação do Estado para a Copa do Mundo de 2014.

Foi também instituído, o Comitê Gestor Pernambuco na Copa, coordenado pelo secretário, tem como objetivos principais garantir a integração dos projetos e das ações do Governo do Estado e das prefeituras envolvidas; promovendo a execução e a avaliação dos mesmos; e buscar apoio e parcerias com instituições públicas e privadas relacionadas ao Mundial da FIFA, tanto dentro do Estado quanto fora dele.

Ações Previstas na Matriz de Responsabilidade na temática mobilidade: No caso de Pernambuco, são sete as obras viárias: o Ramal Cidade da Copa, o Corredor Norte-Sul, o Corredor Leste-Oeste, o Terminal Integrado de Passageiros Cosme e Damião, a Via Mangue, a Nova Torre de Controle do Aeroporto Internacional dos Guararapes/Gilberto Freyre e o Terminal Marítimo de Passageiros do Porto do Recife.

QUADRO 8: Matriz de Responsabilidade na Temática Mobilidade das Obras para Copa 2014.

Obra	Responsável	Investimento R\$	Financiamento	Modelo de Contrato
Terminal Marítimo	Porto do Recife	28,0 milhões	Governo Federal/Estadual	Concorrência Licitação Lei 8666/93
Corredor Leste Oeste	Secretaria das Cidades	145,3 milhões	CEF	Concorrência Licitação Lei 8666/93
Corredor Norte Sul	Secretaria das Cidades	154,0 milhões	CEF	Concorrência Licitação Lei 8666/93
Via Mangue	Prefeitura do Recife	433,2 milhões	CEF	Concorrência Licitação Lei 8666/93
Ramal Cidade da Copa	Secretaria das Cidades	131,0 milhões	CEF	Concorrência Licitação Lei 8666/93
Terminal Cosme Damião	Secretaria das Cidades	18,1 milhões	CEF	Concorrência Licitação Lei 8666/93
		909,6 milhões		

Fonte: <http://www.secopa.pe.gov.br/pt/transparencia>.

FIGURA 18: Imagem virtual do Terminal Marítimo de Passageiros – Bairro do Recife.

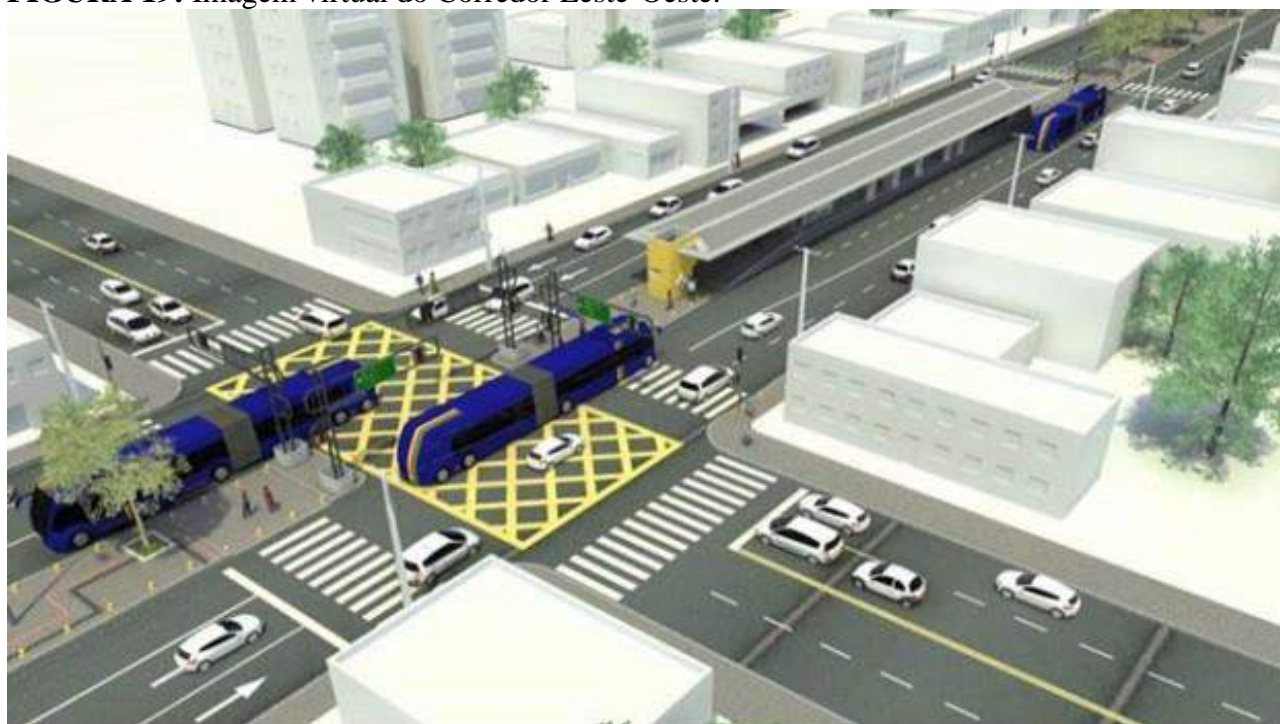


Fonte: <http://www.secopa.pe.gov.br/pt/transparencia>.

Com orçamento de R\$ 28 milhões, a obra de transformação do armazém 07 e seu entorno no novo Terminal Marítimo de Passageiros tem previsão para ser concluída em fevereiro de

2013. Numa área construída de mais de 3 mil metros quadrados, o novo terminal abrigará — além de salas de embarque e desembarque, com raios-X, alfândega, vigilância sanitária, agropecuária, polícia de imigração, esteiras rotativas e portões de chegada e partida — espaços de lazer e serviços, tais como restaurantes, lanchonetes, cafés e lojas. O projeto arquitetônico engloba ainda o Memorial do Porto do Recife, onde serão vistas fotografias, plantas e objetos do mais antigo porto de Pernambuco. No lado externo, haverá estacionamento para 150 carros, 12 ônibus e um projeto de paisagismo.

FIGURA 19: Imagem virtual do Corredor Leste-Oeste.



Fonte: <http://www.secopa.pe.gov.br/pt/transparencia>.

Com previsão para ser concluído em fevereiro de 2014, o corredor passará por 22 estações e atenderá aos Terminais Integrados da Terceira Perimetral e da Quarta Perimetral, na BR-101. Também serão construídos três elevados: um próximo ao Bompreço, da Benfica; outro na Terceira Perimetral, próximo ao Hospital Getúlio Vargas; e mais um no Engenho do Meio. Na Praça João Alfredo, ao lado do Museu da Abolição, na Segunda Perimetral, vai ser construído um túnel, e um viaduto será erguido próximo à Unidade de Pronto-Atendimento (UPA) da Caxangá.

FIGURA 20: Imagem virtual do Corredor Norte-Sul.



Fonte: <http://www.secopa.pe.gov.br/pt/transparencia>.

O corredor tem início no Terminal Integrado de Igarassu e segue até a Estação Central do Metrô, no centro do Recife, passando pela PE-15, pelo Complexo de Salgadinho e pela Avenida Cruz Cabugá. O percurso de 33,2 km vai ter 33 estações interligadas a quatro terminais integrados: Igarassu, Abreu e Lima, Pelópidas Silveira e PE-15. Dois elevados serão construídos nos Bultrins e outro elevado em Ouro Preto. Esse corredor irá operar com o sistema de BRT (Bus Rapid Transit), onde todos os ônibus são equipados com ar-condicionado, sistema de segurança através de registro de imagens, contagem eletrônica de passageiros e GPS. Esses veículos também cobram a tarifa antes de o passageiro entrar no ônibus, e os embarques e desembarques são feitos em miniestações construídas no mesmo nível dos coletivos, o que agiliza o tempo de parada dos veículos. A conclusão da obra, orçada em R\$ 151 milhões, está prevista para setembro de 2013.

FIGURA 21: Foto aérea da Via Mangue.



Fonte: <http://www.secopa.pe.gov.br/pt/transparencia>.

Com investimento previsto de R\$ 433 milhões, a Via Mangue será composta por faixas de rolamento para veículos, calçadas para pedestres e ciclovia, constituindo a primeira via expressa da capital pernambucana, com velocidade média de 60 km/h. No sentido Centro/Boa Viagem, a via terá 4,75 km. Já no sentido Boa Viagem/Centro, a extensão é de 4,37 km. Essa obra engloba ainda a construção de dois elevados por sobre a Rua Antônio Falcão, em Boa Viagem; oito pontes; duas alças de ligação, alargamento da Ponte Paulo Guerra e do Viaduto Capitão Temudo. A via expressa não possuirá semáforos ou cruzamentos de tráfego e contemplará ainda a acessibilidade para deficientes físicos e idosos. Com sua implantação, cria-se um cinturão de proteção do manguezal do Rio Pina, melhora-se o tráfego nos bairros de Boa Viagem e Pina, e abre-se a possibilidade de implantação de um corredor exclusivo de ônibus na Avenida Domingos Ferreira, viabilizando o Corredor Norte-Sul. Essa obra, que é de responsabilidade da Prefeitura do Recife, tem previsão de conclusão para setembro de 2013.

FIGURA 22: Ramal da Copa.



Fonte: <http://www.secopa.pe.gov.br/pt/transparencia>.

Com 6,3 km de extensão, o Ramal Cidade da Copa começa na Avenida Dr. Belmino Correia, nas proximidades da Estação de Metrô e do Terminal Integrado de Camaragibe, no bairro do Timbi, e vai até o Terminal Integrado Cosme e Damião. Lá, ocorre um desvio de 90 graus em direção à Arena Pernambuco. Entrando na Cidade da Copa, o ramal cruza o Rio Capibaribe e passa pela BR-408, que foi duplicada. Principal obra que dá acesso à Arena Pernambuco, o Ramal Cidade da Copa terá corredor exclusivo de Transporte Rápido de Ônibus (TRO), além de duas pistas de carro (nos dois sentidos), uma ciclovia, uma ponte sobre o Rio Capibaribe e um viaduto sobre o metrô.

O Terminal Cosme e Damião localizado ao lado da Estação do Metrô Cosme e Damião, em São Lourenço da Mata, conta com um investimento de R\$ 18,1 milhões. Na área de mais 7,5 mil metros quadrados, estão sendo construídas duas plataformas de embarque e desembarque, uma para o Transporte Rápido de Ônibus e outra para o modelo de transporte convencional, além de dois quiosques, quatro lojas, uma lanchonete e um bicicletário. Todo o terminal será construído com pisos táteis, facilitando a acessibilidade. Do terminal, que fica situado a cerca de 2 km da Arena Pernambuco, os passageiros vão poder embarcar em um ônibus expresso que passará por dentro da Cidade da Copa e chegará ao estádio em poucos minutos.

2.3.5. ANÁLISE DA GOVERNANÇA PARA FPIC TRANSPORTE NA RMR

A análise da governança da FPIC – Transporte demonstra que os maiores entraves ao processo parecem residir nos aspectos políticos e de gestão e a ausência de entendimento entre os atores envolvidos. Analisando o caso específico da mobilidade urbana no Brasil, onde a sociedade está começando a se preocupar com a repercussão negativa da situação da mobilidade nas áreas urbanas de várias cidades, fato que possivelmente está começando a criar um ambiente favorável ao enfrentamento desses problemas.

Na sua tese de doutorado⁹, Leonardo Meira abordada as questões relativas à gestão. Neste quesito a principal barreira a ser apontada no Brasil parece estar na falta de articulação entre as instituições responsáveis pelas ações em prol do desenvolvimento sustentável. Normalmente neste escopo estão envolvidas – no mínimo – autoridades municipais e estaduais, que vão desde o órgão gestor do tráfego, passando pela instituição responsável pelo transporte público e até secretarias responsáveis pelas questões urbanas e/ou metropolitanas. Porém, há dificuldade em se montar e harmonizar essa cadeia institucional, dividindo esforços e atribuições.

Contudo, pode-se frisar que problemas relacionados à gestão da mobilidade são relatados em vários países, não sendo, portanto, exclusividade do Brasil. Por exemplo, ao discutir diferentes barreiras para implantação de medidas de uma política de mobilidade sustentável no Reino Unido, Banister (2002) reconhece a estrutura de gestão como uma barreira. Ele atribui isso às “diferenças de culturas entre os departamentos” e a “distribuição dos poderes legais”. Às vezes, os tomadores de decisão podem não ser comprometidos o suficiente para introduzir medidas de uma forma abrangente. Ele argumenta que a falta de fundos para a implantação de uma política pública é em parte uma questão institucional, uma vez que algumas instituições apenas fornecem recursos para os projetos que estão alinhados com as suas próprias políticas. Em 2006, a UK Commission for Integrated Transport realizou uma análise sobre a divisão da provisão de transportes integrados entre os departamentos do

⁹ Ver resumo da Tese de Doutorado no Anexo II

governo. Entre suas recomendações, a comissão sugeriu uma “abordagem metropolitana” para a atuação de autoridades de transporte em grandes aglomerações, em que essas autoridades teriam poderes sobre o planejamento de transporte estratégico (CFIT, 2006). No estudo realizado por Atkins (2001) em “European best practices in the delivery of integrated transport”, a presença de autoridades locais fazendo a ligação entre a formulação de políticas nacionais e a implantação de transporte local é visto como um elemento crucial para o sucesso, desde que estas autoridades tenham os seus próprios orçamentos (HATZOPOULOU e MILLER, 2007, p. 2).

A própria situação relatada anteriormente, alertando sobre a falta de consenso observada em algumas regiões metropolitanas brasileiras sobre a gestão do sistema de transporte público é um exemplo desta barreira. São relativamente comuns casos onde há superposição de sistemas de transporte coletivo municipal e metropolitano, onerando as tarifas e a falta de uma maneira mais padronizada de prestação deste serviço acaba ajudando a exclusão social, uma vez que os mais pobres geralmente moram mais afastados dos grandes centros e são obrigados a pagar passagens mais caras.

Esta é uma barreira que – em princípio – deveria ter uma resolução menos complicada, visto que dependeria “apenas” de entendimento entre entidades públicas. Ressalte-se que em uma democracia acaba sendo relativamente comum que diferentes esferas de governo pertençam a uma mesma corrente de pensamento político-partidária, o que corroboraria com esta facilitação. Porém, ao analisarmos a maioria das regiões metropolitanas brasileiras esta situação não é verificada.

Um dos aspectos mais graves é que a falta de articulação aliada à carência de avaliação das ações podem aparecer em qualquer programa que busque promover a mobilidade sustentável. Por outro lado, pode-se apontar no Brasil experiências que conseguiram obter êxito suplantando essa barreira. Por exemplo, o Sistema Único de Saúde – SUS é uma referência neste quesito. Também deve ser levada em conta a importância de se fazer a medição do desempenho alcançado por determinada ação de forma a aumentar a possibilidade de sucesso em sua avaliação e, conseqüentemente, adicionar elementos e majorar o conhecimento quando do planejamento/elaboração/retroalimentação de nova política pública.

Também deve ser colocado que ainda são corriqueiros no Brasil casos em que as instituições públicas responsáveis pelo planejamento e operação (da mobilidade e de outros setores) contratam profissionais sem concurso público, através de cargos comissionados – de livre nomeação, principalmente para ocupar os cargos de chefia. O principal problema advindo desta prática parece ser que esses profissionais indicados politicamente podem não ter a qualificação necessária para o desempenho da função que lhes é delegada. Outra dificuldade relacionada a esta situação é que esses servidores não possuem estabilidade no emprego e isso muitas vezes acaba fazendo com que haja uma grande rotatividade de trabalhadores, uma vez que ao aparecer uma melhor oportunidade profissional em outro órgão público (ou em empresas privadas) ou se a pessoa que o indicou perder força política, este servidor acaba se desligando do cargo e esta situação pode prejudicar o andamento de uma política pública.

Carvalho (2011) analisa esta questão quando coloca que o provimento de cargos públicos sempre foi uma das formas utilizadas pelos administradores para favorecimento de amigos e familiares. Na verdade sempre foram usados como “moeda” em troca de favores, em detrimento dos interesses públicos, haja vista que as pessoas que ocupam os cargos nestas condições não são selecionadas pelo mérito, comprometendo a qualidade dos serviços a serem prestados à sociedade.

Para dar um exemplo desta situação, a Companhia de Trânsito e Transporte Urbano – CTTU da cidade do Recife, criada em 2002, possui em seu quadro funcional cerca de 250 servidores. No entanto, até o ano de 2012 não tinha realizado concurso público para o preenchimento desses cargos. Praticamente todos os seus empregados são indicados politicamente, exceto alguns poucos vigilantes e guardas municipais que estão sendo aproveitados no órgão. Muitos desses servidores não possuíam anteriormente nenhuma experiência relativa ao planejamento, gestão e operação de tráfego. A rotatividade entre os técnicos é constante e o trânsito recifense é mal avaliado pela população. Também é importante lembrar que o mesmo grupo político partidário comanda a Prefeitura do Recife desde o ano 2001, ou seja, esses anos não foram usados para consolidar um quadro técnico no órgão.

No tocante às alternativas para combater as barreiras de gestão às Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável pode-se primeiramente indicar a Mudança de Legislação. Tendo em vista que grande parte do problema relacionado à gestão está ligada a falta de harmonia entre as instituições, pelo conflito de competências e muitas vezes pela ausência de instruções mais

claras sobre qual é precisamente a atribuição de cada um, aperfeiçoar os mecanismos legais pode se constituir em uma ação importante para vencer esses obstáculos.

Neste sentido, as políticas públicas devem sempre que possível se caracterizar como políticas de Estado e não políticas de governo. Oliveira, D. (2011, p. 7) considera que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implantação de determinadas medidas e programas, visando responder as demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instancias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade.

No Brasil talvez o melhor exemplo de uma política pública de Estado seja a área de vacinação. Campanhas nacionais ao longo de décadas diminuíram ou até mesmo zeraram problemas de saúde pública como poliomielite, sarampo, rubéola, entre outras doenças. Todo ano milhões de idosos são vacinados contra gripe comum e recentemente outros milhões foram vacinados contra a gripe AH1N1, também conhecida como a gripe suína. É importante lembrar que nos últimos 25 anos foram várias as correntes político-partidárias que estiveram no poder e todas elas mantiveram, ampliaram e aperfeiçoaram a política pública de vacinação.

A alternativa de Adoção de um Padrão de Planejamento para planejar, monitorar e avaliar uma política pública, alternativa já indicada para combater outros aspectos, também pode ser indicada para os problemas de gestão. A partir do momento em que há um framework de atuação, a tendência é que sejam diminuídos os conflitos de responsabilidade, até porque irá se tratar de um processo que é repetido várias vezes. Com isso, devem ficar mais claras quais as competências e atribuições de cada ator interveniente no processo, com tendência de redução das barreiras de gestão.

A alternativa de Capacitação dos Técnicos também pode ser indicada para combater as falhas inerentes aos Aspectos de Gestão. Técnicos mais bem preparados podem entender melhor qual o seu papel dentro do Ciclo das Políticas Públicas. Já a Vinculação de Recursos para medidas de mobilidade sustentável também pode ser uma alternativa. Analisando a questão orçamentária e tendo em vista de que os recursos públicos são limitados, acaba sendo normal no Brasil que órgãos distintos e com diferentes finalidades busquem perante os gestores

dinheiro para implantar seus projetos prioritários, podendo gerar conflitos de interesses. A destinação desses recursos para fins específicos pode diminuir esses eventuais conflitos e reduzir barreiras relativas à gestão de uma Política Pública de Mobilidade Sustentável.

Outra opção que pode ser indicada é a Melhoria do Processo de Tomada de Decisão. Instituições com opiniões divididas e com problemas em termos de atuação conjunta e harmônica podem perder força durante a fase de discussão de uma política pública. Com isso, pode emergir a força de grupos políticos mais organizados citados anteriormente e com este quadro a tendência é que as questões técnicas e sociais das Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável possam ser suplantadas pelas questões meramente políticas. Por esta razão é importante que os processos decisórios sejam claros e transparentes, de forma a combater as barreiras inerentes aos Aspectos de Gestão.

Sobre a questão da transparência, Teixeira, E. (2002, p. 2) coloca que a presença cada vez mais ativa da sociedade civil nas questões de interesse geral, torna a publicização fundamental. As políticas públicas tratam de recursos públicos diretamente ou através de renúncia fiscal (isenções), ou de regular relações que envolvem interesses públicos. Elas se realizam num campo extremamente contraditório onde se entrecruzam interesses e visões de mundo conflitantes e onde os limites entre público e privado são de difícil demarcação. Daí a necessidade do debate público, da transparência, da sua elaboração em espaços públicos e não nos gabinetes governamentais.

Finalmente, para os Aspectos de Gestão apenas a alternativa de Financiar Projetos de Mobilidade Sustentável não foi considerada como uma medida com potencial de combater as barreiras de gestão. Como visto, as questões relativas à gestão estão muito ligadas a assuntos de ordem institucional e em termos de recursos humanos. Por este motivo, se entende que alocar recursos em projetos que priorizem as formas mais sustentáveis de locomoção não é uma alternativa muito eficaz para combater essas barreiras.

Finalmente, ressalta-se que foram várias barreiras abordadas, diversas alternativas sugeridas e cada uma delas exerce alguma forma de influência sobre as Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável. No entanto, a tendência é que essas barreiras/alternativas possuam diferentes graus de importância e pesos distintos dependendo da forma em que são analisadas. De forma a atingir os objetivos propostos e tentar aferir o grau de importância de cada barreira e de cada

alternativa, foi realizada nesta tese a aplicação de um questionário que terá uma abordagem mais detalhada no capítulo a seguir.

O especialista Maurício Andrade considera que: “Hoje o Arranjo metropolitano está muito fragilizado por não existir uma instância de coordenação da ação no território. A Fidem, hoje Agencia Condepe/Fidem desempenhou esse papel no passado. A questão dos projetos urbanísticos de grande escala, demandas dos empreendedores imobiliários, estão provocando na população local uma reação com protestos que começaram com a questão da mobilidade e as aprovações de projetos urbanos em grandes áreas fechadas com impacto na mobilidade e no acesso aos espaços públicos. Para agravar, considera-se que a questão da mobilidade está na cabeça dos governantes e/ou das grandes empreiteiras, porém sem a definida articulação e pactuação com os diferentes setores e os municípios metropolitanos”.

O debate da prioridade da mobilidade ganhou força nos últimos anos, mas efetivamente a questão não está sendo conduzida com a eficiência e a coordenação necessária. O protagonismo das empreiteiras é demasiado, pois existe este vazio institucional. Como exemplo as diversas alterações e indefinições no traçado do Arco Metropolitano, como se dará a sua composição financeira e quem fará a gestão da via. Do mesmo modo identifica-se a falta de coordenação na definição do conjunto de interseções que estão em estudo no entorno do Terminal de Integração de Cajueiro, no município de Jaboatão dos Guararapes com a chegada do BRT (Bus Rapid Transit), da implantação do VLT (Trem para Cabo) e a interseção da Via Metropolitana Sul com a Estrada da Batalha. A problemática é de conhecimento dos técnicos das diversas instâncias envolvidas, porém não há convergência política e técnica e muito menos liderança para coordenar as ações.

Identificam-se os seguintes entraves para a gestão pactuada na FPIC – Transporte/mobilidade na Região Metropolitana do Recife:

1. Político: Interesses privados e públicos. Vaidades dos gestores. Falta de coordenação e de pactuação. Quem faz o que onde, de que forma e com que complementaridade. Existe um sobreamento de gestão das principais vias de articulação metropolitana e dos sistemas de transporte metropolitano: Grande Recife, Metrorec e o novo sistema do BRT com obras na calha da BR 101, delegadas a Secretaria Estadual das Cidades.

2. Técnico: Ampliar e incentivar a formação específica para a temática mobilidade e rede de transporte com o conhecimento e desenvolvimento de novas tecnologias nas Universidades e na capacitação de gestores públicos e na promoção de concursos públicos para os cargos técnicos. Pois, infelizmente, nesta área segue a tradição de se manter com cargos de confiança. O BRT implantado em Curitiba é exemplo de tecnologia brasileira de êxito, hoje funcionando na cidade de Bogotá.

3. Financiamento: Atualmente quem financia o sistema é o próprio usuário. Pois as meias passagens (estudantes/idosos/especiais) são bancadas pelo sistema. Os estudantes pagam 50% do valor da passagem e os idosos e especiais não pagam. Não existe subsídio público. Hoje esta questão está na pauta com a possibilidade de redução de impostos e outros formatos.

3. A GOVERNANÇA METROPOLITANA NA BERLINDA: A INTEGRAÇÃO DA GESTÃO DAS FPIC

Há um consenso reconhecido sobre a relevância da temática metropolitana, nos debates acerca da gestão das funções públicas de interesse comum entre outras políticas municipais. Contudo, a reduzida relevância analítica dos fatores político-institucionais, observada nos estudos sobre a ordenação territorial de municípios, dimensão que abriga a metrópole, causa preocupação. Significa dizer que a questão da integração entre municípios tem sido tratada, preponderantemente, a partir de critérios técnicos e, sobretudo econômicos, onde a variável cultura política é simplesmente anunciada como uma dimensão explicativa dos fracassos e não investigada com o devido aprofundamento analítico.

Interessante é notar, por exemplo, que o papel político e institucional dos municípios, dos distritos ou das localidades que compõem a metrópole não tem sido considerado adequadamente quando se precisa fazer a gestão das funções públicas de interesse comum entre outras políticas municipais.

No âmbito deste texto, a concepção de território é rapidamente compreendida como um processo que envolve práticas e decisões, além da implementação de ações públicas, independentemente de fronteiras político-administrativas pré-definidas pela estrutura federativa. Contudo, ainda que se compreenda, de um lado, a gestão pública como um mecanismo de alocação ótima de recursos, e de outro, como um fórum privilegiado de articulação de atores políticos, a metrópole não costuma ser vista como uma unidade que exhibe uma capacidade institucional própria a depender da composição política circunstancial. Este dado de variância não consegue ser captado ou previsto nos arranjos institucionais que são propostos como modelo para as metrópoles. O dilema formado entre a funcionalidade exigida para o conjunto (onde o principal exemplo são as FPICs) e as institucionalidades e arranjos políticos construídos localmente parece não ter a ressonância. Parece-nos que focalizar o debate sobre a peculiar distribuição de ônus e bônus entre os municípios

metropolitanos, que acontece em escala completamente diferente de outros municípios não-metropolitanos, seria um bom elemento de partida. E, certamente,

uma centelha a mais na polarização entre aqueles que apostam no fortalecimento dos governos locais como um processo positivo para a democracia e a eficiência alocativa do setor público, e aqueles que entendem que os municípios são a própria manifestação do clientelismo e da ineficiência, onde o aumento da autonomia local só favorece a ingovernabilidade e impede ações públicas mais coletivas.

Em que ponto ficamos com o levantamento de informações feito até então? Observa-se indiscutivelmente a ausência de coordenação e gestão das Funções Públicas de Interesse Comuns na RMR, a despeito da presença do CONDERM. Este conselho procurou desempenhar papel assinalado com apoio das Câmaras Técnicas Setoriais, mecanismos criados para participação da sociedade civil e para ampliação da rede de entidades, no Sistema Gestor Metropolitano. Os representantes das Câmaras avaliavam e opinavam sobre planos e projetos de desenvolvimento urbano e ordenação territorial e encaminhavam os Projetos de Resolução para serem deliberados pelo CONDERM. Esse arranjo foi viabilizado por força do alto grau de especialização e reconhecimento que a agência conseguiu alcançar ao longo dos anos. A experiência acumulada da Agência Condepe FIDEM, combinada com a certeza de que alguns problemas comuns não poderiam ser tratados isoladamente por um único município da região, nem exclusivamente por uma única setorial estatal, fortaleceu o Sistema Gestor Metropolitano.

Como já referido, o período áureo do CONDERM foi entre 1994 a 1998. Em 2010 o modelo já apresentava sinais de esgotamento e, desde 2008, não existem reuniões. As Câmaras Técnicas eram a instância do Sistema Gestor, com flexibilidade para convocar os atores a participarem das discussões sobre as Funções Públicas de Interesse Comum, considerando-as de forma integrada. Existe, portanto, um vazio de gestão integrada na Região Metropolitana do Recife.

Além deste fato, destacam-se as seguintes questões que caracterizam a ausência dessa gestão integrada:

1. A reduzida capacitação técnica para a visão integrada. Técnicos mais bem preparados podem entender melhor qual o papel de cada temática da infraestrutura urbana, dentro do ciclo das políticas públicas de âmbito metropolitano.
2. A diferença entre os interesses e ideologias que podem levar a inviabilização do processo de planejamento metropolitano e da gestão compartilhada.
3. A falta de articulação entre as instituições responsáveis pelas atividades relativas às FPICs, superpondo esforços e atribuições.
4. A falta de um padrão de planejamento que inclua a ação de monitorar e avaliar uma política pública.

Ora, após mais de duas décadas de vivência de *participação*, o caso em pauta deixa claro que o debate sobre a temática não pode prescindir de análises que focalizem os casos metropolitanos, sob o único aspecto capaz de revelar o impacto desse processo – o desempenho da gestão para assumir desenhos de gestão compartilhada. Inexistem estudos sistemáticos sobre experiências metropolitanas participativas, registrando-se, fundamentalmente, trabalhos que preferem abordar estudos de caso¹⁰. A discussão sobre os constrangimentos e vicissitudes da gestão compartilhada na metrópole sofre, assim, os efeitos da ausência de estudos que tomem por base um número significativo desses casos. A iniciativa da Rede Ipea na direção do estudo da governança metropolitana, a partir de quinze estudos de caso, constitui uma oportunidade seminal nesta direção.

O debate sobre este tema sofre também e especialmente com a ausência de uma legislação federal, com critérios explícitos, que venha a consolidar a pactuação de responsabilidades e a alocação de recursos orçamentários, entre os municípios integrados. A dinâmica da Região Metropolitana do Recife não foge à regra e tem se refletido, sobretudo, no processo de integração dos municípios periféricos à mancha urbana, de forma intensa e pouco planejada. Principalmente ao se analisar os grandes investimentos em plantas industriais e as novas urbanizações, verifica-se uma dispersão espacial sem o respaldo de um plano de ordenamento

¹⁰ FREY (1996) compara as experiências municipais de Curitiba e de Santos, SOUZA (1997) examina o caso de Salvador, COUTO (1999) analisa a gestão de São Paulo, BAIOCCHI (2001) focaliza o ativismo e a participação política na experiência de Porto Alegre ou FERNANDES (2005) que estuda a gestão de capitais na década de 1990, comparando os casos Recife e Salvador.

do território. Chama atenção a fragmentação e a descontinuidade territorial entre a expansão urbana em curso e os núcleos urbanos já existentes. Exemplo disto é a integração espontânea de municípios como Goiana e Vitória de Santo Antão às atividades e ao uso do solo da metrópole, sem se constituírem ainda como municípios da RMR pela legislação estadual.

A gestão compartilhada de algumas funções públicas, em especial a de transporte, mas também aquelas associadas ao saneamento socioambiental, emerge no debate como justificativa à institucionalização das regiões metropolitanas. Contudo, a existência no sistema jurídico brasileiro de alternativas, em especial a dos consórcios públicos, que às vezes envolve articulação entre empresários e municipalidades tem fragilizado tal argumento. Tem-se assistido a um processo mais contemporâneo de constituição de “**metrópoles corporativas**”, a serviço das empresas hegemônicas, mais preocupadas com a eliminação das deseconomias urbanas e menos com a produção de serviços sociais e do bem-estar coletivo. Significa uma metropolização contemporânea, momento mais avançado da urbanização, com a marca da dinâmica da economia global, como já havia anunciado Milton Santos (SANTOS, 1990). Verificar até que ponto tais alternativas tem se constituído em soluções efetivas no sentido de garantir a integração das FPICs é uma análise a ser realizada.

Considerando as características do federalismo brasileiro, reconhecer-se metropolitano significa identificar-se como parte de um espaço dinâmico singular, que demanda a adoção de escalas e parâmetros distintos. Não deveriam as RMs, assim, ter de atender a alguns parâmetros e oferecer serviços compatíveis com a sua escala?

Tal reconhecimento em particular, tem induzido a uma maior capacidade da União em disponibilizar recursos para os investimentos em infraestrutura social e urbana nessas regiões. Significa dizer que estados e municípios buscam na constituição das RMs uma forma de se qualificarem como elegíveis para receber investimentos federais. O Estatuto da Metrópole poderia estabelecer a exigência de alguns recursos e instrumentos para tornar universal, para o cidadão metropolitano (hoje, uma abstração), serviços tais como o transporte público multimodal integrado com tarifa única. O caso da RM de Goiânia mostra que isto é possível.

Com relação ao *desenho institucional* parece-nos que a adoção de algum modelo de gestão metropolitana “ideal” não seja garantia de condições favoráveis à governança metropolitana. Se critérios e parâmetros são estabelecidos, tais como aqueles sobre os quais se manifestou o Supremo Tribunal Federal (obrigatoriedade do órgão de gestão metropolitana e equilíbrio

entre os entes federativos, sem a predominância de nenhum deles), o desenho institucional de cada RM pode, sim, respeitar as autonomias estaduais.

REFERÊNCIAS

- AD DIPER. **Funcionários da AD Diper recebem informações sobre Suape Global**.12.03.2009. Disponível em: <http://www.addiper.pe.gov.br/site/noticiaDetalhe.php?idNoticia=408>. Acesso em 14 jul. 2012.
- AGÊNCIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E PESQUISAS DE PERNAMBUCO – CONDEPE/FIDEM. **Metrópole Estratégica: Região Metropolitana do Recife**. Coordenação: REYNALDO, Amélia et al. (org). Recife, 2005. 340p.
- BARROS, Alexandre Rands. Avaliação e Perspectivas: Perspectivas e desafios econômicos do Nordeste nos próximos anos. **BNB Conjuntura Econômica**, Fortaleza, n. 33, p.1-10, 01 abr. 2012. **Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste - ETENE**. Disponível em: http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/etene/etene/docs/ren_vol33_capitulo_1_2_avaliacao_perspectivas.pdf. Acesso em: 08 jan. 2013.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL (BNB). **Cenário Macroeconômico 2012**. Disponível em: http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/sobre_nordeste/estudos_e_pesquisas/docs/projecoes_setembro_2011a.pdf Acesso em 27 maio 2012.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS (2001) Estatuto da Cidade – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos, Caixa – Polis, Brasília, Brasil.
- FIDEM, **Plano Metrópole Estratégica**. Recife, 2002
- IBGE. **Censo Demográfico 2010** - Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Coordenação:Costa, Marco Aurélio e Moraes, Maria da Piedade. Livro 6, v. 2.Brasília, 2010.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Texto para discussão 1813 – Tempo de Deslocamento Casa Trabalho no Brasil (1992-2009): Diferenças entre Regiões Metropolitanas, Níveis de Renda e Sexo**. Rafael Henrique Moraes Pereira e Tim Schwanen. Brasília, fevereiro, 2013.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil** / organizadores: Marco Aurélio Costa, Isadora Tami Lemos Tsukumo.- Brasília : Ipea, 2013. 336 p.: mapas, gráfs., tabs. – (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil ; v. 1)
- INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – IPARDES. **Tipologia dos Deslocamentos Pendulares para Trabalho e/ou Estudo – Brasil 2010**. Paulo Delgado e Rosa Moura. Versão Preliminar. Curitiba, 2013.
- LIMA, Danuza Gusmão Gomes de Andrade, **A experiência da gestão integrada de resíduos sólidos urbanos**

(GIRSU) no âmbito municipal do Estado de Pernambuco. Recife: O Autor, 2008.

171 folhas: il., fig., tab

LÖWI, T. **American Business, Public Policy Case Studies, and Political Theory.** *World Politics*. Princeton, University of Princeton Press, pp. 677-715. 1964.

LÖWI, T. “**The state in politics: the relation between policy and administration**”. In: **NOLL, R. (ed.), *Regulatory policy and the social sciences.*** Berkeley, University of California Press, pp. 67-105. 1985.

LUBAMBO, Catia Wanderley; COELHO, Denilson Bandeira. **Atores Sociais e Estratégias de Participação no Programa Governo nos Municípios.** Petrópolis, ED. Vozes, 2005.

MEIRA, Leonardo Herszon. **Políticas públicas de mobilidade sustentável no Brasil: barreiras e desafios** / Leonardo Herszon Meira. - Recife: O Autor, 2013. xvi, 253 folhas, il., gráfs., tabs NEVES, Geraldo; CRUZ, Jório. **Modelos de Governança Metropolitana.** Editora Nossa Livraria. Recife, 2010.

PERNAMBUCO, Secretaria das Cidades. **Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos - PMRS/Secretaria das Cidades - SECID.**

Recife, maio de 2011, Pág.94

PERNAMBUCO, Secretaria das Cidades. Secretaria Executiva da Copa – SECOPA , Matriz de Responsabilidade. Visita site em 4 de junho 2013 <http://www.secopa.pe.gov.br/pt/transparencia>.

SUAPE. Complexo Industrial Portuário Eduardo Gueiros. **O que é Suape?** Disponível em: <http://www.suape.pe.gov.br/institucional/institucional.php>. Acesso em 29 ago. 2012.

ANEXO I

RESUMO DAS ENTREVISTAS:

1. Superintendente da Superintendência de Projetos e Obras – PROGEST.
2. Relações Institucionais e Comunicação da FOZ do Brasil – Grupo Odebrecht.

Plataforma IPEA de Pesquisa em Rede

PROJETO: GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL

REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

Entrevista Subcomponente 1.2.

Setor Público: Público	01/02
Órgão: Universidade Federal de Pernambuco	
Nome: Maurício Andrade	
Cargo: Superintendente da Superintendência de Projetos e Obras - PROGEST	
Data: 09/08/2013	Local: Recife

Arranjo da Gestão Metropolitana na FPIC Mobilidade
Hoje o Arranjo metropolitano está muito fragilizado por não existir uma instância de coordenação da ação no território. A Fidem, hoje Agencia Condepe/Fidem desempenhou este papel no passado.
Instrumento de Planejamento
O Plano Diretor de Transporte Urbano – PDTU de 1997 é o mais completo documento, pois foi ele que fez a última pesquisa Origem Destino – OD e a Matriz de Origem destino na RMR. O Plano Diretor de Transportes Urbanos da Região Metropolitana do Recife de 2008 (PDTU, 2008) utilizou à mesma pesquisa de OD. O Plano propôs um Grupo Gestor, modelo de gestão com representação de todos os órgãos envolvidos (federal/estadual) e representação de todos os municípios. Este modelo não foi implantado. Com a nova dinâmica metropolitana a partir de 2007 as questões de mobilidade na RMR se agravam. Pois as vias previstas no Plano não foram implantadas. A via de contorno metropolitano (Arco Metropolitano), até hoje está em discussão. As ações implantadas foram pontuais. A urgência do dia a dia, a questão dos projetos urbanísticos de grande escala e as demandas dos empreendedores estão provocando na população local uma reação com protestos que começam com a questão da mobilidade e as aprovações de projetos urbanos de grandes áreas fechadas com impacto na mobilidade e no acesso aos espaços públicos. Para agravar, considera-se que a questão da mobilidade está na cabeça dos governantes e/ou das grandes empreiteiras, porém sem a definida articulação e pactuação com os

diferentes setores e os municípios metropolitanos.
Transporte/Mobilidade: Função Pública de Interesse Comum (FPIC)
O debate da prioridade da mobilidade ganhou força nos últimos anos, mas efetivamente a questão não está sendo conduzida com a eficiência e a coordenação necessária. O protagonismo das empreiteiras é demasiado, pois existe este vazio institucional. Basta ver as diversas alterações e indefinições no traçado do Arco Metropolitano, como se dará a sua composição financeira e quem fará a gestão da via. Também como exemplo a falta de coordenação na definição do conjunto de interseções que estão em estudo no entorno do Terminal de Integração de Cajueiro: chegada do BRT (Bus Rapid Transit), da implantação do VLT (Trem para Cabo) e a interseção da Via Metropolitana Sul com a Estrada da Batalha.
Participação nas Instituições de Ensino
As instituições universitárias reconhecem o problema da questão da mobilidade nas Regiões Metropolitana. O tema é objeto de várias teses, como por exemplo a de Leonardo Meira.
As empresas de consultoria e o corpo docente das universidades reconhecem a problemática, porém não querem o ônus da crítica. A problemática é de conhecimento das pessoas, porém não há convergência política e técnica e muito menos liderança para coordenar as ações.
Leis e Regulamentos
Existem os regulamentos por instituições, do DER e DNIT, porém os territórios com sobreposição de gestão ficam, na maioria das vezes sem os cuidados e ações necessárias. Como por exemplo, a manutenção do trecho da BR 101, no trecho metropolitano – Abreu e Lima/Jaboatão, passando na Cidade Universitária, com caráter de uma avenida metropolitana.
Consórcio Grande Recife
As instituições não trabalham com a lógica de Rede de Mobilidade e a interação com as redes municipais é praticamente inexistente na RMR. Pois, o Consórcio Grande Recife só tem a formalização definida com os municípios de Recife e Olinda. Apesar do esforço da Prefeitura de Jaboatão que tem um corpo técnico preparado.
A integração das linhas metropolitanas com as linhas municipais não tem uma integração fácil. Pois o setor tem suas prioridades e metas financeiras que não se ajustam e não se tem uma definição política de decisão.
O Estado é sócio majoritário do Grande Recife que está vinculado institucionalmente a Secretaria Estadual das Cidades. Esta Secretaria está conduzindo a maioria das obras do PAC mobilidade.
Entraves da gestão pactuada
1. Político: Interesses privados e públicos. Vaidades dos gestores. Falta de coordenação e de pactuação. Quem faz o que onde, de que forma e com que complementaridade. Existe um sombreamento de gestão das principais vias de articulação metropolitana e dos sistemas de transporte metropolitano: Grande Recife, Metrorec e o novo sistema do BRT com obras na calha da BR 101, delegadas a Secretaria Estadual das Cidades.
2. Técnico: Ampliar e incentivar a formação específica para a temática mobilidade e rede de transporte com o conhecimento e desenvolvimento de novas tecnologias nas Universidades e na capacitação de gestores públicos. Obs. O BRT implantado em Curitiba é exemplo de tecnologia de êxito e utilizado em outras cidades, como Bogotá, que implantou o sistema.
3. Financiamento: Atualmente quem financia o sistema é o próprio usuário. Pois as meias

passagens (estudantes/idosos/especiais) são bancadas pelo sistema. Os estudantes pagam 50% do valor da passagem e os idosos e especiais não pagam. Não existe subsídio público. Hoje esta questão está na pauta com a possibilidade de redução de impostos e outros formatos.
Orçamento e Financiamento
A política de tarifas de transporte tem necessidade de ampla discussão. Os movimentos sociais estão cada vez mais atuantes e esta temática está priorizada em todas as regiões metropolitanas.
Qual seria a tarifa justa? Por que a tarifa é alta? Quem deve pagar o subsídio? Como deve funcionar a câmara de compensação?
Investimento do PAC
Grandes somas de recursos do PAC estão sendo aplicados nas obras de mobilidade preparatórias para a Copa do Mundo 2014.
Acompanhamento do Sistema
O conjunto de contratos da área de transporte é acompanhado pela Agência de Regulação de Pernambuco – ARPE. A ARPE regula o equilíbrio do contrato financeiro. O Tribunal de Contas do Estado faz o controle das contas e custos das obras.
Indicação de atores-chave/Entrevistas
Regilma Souza – Coordenadora do Plano Diretor de Transporte
Leonardo Meira

Plataforma IPEA de Pesquisa em Rede

PROJETO: GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL

REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

Entrevista Subcomponente 1.2.

Setor Público: Privado	02/02
EMPRESA: Foz do Brasil – Grupo Odebrecht	
Nome: Nelson Calazans	
Cargo: Relações Institucionais e Comunicação	
Data: 15/08/2013	Local: Recife

A Oportunidade da PPP do Saneamento
A PPP do Saneamento recebe na sua operacionalização a denominação de Programa Cidade Saneada com implantação iniciada neste mês de julho. Estão previstas ações iniciais nos sistemas de esgotamento sanitário existente. O programa é operacionalizado pela Foz do Brasil, ganhadora da PPP e serão realizados serviços de esgotamento sanitário nos 14 municípios que compõem a Região Metropolitana do Recife, além do município de Goiana. O Plano de Ação de cem dias do Programa foca a realização de um mutirão em sete cidades - Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista, Abreu e Lima, Cabo de Santo Agostinho e Moreno - para resolver os problemas de extravasamento de esgoto nos pontos críticos mapeados pela companhia. A operação e manutenção, no entanto, ocorrerá em todas as áreas onde há sistemas em funcionamento, bem como paulatinamente nas áreas em que novos sistemas forem sendo implantados. A Foz irá trabalhar com um efetivo de 1.641 profissionais para um atendimento 24 horas por dia, quase o dobro da estrutura que até então a Compesa possuía no esgotamento

sanitário dessa região.

A definição dos locais onde a Foz irá atuar nesses cem dias foi baseada no histórico de problemas de esgoto, levando-se em consideração as queixas mais frequentes da população, tanto no teleatendimento da Compesa como nos registros feitos nos meios de comunicação e nas redes sociais. Após essa fase, a Foz irá trabalhar na questão do subdimensionamento das redes coletoras, propondo alternativas para expansão das redes.

A Foz é responsável pelos serviços de manutenção, recuperação e operação dos sistemas de esgotamento sanitário e também pela construção de novos empreendimentos para ampliação do atendimento, seja nas cidades onde há sistemas ou naquelas que ainda não dispõem dos serviços.

A meta do programa é passar dos atuais 30% de cobertura para 60% em um prazo de quatro anos. Em 12 anos, o índice de cobertura previsto será de 90% da área urbana da Região Metropolitana do Recife e Goiana, sendo 100% dos esgotos tratados nas cidades beneficiadas. O conceito adotado de área urbana são aquelas áreas com sistema de abastecimento e rede de água potável já operacionado pela Compesa.

Os investimentos públicos e privados serão de R\$ 4,5 bilhões, sendo R\$ 1 bilhão público e R\$ 3,5 bilhões do privado.

As ações do Programa Cidade Saneada irão beneficiar 3,7 milhões de pessoas nos 15 municípios contemplados. O contrato de concessão administrativa com o consórcio Foz do Brasil - Lidermac tem a vigência de 35 anos.

Arranjo da Gestão Metropolitana na FPIC Saneamento

A gestão da função pública é feita pela Compesa, sociedade anônima de economia mista, com fins de utilidade pública, a Compesa está vinculada ao Governo do Estado de Pernambuco por meio da Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos. É uma organização dotada de personalidade jurídica de direito privado, tendo o Estado como seu maior acionista. Na implantação das obras, as Prefeituras tem o papel de serem informadas das ações realizadas no município, mas pouco poder tem para definir as prioridades em seu território.

A parceria privada não irá alterar o relacionamento com o cliente, que continua com a Compesa. A estrutura tarifária também não será modificada com a vigência do contrato, ou seja, não haverá reajuste de tarifa ocasionado pelo início do Programa Cidade Saneada. A política tarifária continuará subordinada à Agência de Regulação de Pernambuco (ARPE).

Prioridades para escolha das ações de saneamento

O cronograma de atuação está baseado nos termos da concessão. A meta para os primeiros 3 anos será a recuperação do Sistema existente e colocação deste em funcionamento. Os locais onde a Foz irá atuar nesses cem dias foi baseada no levantamento da Compesa. Após este período iniciasse a ampliação do Sistema nos municípios do Recife, Olinda, Moreno, Cabo de Santo Agostinho, Jaboatão dos Guararapes, Paulista e Abreu e Lima.

A prioridade é tirar o esgoto da rua. O foco da ação é o tratamento de toda a bacia hidrográfica.

Instrumentos de Acompanhamento da PPP

O Instrumento utilizado na formalização da PPP define as metas e indicadores de eficiência do Programa que serão acompanhadas e monitoradas pelo Tribunal de Contas do Estado e pela Agência de Regulação de Pernambuco – ARPE, que estabelece e regula as tarifas mediante composição de preços.

Capacitação as Equipes

As equipes são formadas, principalmente, por técnicos da região. São convocados para os estudos e detalhamento dos projetos consultores nacionais e internacionais. Inclusive consultores da Universidade Federal de Pernambuco. Com o apóio dos consultores, a FOZ faz a capacitação dos técnicos para a implantação do Sistema.

A Compesa tem fornecido toda a base de dados disponível, mapeamento e o sistemas de controle para a implantação das obras. A capacidade técnica da Compesa tem sido fundamental para o bom resultado dos trabalhos.

Orçamento e Financiamento

Os recursos do Programa são do Governo Federal – OGU e da Iniciativa Privada, através de recursos próprios e da captação de recursos nos bancos nacionais e internacionais. Esses recursos pagos pela iniciativa privada.

ANEXO II

RESUMO TESE DOUTORADO:

1. Título: Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável no Brasil: Barreiras e Desafios
2. Autor: Leonardo Herszon Meira
3. Orientadora: Profa. Maria Leonor Alves Maia, PhD
4. Data: Janeiro 2013
5. Local: Universidade Federal de Pernambuco

RESUMO DISSERTAÇÃO DE MESTRADO:

1. Título: A Experiência da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos (GIRSU) no âmbito municipal do Estado de Pernambuco
2. Autor: Danuza Gusmão Gomes de Andrade Lima
3. Orientadora: Prof^o. Dr. Maurício Alves da Motta Sobrinho;
Co-Orientadora: Prof^a. Dr^a. Cátia Wanderley Lubambo
4. Data: Março de 2008
5. Local: Universidade Federal de Pernambuco

Plataforma IPEA de Pesquisa em Rede
PROJETO: GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL
REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

Documento	Tese Doutorado
Título: POLÍTICAS PÚBLICAS DE MOBILIDADE SUSTENTÁVEL NO BRASIL: BARREIRAS E DESAFIOS	
Autor: Leonardo Herszon Meira	
Orientação: Profa. Maria Leonor Alves Maia, PhD	
Data: Janeiro 2013	Local: Universidade Federal de Pernambuco
Referência MEIRA, Leonardo Herszon. Políticas públicas de mobilidade sustentável no Brasil: barreiras e desafios / Leonardo Herszon Meira. - Recife: O Autor, 2013. xvi, 253 folhas, il., gráfs., tabs.	

Resumo
<p>O forte e rápido processo de urbanização brasileiro apresentado nos últimos 40 anos e o crescimento de viagens motorizadas, principalmente por meios individuais de transporte, ajudou a fomentar um quadro de externalidades negativas no tocante à mobilidade urbana. Em várias cidades do país estão cada vez mais comuns deseconomias geradas pelo maior tempo gasto nos deslocamentos, aumento do consumo de combustível, crescimento da emissão de poluentes com reflexos negativos na saúde, maior custo operacional e aumento das tarifas do transporte público e aumento de acidentes de trânsito. Esta situação aponta para uma condição insustentável de deslocamento que pode acabar ajudando a comprometer a qualidade de vida da população urbana. O planejamento e a implantação de políticas que promovam formam mais sustentáveis de mobilidade urbana estão na ordem do debate. É comum encontrar na literatura acadêmica sobre o tema, fortes recomendações em investimento no transporte público e a promoção de modos não motorizados como forma de melhorar a mobilidade urbana nas cidades e promover ambientes mais sustentáveis. Contudo, observa-se, por um lado uma grande aceitação da necessidade de abordar a mobilidade urbana de forma sustentável e, por outro, uma grande dificuldade de elaborar e implantar uma política de mobilidade urbana sustentável, o que leva ao questionamento principal dessa tese: quais as principais barreiras à implantação de políticas de mobilidade sustentável no Brasil? Como hipótese de trabalho infere-se que a ausência de diálogo e de entendimento entre os atores sobre os elementos que compõem uma Política Pública de Mobilidade Sustentável é o fator central de dificuldade. Como estudo empírico da tese foi elaborado um questionário que foi aplicado a três grupos de atores ligados à área de transportes na cidade do Recife (local escolhido para o estudo de caso): (1) grupo técnico; (2) grupo de usuários; e (3) grupo político. O método de análise utilizado foi a Análise Hierárquica de Processo – AHP. Como principais resultados pode-se colocar que as opiniões dos grupos tenderam para a convergência de idéias. Com isso, não foi possível confirmar a hipótese de trabalho. O que se percebe é que os grupos possuem visão semelhante e que os maiores entraves ao processo parecem residir nos Aspectos Políticos e de Gestão e na Melhoria do Processo de Tomada de Decisão.</p> <p>Palavras-chave: políticas públicas, desenvolvimento sustentável, mobilidade urbana</p>

sustentável.
Introdução
<p>1. Atualmente o Brasil é um país eminentemente urbano. Pode-se constatar que 70% dos cidadãos moram em apenas 10% do território, que 55% das pessoas vivem em apenas 455 municípios (em um universo de 5.565) e que habitam nas regiões metropolitanas 30% da população total.</p> <p>2. Outro dado que chama a atenção é que em 2010 metade do Produto Interno Bruto – PIB nacional estava concentrado em apenas 55 municípios brasileiros, cerca de 0,99% do total. Sete municípios sozinhos (São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Curitiba, Belo Horizonte, Manaus e Porto Alegre) respondiam naquele ano por mais de 25% de todos os bens e serviços produzidos no país. Neles viviam aproximadamente 14,41% dos brasileiros. No outro extremo, o mesmo percentual de 25% da produção ficava a cargo de um contingente de quase 93% das cidades existentes (5.153 municípios), que reuniam 43,3% da população (IBGE, 2010).</p> <p>3. Corrobora com a piora desta situação o fato de que a indústria automobilística é um dos pilares da economia brasileira e a venda de veículos novos vem batendo sucessivos recordes nos últimos anos. Nesta discussão, Meira e Maia (2010, p. 1) colocam que nas cidades brasileiras o crescimento da frota de automóveis tem sido mais dinâmico do que o aumento da população e da capacidade de expansão da infraestrutura urbana em acolher de forma eficaz esse crescimento. A frota veicular brasileira cresceu de 29.722.950 em 2000 para 59.705.311 em 2010 (DENATRAN, 2010), com um aumento de cerca de 100,8%. Já a população, que em 2000 era estimada em 169.799.170 (IBGE, 2010a), em 2010 foi recenseada em 190.732.694 (IBGE, 2010c), com um acréscimo aproximado de 12,33%.</p>
Conceito de Mobilidade Urbana Sustentável
<p>Já a mobilidade urbana sustentável pode ser definida conceitualmente como: O resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visam proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, através da priorização dos modos de transporte coletivo e não motorizados, de forma efetiva, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável (BRASIL, 2004, p. 3).</p> <p>Este conceito de mobilidade urbana sustentável tem se mostrado bastante presente, principalmente na Europa, desde meados dos anos 2000. Então, na prática pode-se afirmar que nos últimos anos está havendo uma mudança de cultura. Aspectos socioeconômicos e ambientais estão modificando a forma sobre como se enxerga a mobilidade urbana. Em termos de denominação, a literatura sobre o tema tem mostrado que a tendência é abolir a fase das políticas de transportes e passar para as políticas de mobilidade sustentável. A principal diferença destes termos está na maior atenção dada ao deslocamento das pessoas e à acessibilidade e não na fluidez dos veículos.</p>
Ministério das Cidades
<p>O amadurecimento dessa discussão e a forte entrada da questão ambiental no debate gerou a necessidade de se mudar essa visão tradicional de política de transporte e se passar para a fase de política de mobilidade sustentável. Analisando a diferença entre esses termos, o MCidades argumenta que:</p> <p>Não é só uma mudança de nome, mas uma reformulação de conteúdo: a mobilidade urbana é atributo das cidades, relativo ao deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano, utilizando para isto veículos, vias e toda a infraestrutura urbana. Este é um conceito bem mais abrangente que a forma antiga de tratar os elementos que atuam na circulação de forma fragmentada ou estanque e de administrar a circulação de veículos e não de pessoas. O novo conceito é em si uma novidade, um avanço na maneira tradicional de tratar, isoladamente, o trânsito, o</p>

planejamento e a regulação do transporte coletivo, a logística de distribuição das mercadorias, a construção das infraestruturas viárias, das calçadas e assim por diante. Em seu lugar, deve-se adotar uma visão sistêmica sobre toda a movimentação de bens e de pessoas, envolvendo todos os modos e todos os elementos que produzem as necessidades desses deslocamentos (BRASIL, 2007, p. 15).

Atividade Relativa à Função Pública de Interesse Comum (FPIC)

Analisando o caso específico da mobilidade urbana no Brasil é flagrante nos últimos anos a **sua ascensão na lista de prioridades da sociedade**. Se alguém perguntasse há 20 anos quais os principais problemas do Brasil, provavelmente receberia como resposta áreas como segurança pública, educação, saúde e moradia. A mobilidade seria possivelmente uma preocupação secundária. Atualmente a sociedade está começando a se preocupar com a repercussão negativa da situação da mobilidade nas áreas urbanas de várias cidades e isso possivelmente está começando a criar um ambiente favorável ao enfrentamento desses problemas. Diante da preocupação com os obstáculos que podem surgir no tocante ao processo de formulação de políticas públicas, emerge a questão central desta tese: quais são as barreiras e desafios mais importantes que se opõem à implantação de Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável no Brasil? De forma a tentar responder esta questão, infere-se como hipótese de trabalho que a ausência de entendimento entre os atores envolvidos sobre as barreiras, os desafios e as alternativas que podem compor uma Política Pública de Mobilidade Sustentável é o principal desafio a ser vencido.

Objetivo da Tese

O objetivo geral desta tese é estudar quais as principais barreiras e desafios que geralmente são enfrentados para a implantação de políticas públicas na área de mobilidade sustentável no Brasil.

Para buscar atingir o objetivo geral, estão colocadas as seguintes ações como objetivos específicos: (1) Colaborar com a discussão para melhorar a visão sobre a mobilidade sustentável e apontar medidas facilitadoras e alternativas que superem as barreiras.

(2) Estudar mudanças no comportamento político, no processo de tomada de decisão e buscar outras formas de abordar o tema da mobilidade sustentável. (3) Pesquisar formas de conscientizar a sociedade brasileira para mudar o olhar antigo de que a provisão de infraestrutura é suficiente para atender a demanda por deslocamento das pessoas.

Governança

Outra questão que mais recentemente foi incorporada ao estudo das políticas públicas é o conceito de governança. Sobre este assunto, Vasconcelos e Baquero (2012, p. 5) salientam que: Moisés (2010) argumenta que a confiança dos cidadãos na democracia é fundamental para a existência da Democracia, e sua consolidação. Ou seja, encontrar índices de desconfiança em uma sociedade com relação ao seu sistema de governo indica problemas que podem comprometer a capacidade do Estado em longo prazo. Putnam (2001) argumenta que a confiança significa uma força da relação da sociedade com as estruturas democráticas, e desta forma podem ser empiricamente verificadas. Pois, haverá um capital de governança dos cidadãos com relação ao Estado, do qual facilita a aceitação das decisões das elites no poder. Isto porque o cidadão não possui incertezas quanto ao que ocorre nas decisões políticas. A confiança reflete na expectativa do cidadão em esperar resultados do sistema político, e este apoio público é por assim, necessário, para que o governo seja bem sucedido. Inglehart e Welzel (2005), em estudo sobre a cultura política das sociedades e seu processo de desenvolvimento econômico identificam que a confiança está significativamente correlacionada com o nível de PIB per capita. Compreende-se que sem desenvolvimento

econômico a confiança da população será prejudicada, já que haverá uma pequena perspectiva de melhoria na sua qualidade de vida.

Já Boschi (1999, p. 2) coloca que o conceito de governança é o que norteia as discussões recentes sobre a gestão urbana nos países em desenvolvimento, referindo-se a formatos de gestão pública que, fundados na interação público/privado, tenderiam a assegurar transparência na formulação e eficácia na implementação de políticas. Práticas institucionalizadas de “bons governos” são geralmente identificadas com o estabelecimento de relações sociais horizontais que tenderiam a fortalecer a sociedade civil frente ao Estado. Numa mesma direção, é comum, na literatura que analisa o surgimento de instituições democráticas, algum tipo de relação entre essas instituições e o associativismo. O conceito de capital social fundamentado nessas práticas associativas acumuladas historicamente tem sido utilizado para explicar diferenciais na qualidade do governo e nos níveis de desenvolvimento econômico (PUTNAM, 1994). Relações verticais, assimétricas e hierárquicas dariam lugar à instauração de práticas autoritárias e de relações sociais predatórias, por sua vez impeditivas da geração de políticas conducentes ao desenvolvimento. Sem o capital social, tenderiam a vigorar relações clientelistas fundadas em relações assimétricas, hierárquicas e verticais, com a consequente utilização de bens públicos como moeda de troca para se auferirem benefícios privados.

Então, o conceito de governança chama a atenção para um aspecto fundamental no estudo das políticas públicas que são as relações entre estas, o Estado e a sociedade. Por sua importância, a próxima seção se dedicará a analisar essas relações e como elas interferem nas políticas públicas.

Políticas Públicas com Foco na Mobilidade Sustentável

A mobilidade e a acessibilidade, por sua vez, são dois conceitos que devem ser entendidos e tratados de maneira diferenciada, embora existam diversas interpretações para os mesmos. Tradicionalmente, a mobilidade é simplesmente tida como a habilidade de movimentar-se, em decorrência de condições físicas e econômicas (VASCONCELLOS, 2001). Porém, no conceito de mobilidade clássico faltam algumas questões importantes como, por exemplo, a definição dos motivos que fazem a mobilidade ocorrer ou como ela ocorre. Então, a acessibilidade pode ser denominada como a mobilidade para satisfazer as necessidades, ou seja, as condições para alcançar o destino desejado e não simplesmente a facilidade de cruzar espaços. Mais do que isso, ela pode ser subdividida em dois tipos: macroacessibilidade e microacessibilidade. A macroacessibilidade é a facilidade relativa de atravessar o espaço e atingir as construções e equipamentos urbanos desejados e faz parte desse conceito a abrangência do sistema viário e do sistema de transporte em geral. Já a microacessibilidade refere-se à facilidade relativa de se obter acesso direto aos veículos ou destinos desejados, como pontos de ônibus ou estacionamentos (UNICAMP, 2005).

Regiões Metropolitanas

Analisando esta questão, Souza, C. (2003) argumenta que nos anos 1960 e 1970, os debates sobre temas relacionados com a urbanização brasileira estiveram no centro da agenda de várias instituições. Governos, órgãos de pesquisa, partidos políticos, técnicos e acadêmicos analisaram e propuseram inúmeros planos, programas, projetos e arranjos administrativos para enfrentar os dilemas de uma sociedade e de um país que haviam se urbanizado muito rapidamente. Entre os temas desses debates, destacava-se o da região metropolitana, tanto do ponto de vista político, social e econômico, como instrumental e de gestão, isto é, institucional, administrativo e financeiro.

Com o tempo, a idéia das regiões metropolitanas começava a ganhar força, mas faltava um marco legal para dar sustentação jurídica aos planos. A regulação federal só veio com a

Constituição Federal de 1967 e com a Emenda Constitucional nº. 01, de 1969. Logo após a promulgação da Constituição, iniciou-se o debate para a definição dos critérios das delimitações e da organização administrativa das regiões metropolitanas. Devido a disputas políticas, a regulação só ocorreu em 1973, com a promulgação da Lei Federal Complementar nº. 14, sendo institucionalizadas as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza (ROLNIK e SOMEKH, 2000). Porém, antes mesmo do arcabouço legal que veio fornecer base jurídica para a disciplina das Regiões Metropolitanas no Brasil, já existiam experiências embrionárias de administrações metropolitanas, que se desenvolviam com relativo sucesso.

No Estado de São Paulo, havia, por exemplo, o Grupo Executivo da Grande São Paulo – GEGRAM, criado pelo Governo do Estado em 1967 a partir de um grupo encarregado de estudar o tema “metropolização”. Também em Porto Alegre, por iniciativa dos municípios da área metropolitana, foi criado o Grupo Executivo da Região Metropolitana – GERM, órgão técnico montado pelo Conselho Metropolitano de Municípios por volta de 1970, experiência que gerou inclusive um Plano de Desenvolvimento Metropolitano. Em Belém, a prefeitura, em convênio com o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU fundou uma sociedade de economia mista com fins de gerir tecnicamente o sistema metropolitano de planejamento.

Em Salvador e Belo Horizonte, o modelo adotado foi o de criação de Grupo ou Conselho sob a iniciativa dos respectivos Governos Estaduais. O objetivo era o de atuarem como órgãos de assessoria técnica. No Grande Rio de Janeiro, foi criado pelo Governo Federal, o Grupo de Estudos da Área Metropolitana – GERMET. Nesse caso, o Governo Federal tomou a iniciativa porque a área metropolitana da cidade do Rio de Janeiro abrangia territórios de dois Estados, impossibilitando que a iniciativa partisse unilateralmente de um deles (GUIMARÃES, 2004).

Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes - GEIPOT

Em 11 de outubro de 1965 foi criado, pelo Decreto nº. 57.003, o Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes – GEIPOT. Este grupo, conforme sugestão do Acordo de Assistência Técnica firmado naquele ano entre o governo brasileiro e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD possuía direção formada pelo Ministro da Viação e Obras Públicas, Ministro de Estado da Fazenda, Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica e pelo Chefe do Estado Maior das Forças Armadas. Posteriormente, o Decreto-Lei nº. 516, de 07 de abril de 1969, transformou esse grupo interministerial em Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes, subordinando-o ao Ministro dos Transportes. Essa subordinação foi mantida pela posterior Lei nº. 5.908, de 20 de agosto de 1973, que transformou o Grupo de Estudos em Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, preservando a sigla (GEIPOT, 2010). Porém, é evidente que o GEIPOT não foi a única experiência em nível federal de instituição responsável por políticas públicas na área de mobilidade.

O GEIPOT representava mais que um órgão, representava o consenso em termos de política de mobilidade, partindo do princípio que o transporte é atividade meio, devendo ser visto como um todo em suas conexões com os demais setores e com o quadro geral da economia, assim como em suas interpelações ferroviárias, rodoviárias, portuárias, marítimas e fluviais, sem distinções entre as modalidades (LIMA NETO et al, 2001 apud TEIXEIRA, K., 2009, p. 51). Até seu desmanche (no governo do Presidente Fernando Collor).

Ministério dos Transportes, a centralização e a responsabilidade pelo planejamento sistêmico e integrado dos transportes urbanos no país.

Porém, é evidente que o GEIPOT não foi a única experiência em nível federal de instituição

responsável por políticas públicas na área de mobilidade. Outra instituição que contribuiu para a consolidação do planejamento dos transportes no Brasil e que trabalhou de certa forma harmonicamente ao GEIPOT foi a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU. Sua experiência com relação às políticas públicas de mobilidade também é rica e sua trajetória também terminou sofrendo processo semelhante ao GEIPOT. A próxima seção dedicará a estudar o trabalho da EBTU e as barreiras encontradas pela empresa ao longo de sua trajetória.

Empresa Brasileira de Transportes Urbanos

A participação federal no setor de mobilidade urbana até a primeira metade da década de 1970 era praticamente nula, sendo as atribuições e ações no setor de transporte público e trânsito de competência exclusiva da esfera municipal e estadual. O governo federal tinha participação direta apenas no caso dos trens urbanos, que formavam a rede ferroviária federal e cujos subsistemas do Rio de Janeiro e de São Paulo tinham participação importante na demanda do transporte coletivo. No entanto, a década de 1970 agregou novos elementos que induziram a entrada do governo federal no tema, tanto do planejamento quanto do projeto de sistemas de transporte coletivo. O processo de urbanização brasileiro apresentava crescimento acelerado e com dispersão na ocupação, trazendo repercussões negativas para os transportes urbanos. Adicionalmente “a crise internacional de petróleo e o desenvolvimento desordenado dos centros urbanos do país são os dois argumentos principais...” para a adoção de uma política nacional de desenvolvimento urbano, através da criação da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU (EBTU, 1981 apud VASCONCELLOS e MENDONÇA, 2010, p. 78).

Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos

Conforme visto anteriormente, as primeiras nove regiões metropolitanas foram formalmente criadas no início da década de 1970, institucionalizadas numa lógica nacional-desenvolvimentista para receber as intervenções planejadas no Governo Federal. O governo militar estabeleceu forte relação entre planejamento urbano e autoritarismo, institucionalizando o planejamento no país. Dotados de uma visão altamente tecnocrática os militares impuseram políticas urbanas extremamente centralizadoras, em especial nas grandes cidades, tidas como centros estratégicos de desenvolvimento. As agências federais criadas para implantar as políticas de habitação, transporte público, saneamento básico, entre outras, intermediavam recursos da União aos municípios das regiões metropolitanas e geriam os serviços de interesse metropolitano nesses territórios.

Região Metropolitana do Recife

A EMTU/Recife era a mais longa experiência brasileira de gestão de transporte público metropolitano. Mesmo assim podem-se identificar barreiras ao longo dessa trajetória. Por exemplo, inicialmente estava previsto que a EMTU assumiria toda a gestão do transporte público metropolitano, tanto as linhas intermunicipais como as intramunicipais. Na prática isso nunca ocorreu. Apenas a cidade do Recife delegou completamente seu serviço municipal à EMTU/Recife por meio de convênio. Jaboatão dos Guararapes delegou parcialmente suas linhas e as demais cidades continuaram a gerenciar seus sistemas municipais através das prefeituras. Mesmo assim, é importante ressaltar que as linhas municipais do Recife aliadas com as linhas intermunicipais da RMR são responsáveis por mais de 85% (segundo o Anexo I da Lei Estadual nº. 13.235, de 24 de maio de 2007) das viagens diárias.

Mesmo sendo considerada uma empresa com uma experiência vitoriosa, com o passar do tempo foi se percebendo que as reclamações com relação à qualidade do serviço de transporte público prestado na RMR eram constantes, possivelmente nos mesmos níveis encontrados em outras cidades brasileiras que não possuem arranjo metropolitano, o que levou a crer que ainda era necessária uma evolução na forma de gerenciar a rede de transportes da RMR.

Buscando essa melhoria, a EMTU/Recife foi extinta em 2008 para dar lugar ao Grande Recife Consórcio de Transporte – GRCT, que é a primeira experiência de consórcio metropolitano de transporte de passageiros no Brasil. O GRCT também é uma instituição metropolitana, mas com uma abordagem diferente da EMTU/Recife. A proposta é o GRCT possa fazer a gestão do sistema de maneira conjunta entre o Estado e os municípios através de 118 uma empresa multifederativa. Ou seja, todos os entes (o Estado de Pernambuco e as 14 prefeituras da RMR) serão sócios da nova empresa, dividindo lucros, prejuízos e responsabilidades. A idéia é que este arranjo possibilite a facilitação da obtenção de financiamentos para o sistema, a padronização dos serviços, uma relação contratual mais sólida com os operadores e um posicionamento mais robusto com os usuários.

A experiência institucional do GRCT é recente e pioneira e por isso, mesmo sendo muito rica, não será abordada neste trabalho. Para maiores informações sobre o Grande Recife Consórcio de Transporte vide Best (2011), Meira et al (2009) e a Lei Estadual de Pernambuco nº. 13.235, de 24 de maio de 2007 (lei de criação do consórcio).

É importante ressaltar que a EMTU/Recife não é a única tentativa de consolidar uma instituição de caráter metropolitano em Pernambuco. Outro exemplo é a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FIDEM, que têm estudos e atuação em vários setores da economia, inclusive na área de mobilidade. Por esta razão, o trabalho da FIDEM será abordado na próxima seção.

Agencia Condepe/Fidem

O arranjo institucional funciona desta maneira até os dias atuais. O CONDERM é apoiado nas suas deliberações por Câmaras Técnicas Setoriais, sendo quatro atualmente, compostas paritariamente por 12 membros, representantes do Poder Público (municipal, estadual e federal) e representantes da sociedade (empresariado, do segmento acadêmico-profissional e da comunidade). Essas Câmaras constituem o mecanismo de participação da sociedade civil e de ampliação da rede de entidades no Sistema Gestor Metropolitano. Os representantes das Câmaras avaliam e opinam sobre planos e projetos de desenvolvimento urbano e ordenação territorial e encaminham Projetos de Resolução para serem deliberados pelo CONDERM. Atualmente as Câmaras Metropolitanas existentes são: transportes; saneamento e meio ambiente; defesa social; e desenvolvimento social. Compete às Câmaras Técnicas Setoriais (FIDEM, 2012):

Elaborar e encaminhar, através da Secretaria Executiva do Conselho, projeto de resolução do CONDERM sobre matéria de suas competências;

Avaliar os planos e projetos no âmbito das suas competências, sempre como instâncias prévias à decisão do CONDERM;

Definir os termos de referência de planos e projetos de interesse comum no âmbito metropolitano; Desenvolver outras atividades pertinentes às suas finalidades de apoio Técnico-Institucional ao CONDERM.

O Observatório das Metrôpoles (2006, p. 92) ainda analisa que o período de 1996-98, marca a fase de aprendizagem tanto para o órgão como para os Conselheiros com o exercício efetivo do SGM, das práticas de interlocução e negociação de interesses, de administração de conflitos e oportunidades e superação de limitações institucionais e políticas do interesse comum metropolitano. A FIDEM cria uma Coordenadoria de Gestão Metropolitana para atuar como facilitador e articulador dos municípios, órgãos públicos – seja do Estado ou da União – e representações da sociedade. Por meio desta Coordenadoria, a FIDEM assegura as reuniões do CONDERM e dá encaminhamento às questões polêmicas para a RMR, respaldadas nas Câmaras Temáticas Setoriais. No atual formato institucional, a RMR é gerida pelo

CONDERM, que possui como Secretaria Executiva a Agência CONDEPE/FIDEM, sendo da competência do CONDERM dispor sobre a aplicação do FUNDERM. Portanto, mesmo não sendo uma agência com foco específico nos transportes, o CONDEPE/FIDEM possui atuação na área. Esse arranjo foi possível através do alto grau de especialização e reconhecimento que a agência conseguiu alcançar ao longo dos anos. Analisando esta questão, Ramalho (2009, p. 57 apud Best, 2011, p. 93) argumenta que a experiência acumulada da FIDEM, combinada com a certeza de que alguns problemas comuns não poderiam ser tratados isoladamente por um único município da região, nem exclusivamente pelo Estado tornaram o processo de instituição do SGM mais fácil. Mesmo assim, olhando pela ótica das barreiras ao trabalho do CONDEPE/FIDEM, pode-se inferir que disputas políticas estão quase sempre presentes em organizações como o CONDERM ou mesmo nas Câmaras Temáticas Setoriais. Muitas vezes os interesses dos diferentes municípios participantes podem ser antagônicos e isso pode de alguma forma atrapalhar o processo de construção de uma política pública de mobilidade (ou outra área técnica) para a RMR. O fato inegável é que a experiência da FIDEM enquanto órgão de planejamento metropolitano já possui mais de 35 anos e a agência é considerada referência nacional em sua área de atuação.

Outra barreira que pode ser apontada é que nem todos os estados brasileiros conseguiram ter esse sucesso no que tange às questões metropolitanas até os dias atuais. São muitos os interesses e ideologias diferentes podem levar a inviabilização do processo de planejamento metropolitano. As condições favoráveis encontradas em Pernambuco podem não ser replicadas tão facilmente em outras localidades, com diferentes culturas de planejamento.

O amadurecimento deste processo fez com que ao longo dos anos vários problemas locais fossem relatados e fatores nacionais e internacionais, como a crise mundial na década de 1980 e o processo de redemocratização do Brasil, contribuíram para que o planejamento de políticas públicas de mobilidade tenha passado por enormes dificuldades na década de 1990. A próxima seção buscará estudar esta crise de planejamento, que em meados dos anos 2000 vai demandar uma retomada de vários processos de planejamento nacional e culminar com a aprovação, já em 2012, de uma Lei Federal que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Atual Situação

A Lei Federal nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade foi sancionada com o objetivo de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, além de trazer uma nova base jurídica para a política urbana brasileira. O Estatuto oferece aos governos municipais e aos movimentos sociais um conjunto expressivo de instrumentos que, na prática, buscam materializar o “direito à cidade” (Lefebvre, 1969), definido na própria lei como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. Ainda que mecanismos legais – isoladamente – não sejam capazes de transformar estruturas sociais, o Estatuto da Cidade pode ser especialmente útil para a imensa e interminável tarefa de reduzir o “apartheid social” expresso nas cidades brasileiras. No Estatuto da Cidade, o objetivo da política urbana (ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade) pode ser traduzido em quatro grupos de propósitos: (1) promover a gestão democrática das cidades; (2) oferecer mecanismos para a regularização fundiária; (3) combater a especulação imobiliária; e (4) assegurar a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos núcleos urbanos (ibid).

Portanto, para atender os novos desafios do planejamento urbano e consolidar a retomada das políticas públicas urbanas no Brasil, foram criadas, na estrutura do Ministério das Cidades, várias secretarias setorializadas. Entre elas estão a Secretaria Nacional de Habitação, a Secretaria

Nacional de Programas Urbanos e a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (conhecida por SeMob). Com o tempo, a prática urbana na maioria das cidades mostra que pouca coisa mudou. Ainda há um hiato entre o planejamento e a execução. Vários documentos oficiais, inclusive os Cadernos Técnicos da SeMob, tratam do tema da mobilidade urbana, mas as cidades ainda são carentes de políticas públicas efetivas e continuadas.

Então, mais um passo precisava ser dado. Com este intuito, no dia 03 de janeiro de 2012, foi sancionada a Lei Federal nº. 12.587 que estabelece as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana depois de dezessete anos tramitando no Congresso Nacional. Esta legislação foi fundamentada nos artigos 21, inciso XX e 182 da Constituição Federal de 1988.

Sobre esta Lei, o IPEA (2012) comenta que a aprovação da lei consiste, portanto, em um importante marco na gestão das políticas públicas nas cidades brasileiras. Como se sabe, o atual modelo de mobilidade urbana adotado nos municípios do país, sobretudo nas grandes cidades, caminha para a insustentabilidade principalmente devido à baixa prioridade dada e inadequação da oferta do transporte coletivo; às externalidades negativas causadas pelo uso intensivo dos automóveis (congestionamento e poluição do ar); à carência de investimentos públicos e fontes de financiamento ao setor; à fragilidade da gestão pública nos municípios; e à necessidade de políticas públicas articuladas nacionalmente.

Uma primeira constatação é que, em linhas gerais, a nova lei preserva quase que a totalidade dos princípios e das diretrizes da Política Nacional da Mobilidade Urbana Sustentável, formulados pelo Ministério das Cidades em 2004, quais sejam: acessibilidade universal; desenvolvimento sustentável; equidade no acesso ao transporte público coletivo; transparência e participação social no planejamento, controle e avaliação da política; segurança nos deslocamentos; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes meios e serviços; equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado; integração da política de mobilidade com a de controle e uso do solo; a complementaridade e diversidade entre meios e serviços (intermodalidade); a mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e bens; o incentivo ao desenvolvimento tecnológico e ao uso de energias renováveis e não poluentes; a priorização de projetos de transporte coletivo estruturadores do território, entre outras (ibid).

A principal diferença é que a partir de 2012, tais princípios e diretrizes passam a ter força de lei federal, válida para todos os municípios brasileiros. Até então, a capacidade desses princípios e diretrizes de influenciar a política municipal de transporte urbano ficava restrita apenas à capacidade do governo federal de impor algum tipo de condicionalidade ao financiamento e apoio para as políticas locais de transportes urbanos. Além disso, a promulgação da lei pode representar avanços, na medida em que: (1) fornece segurança jurídica para que os municípios possam tomar medidas ou adotar instrumentos de priorização aos meios não motorizados e coletivos de transporte em detrimento ao individual; e (2) abre a possibilidade para que eventuais as ações e investimentos das prefeituras possam ser contestados, caso eles venham a contrariar as diretrizes fixadas na lei (ibidem).

Analisando este processo histórico, pode-se afirmar que nos últimos anos vem sendo feito um esforço para a retomada do planejamento urbano no Brasil. Fica evidente que mais de uma década de “quase abandono” demanda um preço a pagar quando se procura reiniciar uma trajetória. Boa parte da cultura adquirida nos anos do GEIPOT e da EBTU se perdeu, ou pela aposentadoria/falecimento dos quadros técnicos formados naquela época ou pela própria conjuntura econômica bem diferente que é vivida atualmente. Mesmo assim, passos

importantes estão sendo dados para vencer esses obstáculos.

Ainda são evidentes as diferenças entre a teoria, expressa através dos documentos e planejamentos oficiais, e a prática, quando se observa a realidade das cidades brasileiras. Por outro lado, vários locais no Brasil e no exterior têm apoiado e implantado algumas ações de mobilidade sustentável. Esses projetos e programas têm atingido diferentes graus de sucesso, com alguns bem avaliados pela sociedade e outros nem tanto. Para que ações logrem êxito é primordial enfrentar as eventuais barreiras que sejam identificadas durante o processo e este pode ser considerado um ponto nevrálgico para as políticas públicas. Por esta razão, o próximo capítulo se dedicará a estudar o que a literatura sobre o tema mostra em termos de barreiras para o Ciclo das Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável e quais as alternativas mais indicadas para enfrentá-las.

Barreiras e Alternativas à Implantação de Políticas Públicas de Transporte Sustentável

Conforme visto no Capítulo 2 são várias as barreiras que podem ser elencadas estudando a literatura sobre o Ciclo das Políticas Públicas relativas a diversos setores em que essas políticas atuam. Neste escopo podem-se destacar os problemas relativos a (1) aspectos técnicos; (2) legais; (3) financeiros; (4) político-institucionais; e (5) de gestão. Essas barreiras acabaram aparecendo em relatos de diferentes países, com realidades e especificidades distintas. Com esse caráter de generalidade, pode-se inferir que a tendência é que esse mesmo quadro de dificuldades possa aparecer quando se planeja uma Política Pública de Mobilidade Sustentável no Brasil.

De fato, existem trabalhos na área de mobilidade sustentável em que esta premissa é verificada. Como exemplo pode-se citar Hull e Tricker (2006, p. 49), que estudaram um caso do Reino Unido. Como resultado os autores colocam que as barreiras de implantação de Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável podem ser classificadas de acordo com a seguinte tipologia:

Barreiras organizacionais: relativas às competências de organizações cuja missão é oferecer soluções mais sustentáveis de mobilidade. Incluem questões culturais (incluindo questões de comunicação e de trabalho em equipe) e de níveis de financiamento (capital e receitas) disponíveis para atingir os objetivos corporativos relacionados à sustentabilidade.

Barreiras técnicas: relativas à capacidade técnica de elaborar, caracterizar e aplicar ferramentas, procedimentos e metodologias para reforçar e melhorar o processo de implantação da política pública.

Barreiras externas: barreiras que abrangem restrições sociais, econômicas, legais, políticas e ecológicas na implantação de soluções em nível local. Os parâmetros nesta categoria incluem o processo de tomada de decisões políticas em nível local, incluindo prioridades empresariais, o planejamento regional e a aceitação de mudanças de comportamento por parte das comunidades alvo das políticas públicas.

Analisando a classificação proposta por Hull e Tricker (2006, p. 49) também se pode perceber a preocupação com os setores técnicos, legais, financeiros, político-institucionais e de gestão. Diante do exposto, e com o intuito de padronizar o estudo e facilitar o entendimento, para efeito desta tese as principais barreiras à adoção de uma Política Pública de Mobilidade Sustentável serão separadas em cinco aspectos e que serão analisados nas seções 4.1 a 4.5 a seguir:

1. Aspectos Técnicos;
2. Aspectos Legais;
3. Aspectos Financeiros;
4. Aspectos Políticos;

5. Aspectos de Gestão.

Diante do exposto, pode-se inferir que esses cinco aspectos podem – juntos ou separadamente – se constituir em empecilhos às Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável no Brasil. Dependendo da localidade analisada também pode variar o grau de influência de cada uma dessas cinco barreiras. O que parece certo é que potencialmente todas elas, em maior ou menor escala, são capazes de produzir impactos negativos nas medidas de mobilidade sustentável. Por esta razão, esta tese espera contribuir com este debate ao tentar aferir (para a situação atual das Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável da Região Metropolitana do Recife, local do estudo empírico desta pesquisa) qual o grau de influência que cada uma dessas barreiras exerce sobre as políticas públicas adotadas na RMR. De forma a complementar a abordagem também serão aferidas algumas alternativas que a literatura mostra como tendo potencial de combater as barreiras apontadas e melhorar a possibilidade de êxito das Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável no Brasil. Portanto, de acordo com a revisão bibliográfica realizada nos Capítulos 2 e 3, as alternativas escolhidas para fazer parte desta tese são as seguintes:

1. Mudança na Legislação;
2. Adoção de um Padrão de Planejamento;
3. Capacitação dos Técnicos;
4. Vinculação de Recursos;
5. Melhoria do Processo de Tomada de Decisão; e
6. Financiar Projetos de Mobilidade Sustentável.

Esta aferição das barreiras e das alternativas será realizada através da aplicação de um questionário, cujo conteúdo será detalhado no próximo capítulo e que se dedicará a ouvir e posteriormente analisar a opinião de diversos atores que direta ou indiretamente intervêm no Ciclo de Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável da Região Metropolitana do Recife.

Aspectos de Gestão

O quinto aspecto abordado neste trabalho diz respeito às questões relativas à gestão. Neste quesito a principal barreira que pode ser apontada no Brasil parece estar na falta de articulação entre as instituições responsáveis pelas ações em prol do desenvolvimento sustentável. Normalmente neste escopo estão envolvidas – no mínimo – autoridades municipais e estaduais, que vão desde o órgão gestor do tráfego, passando pela instituição responsável pelo transporte público e até secretarias responsáveis pelas questões urbanas e/ou metropolitanas. Ainda neste bojo também é importante ressaltar a importância do papel das entidades públicas que fazem campanhas educativas e de conscientização que, como visto, são fundamentais para o sucesso deste processo. Porém, muitas vezes no Brasil há dificuldade em se montar e harmonizar essa cadeia institucional, dividindo esforços e atribuições.

Contudo, pode-se frisar que problemas relacionados à gestão da mobilidade são relatados em vários países, não sendo, portanto, exclusividade do Brasil. Por exemplo, ao discutir diferentes barreiras para implantação de medidas de uma política de mobilidade sustentável no Reino Unido, Banister (2002) reconhece a estrutura de gestão como uma barreira. Ele atribui isso às “diferenças de culturas entre os departamentos” e a “distribuição dos poderes legais”. Às vezes, os tomadores de decisão podem não ser comprometidos o suficiente para introduzir medidas de uma forma abrangente. Ele argumenta que a falta de fundos para a implantação de uma política pública é em parte uma questão institucional, uma vez que algumas instituições apenas fornecem recursos para os projetos que estão alinhados com as suas próprias políticas. Em 2006, a UK Commission for Integrated Transport realizou uma análise sobre a divisão da provisão de transportes integrados entre os departamentos do governo. Entre suas recomendações, a comissão sugeriu uma “abordagem metropolitana” para a atuação de

autoridades de transporte em grandes aglomerações, em que essas autoridades teriam poderes sobre o planejamento de transporte estratégico (CFIT, 2006). No estudo realizado por Atkins (2001) em “European best practices in the delivery of integrated transport”, a presença de autoridades locais fazendo a ligação entre a formulação de políticas nacionais e a implantação de transporte local é visto como um elemento crucial para o sucesso, desde que estas autoridades tenham os seus próprios orçamentos (HATZOPOULOU e MILLER, 2007, p. 2).

A própria situação relatada anteriormente, alertando sobre a falta de consenso observada em algumas regiões metropolitanas brasileiras sobre a gestão do sistema de transporte público é um exemplo desta barreira. São relativamente comuns casos onde há superposição de sistemas de transporte coletivo municipal e metropolitano, onerando as tarifas e a falta de uma maneira mais padronizada de prestação deste serviço acaba ajudando a exclusão social, uma vez que os mais pobres geralmente moram mais afastados dos grandes centros e são obrigados a pagar passagens mais caras.

Esta é uma barreira que – em princípio – deveria ter uma resolução menos complicada, visto que dependeria “apenas” de entendimento entre entidades públicas. Ressalte-se que em uma democracia acaba sendo relativamente comum que diferentes esferas de governo pertençam a uma mesma corrente de pensamento político-partidária, o que corroboraria com esta facilitação. Porém, ao analisarmos a maioria das regiões metropolitanas brasileiras esta situação não é verificada.

Um dos aspectos mais graves é que essa falta de articulação aliada à carência de avaliação das ações podem aparecer em qualquer programa que busque promover a mobilidade sustentável. Por outro lado, pode-se apontar no Brasil experiências que conseguiram obter êxito suplantando essa barreira. Por exemplo, o Sistema Único de Saúde – SUS é uma referência neste quesito. Também deve ser levada em conta a importância de se fazer a medição do desempenho alcançado por determinada ação de forma a aumentar a possibilidade de sucesso em sua avaliação e, conseqüentemente, adicionar elementos e majorar o conhecimento quando do planejamento/elaboração/retroalimentação de nova política pública.

Também deve ser colocado que ainda são corriqueiros no Brasil casos em que as instituições públicas responsáveis pelo planejamento e operação (da mobilidade e de outros setores) contratam profissionais sem concurso público, através de cargos comissionados – de livre nomeação, principalmente para ocupar os cargos de chefia. O principal problema advindo desta prática parece ser que esses profissionais indicados politicamente podem não ter a qualificação necessária para o desempenho da função que lhes é delegada. Outra dificuldade relacionada a esta situação é que esses servidores não possuem estabilidade no emprego e isso muitas vezes acaba fazendo com que haja uma grande rotatividade de trabalhadores, uma vez que ao aparecer uma melhor oportunidade profissional em outro órgão público (ou em empresas privadas) ou se a pessoa que o indicou perder força política, este servidor acaba se desligando do cargo e esta situação pode prejudicar o andamento de uma política pública.

Carvalho (2011) analisa esta questão quando coloca que o provimento de cargos públicos sempre foi uma das formas utilizadas pelos administradores para favorecimento de amigos e familiares. Na verdade sempre foram usados como “moeda” em troca de favores, em detrimento dos interesses públicos, haja vista que as pessoas que ocupam os cargos nestas condições não são selecionadas pelo mérito, comprometendo a qualidade dos serviços a serem prestados à sociedade.

Para dar um exemplo desta situação, a Companhia de Trânsito e Transporte Urbano – CTTU da cidade do Recife, criada em 2002, possui em seu quadro funcional cerca de 250 servidores. No entanto, até o ano de 2012 não tinha realizado concurso público para o preenchimento

desses cargos. Praticamente todos os seus empregados são indicados politicamente, exceto alguns poucos vigilantes e guardas municipais que estão sendo aproveitados no órgão. Muitos desses servidores não possuíam anteriormente nenhuma experiência relativa ao planejamento, gestão e operação de tráfego. A rotatividade entre os técnicos é constante e o trânsito recifense é mal avaliado pela população. Também é importante lembrar que o mesmo grupo político partidário comanda a Prefeitura do Recife desde o ano 2001, ou seja, esses anos não foram usados para consolidar um quadro técnico no órgão.

No tocante às alternativas para combater as barreiras de gestão às Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável pode-se primeiramente indicar a Mudança de Legislação. Tendo em vista que grande parte do problema relacionado à gestão está ligada a falta de harmonia entre as instituições, pelo conflito de competências e muitas vezes pela ausência de instruções mais claras sobre qual é precisamente a atribuição de cada um, aperfeiçoar os mecanismos legais pode se constituir em uma ação importante para vencer esses obstáculos.

Neste sentido, as políticas públicas devem sempre que possível se caracterizar como políticas de Estado e não políticas de governo. Oliveira, D. (2011, p. 7) considera que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implantação de determinadas medidas e programas, visando responder as demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instancias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade.

No Brasil talvez o melhor exemplo de uma política pública de Estado seja a área de vacinação. Campanhas nacionais ao longo de décadas diminuíram ou até mesmo zeraram problemas de saúde pública como poliomielite, sarampo, rubéola, entre outras doenças. Todo ano milhões de idosos são vacinados contra gripe comum e recentemente outros milhões foram vacinados contra a gripe AH1N1, também conhecida como a gripe suína. É importante lembrar que nos últimos 25 anos foram várias as correntes político-partidárias que estiveram no poder e todas elas mantiveram, ampliaram e aperfeiçoaram a política pública de vacinação.

A alternativa de Adoção de um Padrão de Planejamento para planejar, monitorar e avaliar uma política pública, alternativa já indicada para combater outros aspectos, também pode ser indicada para os problemas de gestão. A partir do momento em que há um framework de atuação, a tendência é que sejam diminuídos os conflitos de responsabilidade, até porque irá se tratar de um processo que é repetido várias vezes. Com isso, devem ficar mais claras quais as competências e atribuições de cada ator interveniente no processo, com tendência de redução das barreiras de gestão.

A alternativa de Capacitação dos Técnicos também pode ser indicada para combater as falhas inerentes aos Aspectos de Gestão. Técnicos mais bem preparados podem entender melhor qual o seu papel dentro do Ciclo das Políticas Públicas. Já a Vinculação de Recursos para medidas de mobilidade sustentável também pode ser uma alternativa. Analisando a questão orçamentária e tendo em vista de que os recursos públicos são limitados, acaba sendo normal no Brasil que órgãos distintos e com diferentes finalidades busquem perante os gestores dinheiro para implantar seus projetos prioritários, podendo gerar conflitos de interesses. A destinação desses recursos para fins específicos pode diminuir esses eventuais conflitos e reduzir barreiras relativas à gestão de uma Política Pública de Mobilidade Sustentável.

Outra opção que pode ser indicada é a Melhoria do Processo de Tomada de Decisão. Instituições com opiniões divididas e com problemas em termos de atuação conjunta e harmônica podem perder força durante a fase de discussão de uma política pública. Com isso,

pode emergir a força de grupos políticos mais organizados citados anteriormente e com este quadro a tendência é que as questões técnicas e sociais das Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável possam ser suplantadas pelas questões meramente políticas. Por esta razão é importante que os processos decisórios sejam claros e transparentes, de forma a combater as barreiras inerentes aos Aspectos de Gestão.

Sobre a questão da transparência, Teixeira, E. (2002, p. 2) coloca que a presença cada vez mais ativa da sociedade civil nas questões de interesse geral, torna a publicização fundamental. As políticas públicas tratam de recursos públicos diretamente ou através de renúncia fiscal (isenções), ou de regular relações que envolvem interesses públicos. Elas se realizam num campo extremamente contraditório onde se entrecruzam interesses e visões de mundo conflitantes e onde os limites entre público e privado são de difícil demarcação. Daí a necessidade do debate público, da transparência, da sua elaboração em espaços públicos e não nos gabinetes governamentais.

Finalmente, para os Aspectos de Gestão apenas a alternativa de Financiar Projetos de Mobilidade Sustentável não foi considerada como uma medida com potencial de combater as barreiras de gestão. Como visto, as questões relativas à gestão estão muito ligadas a assuntos de ordem institucional e em termos de recursos humanos. Por este motivo, se entende que alocar recursos em projetos que priorizem as formas mais sustentáveis de locomoção não é uma alternativa muito eficaz para combater essas barreiras.

Finalmente, ressalta-se que foram várias barreiras abordadas, diversas alternativas sugeridas e cada uma delas exerce alguma forma de influência sobre as Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável. No entanto, a tendência é que essas barreiras/alternativas possuam diferentes graus de importância e pesos distintos dependendo da forma em que são analisadas. De forma a atingir os objetivos propostos e tentar aferir o grau de importância de cada barreira e de cada alternativa, foi realizada nesta tese a aplicação de um questionário que terá uma abordagem mais detalhada no capítulo a seguir.

Conclusões Finais

O grande processo migratório vivenciado pelo Brasil principalmente ao longo dos últimos 40 anos transferiu milhões de pessoas das áreas rurais para as aglomerações urbanas. Em várias cidades brasileiras esta ocupação foi feita desordenadamente, gerando espraiamento e sem que as infraestruturas técnicas acompanhassem a expansão urbana na mesma velocidade, muitas vezes gerando déficit no atendimento da demanda de alguns serviços públicos essenciais, como energia elétrica, água encanada, saneamento básico e transporte público.

Observando a questão da mobilidade urbana, que foi o foco desta tese, percebe-se que além dessa crescente urbanização, políticas de incentivo à aquisição de automóveis particulares e – em muitos locais – falta de uma maior qualidade nos serviços de transporte público, têm gerado diversas deseconomias. Entre as principais externalidades negativas encontradas podem-se destacar o acréscimo do consumo de combustível, maior tempo gasto nos deslocamentos, crescimento da emissão de poluentes com reflexos negativos na saúde, maior custo operacional do transporte público e aumento das tarifas.

Analisando esta questão o que se percebe é que essas deseconomias estão exercendo um impacto cada vez maior no cotidiano das pessoas. Mudanças neste padrão de deslocamento fortemente baseado no transporte individual são necessárias, antes que a mobilidade urbana contribua ainda mais com o aumento da poluição, dos acidentes e das perdas econômicas derivadas dos congestionamentos. Daí emerge a necessidade da adoção de políticas públicas enquanto uma das ferramentas indutoras de um processo mais equânime de deslocamento das pessoas.

Ressalta-se que o termo políticas públicas é mais usado para intervenções do setor público que normalmente não possuem tempo nem orçamento pré-determinados. Sua implantação consiste no planejamento e na organização do aparelho administrativo, através da harmonização dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para realizá-la. Isso posto, é importante lembrar alguns aspectos sobre as políticas públicas. Elas permitem distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. Envolvem vários atores e níveis de decisão, são abrangentes e não se limitam a leis e regras. Além disso, as políticas públicas são um conjunto de ações intencionais, de longo prazo, com objetivos definidos e envolvem processos sequenciados após sua decisão e proposição, ou seja, implicam também na sua implantação, execução e avaliação.

Ao abordar esses conceitos esta tese buscou entender melhor como se comportam as Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável através da elaboração e aplicação de um questionário com o intuito de colher as impressões de três grupos de atores envolvidos com a questão da mobilidade urbana sustentável na Região Metropolitana do Recife: (1) grupo de técnicos; (2) grupo de usuários; e (3) grupo de políticos. Este questionário foi aplicado com 25 pessoas selecionadas em cada grupo e tinha o enfoque de obter as opiniões dos grupos sobre as falhas geralmente encontradas nas Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável no Brasil e quais as alternativas que na opinião deles melhor poderiam combatê-las.

Segundo a média das opiniões dos grupos entrevistados dois critérios se destacaram enquanto maiores contribuintes para as falhas geralmente encontradas nas Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável no Brasil: os Aspectos Políticos (com média de 39,96%) e os Aspectos de Gestão (com média 24,42%). Juntos, esses dois aspectos somam praticamente dois terços das respostas (64,38%, de um total possível de 100%). Já no que diz respeito às alternativas que seriam, na média da opinião dos grupos, mais efetivas para combater as falhas geralmente encontradas nas Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável, se destacou a Melhoria no Processo de Tomada de Decisão (com 25,33%). No entanto, é importante ressaltar que as outras alternativas também tiveram média de respostas que podem ser consideradas representativas (com as cinco alternativas restantes variando de 12,57% a 18,47%).

Então, sobre o reconhecimento dos grupos entrevistados de que os Aspectos Políticos são a maior barreira às Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável pode-se colocar que esta situação pode advir da percepção de algumas contradições existentes no Brasil. Para exemplificar pode-se citar que o país vem adotando a política de redução de IPI para a compra de automóveis novos, ou seja, favorecendo o aumento da frota e das deseconomias apontadas em detrimento de medidas de promoção de formas não motorizadas de mobilidade. Este quadro denota falha na aplicação da definição de qual é o objetivo da política, quais serão as medidas adotadas e quais as metas almejadas (SEBRAE, 2008, p. 10).

Esta situação da atuação pública na questão da mobilidade urbana, que por princípio tem atuado em detrimento da qualidade de vida das pessoas, leva ao questionamento sobre se a sociedade realmente deseja esse modelo de política pública. Para tentar responder esta questão é necessário analisar o nível de participação popular e a presença, ausência e/ou deficiência dos canais de diálogo disponíveis durante o processo de planejamento, elaboração, implantação e avaliação da Política Pública de Mobilidade Sustentável no Brasil.

Sobre esta questão é importante lembrar as palavras de Teixeira, E. (2002, p. 5), que enfatiza que: As políticas públicas são um processo dinâmico, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses. Compreende a formação de uma agenda que pode refletir ou não os interesses dos setores majoritários da população, a depender do grau de mobilização da sociedade civil para se fazer ouvir e do grau de institucionalização de

mecanismos que viabilizem sua participação. É preciso entender composição de classe, mecanismos internos de decisão dos diversos aparelhos, seus conflitos e alianças internas da estrutura de poder, que não é monolítica ou impermeável às pressões sociais, já que nela se refletem os conflitos da sociedade.

Se os mecanismos de participação popular são ausentes ou deficientes, o processo de tomada de decisão por parte dos gestores públicos passa a ser limitado. Nesse aspecto, Simon (1957) argumenta que a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão e autointeresse dos decisores. Já Lindblom (1959; 1979) reforça que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

Para tentar conferir maior participação popular nas decisões e, assim, evitar que políticas públicas não desejadas pela sociedade sejam implantadas, Birkland (2001) coloca que em um estágio inicial do processo de formulação de políticas, tomadores de decisão devem considerar explicitamente cinco elementos do desenho de políticas: (1) os objetivos da política, (2) o modelo causal, (3) as ferramentas da política (4), as metas da política e (5) a implantação da política. Portanto, pode-se considerar como de fundamental importância a coordenação entre os envolvidos e a objetividade no levantamento de informações, na definição das atribuições das instituições, na demarcação do papel dos atores interessados no processo, para enfim haver a tomada de decisão.

Ainda no tocante às formas de proporcionar maior participação à sociedade nas decisões, Souza, C (2006, p. 10) lembra que à pergunta sobre como os governos definem suas agendas, são dados três tipos de respostas. A primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. A segunda resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Segundo esta visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda. A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos ou grupos de pressão e invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia.

Então, para definir o escopo de uma política pública pelo menos quatro itens deveriam ser considerados: (1) objetivos; (2) medidas; (3) metas; e (4) recursos. O que se percebe é que os Aspectos Políticos e de Gestão (as principais barreiras assinaladas) estão intimamente ligados a todos esses itens. Outro ponto importante é que passando transversalmente por todos esses itens está o Processo de Tomada de Decisão, que foi a alternativa considerada mais importante para combater as barreiras apontadas. Neste processo, ressalta-se ainda que para o caso das Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável no Brasil deve-se colocar que a responsabilidade de planejar, monitorar, implantar e avaliar as políticas é prioritariamente do Poder Público local. Portanto, quando se adota uma política pública que não foca a melhoria da qualidade de vida e, no caso, é contraditória no tocante aos princípios de mobilidade sustentável, pode-se afirmar que os canais de diálogo entre os formuladores das políticas públicas e a sociedade estão com atuação deficiente. Por esta razão, ao se estudar mudanças no comportamento político, no processo de tomada de decisão e buscar outras formas de abordar o tema da mobilidade sustentável deve-se conferir especial atenção à informação e às formas de participação popular durante as fases de planejamento, elaboração, implantação e avaliação de uma política pública.

Contudo, apenas melhorar as formas de participação popular e os canais de diálogo não parecem ser suficientes para mudar o comportamento político e melhorar o processo de tomada de decisão. Para melhorar a visão sobre a mobilidade sustentável e apontar medidas que superem as barreiras ainda existem outros aspectos que podem ser elencados como importantes no bojo das Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável. Neste escopo, algumas questões podem ser enfatizadas, como os aspectos legais/jurídicos, a capacitação dos recursos humanos, o financiamento das medidas propostas, a busca pelo consenso social e a articulação inter e intrainstitucional. Diante dessas questões e da percepção mostrada nos questionários de que elas possuem certo grau de importância no Ciclo das Políticas Públicas, pode-se indagar quais são as condições básicas para harmonizá-las e quais as demandas para alinhá-las com as Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável.

Sobre a temática jurídica a experiência brasileira mostra que as bases legais são necessárias, mas não são suficientes para transformar uma realidade. As próprias experiências do GEIPOT e da EBTU mostradas, o que esses órgãos representaram em termos de importância para as Políticas Públicas de Mobilidade no Brasil e o seu declínio podem ser apontadas como prova de que a base legal precisa ser complementada com outros aspectos. Contudo, os questionários mostram que mesmo não recebendo grande importância por parte dos participantes, as falhas legais podem se constituir em um complicador para as Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável. Portanto, para mitigar esses efeitos e harmonizar a questão legal, Brasileiro et al (2000) colocam como condições a necessidade de integração e coordenação entre as políticas públicas, através de acordos entre os entes federativos (municípios, estado e entidades metropolitanas). Outro ponto enfatizado pelos autores é a premissa de que haja clareza legal dos instrumentos jurídicos para evitar conflitos de atribuições.

Brasileiro et al (2000) também analisam a questão da capacitação dos recursos humanos envolvidos com as Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável. Sobre este assunto eles citam a necessidade da existência de uma consolidada cultura de planejamento no meio técnico. Também colocam a importância da liderança técnica/política e do forte envolvimento dos atores locais para conceber e implantar um projeto técnico, além da adoção de instrumentos institucionais e técnicos que estejam em permanente evolução. Ainda no tocante à medida que podem ser apontadas para superar as barreiras às Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável está a questão do financiamento. É importante lembrar que nos questionários aplicados os Aspectos Financeiros, balizadores do financiamento de uma política pública e uma das falhas pesquisadas, ficaram em terceiro lugar na média das respostas dos grupos, com média 15,01%. Já a alternativa de Vinculação de Recursos, que poderia atuar combatendo eventuais problemas de falta de dinheiro para investimentos, ficou em segundo lugar na média das respostas dos grupos entrevistados, com média 18,47 %. Este resultado demonstra a importância desta alternativa e que as questões financeiras parecem que ainda continuam limitando o planejamento de políticas públicas, mesmo com o aumento significativo da arrecadação, como no caso do Brasil. **Para mitigar os possíveis problemas de financiamento, várias medidas podem ser apresentadas:** (1) o subsídio aos transportes públicos (vide VASCONCELLOS, 2000; FERRONATTO, 2002; PUCHER e KORATTYSWAROOPAM, 2004); (2) investimento em infraestrutura aumentando a produtividade dos fatores e o crescimento econômico (ARAGÃO et al, 2009, p. 1); (3) a captura de valor (ARAGÃO et al, 2009, p. 2); (4) o Project Finance (PÊGO FILHO et al, 1999); e (5) as instituições de fomento.

A questão do consenso social está muito ligada à participação popular, aos canais de diálogo disponíveis e ao nível de acesso à informação que a população possui. Contudo, é importante

lembrar que de uma forma geral, no processo de implantação, a quantidade de mudanças envolvidas influencia, entre os participantes, os graus de consenso ou conflito em torno de metas e objetivos: quanto menor a quantidade de mudanças maior é o consenso obtido e vice-versa. O maior consenso sobre metas e objetivos está influenciado pela participação dos atores na fase de formulação, aumentando a clareza política e reduzindo resistências. O conhecimento sobre as atividades pertinentes a cada fase e sobre o projeto é fundamental para o êxito da política (UFRGS, 2011).

Sobre a questão da articulação inter e intrainstitucional, Hull e Tricker (2006) argumentam que a interação dinâmica entre as regras institucionais (como acessar e usar os recursos) e os códigos de conduta organizacional (formas de trabalho) para a interação entre as partes interessadas são os fatores que têm maior potencial explicativo. Há também questões de organização interna das autoridades, como a ausência de mecanismos de gestão de integração política, de recursos, de tempo, pessoal insuficiente, falta de habilidades técnicas para implantar novas idéias, insuficiência de dados de monitoramento de base local e de cultura profissional e/ou departamental. Também podem ser identificadas barreiras culturais e de formas de atuação, mas também barreiras institucionais, como o tempo de produção dos planos e a falta de sincronismo na implantação das medidas. A conclusão para mitigar esses efeitos foi que apesar das barreiras processuais no tocante à interação entre todos os departamentos que foram identificados na pesquisa de comportamento organizacional e da confusão de responsabilidades que isso pode trazer, inferiu-se que o trabalho conjunto talvez possa fornecer o gatilho para uma ação efetiva.

Diante do exposto, para conscientizar a sociedade brasileira em torno da importância da mudança de foco sobre o olhar “antigo” de que a provisão de infraestrutura é suficiente para atender a demanda por deslocamento das pessoas e da necessidade de adoção de novas práticas para buscar o desenvolvimento sustentável é necessário estar atento a essas alternativas apresentadas, suas barreiras e quais as práticas mais indicadas para combatê-las. Portanto, ao planejar uma Política Pública de Mobilidade Sustentável em nível nacional ou local esses itens devem receber especial para aumentar a possibilidade de sucesso das medidas que serão propostas.

Diante desses dados apresentados pode-se tentar responder à questão central proposta nesta tese: quais são as barreiras e desafios mais importantes que se opõem à implantação de Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável no Brasil? As barreiras mais importantes apontadas pelos grupos entrevistados para implantar uma Política Pública de Mobilidade Sustentável dizem respeito aos Aspectos Políticos e, a seguir, aos Aspectos de Gestão. No entanto, é importante frisar que os outros aspectos pesquisados também tiveram certa representatividade e, portanto, não devem ser negligenciados durante a implantação de Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável, apenas as opiniões mostram que se deve dar especial atenção aos Aspectos Políticos e aos Aspectos de Gestão. Diante desse quadro, não é possível confirmar a hipótese de que a ausência de entendimento entre os atores sobre as barreiras, os desafios e as alternativas que podem compor uma Política Pública de Mobilidade Sustentável é o principal entrave a ser vencido. O que se percebe é que os grupos possuem visão semelhante e que os maiores entraves ao processo parecem residir nos Aspectos Políticos e de Gestão e na Melhoria do Processo de Tomada de Decisão.

Como recomendação para trabalhos futuros pode-se sugerir a inclusão de novos grupos de atores envolvidos com as Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável, que também poderiam ser entrevistados e enriquecer o debate. Entre esses grupos podem-se citar os empresários operadores dos transportes públicos, taxistas, entidades representativas de classes e até mesmo

segmentos da sociedade civil organizada. Também poderiam ser anexados outros elementos ao questionário, tanto na parte dos critérios (abordar a questão cultural vinculada à mobilidade urbana sustentável poderia ser um exemplo) quanto na parte das alternativas (onde se poderiam indicar outros modelos de arranjo institucional, por exemplo). Outra recomendação que pode ser dada é a aplicação deste questionário em outro local que pode ter uma realidade diferente da Região Metropolitana do Recife

BIBLIOGRA DA TESE INTERESSANTE PARA O TRABALHO DA GOVERNANÇA

BRASIL. *Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável*. Cadernos do Ministério das Cidades, volume 6. Ministério das Cidades, Brasília – DF, 2004.

BRASIL. *PlanMob: Construindo a cidade sustentável*. Caderno de referência para elaboração de Plano de Mobilidade Urbana. Ministério das Cidades. Brasília – DF, 2007.

BRASIL. *Lei Federal nº. 12.587, de 03 de janeiro de 2012 – institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana*. Brasília – DF, 2012. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm>. Acessado em abril de 2012.

FIDEM. *Apresentação da FIDEM*. Disponível em <www2.condepefidem.pe.gov.br/web/condepe-fidem#nogo>. Acessado em fevereiro de 2012.

IPEA. Políticas anticíclicas na indústria automobilística: uma análise de cointegração dos impactos da redução do IPI sobre as vendas de veículo. Textos para discussão nº. 1512. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Rio de Janeiro – RJ, 2010. Disponível em <http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1512.pdf>. Acessado em outubro de 2012.

MARICATO, E. *Urbanismo na periferia do mundo globalizado – metrópoles brasileiras*. Revista São Paulo em Perspectiva, vol. 14, nº. 4, São Paulo – SP, 2000. Disponível em <www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392000000400004&script=sci_arttext>. Acessado em fevereiro de 2012.

MEIRA, Leonardo Herszon. Políticas públicas de mobilidade sustentável no Brasil: barreiras e desafios / Leonardo Herszon Meira. - Recife: O Autor, 2013. xvi, 253 folhas, il., graf., tabs. ROLNIK, R; e SOMEKH, N. *Governar as metrópoles – dilemas da recentralização*. Revista São Paulo em Perspectiva, vol. 14, nº. 4. São Paulo – SP, 2000. Disponível em <www.scielo.br/scielo.php?pid=s0102>. Acessado em fevereiro de 2012.

SOUZA, C. *Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político*. Revista Lua Nova nº. 59, 2003. Disponível em <www.scielo.br/pdf/ln/n59/a07n59.pdf>. Acessado em fevereiro de 2012.

SOUZA, C. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre – RS, ano 8, nº 16, 2006, p. 20-45.

SOUZA, L. G. *O processo de tomada de decisões na formulação de políticas sociais: um breve estudo sobre o caso do Programa Nacional Paz nas Escolas*. Revista Formadores, América do Norte, 1, janeiro de 2010. Disponível em <www.publicacoesfadba.com.br/index.php/formadores/article/view/41/36>. Acessado em junho de 2012

Plataforma IPEA de Pesquisa em Rede

PROJETO: GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL

REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

Documento	Dissertação Mestrado
Título: A Experiência da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos (GIRSU) no âmbito municipal do Estado de Pernambuco	
Autora: DANUZA GUSMÃO GOMES DE ANDRADE LIMA	
Orientação: Prof ^o . Dr.Maurício Alves da Motta Sobrinho; Co-Orientadora: Prof ^a . Dr ^a . Cátia Wanderley Lubambo	
Data: Março de 2008	Local: Universidade Federal de Pernambuco
Referência Lima, Danuza Gusmão Gomes de Andrade A experiência da gestão integrada de resíduos sólidos urbanos (GIRSU) no âmbito municipal do Estado de Pernambuco. Recife: O Autor, 2008. 171 folhas: il., fig., tab.	

Resumo
<p>O desafio de atingir o equilíbrio entre a produção de bens e serviços e a utilização dos recursos naturais renováveis e não renováveis, de modo a garantir a sobrevivência humana e a qualidade de vida, diminuindo as desigualdades sociais para o alcance de um modelo de desenvolvimento sustentável está presente em todas as questões ambientais. Com os resíduos sólidos não é diferente e a sua geração é fruto do crescimento rápido e desordenado das cidades, do aumento da produção e do consumo. Também identificado como um dos maiores problemas da sociedade moderna, do homem e do ambiente urbano - a produção dos resíduos sólidos urbanos tem sido um grande desafio para grande parte dos municípios brasileiros. Entretanto, até aqui para se atender as necessidades humanas, a equação se mostra desequilibrada, baseando-se em retirar, consumir e descartar. Sendo necessária a adoção de uma gestão adequada para o alcance do equilíbrio. Neste contexto, a pesquisa procurou identificar os principais fatores que influenciam a gestão dos resíduos sólidos urbanos a partir da investigação da experiência resultante das ações implementadas nos municípios de Arcoverde, Belo Jardim e Pesqueira, no período de 2002 a 2006. O trabalho teve como objetivo identificar a gestão adequada dos resíduos sólidos urbanos e a sua efetivação pela gestão municipal fundamentando-se em uma base teórica, pesquisas documentais, visitas in loco, observação direta e informações obtidas em entrevistas aos atores e órgãos envolvidos, servindo para uma posterior análise comparativa por meio dos dados resultantes. Esta pesquisa permitiu entender a importância na implementação de uma GIRSU, avaliando condições favoráveis para tal e analisando a possibilidade da gestão pública municipal ter uma gestão eficiente voltada para a problemática.</p> <p>Palavras-chave: resíduos sólidos urbanos, gestão integrada de resíduos sólidos, gestão de políticas públicas, gestão municipal.</p>
Conceito
<p>“É necessário distinguir política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Assim, embora uma política pública implique em decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública”³ (RUA, op. cit., p.232).</p>
A Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos Urbanos (GIRSU)
São muitos os conceitos dados sobre o significado de uma Gestão Integrada de Resíduos

Sólidos, porém todos têm como objetivo encontrar uma definição que consiga expressar a concepção de abrangência e integração necessária a aplicação do mesmo.

Assim, por exemplo, pode-se afirmar que a prioridade dada à redução de resíduos ou a determinada tecnologia de destinação final é uma tomada de decisão em nível de gestão.

Lembrando-se de que para viabilizar esta tomada de decisão é imprescindível estabelecer as condições políticas, institucionais, legais, financeiras, sociais e ambientais necessárias. Por sua vez, os aspectos tecnológicos e operacionais relacionados a determinado programa de redução na fonte ou à implementação de um aterro de disposição de resíduos, o que envolve também os fatores administrativos, econômicos, sociais, entre outros, são de atribuição do gerenciador do sistema de limpeza urbana. Em Tchobanoglous (1996, p.567), a gestão dos resíduos sólidos é definida como:

“controle sistemático de elementos funcionais da geração, acondicionamento, coleta, transporte, processamento e recuperação e disposição final associado a um gerenciamento de resíduos sólidos desde a geração até a disposição final. Em outra definição, a gestão de resíduos sólidos é entendida pelas atividades referentes à tomada de decisões estratégicas com relação aos aspectos institucionais, administrativos, operacionais, financeiros e ambientais, ou seja, a organização do setor para esse fim, envolvendo políticas, instrumentos e meios (Projeto BRA/ 92/ 017, 1999 apud AZAMBUJA, 2002, p.26). Como disse Azambuja (2002, p.26) “Neste sentido, poder-se-ia definir gestão dos resíduos sólidos como: a combinação e otimização dos vários recursos disponíveis para alcançar, dentro de parâmetros ambientalmente corretos, os objetivos de: diminuir a geração dos resíduos, coletá-los, valorizá-los, tratá-los e dar a estes resíduos uma destinação final adequada”.

Podemos sintetizar as visões e definições mencionadas entendendo como “Gestão dos Resíduos Sólidos”, todas as normas e leis relacionadas a estes e como “gerenciamento” as medidas de prevenção e correção dos problemas, vislumbrando a preservação dos recursos naturais, a economia de insumos e energia e a minimização da poluição ambiental. Dentro do gerenciamento, que é um conceito associado às noções de planejamento e controle, destacam-se ainda as questões de responsabilidade e o envolvimento dos setores da sociedade em relação à geração dos resíduos.

O conceito de “Gerenciamento Integrado dos Resíduos Sólidos” é mais amplo e abrange todas as operações que envolvem os resíduos, como coleta, transporte, tratamento, disposição final, entre outras. Segundo o manual do Cempre (D’ALMEIDA, 2000) “trata-se do conjunto articulado de ações normativas, operacionais, financeiras e de planejamento que uma administração municipal desenvolve (com base em critérios sanitários, ambientais e econômicos) para coletar, tratar e dispor o lixo de sua cidade”.

No Projeto de Lei 1991/07, substitutivo ao projeto de lei nº 203/91 para os resíduos sólidos que tramita no Congresso Nacional, na Seção Única: Das Definições, no Art. 4º - Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

Hoje se sabe que o gerenciamento do lixo não tem como ser focado de forma simplificada, pois o problema é mais complexo e deixa de ser uma abordagem com conceito meramente técnico para ser um processo de gestão participativa. Como mencionado no conceito acima, dado pelo Cempre, uma gestão que se propõe a envolver articulações com os diversos níveis de poder existentes e representantes dos segmentos envolvidos (incluindo a sociedade civil) nas negociações para a formulação e implementação de políticas públicas, programas e projetos. Entendendo que no gerenciamento integrado, faz-se necessário estudar toda a trajetória do lixo e analisar quanto ele custa para uma cidade.

Como, por exemplo, a definição dada por D’Almeida (2000), quando explicita que “o

gerenciamento integrado do lixo municipal é um conjunto articulado de ações normativas, operacionais, financeiras e de planejamento que uma administração municipal desenvolve (com base em critérios sanitários, ambientais e econômicos), para coletar, segregar, tratar e dispor o lixo de uma cidade”, ou seja: é acompanhar de forma criteriosa todo o ciclo dos resíduos, da geração à disposição final (“do berço ao túmulo”), empregando as técnicas e tecnologias mais compatíveis com a realidade local (LIMA, 2001). Esta particularidade de observar a realidade local e empregar medidas adequadas a esta realidade deve ser um item considerado como um dos mais importantes para que esta concepção tenha a oportunidade de ser efetivada com sucesso.

O gerenciamento de resíduos sólidos urbanos deve ser integrado, ou seja, deve englobar etapas articuladas entre si, desde a não geração até a disposição final, com atividades compatíveis com as dos demais sistemas do saneamento ambiental, sendo essencial a participação ativa e cooperativa do primeiro, segundo e terceiro setor, respectivamente, governo, iniciativa privada e sociedade civil organizada (ZANTA & FERREIRA, 2003). Outro ponto determinante, destacado por Zanta & Ferreira (2003) no Projeto PROSAB, é que para a eficácia da GIRSU as instituições responsáveis pelo sistema devem contar com uma estrutura organizacional existente que forneça o suporte necessário ao desenvolvimento das atividades do sistema de gerenciamento. A concepção desse sistema abrange vários subsistemas com funções diversas, como de planejamento estratégico, técnico, operacional, gerencial, recursos humanos, entre outros. Esta concepção é condicionada pela disponibilidade de recursos financeiros e humanos, como também pelo grau de mobilização e participação social.

De acordo com definição dada por Mesquita (2005), “a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - GIRS8 - consiste no modo de conceber, implementar e administrar os sistemas de limpeza urbana, considerando todo o ciclo de produção, consumo e disposição final. Sua implementação objetiva a redução da geração de resíduos no processo produtivo e a maximização de reaproveitamento, a partir de uma ampla participação dos setores da sociedade, tendo como perspectiva o desenvolvimento sustentável”. São elementos fundamentais no desenvolvimento de processos de GIRS (MONTEIRO, 2001): Ampla participação de todos os atores políticos, privados e comunitários, no planejamento e na concepção de processos e proposição e implementação de soluções; Integração das dimensões ambiental, social, cultural, econômica, política e institucional, na perspectiva da sustentabilidade dos sistemas de limpeza pública;

Articulação entre propostas para resíduos sólidos e planejamento urbano; Conceito dos 3 “Rs” (reduzir, reutilizar e reciclar), difundido pela Agenda 21; Incorporação dos catadores no processo de gestão. Ao tratar a questão dos resíduos sólidos de forma integrada, passa-se de uma visão focada apenas no gerenciamento para uma abordagem mais ampla de gestão, que inclui, além de aspectos técnico-operacionais de limpeza urbana, as dimensões ambiental, social, cultural, econômica e política. Sua implementação requer uma descentralização das ações, bem como uma participação dos diversos setores da sociedade. O principal instrumento para a efetivação

de políticas de gestão de resíduos é a elaboração de Planos de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos, tal como foi realizado em cada um dos municípios envolvidos neste projeto.⁸ “Gerenciar o lixo de forma integrada demanda trabalhar integralmente os aspectos sociais com o planejamento das ações técnicas e operacionais do sistema de limpeza urbana”.
Fonte: Ibam (Instituto Brasileiro de Administração Municipal), 2001.

Processos da gestão resíduos sólidos urbanos (GRSU)

O serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos é de responsabilidade direta do poder público municipal e é composto pelas seguintes atividades: coleta, transbordo e transporte dos resíduos, triagem para fins de reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem, e a sua correta destinação final. Essas tarefas nem sempre são efetuadas de forma eficiente, segundo D'ALMEIDA (2000), em função de vários fatores, tais como, a inexistência de uma política brasileira de limpeza pública, limitações de ordem financeira decorrente de orçamentos inadequados, fluxos de caixa desequilibrados, tarifas desatualizadas, arrecadação insuficiente e inexistência de linhas de crédito específicas, além da deficiência na capacitação técnica e profissional, do gari ao engenheiro-chefe e da descontinuidade política e administrativa.

Tratar resíduos sólidos urbanos significa prepará-los, através de procedimentos, para algum tipo de reaproveitamento, reduzir a quantidade, seu potencial de poluição ambiental, ou ainda seu potencial de agressão à saúde humana. Em função desse conceito podem ser ressaltadas algumas técnicas de gestão destes resíduos.

Aspectos Legais e Normativos

A grave situação quanto ao tratamento dos resíduos sólidos no Brasil é resultado, por um lado, da falta de recursos destinados ao setor, bem como do despreparo e desinteresse das administrações municipais, e, por outro, da falta de cobrança por parte do Ministério Público e da sociedade como um todo. Os recursos arrecadados com a cobrança de limpeza urbana, na maior parte dos casos, são insuficientes para as despesas e muitos municípios sequer cobram essa taxa. A disposição dos resíduos sólidos poderia estar em outra situação se fosse exigido o cumprimento mínimo da legislação ambiental vigente.

A Constituição Federal (BRASIL, 2007a), por exemplo, determina a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, inciso VI). E, no artigo 30, incisos I e II, estabelece que cabe ainda ao poder público municipal “legislar sobre os assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”. A Constituição da República Federativa do Brasil (1988) inseriu o artigo 225 do capítulo VI (do meio ambiente), garantindo a todos os brasileiros o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. No mesmo artigo, insere-se o § 3º, segundo o qual, “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados” (BRASIL, op. cit.).

Além da Constituição Federal, o Brasil já dispõe de uma legislação ampla (leis, decretos, portarias, etc.) que, por si só, não tem conseguido equacionar as questões da GRSU. A falta de diretrizes claras, de sincronismo entre as fases que compõem o sistema de gerenciamento e de integração dos diversos órgãos envolvidos com a elaboração e aplicação das leis possibilitam a existência de algumas lacunas e ambigüidades, dificultando o seu cumprimento.

Modelo de gestão integrada dos resíduos sólidos

Durante este trabalho, foram estudados alguns modelos de gestão de resíduos urbanos na literatura. E segundo Fehr (2007), antes e durante o estudo apresentado por ele, foram observados modelos de gestão de resíduos urbanos em várias partes do mundo e em regiões distintas do Brasil. “O resultado de todas estas observações é pragmático: cada país e cada cidade tem seu modelo ou sua filosofia em função das condições locais. Não existem dois

modelos idênticos, e não convém copiar ou extrapolar. Algumas idéias básicas podem ser transmitidas de um lugar a outro para formular uma filosofia geral da gestão do lixo. Tais idéias visam principalmente aproveitar experiências já existentes e evitar a repetição de erros. O modelo definitivo é próprio de cada contexto e depende de fatores culturais, sociais, populacionais, geográficos, econômicos e até de preferências pessoais” (FEHR, 2007). Neste sentido e seguindo a mesma orientação do estudo referenciado, serão esboçados, para alcance da análise e discussão, alguns indicadores lógicos para a construção da filosofia de gestão mais adequada aos municípios objeto deste estudo e a outros municípios em situação semelhante.

A demonstração da experiência desenvolvida e adquirida nos três (3) municípios, específicos de uma região do Estado de Pernambuco, contribui para a análise da problemática em qualquer outro município do estado ou fora dele. O que importa é considerar que estes municípios de características locais similares foram objeto de uma metodologia única para implantação de uma GIRSU, e tiveram direito as mesmas condições de investimentos e de apoio por parte do Governo Federal, Estadual e outras parcerias, além do acompanhamento técnico por profissionais especialistas na área de resíduos sólidos. Portanto, tratando-se de uma referência importante para o posterior desenvolvimento de outros programas de governo visando a implantação de uma GIRSU.

Esta análise proposta aqui, tem justamente a intenção de identificar como os municípios têm respondido à partir da aplicação de tal metodologia, na implantação desta GIRSU durante o período de 2002 à 2007. Verificar ainda se os investimentos efetivados pelo Governo Federal e Estadual têm sido coerentes e determinantes para o apoio aos municípios na decisão e priorização da implementação das suas políticas públicas.

A gestão dos resíduos sólidos no âmbito municipal

Os serviços de Limpeza pública desde sempre tiveram um caráter eminentemente municipal no Brasil. Apesar de não haver dúvidas neste entendimento não se pode dizer que esta responsabilidade tem sido assumida de maneira satisfatória pelos governos municipais. De uma maneira geral, tem sido assim na maioria dos municípios, que ainda vêm buscando seu arcabouço legal para orientação de suas políticas públicas.

É justamente na legislação que são encontrados muitos dos instrumentos jurídicos para auxiliar os municípios e a Constituição Federal exige a edição de quatro leis que, articuladas, compõem a base do sistema de planejamento municipal: O Plano Diretor, obrigatório para municípios com população superior a 20.000 habitantes; Plano Plurianual estabelece as diretrizes e metas da administração pública para as despesas de capital; Diretrizes Orçamentárias, metas e prioridades da administração pública; e Orçamentos anuais abrangem os orçamentos fiscal, de investimento e de seguridade social. Outros instrumentos normativos importantes para o condicionamento da prestação do serviço de limpeza urbana são: A Lei de Uso e Ocupação do Solo, meio legal que indica zonas específicas para a instalação de aterros sanitários e áreas para instalação de equipamentos públicos; a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, que ordena a divisão do solo, está relacionada com a urbanização da cidade e diretamente com a coleta de resíduos e limpeza urbana; Código de Obras, que disciplina as edificações, preservando as condições de higiene, saúde e segurança; e o Código de Posturas, que regula os espaços de usos públicos ou coletivos e disciplina a colocação dos resíduos sólidos nas vias públicas, entre outras disposições. São todos instrumentos básicos para a organização da gestão municipal na área de resíduos sólidos.

Espera-se que quando a Política Nacional de Resíduos Sólidos entre em vigor venha a suprir uma lacuna existente no país sobre a responsabilidade do tratamento e destinação dos

resíduos sólidos urbanos de forma integrada, passando os municípios a se adequarem às novas exigências.

De acordo com D'Almeida (2000, p.10), “a produção do lixo é algo impossível de evitar e que ocorre diariamente, em quantidades e composições que variam com seu nível de desenvolvimento econômico, com sua população e seus diferentes extratos sociais. E os sistemas de limpeza urbana são de competência de cada município, devendo promover a coleta, o tratamento e a destinação ambiental e sanitária de forma correta e segura”. No entanto estas tarefas não são fáceis de cumprir devido a fatores como: inexistência de uma política brasileira de limpeza pública; limitações de ordem pública; deficiência na capacitação técnica e profissional; descontinuidade política e administrativa; ausência de controle ambiental. D'Almeida (2000, p.317), “apesar da competência outorgada, os municípios têm permanecido mais no âmbito da execução da legislação em vigor e não no de criar leis sobre o assunto”. Diante deste contexto, a responsabilidade da municipalidade em relação aos resíduos sólidos é a de organizar os serviços de limpeza de vias e locais públicos, coletar e destinar os resíduos domiciliares e outros resíduos, conforme estabelecido na Lei Orgânica do Município, que também determinará a forma de gestão, se direta, indireta, centralizada ou descentralizada. Observa-se que, pela falta de legislação que contemple as questões jurídicas e financeiras dos resíduos sólidos, e também pela omissão por parte dos governos federal e estadual que acabam por deixar a responsabilidade da gestão dos resíduos somente para os municípios, estes muitas vezes sem recursos suficientes para desenvolver e implantar métodos de coleta, tratamento e disposição final ambientalmente adequados acabam por degradar áreas com lixões a céu aberto.

O município, segundo Machado (apud AZAMBUJA, 2002), tem interesse peculiar na organização e execução dos serviços de limpeza pública, como varrição, capina, na coleta dos resíduos provenientes das fontes geradoras, realizando o transporte e destinação final, sobre a União e os Estados. A matéria dos resíduos é considerada de interesse local, uma vez que as fontes geradoras dos resíduos urbanos ocorrem, na sua grande maioria, nos limites dos municípios.

De modo geral, cabe ao ente municipal a responsabilidade de gerir os resíduos sólidos urbanos que lhe compete, podendo organizá-los, definindo as condições e regras para executá-los. Como titular privativo destes serviços, o município pode outorgar esta prestação a entidades públicas (autarquias, empresas públicas ou de economia mista) ou ainda a empresas privadas através dos regimes de concessão, permissão ou autorização. A concessão de serviço público, com base no art. 32 da Lei nº 8987/95, é um contrato administrativo pelo qual a administração confere a um particular o exercício de um serviço público, para que o explore pelo prazo e nas condições contratuais, remunerando-o pela própria exploração do serviço.

No Estado de Pernambuco, segundo Pesquisa Nacional de Saneamento Básico do IBGE, dos 185 municípios, o serviço de coleta de resíduos está presente em 78,6%, a municipalidade é responsável pelo serviço de coleta e destinação final em 232 municípios, sendo que destes, 58 ainda contratam empresas para ajudar na coleta. Em 59 cidades a coleta é efetuada exclusivamente por empresa privada.

Delegar a coleta, tratamento e disposição final para empresas privadas é uma tendência crescente no setor de saneamento básico. Porém, a falta de recursos financeiros por parte dos municípios muitas vezes impede que se faça todo o ciclo dos serviços de limpeza, contratando somente a coleta e/ou disposição final. Em muitos casos, descritos por Bianchini (apud Azambuja, 2002), há uma grande descontinuidade na contratação destes, geralmente emergenciais, por prazos determinados, que inviabilizam os investimentos pelas empresas

privadas em tecnologias e equipamentos à longo prazo. Atualmente, estamos presenciando uma fase importante na gestão dos resíduos sólidos, em decorrência da conscientização ambiental da população. Com o acesso a informação, vem aumentando a pressão junto aos seus representantes políticos e a mudança de comportamento também, através das cobranças pelas fiscalizações dos órgãos públicos. Ainda não é usual que a administração municipal faça uma averiguação dos contratos estabelecidos com a empresa terceirizada, um monitoramento do cumprimento deste contrato e uma fiscalização dos serviços prestados. Dentro deste novo contexto, os administradores municipais deverão se enquadrar na nova ordem e agir de forma diferenciada, começando a planejar e implementar ações, projetos e programas para a gestão ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos gerados nos municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação ao objetivo geral, da investigação e identificação dos procedimentos e de uma política relativa a GIRSU implementada nos municípios de Pernambuco consideramos que as ideias aqui esboçadas durante esta pesquisa, são base para a escolha e implementação de um modelo gerencial, o qual deve estar adequado e associado a cada realidade local. De acordo com o estudado, já se sabe que a consequência de um crescimento populacional desordenado ou sem planejamento, aliado à intensa urbanização, acarreta a concentração da produção de imensas quantidades de resíduos e a tendência a redução de áreas disponíveis para disposição desses materiais. As áreas são rapidamente ocupadas por edificações e os lixões e aterros existentes em pouco tempo estão cercados pela ocupação desordenada, causando enormes problemas de toda espécie a população em suas proximidades. A esses fatos, juntem-se ainda as questões institucionais que tornam cada vez mais difícil, para os municípios, dar um destino adequado ao lixo produzido. Neste caso, comum a todos, há pressões de vários lados: da população que deseja um serviço eficiente dos órgãos públicos, dos órgãos ambientais que têm como tarefa fiscalizar e executar os responsáveis por situações prejudiciais ao ambiente e os alertas, nas suas mais variadas formas de mídia, informação, denúncias, autuações, sobre os danos que a falta de investimento no setor tem ocasionado. Por outro lado, não basta uma decisão dos governantes municipais na implementação de políticas públicas. A questão é bem mais séria, e felizmente tem sido muito discutida, existindo inúmeras questões sobre as “causas” e os “porquês” da não efetividade de uma GIRSU para os quais existe, ao menos, uma certeza: o único e maior perdedor somos nós mesmos, o próprio cidadão.

A dificuldade das administrações municipais em conseguir a sustentabilidade institucional, política, financeira e social dos serviços de coleta e disposição de resíduos sólidos é potencializada em função da escolha e implementação de uma gestão inadequada e usualmente empregada.

Há uma necessidade premente do desenvolvimento de um modelo de GIRSU mais eficiente, que contemple as especificidades dos procedimentos e filosofia adotados no gerenciamento de resíduos sólidos e adequados a realidade local, que sirvam como instrumento de implementação de uma política pública específica do setor de saneamento.

No entanto, se a execução e eficiência dos serviços tornam-se crítica e o problema ambiental insustentável, os recursos públicos (é importante dizer, dinheiro que pertence ao próprio cidadão) deveriam ser relocados, devolvidos aos cofres públicos para que toda administração municipal se sentisse, também e principalmente responsável, pelos resultados não satisfatórios, ao menos em decorrência dos recursos investidos por meio de programas e projetos federais ou estaduais.

O desafio das administrações locais consiste em gerir corretamente os vários processos discutidos relativos a uma GIRSU relacionando-os de maneira efetiva à participação da

população, em um esforço na decisão de priorizar uma política ambiental pública para enfrentamento do problema aqui discutido. Neste sentido, não se pode deixar de ressaltar a Agenda 21 como um instrumento de fundamental importância na ampliação deste empoderamento por parte da população.

A população é apenas um dos vértices (atores) deste problema, assumindo o papel de consumidores e como tal tem que haver a cobrança e a sensibilidade para assumirem a sua parte da responsabilidade. Toda política pública tem que garantir a inclusão da educação ambiental e de ação social como fator condicionante até para a aprovação, financiamentos e licenças de planos, programas e investimentos em resíduos sólidos.

Quanto a responsabilidade do poder público é certa e as soluções para a gestão de resíduos urbanos perpassa e deve prever ação conjunta entre estado e municípios, com a participação de organismos da sociedade civil, comitês de bacias hidrográficas, conselhos estaduais e municipais, visando equacionar, em especial, os problemas de tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos, tendo em vista a máxima eficiência e adequada proteção ambiental. A auto-sustentabilidade do modelo institucional de gestão de resíduos sólidos precisa estar centrada na utilização de instrumentos e incentivos econômicos adequados, cuja implementação seja factível a curto e médio prazos.

Ainda no âmbito institucional, sobre o sistema de gestão estadual algumas questões podem ser colocadas. De acordo com o verificado no decorrer desta dissertação os instrumentos de gestão ambiental (Agenda 21) na área específica de resíduos (PERS) existem. Contudo, são identificados alguns pontos relevantes para consideração, vejamos: revisão da PERS, inserindo questões atualizadas de acordo com as experiências estaduais locais. Sobretudo na definição do modelo estadual, a sua regionalização com enfoque no manejo de resíduos sólidos, elegendo seus critérios e levando em consideração situações atuais, planos e programas diversos sendo implementados pelo estado, devendo os mesmos serem integrados e respeitar critérios de priorização de investimentos; a urgente estruturação e fortalecimento da Unidade Gestora de Resíduos Sólidos (UGRS), dotando seu sistema de gestão estadual (Sectma, CPRH) para atuar na operacionalização e na implementação da Política Estadual de Gestão dos Resíduos Sólidos no Estado de Pernambuco; é possível perceber ainda uma necessidade de aperfeiçoamento do instrumento ICMS socioambiental (critério de resíduos sólidos), no sentido de propor maior fortalecimento as questões de tratamento, exigência na redução da geração de resíduo, através de monitoramento e avaliação, implementação de programa de coleta seletiva e ações de inclusão social.

Há uma série de considerações que podem ser feitas neste sentido como a questão da educação ambiental, logística reversa, o papel do CONSEMA/ FEMA. Enfim, existe no sistema estadual ainda muito por se fazer, assim como no sistema nacional foi mencionada a falta do marco regulatório pela ausência da aprovação ainda da política nacional (PNRS).

Entretanto, todas as esferas precisam ter claras, o seu papel. Assim como o estado fortalece o SISNAMA, o município deveria agir no fortalecimento do Sistema Estadual, criando também a sua política local e os seus instrumentos de gestão ambiental.

Vimos ainda, através dos estudos realizados e bibliografia existente sobre o assunto, que a coleta e destinação final de RSU consomem fatia expressiva dos orçamentos municipais das cidades brasileiras, podendo atingir até 10% em alguns casos. Entretanto, não é este o caso nos municípios estudados nesta pesquisa e de seus dados disponíveis, ao contrário desta afirmativa a parcela investida ainda é pequena.

Importante constatar que não são necessários investimentos altíssimos em muitas

iniciativas, para que os municípios possam dar uma solução adequada a essa questão ambiental. Torna-se urgente dar maior peso, nos instrumentos legais, normativos e econômicos, as iniciativas que incentivem, induzam, e estimulem as práticas de tratamento (processo meio), de segregação dos materiais secos e molhados, de coleta seletiva, de reciclagem, compostagem e outras tecnologias adequadas. Formulando políticas locais e promovendo os princípios dos 3R's efetivamente na prática da redução da quantidade do lixo produzido, da reutilização dos materiais, de matérias-primas consumidas e da revisão dos padrões de consumo vigentes.

Neste contexto, uma das soluções mais debatidas atualmente é relativa a criação da “taxa do lixo”, se deve ser paga ou não pela população, via tributo. Não vamos aqui entrar no mérito da discussão, mas é de se observar que os custos da coleta e destinação final do lixo representam uma das soluções para o enfrentamento dos problemas gerados e, sobretudo no controle pelo excesso de RSU que são produzidos diariamente.

Ainda sobre esta questão de recursos investidos, a gestão pública precisa aceitar que neste setor não se pode condicionar as ações ao ganho ou lucro, de qualquer espécie, e sim assumir do ponto de vista da responsabilidade ambiental e pública que é o seu papel. O tema “saneamento básico” precisa ser tratado, levando em consideração as questões de engenharia e salubridade. O serviço público precisa ser visto como um “ganho ou lucro” sempre, na medida em que deixa de contribuir para a insalubridade.

Ao longo deste trabalho fizemos várias análises sob uma forma justa da situação encontrada em cada município, cada um deve encontrar o seu modelo particular e específico de gestão, ou em linhas mais objetivas de lidar com o enfrentamento do problema na geração dos resíduos sólidos. Para tanto, avaliamos em relação aos objetivos específicos, através dos exemplos estudados nesta pesquisa, algumas considerações.

Os dados levantados no trabalho, ao procurar identificar e caracterizar a importância da implantação de uma GIRSU confirmam que a disposição adequada dos resíduos sólidos, não é uma prioridade para as administrações públicas (federal, estadual e municipal). Ao analisar a possibilidade de a gestão pública municipal ter uma gestão eficiente voltada para a problemática dos resíduos sólidos, é preciso considerar o processo e ver que a gestão não tem evoluído de forma eficiente, na medida em que o percentual dos materiais recicláveis é grande e ocupa na faixa de 35%. Deste total, somente de 2 a 3% tem uma possibilidade de estar sendo reaproveitado. A eficiência no setor de saneamento é alcançada à medida que se consegue cobrir o máximo percentual com os serviços. No caso específico de resíduos, a meta é a mesma, alcançar o máximo percentual de coleta e de resíduos a ser aproveitado e destinado adequadamente, reduzindo ao máximo a sua disposição em solo.

Neste sentido o número de aterros sanitários (22) atualmente existente no estado não necessariamente precisa de um aumento, mas é de extrema importância que os municípios comecem a perceber a possibilidade de se articularem e permitirem a sua inserção na gestão compartilhada junto aos municípios que já dispõem do equipamento. Em outras palavras, o número de municípios (29) a serem beneficiados com a infraestrutura dos aterros existentes deve ser ampliado, aumentando o número de municípios a destinarem adequadamente os seus resíduos e estimulando investimentos e disponibilização de áreas para outros equipamentos necessários a separação e tratamento, reduzindo a área para disposição final e ampliando a vida útil das que já existem.

Outro ponto a ser destacado nas gestões municipais, é quanto à clareza do que se pretende com um serviço como saneamento básico e limpeza urbana, embora sejam serviços que deveriam ocupar maior espaço numa gestão pública, há certo (se não muito) desconhecimento e até

equivoco no uso de muitos dos termos empregados. Com uma frequência alarmante, há uma confusão conceitual, que permite erros de interpretação, com consequências em políticas ambientais dos municípios, a exemplo de coleta seletiva, usinas de reciclagem. Na maior parte das vezes acontece por desinformação ou tentativas de reconhecimento público de atividades que não condizem com a realidade. Importante entender que a questão da coleta e do destino dos resíduos sólidos deve ser sempre pensada de forma integrada as demais ações de saneamento básico, este sem dúvida, seria um grande indicativo de eficiência. Por fim é acertado afirmar, que a principal conclusão é que as experiências de implementação de uma GIRSU são, até aqui, adotadas de maneira apenas parcial nos seus procedimentos, portanto, os modelos de GIRSU nos municípios estudados como referência nesta pesquisa, ainda precisam ser implementados na sua efetividade.

A recomendação é de que tais procedimentos adotados sejam revisados com apoio de instrumentos metodológicos de gestão e avaliados para identificação dos pontos fortes e frágeis, oportunidades e potencialidades. O presente estudo espera cumprir o seu papel na indução da percepção quanto a importância de escolha e implementação do modelo de gestão e mostrou que esta meta é realista. Em comparação, outros municípios podem agora dimensionar seu esforço a partir da caracterização de seu lixo, do diagnóstico da sua situação atual, das ações desenvolvidas e da infra-estrutura existente.