

Governança Metropolitana no Brasil

Relatório de Pesquisa

Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: análise comparativa das funções públicas de interesse comum (Componente 2)



Governança Metropolitana no Brasil

Relatório de Pesquisa

Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: análise comparativa das funções públicas de interesse comum (Componente 2)

ipea

Região Metropolitana do Recife

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas

Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

André Bojikian Calixtre

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Brand Arenari

Chefe de Gabinete

José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Governança Metropolitana no Brasil

Relatório de Pesquisa

Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: análise comparativa das funções públicas de interesse comum (Componente 2)

ipea

Região Metropolitana do Recife

Rio de Janeiro, 2015

FICHA TÉCNICA

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

Revisão Técnica

Bárbara Oliveira Marguti - Ipea

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 ANÁLISE DAS FPICS SELECIONADAS: ATORES GESTORES PÚBLICOS E PRIVADOS	12
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS	62
APÊNDICE A.....	66
APÊNDICE B.....	69

1 INTRODUÇÃO

A análise empreendida sobre a governança metropolitana na região metropolitana (RM) 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. Tanto potencialidades como entraves são detalhados neste relatório a partir das funções públicas de interesse comum (Fpics). 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 referido relatório, há uma multiplicidade de novos arranjos setorializados e de abrangência intermunicipal, ainda que 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.

1.1 Aspectos populacionais e índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM)

A RM do Recife tem uma população de 3,69 milhões de pessoas (IBGE, 2011) distribuídas nos seus catorze municípios: 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% ao ano (a.a.), enquanto Pernambuco teve taxa de 1.06% a.a. A tabela 1 apresenta a taxa anual de crescimento da população residente nos três períodos: 1991, 2000 e 2010. As maiores taxas estão em Itamaracá, Ipojuca, seguidas por Igarassu, e as menores estão em Olinda, Abreu e Lima e Recife.

TABELA 1
Municípios metropolitanos: taxa de crescimento da população residente (1991, 2000 e 2010)

Municípios	População			Taxa anual de crescimento ¹ (% a.a.)	
	1991	2000	2010	1991-2000	2000-2010
	Abreu e Lima	77.035	89.039	94.429	1,62
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 ²	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
RM do Recife	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

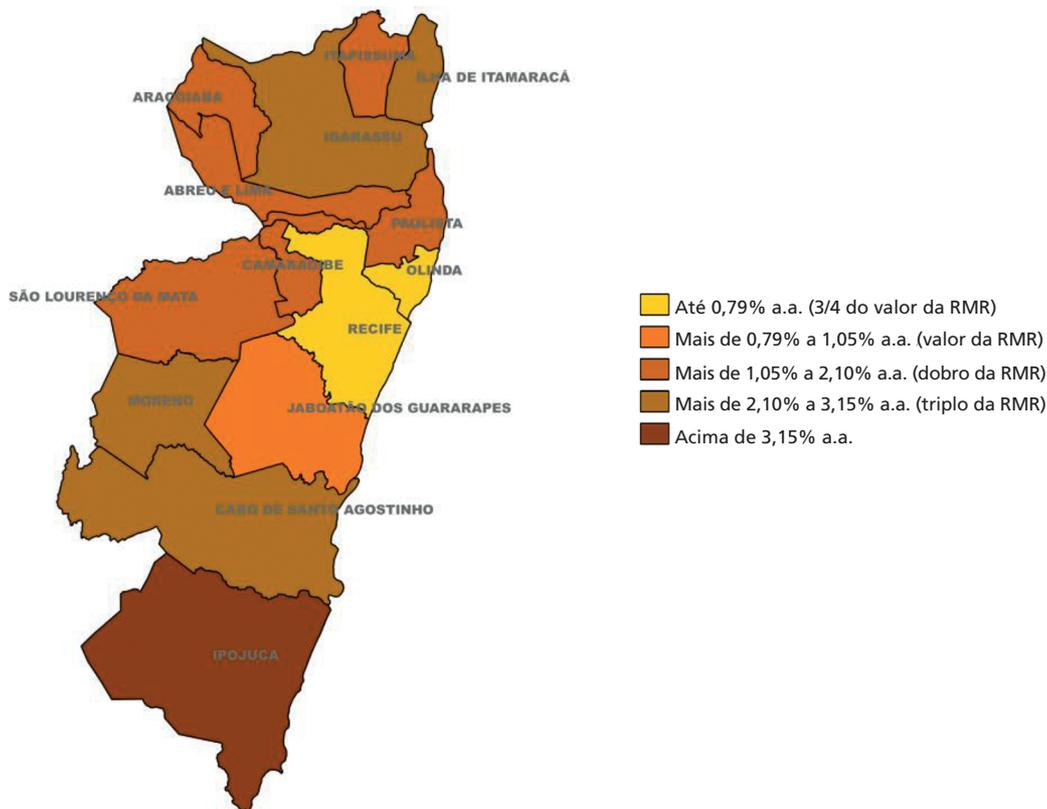
Fonte: IBGE (1991; 2000; 2011).

Notas: ¹ Taxa geométrica de crescimento (TGC).

² Em 1991 foi subtraído da população de Igarassu o contingente populacional que passou a integrar o município de Araçoiaba.

Conforme consta na figura 1, a TGC da população na RM é de 1,05% a.a. Ipojuca cresceu acima de 3,15% a.a., enquanto Olinda e Recife ficaram com os menores valores, correspondendo a três quartos do valor da RM do Recife. Considera-se que o crescimento de Ipojuca esteja relacionado ao desenvolvimento econômico proporcionado pelos investimentos no porto Suape.

FIGURA 1
RM do Recife: taxa de crescimento¹ da população urbana (2000-2010)



Fonte: IBGE (2011).

Elaboração dos autores.

Nota:¹ Refere-se à TGC (% a.a.).

Obs.: A figura está reproduzida conforme o original fornecido pelo autor (nota do Editorial).

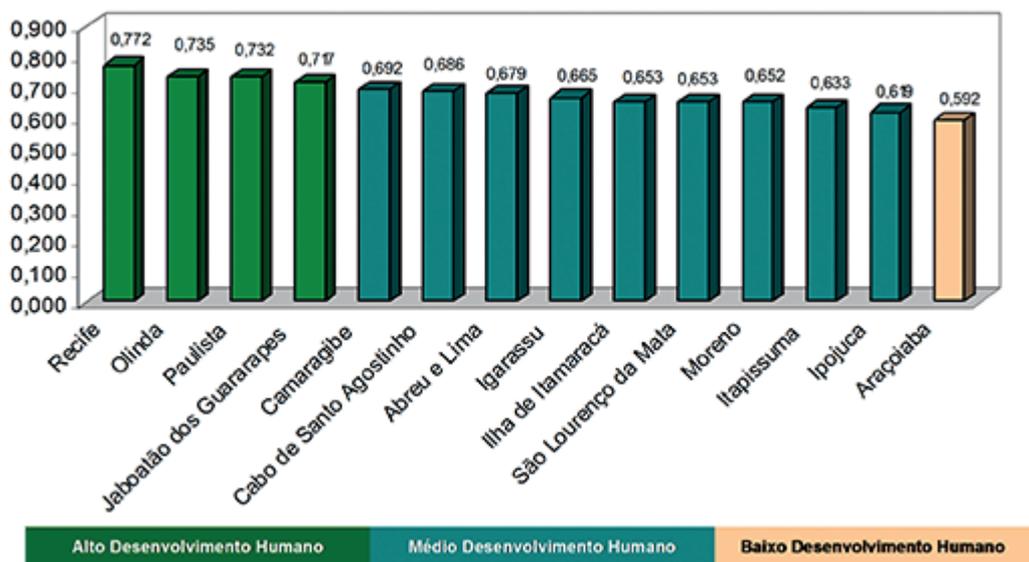
O *Atlas Brasil 2013*, trabalho realizado numa parceria entre Ipea, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e Fundação João Pinheiro (FJP), apresenta o IDHM de 2010 (Pnud, Ipea e FJP, 2013). A partir destes dados, o gráfico 1 apresenta o desempenho dos municípios da RM do Recife no que se refere ao IDHM.

Dos catorze municípios da RM, 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 IDHM 2013 em relação à dos índices divulgados anteriormente, relativos aos dados dos censos de 1991 e 2000. Segundo o Pnud, a componente educação se tornou mais rigorosa, ao exigir mais escolaridade no município para que este tenha um IDHM maior. Para o índice de 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 pela porcentagem de pessoas com 18 anos

ou mais com ensino fundamental. Já o fluxo escolar dos jovens foi medido pela média aritmética da porcentagem de crianças entre 5 e 6 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 destes dois componentes.

GRÁFICO 1
RM do Recife: IDHM dos municípios (2010)



Fonte: Pnud, Ipea e FJP (2013).

Elaboração dos autores.

Obs.: A imagem está reproduzida conforme o original fornecido pelo autor (nota do Editorial).

Na metodologia anterior, a componente educação do índice de desenvolvimento humano (IDH) era medida por outros dois subindicadores, os quais também apresentavam pesos diferentes no cálculo da média: taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos, com peso dois, 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 nesta nova metodologia.

A tabela 2 apresenta os valores para 2010 e os IDHs de 1991 e 2000, recalculados pela nova metodologia.

TABELA 2
RM do Recife: evolução do IDHM e de seus componentes (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

(Continua)

(Continuação)

Município	IDH		IDH educação		IDH longevidade		IDH renda	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
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: Pnud, Ipea e FJP (2013).
Elaboração dos autores.

Como pode ser observado na tabela, a longevidade é o componente do IDHM que tem maior valor nos municípios da RM, seguida pela renda e educação. O IDHM educação é o que apresenta o menor valor na maioria das vezes. Porém, Paulista e Abreu e Lima têm melhor indicador de educação em comparação à renda.

1.2 Aspectos econômicos

Na perspectiva de detalhar o argumento sobre o dinamismo econômico, afirma-se aqui que a RM do Recife se aproveita do expressivo crescimento econômico que vem acontecendo no Nordeste do Brasil. De acordo com dados do BNB (2012), a economia da região vem crescendo mais que a brasileira. Enquanto em 2002 o produto interno bruto (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 deste aumento pequeno na participação, o PIB *per capita* da região cresceu 35,43% no período, enquanto o brasileiro cresceu apenas 26,75%. Conforme projeções do Banco do Nordeste (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 Condepe-Fidem (2011a; 2011b), o PIB do estado obteve crescimento de 5,7% no primeiro semestre de 2011, enquanto o do Brasil registrou 3,6% no 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 RM, tanto em relação ao PIB – queda de 6,9 pontos percentuais (p.p.) da participação metropolitana entre os anos de 2000 a 2009 – quanto em relação à sua população. Neste sentido, os demais municípios começam a ter um novo papel no arranjo metropolitano. Os que aumentaram sua participação no período entre 2000 e 2010 foram Ipojuca (de 7,81 p.p. para 13,87 p.p.), Jaboatão dos Guararapes (de 12,27 p.p. para 13,84 p.p.), Cabo (de 7,00 p.p. para 7,49 p.p.) e Igarassu (de 1,86 p.p. para 2,07 p.p.).

O estado de Pernambuco atualmente atravessa um momento único em seu histórico de desenvolvimento (figura 2). Contudo, é na RM do Recife que se vem apresentando dinamicidade econômica mais expressiva e crescente. Este 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 cem empresas em operação, responsáveis por mais de 25 mil empregos diretos e outras cinquenta empresas em fase de implantação¹. A área possui infraestrutura para atender às indústrias petroquímica de gás, *offshore* e naval, além de estaleiros e refinaria de petróleo.

1. Disponível em: <<http://www.suape.pe.gov.br/institucional/institucional.php>>.

FIGURA 2
RM do Recife: novo contexto metropolitano



Fonte: Chaves (2013).
Elaboração dos autores.
Obs.: A figura está reproduzida conforme o original fornecido pelo autor (nota do Editorial).

A implantação da agenda estratégica de desenvolvimento na RM, atrelada ao Suape, foi montada com base na oferta de competências e *expertise* reconhecidas no âmbito das universidades nacionais. Ela foi fruto também da interação com diversos organismos regionais, entre os quais: *i*) o convênio firmado em 2006 entre a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco (Fadex/UFPE) e a Petrobras, para a elaboração do projeto ambiental de implantação da Refinaria Abreu e Lima S.A. (Ascom, 2006); *ii*) 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 *iii*) 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 RM do Recife está sendo conduzido por três grandes movimentos complementares: a expansão do núcleo central, a irradiação pelos eixos de ligação entre o litoral e o oeste (BR232, BR408 e Cidade da Copa, com a Arena Pernambuco); a expansão para o litoral sul (Suape); e a ocupação industrial do litoral norte (Goiana/Polo 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 RM se amplia como um aglomerado urbano onde se aglutinam segmentos importantes do poder econômico e grande população de trabalhadores, residentes e não residentes – todos consumidores e portadores de mercadorias em circuitos e fluxos desmedidos de mobilidade

urbana. A RM constitui, efetivamente, um polo territorial em expansão, tanto em escala local, como regional e nacional. A dinâmica metropolitana da RM do Recife tem se refletido de forma intensa (do nível médio para o alto e para o muito alto) e acelerado (num espaço de tempo menor que uma década), sobretudo no processo de integração dos municípios periféricos à mancha urbana. Assiste-se hoje, conforme já mencionado, à integração espontânea de municípios como Goiana e Vitória de Santo Antão, já bastante atuantes na dinâmica da microrregião, embora, pela lei estadual, ambos ainda não se constituam como municípios metropolitanos.

O Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) no estudo *Tipologia dos deslocamentos pendulares para trabalho e/ou estudo*, de 2010, classifica os municípios de Jaboatão, Olinda e Paulista na tipologia de grande evasor, e de grande receptor o município do Recife (ver figura 2).

Os impactos que estão por vir caminham em paralelo às boas perspectivas de manutenção deste dinamismo para Pernambuco. Boas porque, nos próximos três anos, novas unidades produtivas ainda vão entrar em operação na RM. Estas são demandas por políticas de desenvolvimento que ultrapassam os limites municipais, já que necessitam integrar regionalmente o planejamento, a provisão de serviços públicos e a dotação dos equipamentos urbanos e da infraestrutura urbanística. É preciso analisar de que forma esses impactos têm sido enfrentados no cenário da governança metropolitana atual e quais os novos desafios políticos e institucionais colocados pelos problemas esperados para a futura governança.

2 ANÁLISE DAS FPICS SELECIONADAS: ATORES GESTORES PÚBLICOS E PRIVADOS

A gestão das Fpics selecionadas para este estudo tem sido conduzida de modo compartilhado pelo poder público estadual e municipal. Constam, no quadro 1, as Fpics aqui estudadas, as atividades envolvidas, bem como as respectivas agências de competência.

QUADRO 1
RM do Recife: Fpics selecionadas e gestor público

Fpic	Atividade	Gestor estadual	Gestor municipal
Uso do solo	Parcelamento	Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Condepe-Fidem)	Prefeitura municipal
	Controle urbano	–	Prefeitura municipal
	Gestão ambiental	Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH)	Prefeitura municipal
	Habitação – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)	Secretaria das Cidades (Secid) e Companhia Estadual de Habitação (Cehab)	Prefeitura municipal
Saneamento	Esgoto	Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos (SRHE) e Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) ¹	Prefeitura municipal
	Água	SRHE e Compesa	–
	Resíduos sólidos	Secid	Prefeitura municipal
Transporte	Sistema estrutural integrado (SEI) e Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (Emtu)	Secid Consórcio Grande Recife	Prefeitura municipal Sistema complementar
	Metro e trens	Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) ²	–

Fonte: Ipea e Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Parceria público-privada (PPP) do saneamento – gestão Compesa.

² Sociedade de economia mista, subsidiária da Rede Ferroviária Federal (RFFSA); Empresa de Transporte de Passageiros (Empresa Metropolitana S.A.), CBTU integrada à Superintendência de Trens Urbanos do Recife (Metrarec).

As agências que integram a gestão metropolitana e estão relacionadas às Fpics selecionadas e registradas no quadro 1 integram o corpo administrativo do governo de Pernambuco, que, no seu total, é formado por 28 secretarias.

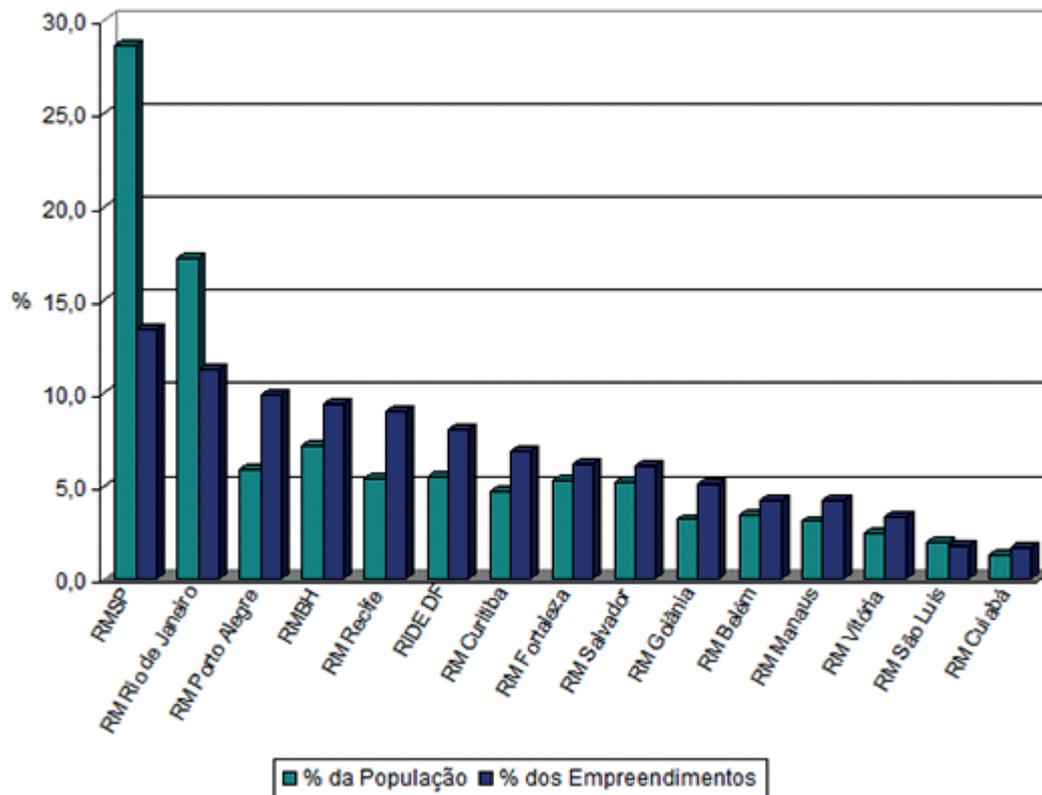
- 1) Secid – tem por atribuição: *i*) planejar, acompanhar e desenvolver ações que visem ao desenvolvimento urbano e execução das políticas do governo do Estado relativas às atividades de habitação; *ii*) promover a implementação das diretrizes, condições e normas gerais relativas ao sistema de transporte público de passageiros da RM do Recife; *iii*) exercer o planejamento, a engenharia e a fiscalização do tráfego urbano em todo o estado. A Cehab é órgão vinculado. A Secid tem por objetivo ainda coordenar a formulação e a execução das políticas do governo relativas ao transporte público de passageiros e ao Grande Recife Consórcio de Transportes, primeira experiência de consórcio no setor de transporte de passageiros em todo o país. Entre as principais missões deste consórcio, estão: *i*) contratar os serviços de transportes por meio de licitações públicas; *ii*) planejar e gerir a Superintendência de Trânsito e Transportes Públicos (STTP/RM), assegurando a qualidade e a universalidade dos serviços; *iii*) fiscalizar e atualizar os contratos de concessão; e *iv*) regulamentar as atividades concedidas. A Secid, por intermédio da Cehab, é o órgão promotor da política habitacional do estado e implanta o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV).
- 2) Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) – tem como atribuição: *i*) 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 (PPA); *ii*) coordenar a descentralização das ações governamentais; *iii*) coordenar o planejamento regional e metropolitano; *iv*) normatizar os procedimentos relativos ao processo de elaboração, execução e acompanhamento da legislação orçamentária do Estado; e *v*) coordenar o processo de elaboração das diretrizes orçamentárias e os orçamentos estaduais. O Sistema Gestor Metropolitano (SGM) está diretamente vinculado à Seplag, inclusive o seu secretário é também presidente do sistema. O órgão vinculado é a Condepe-Fidem, cujo papel é secretariar o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (Conderm).
- 3) Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (Semas) – tem como função coordenar a formulação, execução, avaliação e atualização do Plano Estadual de Meio Ambiente (Pema). O órgão vinculado é a CPRH, cuja responsabilidade é executar a Política Estadual de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos. A CPRH 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, autonomia administrativa, financeira e patrimonial.
- 4) SRHE – tem como atribuição formular e executar as políticas estaduais de recursos hídricos, de saneamento e de energia; coordenar o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de Pernambuco (SIGRH). Seu órgão vinculado é a Compesa, empresa responsável pela gestão da água fornecida à população pernambucana e pela estruturação da PPP do saneamento.
- 5) Agência de Regulação de Pernambuco (Arpe) – 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; e assegurar a universalização destes serviços, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico de Pernambuco. A Arpe tem o papel de mediar conflitos entre os consumidores, operadores e órgãos gestores.

Para fins da análise das Fpics aqui escolhidas, é imprescindível considerar ações públicas das quais se esperam efeitos de grande escala. De partida, inclui-se o governo federal, que, por meio de seu conjunto de ações, desempenha importante papel no planejamento e financiamento das Fpics das regiões metropolitanas do Brasil. Em 2007, PAC foi criado para estimular o crescimento da economia brasileira mediante o investimento em obras de infraestrutura. O PAC tem como objetivo dotar empreendimentos na área de habitação, saneamento, transporte, energia e recursos hídricos, entre outros. Tem atuação em várias áreas urbanas do país.

A partir do portal de dados abertos do governo federal, foi realizada a seleção dos investimentos localizados em municípios pertencentes às quinze regiões metropolitanas brasileiras. Esta base de dados constitui a primeira fonte de informações, como: latitude/longitude, tipo de empreendimento e valor de investimento, entre outras, fornecendo dados também sobre a carteira do PAC nos municípios das RMs. A partir desta listagem inicial, foi possível selecionar os empreendimentos focalizados e coletar mais informações sobre estes junto aos governos estaduais e municipais. Sobre isso, observar os empreendimentos de grande porte e Fpics selecionadas apresentadas nos gráficos 2, 3 e 4. A RM do Recife, com população de 3.690.547 pessoas em 2010, recebeu 415 empreendimentos do PAC. Proporcionalmente à sua população, a RM do Recife, como doze das demais RMs, recebeu maior número de empreendimentos, em termos comparativos, que as RMs de São Paulo e do Rio de Janeiro. Não foi possível fazer a análise com os recursos totais regionais porque os dados de muitos dos empreendimentos estão indisponíveis. A tabela 3 (p. 16) apresenta os empreendimentos com investimentos disponíveis e cujos recursos são previstos para um valor igual ou superior R\$ 100 milhões.

GRÁFICO 2

Participação das RMs brasileiras no total da população e dos empreendimentos do PAC
(Em %)



Fonte: Ipea, Fundaj e governo federal – Portal brasileiro de dados abertos: obras do PAC. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dataset/obras-do-pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento>>.

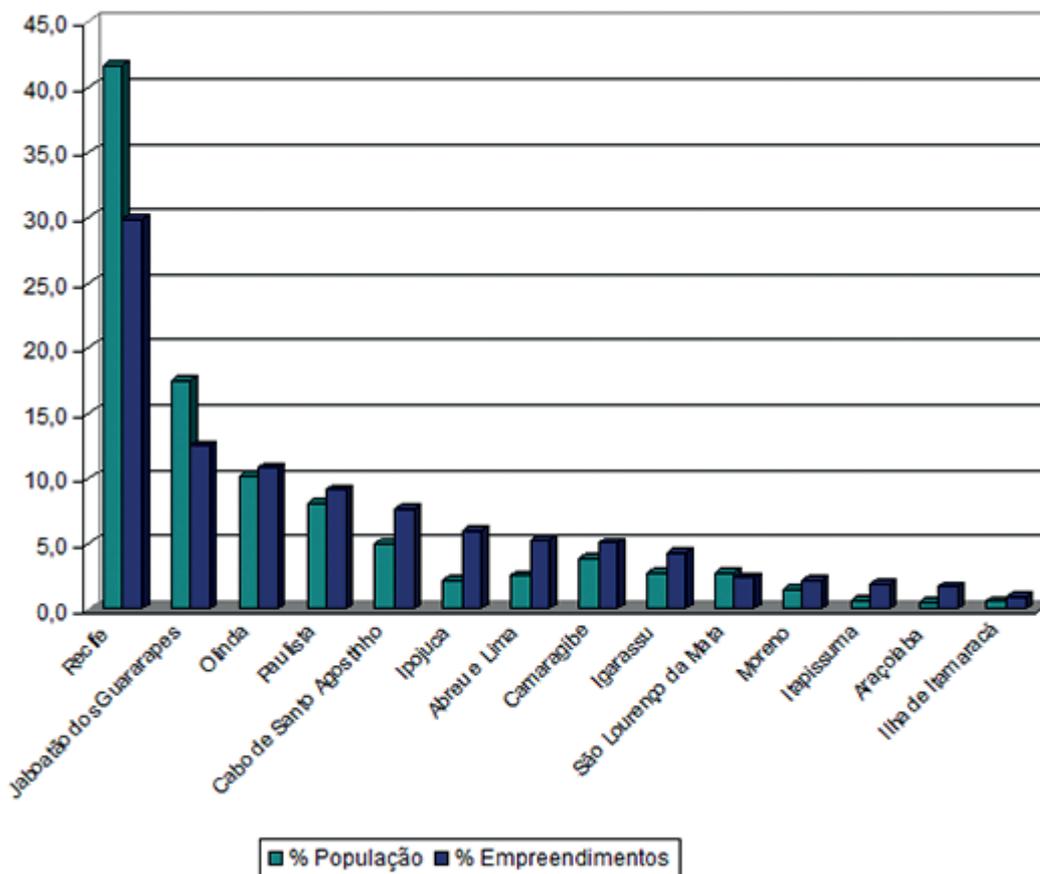
Elaboração dos autores.

Obs.: A imagem está reproduzida conforme o original fornecido pelo autor (nota do Editorial).

No gráfico 3, observa-se que os municípios menores, com menor população, tiveram menor número de obras do PAC. O município do Recife recebeu o maior número de obras, 124, e o município de Itamaracá, o menor, somente quatro.

GRÁFICO 3

RM do Recife: participação dos municípios no total da população e dos empreendimentos do PAC (Em %)



Fonte: Ipea, Fundaj e governo federal – Portal brasileiro de dados abertos: obras do PAC. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dataset/obras-do-pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento>>.

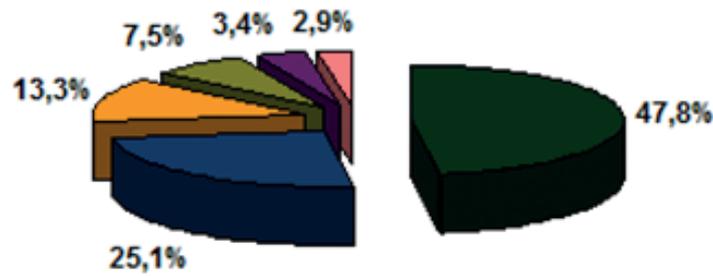
Elaboração dos autores.

Obs.: A imagem está reproduzida conforme o original fornecido pelo autor (nota do Editorial).

Os 414 empreendimentos da RM do Recife organizados por atividades estão representados no gráfico 4. É possível notar que o uso do solo representa 47,8% do total, com 198 obras. Neste item estão agregadas as obras de urbanização de assentamentos precários, prevenção de áreas de risco, quadras esportivas e praça de esportes e de cultura. A saúde, com 25,1%, é representada por cem Unidades Básicas de Saúde (UBS). 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

RM do Recife: distribuição dos empreendimentos do PAC, por Fpics (2011/2014)
(Em %)



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

Fonte: Ipea, Fundaj e governo federal – Portal brasileiro de dados abertos, obras do PAC. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dataset/obras-do-pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento>>.

Elaboração dos autores.

Obs.: A imagem está reproduzida conforme o original fornecido pelo autor (nota do Editorial).

Ao analisar a tabela 3, considerando os recursos maiores ou iguais a R\$ 100 milhões, é possível tecer algumas considerações sobre os R\$ 43 bilhões apresentados (valor total): *i*) o município que recebeu mais recursos foi Ipojuca, para o porto de Suape (energia/petróleo/gás); *ii*) o menor investimento foi para o município de São Lourenço da Mata; *iii*) o fato de os valores destinados à Arena Pernambuco não estarem contabilizados na lista do PAC e da maioria dos empreendimentos não terem seus recursos devidamente discriminados compromete uma análise completa e segura sobre o tema.

TABELA 3

RM do Recife: investimentos identificados com recursos do sexto balanço do PAC,¹ por município (2011-2014)

Município	População IBGE (2010)	Recurso total (R\$)	Investimento por 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: Ipea, Fundaj e governo federal – Portal brasileiro de dados abertos, obras do PAC. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dataset/obras-do-pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento>>.

Elaboração dos autores.

Nota:¹ O sexto balanço do PAC é de dezembro de 2012.

Como já se revelou, o maior recurso foi destinado ao Porto Suape, no município de Ipojuca. Do total, R\$ 6,27 bilhões foram destinados para a atividade de petróleo e gás; R\$ 6,58 bilhões, para a Petroquímica Suape; e R\$ 25,86 bilhões, para a Refinaria Abreu e Lima. Estes recursos são somados aos R\$ 1,021 bilhões que foram destinados à Usina Termelétrica, localizada também na área portuária de Suape, no município do Cabo de Santo Agostinho, e aos R\$ 324 milhões dedicados à geração de energia elétrica no município de Igarassu, ao norte do Recife.

Além desses recursos públicos, ainda estão surgindo outras formas de financiamento, como as PPPs. Seguindo o atual Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI), em Pernambuco, as concessões passaram a ser o modelo prioritário de contratação para atrair investimentos privados em infraestrutura. Algumas PPPs 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 2 apresenta as candidaturas de futuras PPPs para atendimento às Fpics na RM. Constata-se o poder de interferência dos agentes privados, com suas possibilidades técnicas e financeiras para concorrer aos grandes empreendimentos de escala metropolitana, articulando-os diretamente com o poder federal, estadual e com os municípios.

QUADRO 2
PPP em Pernambuco relativas às Fpics¹

Fpics	Projetos	Objetivo	Situação	Recursos
Mobilidade uso do solo	Complexo Viário do Paiva	Construção e operação da ponte e via de acesso à Reserva do Paiva, um novo caminho ao litoral sul. Permitir a construção de um bairro planejado de alto padrão (habitação, setor de negócios e serviços).	Em operação pela concessionária da Odebrecht com o grupo Cornélio Brennand.	R\$ 73 milhões
Transporte/mobilidade	Via Expressa	Concessão de um novo sistema de acesso e vias internas em Suape integrado a uma nova rodovia de 43 km 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 RM 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 (RM)	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 e o oeste metropolitano por meio de um prolongamento da atual avenida Beira Rio, começando no bairro da Torre.	Em estudo pela Odebrecht Transport.	R\$ 490 milhões
Uso do solo	Arena Multiuso da Copa 2014	Construir e operar a Arena Pernambuco e potencializar uma nova centralidade na RM (bairro planejado).		R\$ 523 milhões
Saneamento	PPP do saneamento	Em doze anos, elevar de 30% para 90% a coleta de esgoto na área urbana da RM do Recife e de Goiana.	Ganhadores da licitação: Foz do Brasil e Lidermac. Contrato ainda não assinado.	R\$ 4,5 bilhões

Fonte: Ipea, Fundaj e Jornal do Comércio (2013).
Elaboração dos autores.

Nota:¹ Na PPP do saneamento, define-se área urbana a área cuja canalização de distribuição de água foi implantada.

2.1 Uso do solo

2.1.1 Histórico e caracterização da gestão da Fpic

A RM do Recife tem sua origem institucional nos anos 1970, mas a identificação do fenômeno metropolitano data de vinte anos antes. Ainda que sem a escala e a 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 espalha pelo território de vários municípios da RM do Recife e,

atuando de forma contínua e em parcela significativa da região, irradia-se de forma linear e fragmentária nas porções mais litorâneas. Mais recentemente, outra coroa metropolitana se forma com a proposta de implantação de novas cidades/bairros, urbanizações e propostas atraídas pela ampliação do setor industrial e pelo 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 (Condepe-Fidem, 2002).

Publicada na cartografia do *Metrópole 2010*, a medida aproximada da mancha urbana de 2002 chegava 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 do centro da capital, com pouco mais de 10 km, adentrando os municípios limítrofes. A história desta ocupação é modelada espacialmente por uma complexa inter-relação de fatores 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 só pelos rios propriamente ditos, mas especialmente pela 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 – na figura 3, ela aparece esboçada por uma linha vermelha, que representa a passagem para cotas superiores a quarenta 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 infraestrutura urbana. Os elementos ambientais metropolitanos, ao longo dos anos, sofreram agressões do processo de urbanização, que acabou por reduzir e descaracterizar suas feições originais, hoje resultando em graves situações de risco para uma população pobre que foi impelida a ocupar as áreas menos valorizadas nas encostas e alagados.

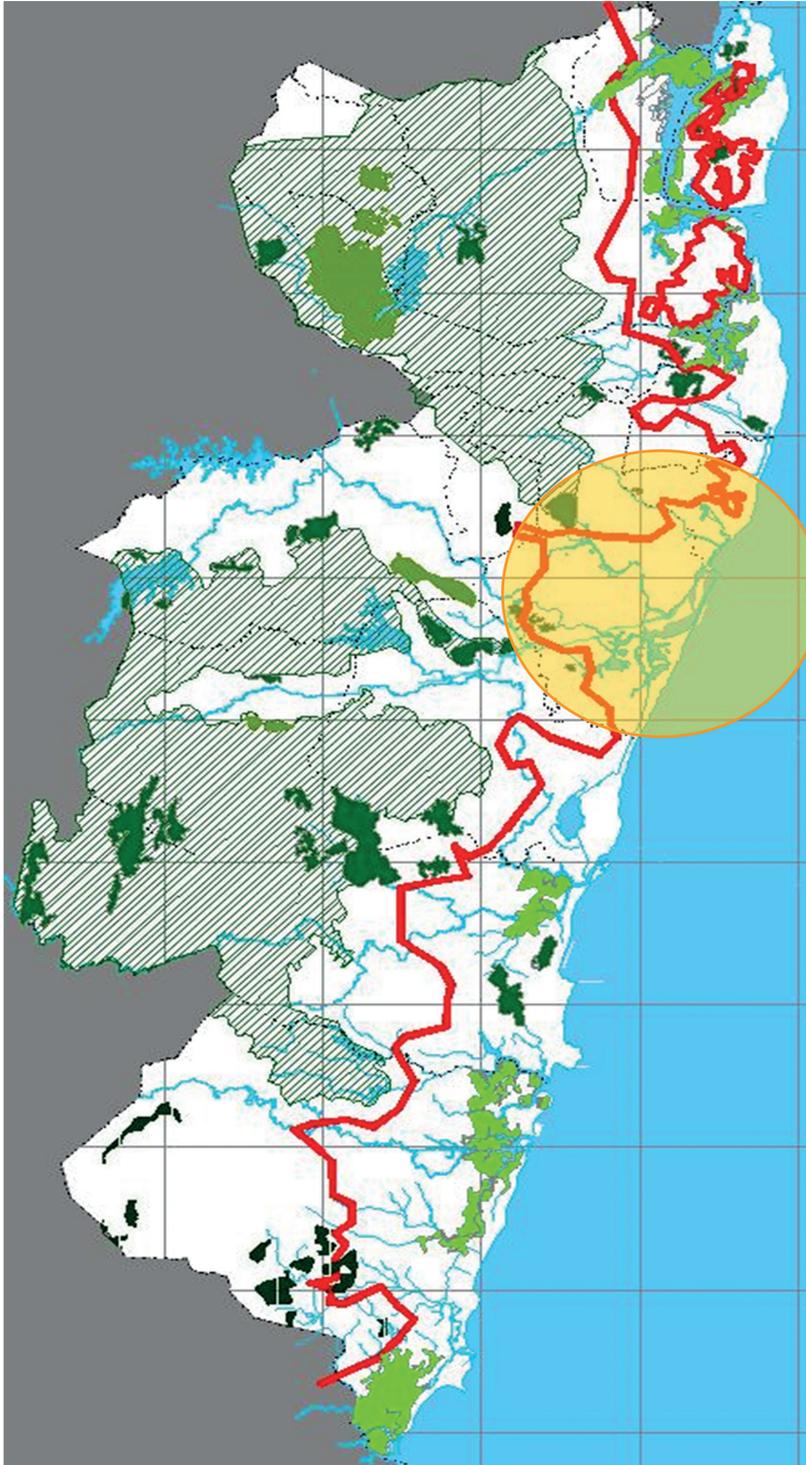
O Plano Diretor (PD) da RM do Recife *Metrópole 2010* aponta quatro sistemas ambientais urbanos constituintes da RM.

- 1) A área dos morros, subdividida entre as ocupações de história mais remota, nos núcleos urbanos de Olinda, de Igarassu e de Ipojuca, e as áreas mais recentes de uma ocupação de população pobre, na periferia da capital e de outros municípios.
- 2) A região da planície, na qual se identificam cinco tipos de paisagens: 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, as áreas de praias urbanizadas a partir da consolidação de tecidos urbanos preexistentes; e, por fim, a área de urbanização de veraneio, com grandes parcelamentos especulativos e tensões ambientais;
- 4) O ambiente aquático, constituído de toda a malha hídrica e superfícies alagadas.

A costa da RM tem cerca de 117 km, ou seja, 63% dos 187 km do litoral do estado. Nesta 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 RM, como as dos rios Jaguaribe, Botafogo, Igarassu, Timbó, Paratibe, Beberibe, Tejipió, Jaboatão, Massangana, Merepe e Maracaípe (figura 3). Todos estes rios são perenes, com vales abertos, meandrantos na planície e vazões relativamente baixas, à exceção do Capibaribe, do Pirapama e do Ipojuca. A figura 3 apresenta a distribuição das bacias hidrográficas na RM do Recife.

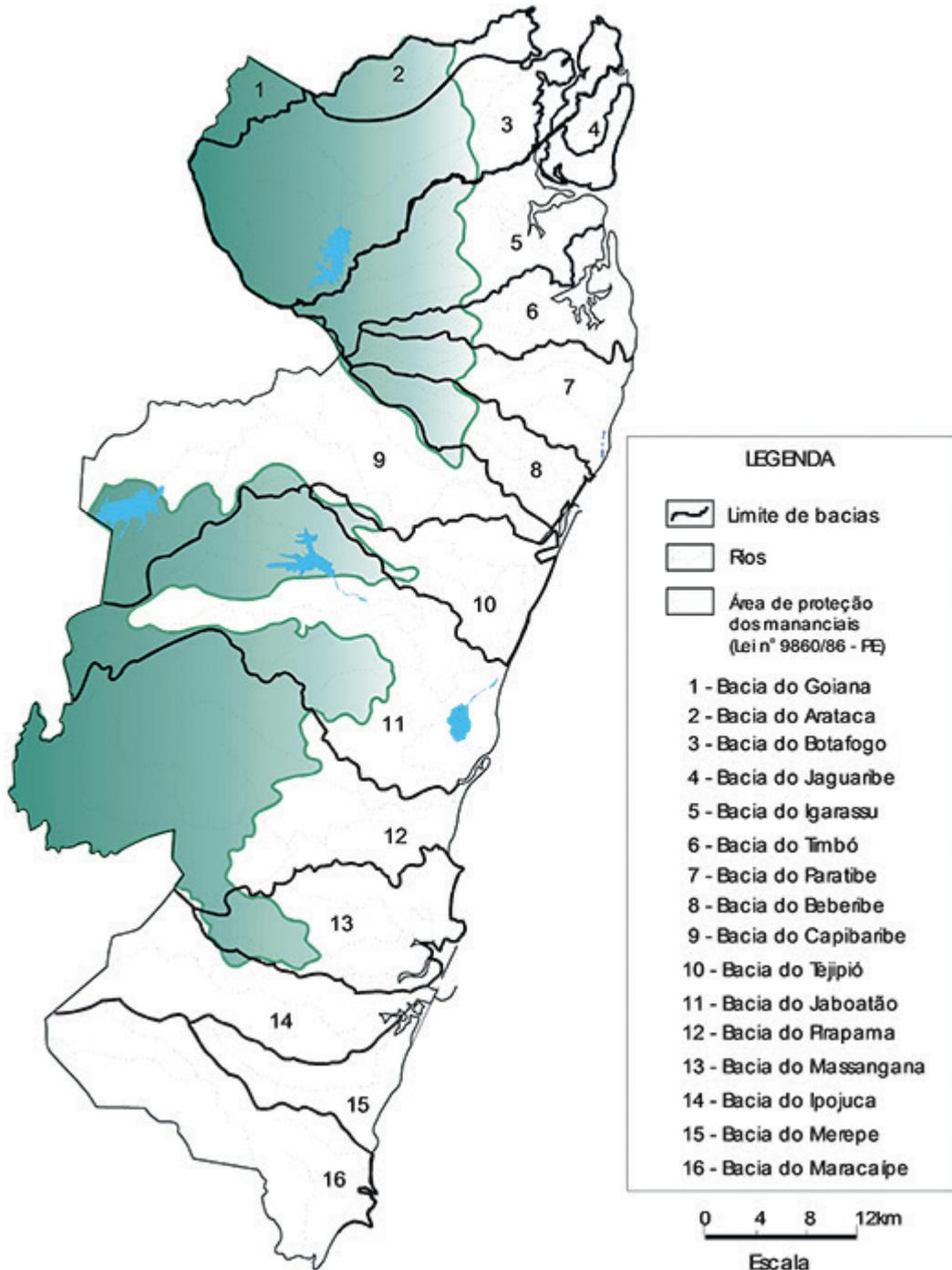
FIGURA 3

Principais condicionantes ambientais: distribuição das bacias hidrográficas

Fonte: Condepe-Fidem (2002).

O principal sistema hidrográfico da RM do Recife é representado pelo rio Capibaribe, que parte do agreste e percorre a área através dos municípios de São Lourenço da Mata e Recife (figura 4). O rio Beberibe, embora apresente menor porte, é de grande importância para a região ao norte do Recife. A rede de drenagem é representada, ao norte, por cursos d'água, entre os quais estão o Monjope e o Botafogo, em Igarassu, e o Paratibe, em Paulista. Ao sul, aparecem pequenos rios, com destaque para os rios Jaboatão e Moreno, em Jaboatão dos Guararapes, e Pirapama e Gurjaú, no município de Cabo de Santo Agostinho (Pernambuco, 1998).

FIGURA 4
RM do Recife: bacias hidrográficas



Fonte: Fidem (1995).

Obs.: A imagem está reproduzida conforme o original fornecido pelo autor (nota do Editorial).

2.1.2 Estrutura institucional e normativa

A estrutura institucional e normativa montada para gerir o quadro de ocupação urbana que caracteriza a RM do Recife conta com a coordenação maior da Condepe/Fidem. As Diretrizes de Uso e Ocupação do Solo para os municípios da RM do Recife, faixa litorânea e áreas de interesse especial do estado, visando à implantação de loteamentos e condomínios, são ditadas por esta Agência com base na Lei Federal do Parcelamento, nº 6.766, de 19/12/1979, modificada pela Lei Federal nº 9.785, de 29/01/1999, e pelas Leis Estaduais nº 9.990, de 13/01/1987, e nº 9.960, de 17/12/1986.

Esse conjunto de leis diz respeito ao modelo de parcelamento e às diversas restrições urbanísticas e documentais que podem ser aplicadas às áreas consultadas, entre elas: *i*) indicação das áreas de proteção dos mananciais; *ii*) áreas decretadas como reservas ecológicas; *iii*) faixa de preservação *non aedificandi* (dos cursos d'água, das linhas de alta tensão, das linhas férreas, das faixas de domínio das rodovias etc.); *iv*) áreas com declividades superiores a 30%; e *v*) as suscetíveis aos parâmetros urbanísticos das leis municipais vigentes, planos e projetos de interesse etc.

Especificamente para a gestão dos recursos ambientais, a CPRH, vinculada à Semas, 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 de janeiro de 1987, que transformou 8.593,94 hectares em áreas de reservas ecológicas, visando à proteção e preservação de remanescentes de Mata Atlântica. No Artigo 2º são definidas quarenta áreas como reservas ecológicas, para fins de proteção do sistema hidrográfico, do relevo, do solo, da fauna e da flora existentes – as chamadas áreas de preservação (tabela 4).

TABELA 4
RM do Recife: áreas de reservas¹

Nome	Município	Área (ha)
Parque estadual de Dois Irmãos		388,67
Reserva Ecológica da Mata do Curado		100,86
Reserva Ecológica da Mata de Dois Unidos	Recife	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		84,68
Reserva Ecológica da Mata de Mussaiba	Jaboatão dos 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		114,56
Reserva Ecológica da Mata do Sistema Gurjaú		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	Cabo de Santo Agostinho	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		157,00
Reserva Ecológica da Mata de Jaguarana	Paulista	332,28
Reserva Ecológica da Mata do Janga		132,24

(Continua)

(Continuação)

Nome	Município	Área (ha)
Reserva Ecológica da Mata da Usina São José	Igarassu	298,78
Reserva Ecológica da Mata do Amparo		172,90
Reserva Ecológica da Mata do Engenho São João		34,00
Reserva Ecológica da Mata do Engenho Macaxeira	Itamaracá	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 dos 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		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	São Lourenço da Mata	80,70
Reserva Ecológica da Mata de Camucim		40,24
Reserva Ecológica da Mata do Outeiro do Pedro		51,24

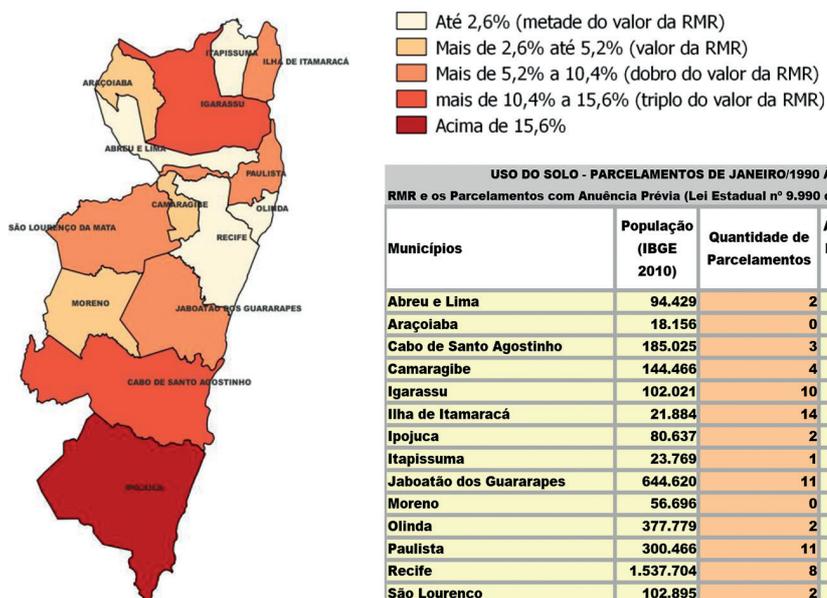
Fonte: CPRH.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ De acordo com a Lei Estadual nº 9.989, de 13 de janeiro de 1987.

O trabalho da Condepe/Fidem durante o período de dezembro de 1990 a outubro de 2012 resultou na anuência prévia a 414 parcelamentos nos catorze municípios da RM. Neste período, foram aprovados 195 loteamentos nos catorze municípios metropolitanos; destes, aquele que apresenta a maior porcentagem de área parcelada em relação à área urbana é Ipojuca, município que teve grande impacto territorial por conta do desenvolvimento econômico do litoral sul, conforme já mencionado. A figura 5 apresenta com detalhes a porcentagem de área parcelada de cada município da RM do Recife no período descrito.

FIGURA 5
Área parcelada em relação à área urbana do município¹
(Em %)



Fonte: Condepe-Fidem (2003).

Nota: ¹ (área parcelada / área urbana do Município) x 100.

Obs.: A imagem está reproduzida conforme o original fornecido pelo autor (nota do Editorial).

As figuras 6, 7 e 8 apresentam as fases do processo de aprovação de parcelamentos no âmbito da estrutura institucional da RM do Recife.

FIGURA 6
Processo de aprovação de parcelamentos – fase 1 (diretrizes)



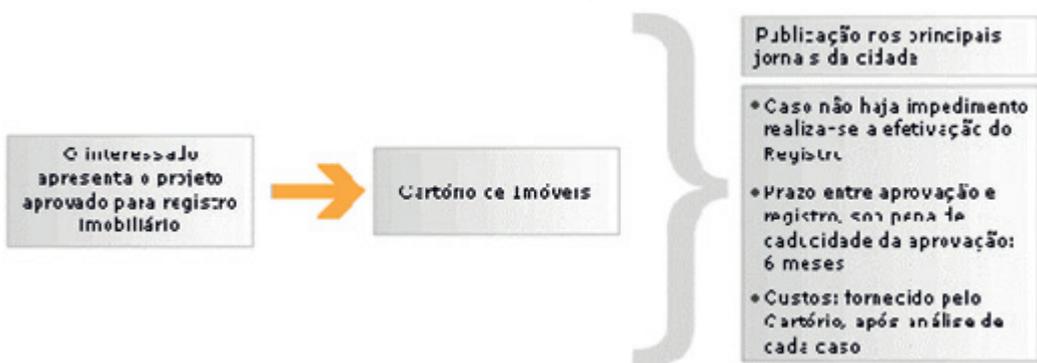
Fonte: Condepe/Fidem.
Elaboração dos autores.
Obs.: A imagem está reproduzida conforme o original fornecido pelo autor (nota do Editorial).

FIGURA 7
Processo de aprovação de parcelamentos – fase 2 (anuência)



Fonte: Condepe/Fidem.
Elaboração dos autores.
Obs.: A imagem está reproduzida conforme o original fornecido pelo autor (nota do Editorial).

FIGURA 8
Processo de aprovação de parcelamentos – fase 3 (registro)



Fonte: Condepe/Fidem.
Elaboração dos autores.
Obs.: A imagem está reproduzida conforme o original fornecido pelo autor (nota do Editorial).

Os anos 1980 foram particularmente ricos em termos de formulação de normas para regulação da ocupação do solo na RM do Recife, especialmente na ótica ambiental. Foi aprovado um conjunto de leis sobre o assunto: a Lei Estadual nº 9.860, de 12 de agosto de 1986, que delimita as áreas de proteção de mananciais; a Lei nº 9.989, de 13 de janeiro de 1987, que trata da definição das reservas ecológicas da RM do Recife, para fins de proteção do sistema hidrográfico, do relevo do solo e da fauna e da flora existentes; a Lei nº 9.931, de 11 de dezembro de 1986, que define as áreas estuarinas de Pernambuco como áreas de proteção ambiental; e a Lei nº 9.990, de 13 de janeiro de 1987, 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 RM, o qual, mesmo não tendo sido consolidado 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 Condepe/Fidem tem em seus arquivos recentes os processos de alguns empreendimentos de vulto na região (figura 9). 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.

FIGURA 9
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 Prévia (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			

Com Anuência Prévia
Em Análise
Zona Urbana ou Expansão
Parceria Público Privada

Fonte: Condepe-Fidem.

Notas: ¹ Anuência prévia pela Condepe-Fidem – Lei Estadual nº 9.990, de 13 de janeiro de 1987.

² Plano Diretor Municipal (PDM).

³ Jornal do Comércio (2013).

Obs.: A imagem está reproduzida conforme o original fornecido pelo autor (nota do Editorial).

2.1.3 Instrumentos de planejamento e gestão

O Plano *Metrópole Estratégica*, elaborado em 2002, constitui o mais recente e completo trabalho sobre a RM do Recife, considerando o seu conteúdo, as temáticas desenvolvidas

sobre a análise do uso do solo, sobre as tendências da expansão urbana e a identificação de territórios de oportunidades estratégicas. O Plano está embasado em dezesseis estudos técnicos: *i*) 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; *ii*) estudos sociais, que tratam da educação, da saúde e da segurança pública; e *iii*) estudos físicos territoriais, que abordam o transporte, o saneamento, a habitação, os resíduos sólidos, os serviços municipais e o uso do solo (Condepe-Fidem, 2002).

Além desses estudos, foram elaboradas análises do território metropolitano com a identificação de nove áreas para a intervenção programada e integrada, que contemplam os territórios mais simbólicos e de equipamentos de caráter metropolitanos da RM. Atualmente outras áreas estratégicas são identificadas, como a Cidade da Copa e o território norte, formado 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. A figura 10 e o quadro 3 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 RM do Recife.

FIGURA 10
Projetos territoriais estratégicos



Fonte: Condepe-Fidem (2002).

Obs.: A imagem está reproduzida conforme o original fornecido pelo autor (nota do Editorial).

QUADRO 3
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, duzentas instituições, entre empresas de tecnologia da informação e comunicação (TIC), economia criativa, serviços especializados e órgãos de fomento.
2) Parque Aeroportuário dos Guararapes	O Aeroporto do 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 metrô. O projeto não foi desenvolvido em sua totalidade e nem a requalificação urbana aconteceu de forma integrada, conforme se previa.
3) Parque Habitacional Metroviário	Este projeto territorial pretendia desenvolver e/ou incrementar o potencial dos investimentos das áreas do 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 não houve a implantação de equipamentos públicos sociais e de lazer no entorno 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, cujo objetivo era propiciar formação profissional para jovens e adultos oferecendo-lhes cursos técnicos e de qualificação gratuitos em áudio, rádio, tevê e vídeo, <i>design</i> gráfico e produção cultural.

Fontes: Condepe-Fidem (2002); e pesquisa nos sites: Boletim Diário – disponível em: <<http://noticias.recife.pe.gov.br>>; Centro Tecnológico de cultura digital – disponível em: <<http://www.ctcd.com.br/p/historico.html>>; Mobilidade – disponível em: <<http://blogs.diariodepernambuco.com.br/mobilidadeurbana/2011/10/passarela-ligando-o-aeroporto-dos-guararapes-ao-metro/>>; e Condepe-Fidem – disponível em: <<http://www2.condepefidem.pe.gov.br/web/condepefidem/apresentacao10>>.

No âmbito municipal, o apoio do governo do estado à política federal para elaboração de PDs (Câmara dos Deputados, 2001) trouxe ganhos ao planejamento municipal, assinalando-se que, atualmente, todos os municípios da RM possuem PDs. A Condepe-Fidem desempenhou um papel determinante neste processo, na medida em que forneceu suporte técnico e financeiro ao planejamento territorial regional e à elaboração de Planos Diretores Participativos Municipais (PDPMs). A operacionalização dos PDPMs, contudo, ainda tem apresentado inúmeros problemas, pela falta da complementação de atividades e instrumentos, tais quais: *i*) fortalecimento da capacidade técnica municipal; *ii*) atualização das bases cartográficas; *iii*) elaboração de cadastro urbano multifinalitário; *iv*) complementação de planos específicos, como plano de transporte e mobilidade, plano de habitação de interesse social, plano de saneamento; *v*) leis específicas para a aplicação dos Instrumentos Urbanísticos de Política Urbana (Brasil, 2001) e das leis complementares como a Lei de Uso e Parcelamento do Solo; e *vi*) consolidação dos modelos de participação, acompanhamento e gestão dos PDs. Vale destacar também a importância do papel da gestão pública municipal, responsável pela implantação dos PDs e por elaborar e encaminhar para as câmaras municipais as leis de uso e ocupação do solo e de controle urbano.

Da parte da 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:

- insuficiência ou inexistência de quadros próprios de técnicos e fiscais. Frequentemente as administrações municipais recorrem a técnicos de fora das prefeituras, o que dificulta a construção de uma memória e de arquivos próprios, já que estes são substituídos a cada troca de gestão;
- carência de qualificação técnica, para o exercício de um efetivo controle urbano e ambiental;

- legislação urbanística básica municipal inadequada ou mesmo inexistente (PD, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Código de Obras, Código de Posturas);
- inexistência ou insuficiência de suporte cartográfico atualizado;
- inexistência de suporte logístico para o desempenho adequado das atribuições;
- frequentes pressões políticas por decisões individualizadas;
- baixa valorização política da atividade de controle urbano e ambiental; e
- 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 PAC, os quais 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 (programa 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 MCMV. Na primeira fase, foram contratadas mais de 1 milhão de moradias. Após o sucesso, o 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 (MCidades) forneceu base atualizada dos investimentos do Programa MCMV relativos aos empreendimentos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS). O primeiro programa engloba famílias com renda de até R\$ 1.600, e o segundo, com renda acima deste valor. Na ocasião, apresentamos os dados relativos aos municípios pertencentes à RM do Recife (tabela 5).

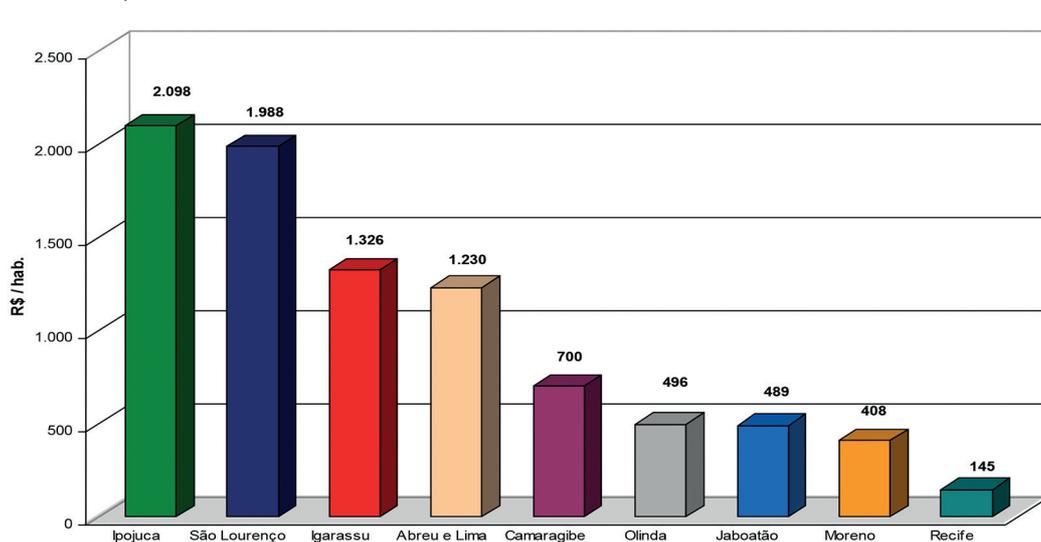
TABELA 5
Investimento e unidades habitacionais (UHs) do MCMV

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 e Lima	106.528.581	2.362	442	441
Camaragibe	101.109.755	1.608	896	760
Moreno	20.500.000	500	500	496
RM	1.385.448.398	23.737	7.271	4.108

Fonte: MCidades e SNH, julho de 2013.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 5

Valor contratado por habitante¹ pelo MCMV, por município (julho de 2013)
(Em R\$ por habitante)



Fonte: MCidades e SNH, julho de 2013.

Elaboração dos autores.

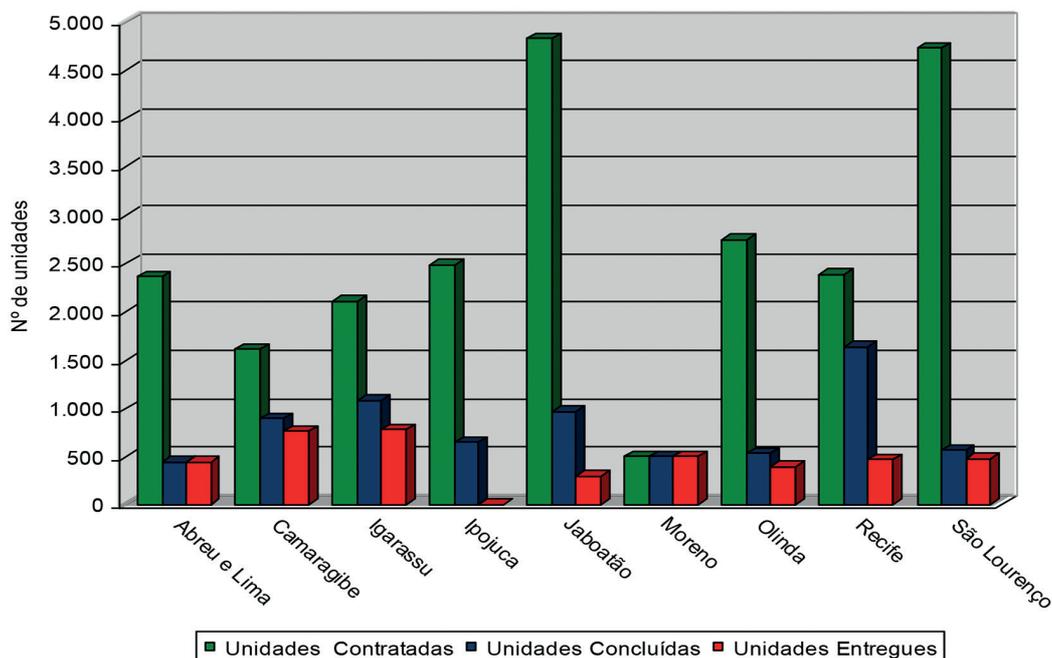
Nota: ¹ O valor contratado é calculado pelo total da população urbana expresso em R\$ dividido por habitante da zona urbana.

Obs.: A imagem está reproduzida conforme o original fornecido pelo autor (nota do Editorial).

A RM do Recife tem previsão de investimento de R\$ 1.383.448.398 para a construção de 23.737 UHs. Destas, 7.271 estão concluídas e 4.108 unidades estão 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

UHs contratadas, concluídas e entregues pelo MCMV, por município (julho de 2013)



Fonte: MCidades e SNH, julho de 2013.

Elaboração dos autores.

Obs.: A imagem está reproduzida conforme o original fornecido pelo autor (nota do Editorial).

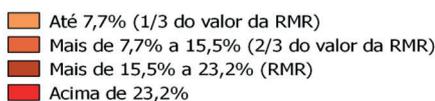
Quanto aos indicadores sociais relativos ao uso do solo, com destaque para a questão habitacional, vale ressaltar que os domicílios pobres, com rendimento mensal domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo (SM), segundo os dados do censo demográfico 2010, correspondem a 41% dos domicílios da RM do Recife (figura 11).

No nível municipal, verificamos que os municípios de Araçoiaba (67,5%) e Itapissuma (64,7%) são os mais carentes da região em relação a esse indicador, apresentando as mais elevadas porcentagens de domicílios pobres da RM, cujos valores representam mais de uma vez e meia a média regional.

A situação mais favorável, em termos relativos, acontece no Recife, em Olinda e Paulista, que apresentam os menores percentuais de domicílios pobres, ficando abaixo da média da RM do Recife. Jaboatão dos Guararapes, Camaragibe, Abreu e Lima e Cabo de Santo Agostinho, apesar de apresentarem porcentagens de domicílios pobres acima da média da região, estão em melhor situação que Igarassu, São Lourenço da Mata, Ipojuca, Itamaracá e Moreno.

FIGURA 11

RM do Recife: domicílios
(Em %)

8A – Domicílios pobres¹ (2010)8B – Domicílios em áreas subnormais²

Fonte: IBGE (2011).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Refere-se à porcentagem de domicílios com rendimento domiciliar *per capita* de até meio SM.² Refere-se à porcentagem de domicílios localizados em áreas subnormais, em relação ao total de domicílios particulares permanentes do município.

Obs.: A imagem está reproduzida conforme o original fornecido pelo autor (nota do Editorial).

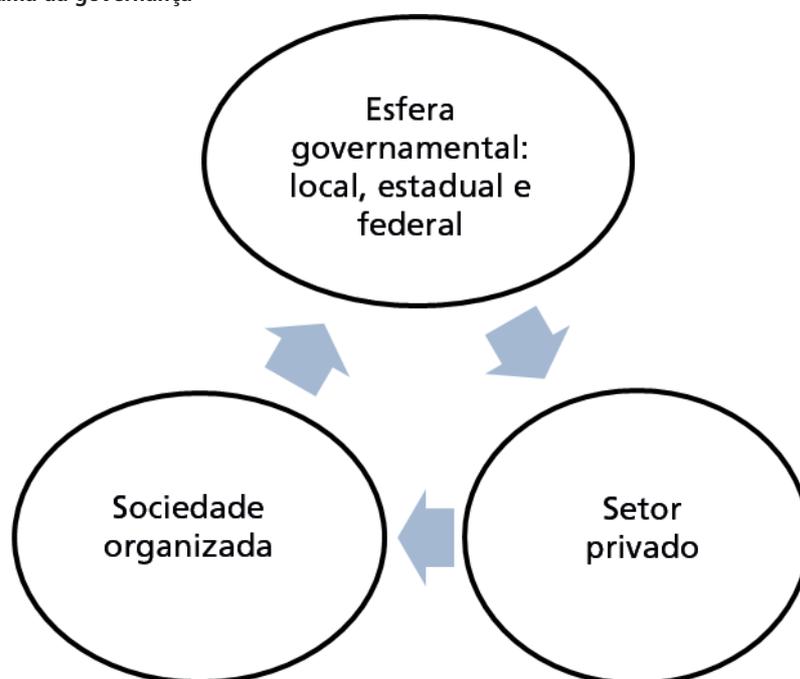
2.1.5 Análise da governança para a Fpic uso do solo na RM do Recife

A abordagem da gestão metropolitana das Fpics encontra fundamento no debate conceitual e teórico sobre um conceito bastante usual para a análise de políticas públicas, o conceito de governança.

Existem diversas maneiras de defini-lo: “governança é a nova gestão pública ou gerencialismo” (Kernaghan, Marson e Borins, 2000); “é a estrutura das instituições políticas” (Moffitt e ver Ploeg, 1999); “governança consiste em abordagens de governo mais orientadas ao mercado” (Keegan e Kettle, 1993; Nye e Donahue, 2000); “é o desenvolvimento de capital social, da sociedade civil e de altos níveis de participação cidadã” (Hirst, 2000; Kooiman, 1993; Sorensen, 2004); “é cooperação interjurisdicional e gerenciamento de redes” (Frederickson, 1999; O’Toole, 2003; Peters e Pierre, 1998); e é, ainda, “globalização e racionalização” (Pierre, 2000).

Estas diversas maneiras de conceber o conceito de governança expressam posicionamentos variados, por vezes até contrastantes acerca do tema, e geram distintas consequências tanto para a gestão pública quanto para a gestão metropolitana. A ideia de governança coloca como foco da gestão pública metropolitana a interação entre o Estado, o mercado – com todos os seus elementos e entidades – e a sociedade civil (figura 12). É justamente este foco nas interações e não mais na estrutura administrativa estanque que permite a ampla variação das concepções de governança, sem invalidar o conceito subsidiário das mesmas. A noção de governança permite uma adequação muito mais fiel do Estado em relação à complexidade da realidade, às suas tarefas e responsabilidades na sociedade contemporânea.

FIGURA 12
Diagrama da governança



Elaboração dos autores.

Mesmo com fragilidades, a governança é o conceito mais adequado para descrever e explicar as 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 sendo um processo árduo na direção da efetividade da gestão.

No caso da RM do Recife, a Condepe/Fidem oficialmente desempenharia o papel de coordenação da gestão metropolitana, contudo sua atuação, na prática, 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 já mencionado.

Vale ressaltar que, nos últimos cinco anos, uma série de projetos esteve em processo de aprovação sem que fosse registrado qualquer caso significativo de indeferimento. Esse alto índice de aprovação indica a existência de uma negociação prévia entre grandes empreendedores e construtores, que elaboram seus projetos sob supervisão de urbanistas e planejadores urbanos já inseridos na burocracia pública local, cientes, portanto, dos requisitos da agência.

A gestão do solo urbano é, por sua natureza, intrinsecamente impulsionada pela demanda de 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, recursos ambientais e para a mobilidade de pessoas e mercadorias. Na perspectiva de amenizar os efeitos desse processo, o Programa de Controle Urbano-Ambiental figura como um instrumento importante para satisfazer a demanda crescente por um ordenamento territorial capaz de assegurar uma ocupação do solo racional e sustentável na RM do Recife. Se operacionalizada, tal iniciativa poderá responder à gravidade atual da ocupação e do crescimento desordenado das cidades, bem como à precariedade ou inadequação da gestão territorial (urbano-ambiental) das administrações municipais.

Da mesma forma que a compreensão do conceito de governança parece útil para analisar propostas de gestão compartilhada, ela revela-se bastante adequada também para integrar o debate sobre as PPPs. 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 tem muito 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 semiprivado que se vislumbram perspectivas de minimizar o impasse descrito anteriormente. Trata-se de outro forte argumento para a ascensão das PPPs.

Considerando a diversidade de conceitos e interpretações para o termo, entende-se por PPP 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 PPP relativa ao conjunto formado pela Ponte do Paiva e o sistema viário. Formalizada para viabilizar o destino de turismo e lazer da Praia do Paiva, esta foi a primeira PPP de Pernambuco. Em agosto de 2005, foi assinado um protocolo de intenções entre

o governo do estado e os empreendedores Odebrecht e os Grupos Cornélio e Ricardo Brennand. O objetivo era desenvolver e implantar um destino internacional de turismo e lazer no município de Cabo de Santo Agostinho, oferecendo também empreendimentos residenciais, comerciais e de serviços de alto padrão. A infraestrutura urbana planejada almeja não só atrair um público de turismo internacional qualificado, mas também a ampliação da oferta de residências e de equipamentos de lazer e serviços para a população da RM do Recife.

O Projeto implicará um investimento privado na ordem R\$ 1,6 bilhão, o qual será distribuído em duas etapas, sendo que, só na primeira, deverão ser investidos R\$ 407,6 milhões. Com a implantação desse importante polo de desenvolvimento econômico metropolitano, a expectativa é que sejam gerados não só novos empregos na construção civil, no setor hoteleiro e no turismo, mas que haja também um impulso na arrecadação de tributos. Em relação a estes, estudos estimam um maior recebimento de taxas no âmbito estadual – por meio do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS) –, assim como na esfera municipal – por meio dos impostos sobre a transmissão de bens imóveis (ITBI), propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e sobre os serviços de qualquer natureza (ISS).

O município de Jaboatão tem sofrido impactos desse processo. Positivos, no que se refere à valorização do solo, principalmente em Barra de Jangada; e negativos, pelo aumento do fluxo de tráfego de passagem, motivado sobretudo pela não conclusão das obras complementares da infraestrutura viária (casos da Via Metropolitana Sul e da duplicação e melhorias da estrada da Curcurana).

Diante de diagnósticos nos quais prevalecem as frequentes pressões políticas por decisões individualizadas, a baixa valorização política da atividade de regulação, bem como a desarticulação entre as ações de controle urbano e outras ações de gestão para ocupação do solo nos municípios, a RM do Recife 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 UHs voltados para a população de menor renda. As análises aqui apresentadas reforçam esta tendência ao evidenciarem redirecionamentos de grande número de UHs do programa MCMV para municípios como São Lourenço da Mata e Ipojuca.

Nos próximos segmentos desse relatório serão tratados os casos de PPPs mais explícitos, firmadas particularmente para as áreas do saneamento ambiental e da mobilidade.

2.2 Saneamento ambiental

Os serviços de abastecimento de água na RM do Recife são administrados pela Compesa, conjuntamente com os serviços da maior parte das cidades do estado. O abastecimento de água na RM apresenta uma média de cobertura relativamente elevada (85%), embora haja dois municípios com média bem abaixo desse valor (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. A implantação do Sistema Pirapama já foi concluída.

A cobertura dos serviços de esgotamento sanitário é significativamente menor que a de água, estando registrada nos dados do Censo 2010 (IBGE, 2011) por um índice de 41% de domicílios com acesso à rede de esgotos. Esse número não representa adequadamente a situação da RM do Recife, pois o conceito adotado pelo IBGE considera como coleta tanto a rede de esgotos sanitários como a de drenagem pluvial, que sequer foi projetada ou construída para esta finalidade. Assim, o número real deve ser expressivamente menor 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 que o de abastecimento de água, tanto pelo funcionamento insuficiente das redes de coleta quanto pela absoluta precariedade da maioria das poucas estações de tratamento existentes.

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

Os sistemas de esgotamento sanitário existentes na RM 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 debatido 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 Assembleia 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; a 70%, no segundo ano; e no máximo a 90% a partir do terceiro ano.

A PPP do saneamento foi conquistada pelo consórcio formado pelas empresas Foz Brasil (Grupo Odebrecht) e Lidermac. No mês de agosto de 2013, teve início um conjunto de obras para ampliar a baixa cobertura de esgoto coletado e com tratamento da RM do Recife (30% e 10%, respectivamente). A meta, como já se mencionou, é alcançar a cobertura de tratamento para 90% das áreas urbanizadas² no prazo de doze anos. Ao final dos 35 anos a nova rede será devolvida ao estado. A modelagem financeira prevê investimento do estado na ordem de R\$ 1 bilhão, e R\$ 3,5 bilhões, do consórcio. A empresa será uma prestadora de serviços da Compesa, e a Arpe continuará a definir aumentos unificados de água e esgoto, com base nos custos definidos pela Compesa, que permanecerá como gestora da Fpic.

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

2.2.1 Histórico e caracterização da gestão da Fpic

A gestão do saneamento (água e esgoto) é conduzida na RM do Recife pela Compesa. Sociedade anônima de economia mista e com fins de utilidade pública, a Compesa está vinculada ao governo do estado de Pernambuco por meio da SRHE. É uma organização com 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 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 levando água e esgotamento sanitário aos pernambucanos.

A origem da empresa está ligada à 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 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 levar o abastecimento de água com sucesso a um número maior de pernambucanos.

Criada pela Lei nº 6.307, de 29 de julho de 1971, a Compesa nasceu nesse contexto, quando foi extinta a 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. A partir de então, 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, com 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, conforme estabelecido no quadro 4, é realizada pelas secretarias estaduais, pelos governos municipais e pelas empresas privadas, que atuam por licitação – de acordo com a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 – ou pelo novo formato das PPPs.

QUADRO 4
Fpíc saneamento, gestor público e agente privado

Fpíc	Natureza	Atividade	Gestor estadual	Gestor municipal	Privado	
Saneamento	Esgoto	Sistema de coleta e tratamento	SRHE-Compesa		PPP do saneamento – Empresa Foz (grupo Odebrech)	
	Água	Barragens adutoras (captação)	SRHE-Compesa			
		Distribuição	Compesa			
	Resíduos sólidos	Planejamento metropolitano	Secid		Prefeitura municipal	Consultoria
		Tratamento	Gestão/apoia		Prefeitura municipal	Empresa privada – licitação
		Coleta			Prefeitura municipal	Empresa privada – licitação

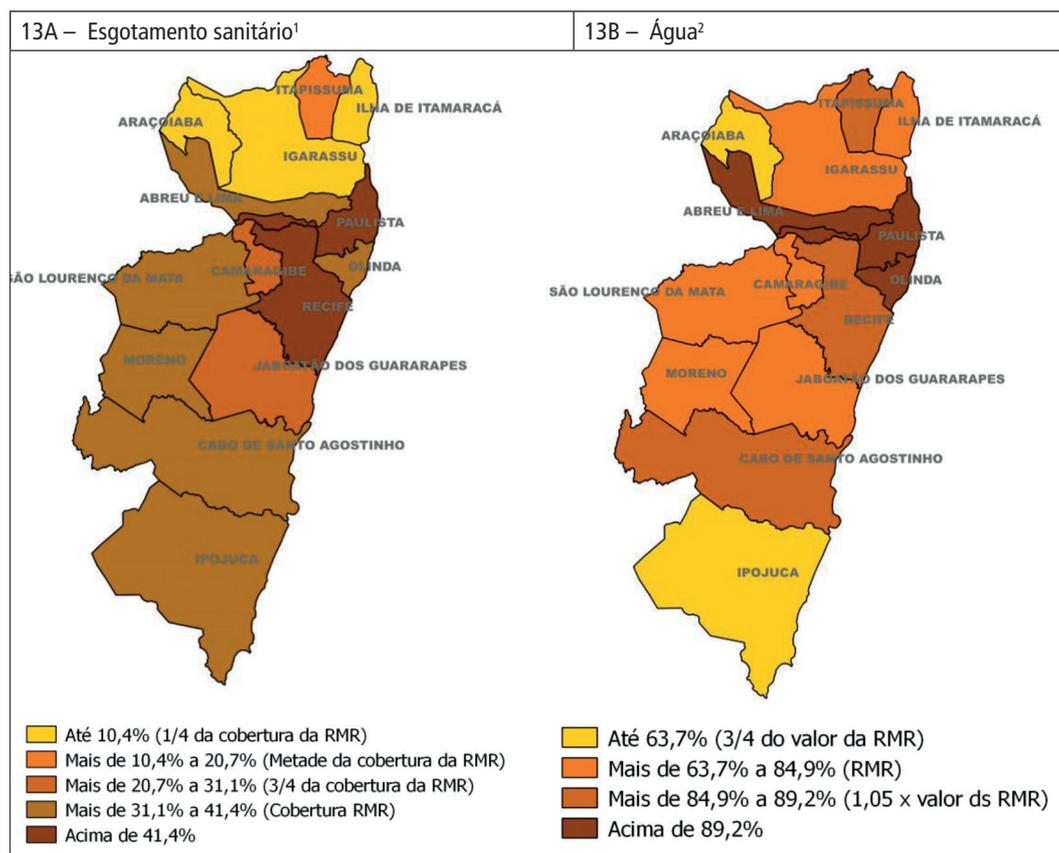
Fonte: Ipea e Fundaj.
 Elaboração dos autores.

Na esfera federal, o MCidades, 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 à vida em ambiente salubre, tanto nas cidades como 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, do esgotamento sanitário – coleta, tratamento e destinação final – e da gestão de resíduos sólidos urbanos (RSU) – coleta, tratamento e disposição final –, além do adequado manejo de águas pluviais urbanas, com o controle de enchentes. A SNSA participa da gestão dos seguintes programas de governo: Saneamento Básico; Planejamento Urbano; Gestão de Riscos, Respostas a Desastres; e Saneamento para Todos.

O programa Saneamento Básico prevê a expansão da cobertura e a melhoria da qualidade dos serviços de saneamento em áreas urbanas por meio da implantação, ampliação e melhorias estruturantes dos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo das águas pluviais e dos RSU. O programa se dedica às populações carentes de aglomerados urbanos de municípios de pequeno porte, localizadas em geral nos bolsões de pobreza. O MCidades inclusive presta apoio aos municípios para a elaboração e implantação dos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSBs). A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, conhecida como a Lei de Saneamento Básico, tornou obrigatória a elaboração da Política e do Plano de Saneamento Básico (PSB) pelos titulares dos serviços. Ademais, o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, determinou que, a partir de 2014, o acesso a recursos da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, estaria condicionado à existência de PMSB.

Com relação à cobertura de esgotamento sanitário, a figura 13 apresenta a porcentagem de atendimento de cada município da RM do Recife. Foram considerados os municípios ligados à rede de esgoto ou à pluvial, o que torna a informação imprecisa, uma vez que não é contabilizada a real situação da rede de esgoto (dado disponível somente em estudos específicos). Segundo o IBGE, os municípios da RM com situação mais favorável são Recife e Paulista, com porcentagem média 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 13
Indicadores: cobertura, por município (2010)
 (Em %)



Fonte: IBGE (2011).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Refere-se à porcentagem de domicílios ligados à rede geral de esgoto ou pluvial.

² Refere-se à porcentagem de domicílios ligados à rede geral de água.

Obs.: A imagem está reproduzida conforme o original fornecido pelo autor (nota do Editorial).

Ainda tomando os registros da figura 13, a RM do Recife tem porcentagem de cobertura média de abastecimento de água de 84%, tendo a menor cobertura em Araçoiaba e Ipojuca, este último por conta do crescimento imobiliário da última década, que não se fez acompanhar por uma PSB. A RM do Recife é atendida por dez sistemas de abastecimento de água, conforme dados 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 RM do Recife. São atendidas aproximadamente três milhões de pessoas no Recife, Jaboatão dos Guararapes, em Cabo de Santo Agostinho e, indiretamente, nas cidades de São Lourenço da Mata e Camaragibe;
- o Sistema Tapacurá produz aproximadamente 36% do volume distribuído na RM do Recife, abrangendo a cidade do Recife, de São Lourenço da Mata, Camaragibe e Jaboatão (sede, Socorro e Sucupira);
- o Sistema Jangadinha abastece parte de Cavaleiro (bairro do município de Jaboatão) e parte de Tejipió (bairro da Cidade do Recife);

- o sistema Várzea Uma produz aproximadamente 5% do volume produzido na RM do Recife, abrangendo as cidades de São Lourenço da Mata e Camaragibe;
- o Sistema Botafoço produz aproximadamente 17% do volume distribuído na RM do Recife, abrangendo Igarassu (parcialmente), Cruz de Rebouças, Abreu e Lima, Paulista, praias da zona norte, Navarro (parcialmente) e Olinda (nove subsistemas);
- o Sistema Alto do Céu produz aproximadamente 10% do volume distribuído na RM do Recife, abrangendo a zona norte da cidade do Recife (inclusive os morros desta área), Jardim Paulista e parte de Olinda;
- o Sistema Caixa D'Água produz aproximadamente 3% do volume distribuído na RM do Recife, abrangendo parte de Olinda e do Recife, inclusive algumas áreas dos morros da zona norte;
- o Sistema Gurjaú produz, aproximadamente, 9% do volume distribuído na RM 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 RM 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 de apoiar a execução dos PMSBs, o MCidades auxilia os municípios com recursos e assistência técnica na elaboração e implantação dos Planos Metropolitanos de Resíduos Sólidos (PMRS) e do Programa Drenagem Urbana Sustentável (PDUS). Cabe ao MCidades, por meio da SNSA, atender os municípios com população superior a 50 mil habitantes ou que sejam integrantes de RMs, Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides) 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 (MS), 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, por intermédio da Secid, com a participação dos catorze municípios da RM do Recife, 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 (PGRS).

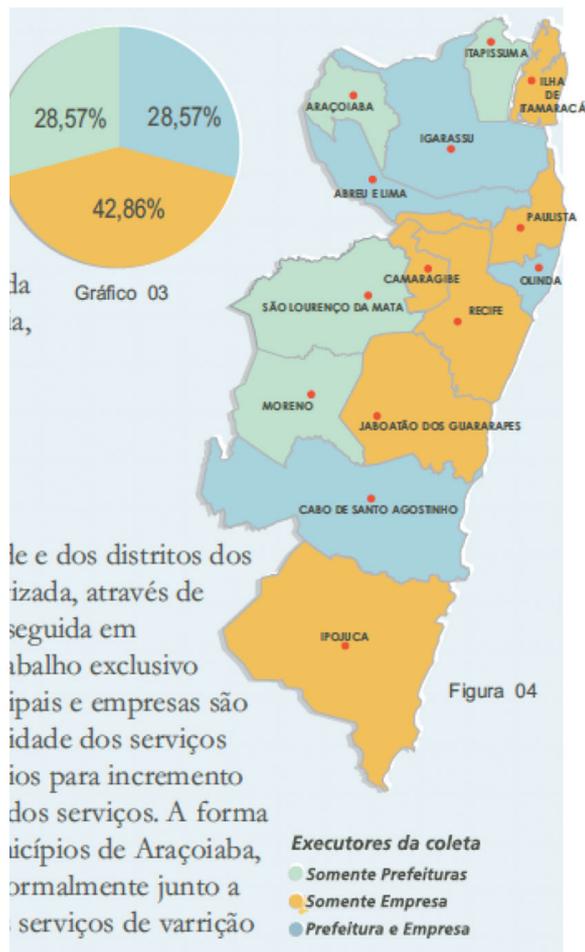
A RM do Recife concluiu o seu PMRS em 2011. As questões relativas ao planejamento e à gestão dos resíduos sólidos metropolitanos são conduzidas pela Secid, em articulação com os municípios metropolitanos. O plano aponta para a ideia do consórcio metropolitano. Esta ideia surgiu da necessidade dos municípios da RM se reunirem para apresentar propostas com critérios e definições estruturantes para os investimentos do PAC, com planejamento e gestão integrada das ações referentes à

destinação dos resíduos sólidos. Para tanto, a Secid, com apoio do MCidades, capitaneou o processo de formulação das proposições, mobilizando e organizando os catorze municípios da RM do Recife – Olinda, Paulista, Abreu e Lima, Igarassu, Itapissuma, Itamaracá, Araçoiaba, Ipojuca, Cabo de Santo Agostinho, Moreno, Jaboatão dos Guararapes, São Lourenço da Mata, Camaragibe e Recife. Foram organizados três seminários, os quais tiveram como resultado não só o nivelamento de conceitos com ênfase nas Leis de Saneamento Básico e de Consórcios, mas também a elaboração de propostas considerando as ações estruturantes com gestão associada para os territórios norte e sul da RM. Desta forma, ficou estabelecido que a questão dos resíduos sólidos dos municípios da RM ficaria sob responsabilidade metropolitana em parceria com o estado de Pernambuco, por meio da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (Sectma) e da Secid, com apoio do Ministério de Meio Ambiente (MMA) (figuras 14 e 15). 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 14

RM do Recife: resíduos sólidos, coleta e destinação final

Executores da coleta de lixo na RM do Recife



Mapa da destinação final na RM do Recife



Fonte: Pernambuco (2011a).

Obs.: A imagem está reproduzida conforme o original fornecido pelo autor (nota do Editorial).

FIGURA 15

RM do Recife: local dos pontos de coleta e organização responsável



Pontos de compra e confinamento da coleta seletiva do carnaval em Olinda

Foto 07

Foto 08

Tabela 06 - Organização e 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 Arruda	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: Pernambuco (2011a).

Obs.: A imagem está reproduzida conforme o original fornecido pelo autor (nota do Editorial).

As organizações de catadores registrados na figura 15 abrigam parte dos 5 mil catadores atualmente existentes na RM do Recife, sendo 3 mil nas ruas e 2 mil nos lixões e aterros (Fonte FLIC/PE). Apesar disso, a coleta seletiva e a reciclagem na RM não receberam, até o momento, um tratamento adequado, de abrangência metropolitana e com 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 PMRS, três municípios da RM do Recife destinam seus resíduos a aterros controlados, que, diferentemente dos lixões, contemplam nas suas operações uma série de medidas sanitárias mitigadoras dos impactos ambientais provocados pelo confinamento da massa de lixo. Porém, nos dois aterros controlados existentes (Aterro Controlado de Muribeca, para os resíduos do Recife e de Moreno, e Aterro Controlado de Aguazinha, para os resíduos de Olinda), a presença de catadores de materiais recicláveis, bem como a disposição inadequada, compromete por absoluto qualquer possibilidade de conversão da área 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 das obrigações pactuadas nos termos de ajustamento de conduta firmados entres os gestores e o Ministério Público de Pernambuco (MPPE). Nesta tipologia de destinação encontram-se os municípios de Moreno, Olinda e Recife. Vale salientar que, embora configure um pequeno número de municípios, este conjunto representa um volume de disposição diário de 58,41% dos resíduos coletados na RM do Recife.

Quatro municípios da RM destinam seus resíduos a aterros sanitários, os quais são considerados, no contexto geral 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: a impermeabilização de base; captura e tratamento de efluentes líquidos e gasosos; cobertura diária da massa; isolamento total da área para controle de acesso; e 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, com a coleta de Igarassu, e Jaboatão dos Guararapes, pela Central de Tratamento de Resíduos de Candeias (CTR Candeias), que faz o recolhimento 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 RM. Observa-se, neste contexto, que aproximadamente 69,00% dos resíduos sólidos coletados na RM são hoje destinados a 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 começaram a fazer a disposição final dos resíduos sólidos em aterros sanitários privados – com esta medida, 75,58% dos resíduos passaram a ser despejados em aterros sanitários.

Segundo o plano, o custeio do serviço de coleta, transporte e destinação final dos RSUs é feito por meio de repasse dos recursos oriundos do orçamento municipal. Parte desses recursos vem da cobrança do IPTU, expresso nas taxas de limpeza pública (TLP), que são estabelecidas no Código Tributário de determinados municípios. O valor da TLP arrecadado durante o ano, na maioria dos municípios pesquisados da RM, 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 MCidades, em 2005, o custo dos serviços de limpeza urbana representa, em média, 5% do orçamento municipal. É preciso 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, se inexistem efetivamente instrumentos de controle social, em contraposição, há 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 Gusmão³ procurou identificar os principais fatores que influenciam a gestão dos RSUs, tendo como foco a experiência dos municípios de Arcoverde, Belo Jardim e Pesqueira no período de 2002 a 2006. Seu objetivo foi identificar a gestão adequada destes resíduos e a sua efetivação pela gestão municipal. Fundamentando-se numa base teórica, a autora realizou pesquisas documentais, visitas *in loco*, observação direta e entrevistas com atores e órgãos envolvidos. Com os dados daí resultantes, a pesquisadora desenvolveu uma análise comparativa

A pesquisa permitiu entender a importância da implementação de uma Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (Girsu), avaliando as condições favoráveis para tal bem como a possibilidade da gestão pública municipal ter um funcionamento eficiente no que se refere à 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.

3. Ver resumo no apêndice B.

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 de envolvimento dos setores da sociedade em relação à geração dos resíduos.

A conclusão do trabalho é que os municípios brasileiros, na sua maioria, não têm assumido de forma satisfatória esta função. 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 PD e a Lei de Uso do Solo, a qual estabelece local próprio para a destinação final do lixo; Lei de Parcelamento, que define para onde a cidade vai se desenvolver; e o Plano Plurianual, que 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 essa prestação a entidades públicas (autarquias, empresas públicas ou de economia mista) ou ainda a empresas privadas por meio dos regimes de concessão, permissão ou autorização. A concessão de serviço público, com base no Artigo 32 da Lei nº 8987, de 13 de fevereiro de 1995, é um contrato administrativo pelo qual a administração confere à iniciativa particular o exercício de um determinado 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, num esforço de priorizar uma política ambiental pública para o enfrentamento do problema aqui discutido.

2.2.4 Análise da governança para a Fpic saneamento na RM do Recife

A gestão pública do saneamento é realizada pelas secretarias estaduais, governos municipais e empresas privadas, que executam o serviço ou por meio de licitação, conforme estabelecido na Lei 8.666, ou por PPPs. Considerando as três áreas da função saneamento, destacamos três protagonistas da sua gestão, a seguir descritos.

- 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 SRHE. A captação de água, barragens e adutoras tem gestão e operação da Compesa.

- 3) A gestão da coleta de esgoto é feita pela Compesa em parceria com a empresa Foz do Brasil, vencedora da PPP do Saneamento. Durante a implantação das obras, as prefeituras são informadas das ações realizadas no município, mas pouco poder têm 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 por meio 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, e serão realizados serviços de esgotamento sanitário nos catorze municípios que compõem a RM 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 doze anos, o índice de cobertura previsto será de 90% da área urbana da RM do Recife e Goiana, sendo 100% dos esgotos tratados nas cidades beneficiadas. Define-se área urbana 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 acompanhados e monitorados pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) e pela Arpe, que estabelece e regula as tarifas mediante composição de preços. O relacionamento com o cliente continua a cargo da Compesa. A estrutura tarifária também não será modificada com a vigência do contrato, ou seja, o Programa Cidade Saneada não acarretará reajuste de tarifa. A política tarifária continuará subordinada à 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 RM 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 Fpic transporte encontra-se inserida no conceito de mobilidade urbana. A Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), estabelecida pela Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, é um instrumento da política de desenvolvimento urbano que objetiva 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 dividem-se entre os modos motorizados e não motorizados. Na primeira categoria estão: ônibus, metrô, trem urbano, veículo leve sobre trilhos (VLT), motocicleta, táxi, carro passeio; na segunda: as bicicletas e a locomoção a pé, ou seja, os pedestres.

A mobilidade metropolitana constitui, inquestionavelmente, um conjunto de experiências de gestão compartilhada (quadro 5).

QUADRO 5
Fpíc transporte, gestor público e agente privado

Sistema		Tipo	Gestor estadual	Gestor municipal	Privado
Vias	Vias estruturadoras	Rodovias federais (BRs) e rodovias estaduais (PEs)	Departamento nacional de Infraestrutura de transporte (Dnit) e Departamento de Estradas de Rodagem (DER)		PPP Grupo Odebrech: arco metropolitano
	Vias urbanas			Secretarias Municipais de Obras (SMO)	
Ônibus	Ônibus – Transporte Rápido por Ônibus (BTR)	Sistema metropolitano Emtu e SEI	Secid		Consórcio de transporte metropolitano
	Transporte complementar	Sistema Municipal Complementar		Secretarias Municipais de Trânsito (SMT)	
Táxi e mototáxi				SMT	
Bicicleta				SMT	
Metrô		CBTU por meio da Metrorec	Secid		Consultoria
Trem urbano VLT		Metrorec		Municípios de Cabo, Jaboatão e Curado	

Fonte: Ipea e Fundaj.
Elaboração dos autores.

A Emtu é uma empresa pública de direito privado criada pela Lei Estadual nº 7.832, de 6 de abril de 1979, com o objetivo de estruturar, gerenciar e fiscalizar o sistema de transporte metropolitano. Na época, existiam 157 linhas de ônibus, operadas por 66 empresas, cuja frota perfazia um total de 1.281 coletivos. Elas 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 pelo 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 RM do Recife (STPP), gerenciado pela Emtu, esse quadro começou a mudar significativamente. Foi definido um zoneamento da RM do Recife e as empresas (algumas em consórcio) passaram a operar em áreas específicas, mediante um termo de permissão. Foram criadas novas linhas; corredores e faixas exclusivas de ônibus; abrigos e paradas seletivas; anéis tarifários, além de um Sistema de Informações Gerenciais de Transporte por ônibus; e, por fim, foi 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 críticas. Já entre os anos de 1985 e 1986, uma avaliação do STPP indicou a necessidade de novos rumos. Foi quando se decidiu pela implantação da Câmara de Compensação Tarifária (CTT), que permitiu um nível de serviço e rentabilidade uniformes, e se concebeu a ideia do 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

micro e miniônibus 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 permitiu utilizar as linhas intermunicipais gratuitamente. Também se iniciou a implantação do vale-transporte eletrônico.

Atualmente a Emtu gerencia um sistema operacionalizado por dezessete 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 RM do Recife, 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 RM é administrado pela CBTU por meio da Metrorec, unidade operacional que atende diretamente os municípios do Recife, Cabo, Jaboatão dos Guararapes e Camaragibe e, indiretamente, os demais municípios da RM, por meio da integração com o transporte sobre pneus.

O sistema sobre trilhos possui três linhas implantadas nos corredores centro e sul da RM – as linhas centro e sul, eletrificadas, possuem padrão de trem metropolitano, e a Linha Diesel, com tração a diesel, tem 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.

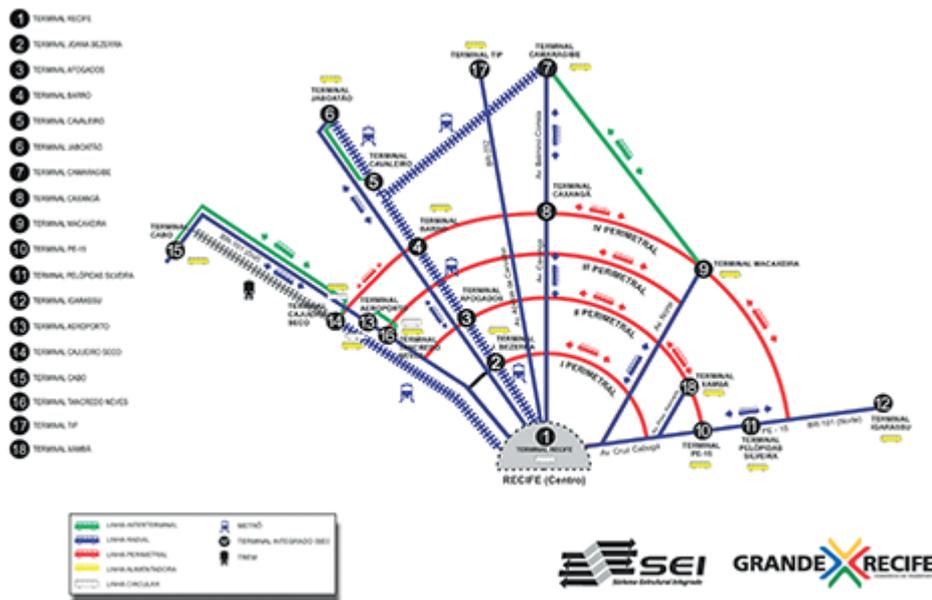
Atualmente, com 28 estações e 39,5 km de extensão, o sistema metropolitano transporta aproximadamente 205 mil usuários por dia, dispõe de integração física e tarifária com 62 linhas de ônibus nos sete terminais fechados do SEI, permitindo aos usuários o acesso a toda a RM mediante o pagamento de uma única passagem, além de dispor de integração somente tarifária com outras trinta linhas de ônibus. O metrô do Recife opera em via dupla e exclusiva, com bitola de 1,60m eletrificada em 3.000 Volts e alimentação feita por rede aérea, por meio de pantógrafo e sistema de Anatómico Terapêutico Químico (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 7 km 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 VLTs, equipamento mais leve, moderno e rápido. O Metrô faz integração com o SEI nos Terminais Integração (TIs) 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.⁴

4. Para mais informações, consultar o portal do governo do estado de Pernambuco, seção *Histórico*. Disponível em: <<http://www.grande-recife.pe.gov.br/web/grande-recife/historico>>.

Na figura 16, é possível observar que o SEI é uma rede de transporte público da RM do Recife composta de linhas de ônibus, metrô e trem a diesel. Todas estas linhas são integradas por meio de terminais especialmente construídos, o que possibilita uma multiplicidade de ligações de origem-destino, com viagens modais ou multimodais. 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 TIs, 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 estão identificados por cores, e cada cor significa um tipo de linha.

FIGURA 16
RM do Recife: SEI



Fonte: Jornal do Commercio (JC), Caderno Cidades, 16 de setembro 2013.

Elaboração dos autores.

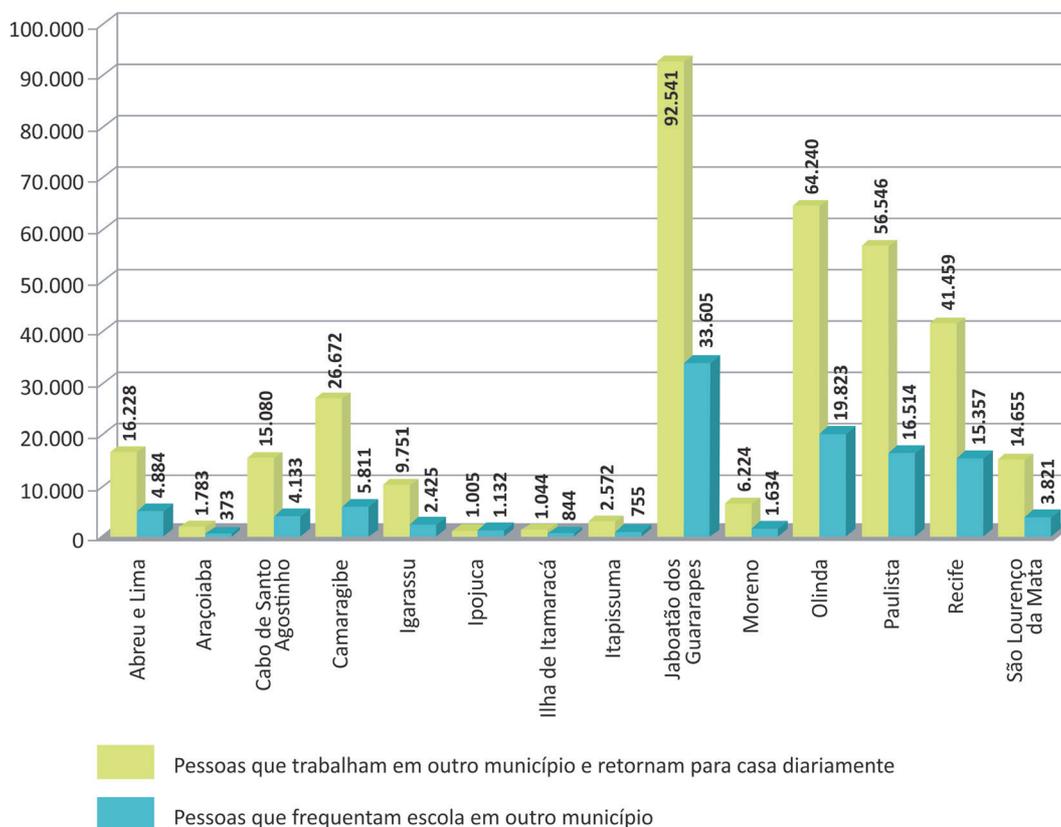
Obs.: A imagem está reproduzida conforme o original fornecido pelo autor (nota do Editorial).

2.3.2 Indicadores de mobilidade na RM do Recife

Segundo análise dos microdados da amostra do Censo Demográfico 2012, observa-se que a maior mobilidade das pessoas que trabalham (barra verde) e estudam (barra azul) está nos municípios de Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Paulista (gráfico 7). Na tabela 6, é possível verificar que 350 mil pessoas trabalham em outros municípios e voltam para casa diariamente. Vale destacar que em Jaboatão dos Guararapes trabalham 593 pessoas que residem em Abreu e Lima; em Araçoiaba, 32; no Cabo de Santo Agostinho, 3.924; em Camaragibe, 1.170; em Igarassu, 341; em Ipojuca, 67; em Itamaracá, 27; em Itapissuma, 38; em Moreno, 1.459; em Olinda, 2.327; em Paulista, 2.091; em Recife, 14.022; e em São Lourenço da Mata, 643. O número total chega a 26.737 pessoas (tabela 7).

GRÁFICO 7

RM do Recife: pessoas que trabalham ou estudam em outros municípios



Fonte: IBGE (2011).

Elaboração dos autores.

Obs.: A imagem está reproduzida conforme o original fornecido pelo autor (nota do Editorial).

TABELA 6

RM do Recife: pessoas que trabalham ou estudam em outros municípios

Município	Pessoas que trabalham em outro município			Pessoas que frequentam escola em outro município
	Total	Retorna 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
RM do Recife	386.332	349.800	36.532	111.111

Fonte: IBGE (2010).

Elaboração dos autores.

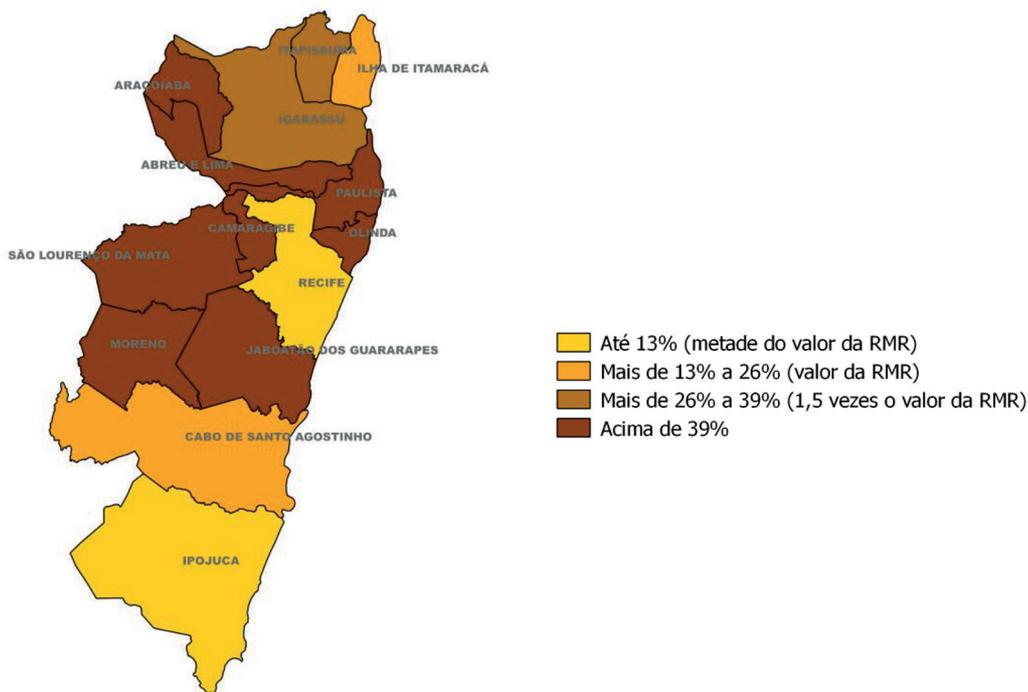
TABELA 7
RM do Recife: origem e destino das pessoas que trabalham em outros municípios (2010)

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
RM do Recife	16.985	1.785	15.050	27.269	10.642	1.049	1.216	2.803

Município onde trabalham	Município onde residem						RM
	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
RM	93.729	6.334	65.895	58.129	37.141	15.263	353.290

Fonte: IBGE (2011).
 Elaboração dos autores.

FIGURA 17
Pessoas que trabalham em outro município (2010)
(Em %)



Fonte: IBGE (2011).

Elaboração dos autores.

Obs.: A imagem está reproduzida conforme o original fornecido pelo autor (nota do Editorial).

A figura 17 apresenta a porcentagem das pessoas que moram em um município e trabalham em outro. Em Araçoiaba, Abreu e Lima, Paulista, Olinda, Camaragibe, São Lourenço da Mata, Moreno e Jaboatão dos Guararapes este índice fica acima dos 39%, número que revela o grande deslocamento da população na RM do Recife. Os menores deslocamentos estão em Recife e Ipojuca.

O Iparades apresentou em 2010 uma versão preliminar do estudo *Tipologia dos deslocamentos pendulares para trabalho e/ou estudo*. A pesquisa, que teve como principal fonte de análise as informações do Censo Demográfico de 2010 sobre os deslocamentos pendulares no Brasil, desenvolveu uma tipologia dos municípios brasileiros em função dos movimentos pendulares de sua população. O objetivo era contribuir para a classificação dos municípios de acordo com o tamanho e a direção predominante dos fluxos (saída ou entrada), variáveis que, em conjunto, permitem caracterizá-los 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 as cidades que se particularizam como receptores, evasores e os 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 definem tal motivo como critério preponderante nesta análise.

A pesquisa oferece referencial para políticas de mobilidade, principalmente nas RMs brasileiras. Quanto à grandeza dos fluxos pendulares, foi possível identificar os municípios concentradores dos movimentos intermunicipais de pessoas para trabalho e/ou estudo. Em relação ao tipo de fluxo predominante, se de saída ou de entrada, o estudo permitiu 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,

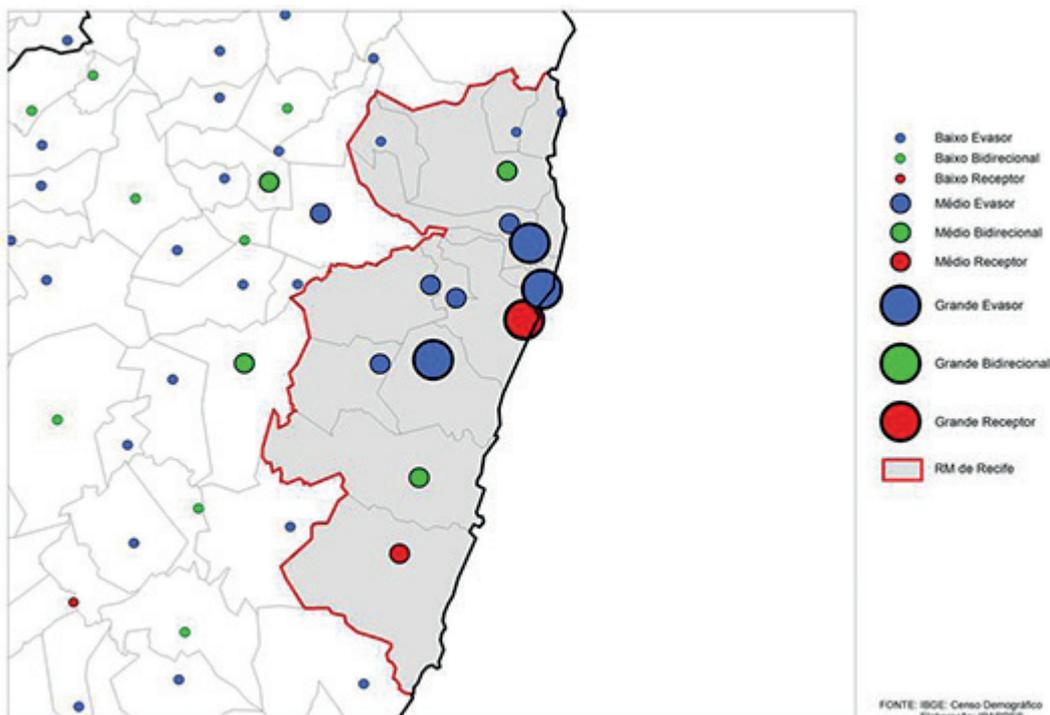
dada a provável ausência local de oportunidades de trabalho; *ii*) de receptor, com predomínio de entradas, expressando uma concentração de oportunidades de trabalho e/ou ofertas de serviços educacionais; ou, ainda, *iii*) de bidirecional, casos em que as trocas se aproximam da equivalência.

A pesquisa revelou mais de um município do tipo receptor elevado nas RMs de São Paulo (3), Rio de Janeiro e Porto Alegre (2) e evidenciou também as regiões que apresentam mais de um caso de município evasor elevado – caso das RMs de São Paulo (12), Rio de Janeiro (8), Belo Horizonte (4), Porto Alegre, Curitiba, Recife e Grande Vitória (3), e Campinas (2). Este 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. Consta-se, então, que poucas são as unidades em que há maior intensidade e multidirecionalidade de fluxos, permanecendo ainda um amplo conjunto classificado nos tipos médio.

Entre os municípios considerados receptores, apenas 32 foram considerados grandes, os quais, apesar de estarem em número reduzido, respondem por 42,8% de todas as entradas no país. Contudo, é de se notar que estes municípios geram importantes fluxos de saída, fato ainda 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 de 15% das saídas e das entradas – dos 1.002 municípios desta categoria, apenas nove são classificados como grandes.

A figura 18 revela os municípios da RM do Recife que na tipologia figuram não só como grandes evasores – Jaboatão, Olinda e Paulista – mas também como grandes receptores, caso do município do Recife.

FIGURA 18
RM do Recife: tipologia da mobilidade pendular (2010)



Fonte: Delgado e Moura (2013).
Elaboração dos autores.

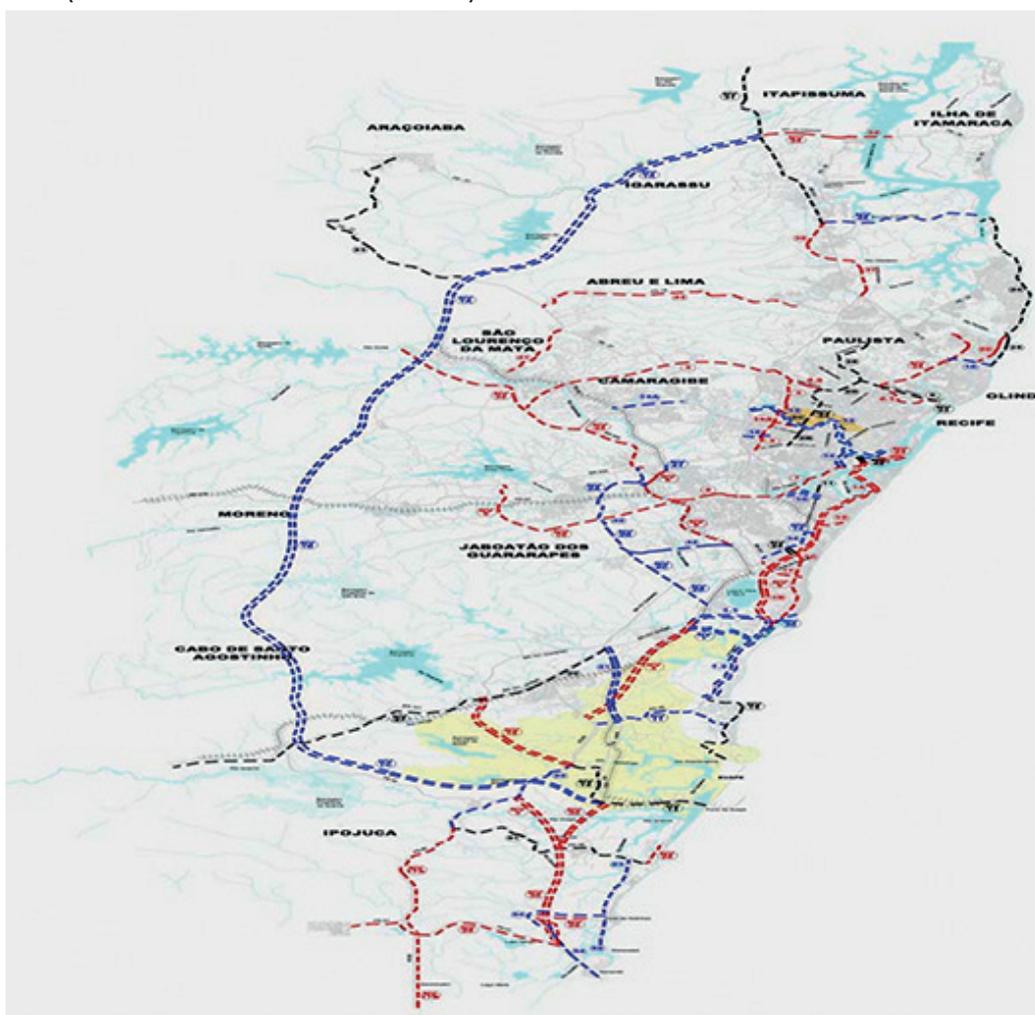
Obs.: A imagem está reproduzida conforme o original fornecido pelo autor (nota do Editorial).

2.3.3 Análise da dinâmica socioeconômica e suas interfaces com o transporte

Nesta seção, abordam-se os aspectos relativos à qualidade da operação dos sistemas de transportes públicos e 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 (PDTU) da RM do Recife (CBTU, 2008). Neste particular, foram observadas se estão asseguradas as condições de mobilidade e de acessibilidade preconizadas no plano 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 PDTU. Realizado com base no planejamento territorial metropolitano, o plano definiu uma estruturação viária de suporte à mobilidade com a participação de todos os municípios da RM do Recife, consolidando, desta maneira, as propostas municipais em relação ao tema. O sistema viário resultante dos consensos atingidos nas discussões de planejamento está apresentado no Sistema Viário Existente e Proposto (figura 19).

FIGURA 19

Sistemas de transporte na RM do Recife: principais vias, metrô, estações, TIs (semelhante ao modelo com nossa base)



Fonte: CBTU (2008).

Elaboração dos autores.

Obs.: A imagem está reproduzida conforme o original fornecido pelo autor (nota do Editorial).

2.3.4 Governança do transporte metropolitano: a questão do transporte e da expansão da infraestrutura urbana

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

- 1) O consórcio relativo à Fpic mobilidade/transporte foi a primeira experiência de consórcio no setor de transporte de passageiros em todo o país. Ele foi possível graças à Lei federal nº 11.107, de abril de 2005, que dispôs 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 Emtu. Trata-se de uma empresa consolidada que possui mais de 300 funcionários e gerencia um sistema operacionalizado por dezoito empresas de ônibus, as quais 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 RM do Recife. As principais funções do Grande Recife são:
 - a) planejar e gerir o sistema de transporte público da RM, assegurando a qualidade e a universalidade dos serviços;
 - b) contatar os serviços de transportes por meio de licitação pública; e
 - c) regulamentar e fiscalizar os contratos de concessão. O Grande Recife foi formalizado mediante um contrato de constituição aprovado na Assembleia Legislativa pela Lei nº 13.461, de 09 de junho de 2008, que alterou a Lei estadual nº 12.524, de 30 de dezembro de 2003, para inseri-lo na estrutura organizacional da Arpe.
- 2) A 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 RM do Recife, que são:
 - a) 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. A via está em obras pela concessionária da Odebrecht em parceria com a Invepar. O custo previsto é de R\$ 450 milhões.
 - b) Arco Viário – parceria para construir e operar o novo contorno da RM do Recife, uma via expressa de 77 km, Consórcio da Odebrecht Transport, Invepar e Queiroz Galvão elaboram os projetos e articulam recursos para participar da licitação com mais oportunidades. O custo previsto é 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 (Secopa) para planejar, coordenar e gerir as iniciativas dos órgãos e entidades da administração estadual; e promover a articulação da FIFA e seus representantes no Brasil com a União, os estados e municípios, 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, que, coordenado pelo secretário, tem como objetivos principais: *i*) garantir a integração dos projetos e das ações do governo do Estado e das prefeituras envolvidas; *ii*) promover a execução e a avaliação

dos mesmos; e *iii*) buscar apoio e parcerias com instituições públicas e privadas relacionadas ao Mundial da FIFA, tanto dentro do estado quanto fora dele.

Uma série de ações estava prevista na matriz de responsabilidade para a mobilidade (quadro 6). No caso de Pernambuco, eram sete as obras viárias: o ramal Cidade da Copa, o corredor Norte-Sul, o corredor Leste-Oeste, o TI de Passageiros Cosme e Damiano, 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 6

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 nº 8.666/1993
Corredor Leste-Oeste	Secretaria das Cidades	145,3 milhões	CAIXA	Concorrência Licitação Lei nº 8.666/1993
Corredor Norte-Sul	Secretaria das Cidades	154,0 milhões	CAIXA	Concorrência Licitação Lei nº 8.666/1993
Via Mangue	Prefeitura do Recife	433,2 milhões	CAIXA	Concorrência Licitação Lei nº 8.666/1993
Ramal Cidade da Copa	Secretaria das Cidades	131,0 milhões	CAIXA	Concorrência Licitação Lei nº 8.666/1993
Terminal Cosme Damiano	Secretaria das Cidades	18,1 milhões	CAIXA	Concorrência Licitação Lei nº 8.666/1993

Fonte: Pernambuco (2011b).
Elaboração dos autores.

FIGURA 20

Bairro do Recife: imagem virtual do Terminal Marítimo de Passageiros

Fonte: Pernambuco (2011b).
Elaboração dos autores.

Com orçamento de R\$ 28 milhões, a obra de transformação do armazém 7 e seu entorno no novo Terminal Marítimo de Passageiros (figura 20) 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 expostas fotografias, plantas e objetos do mais antigo porto de Pernambuco. No lado externo, haverá estacionamento para 150 carros, doze ônibus e um projeto de paisagismo.

FIGURA 21
Imagem virtual do Corredor Leste-Oeste



Fonte: Pernambuco (2011b).
Elaboração dos autores.

Com previsão para ser concluído em fevereiro de 2014, o corredor Leste-Oeste (figura 21) passará por 22 estações e atenderá aos TIs 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 22
Imagem virtual do Corredor Norte-Sul



Fonte: Pernambuco (2011b).
Elaboração dos autores.

O corredor Norte-Sul (figura 22) tem início no TI 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, que contará com ônibus equipados com ar-condicionado, sistema de segurança por 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 23

Foto aérea da Via Mangue



Fonte: Pernambuco (2011b).

Elaboração dos autores.

Obs.: A imagem está reproduzida conforme o original fornecido pelo autor (nota do Editorial).

Com investimento previsto de R\$ 433 milhões, a Via Mangue (figura 23) 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. Esta obra engloba ainda a construção de dois elevados 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 disporá de 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 24
Ramal da Copa



Fonte: Pernambuco (2011b).

Elaboração dos autores.

Obs.: A imagem está reproduzida conforme o original fornecido pelo autor (nota do Editorial).

Com 6,3 km de extensão, o ramal Cidade da Copa (figura 24) começa na avenida Dr. Belmino Correia, nas proximidades da estação de metrô e do TI de Camaragibe, no bairro do Timbi, e vai até o TI 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 de 7,5 mil metros quadrados, estão sendo construídas duas plataformas de embarque e desembarque, uma para o TRO 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 a Fpic transporte na RM do Recife

A análise da governança da Fpic transporte demonstra que os maiores entraves ao processo parecem residir nos aspectos políticos e de gestão e na ausência de entendimento entre os atores envolvidos. Analisando a mobilidade urbana no Brasil, é possível observar que a sociedade está começando a se preocupar com a repercussão negativa da situação da mobilidade nas áreas urbanas de várias cidades, fato que possivelmente propicia um ambiente favorável ao enfrentamento destes problemas.

Na sua tese,⁵ Leonardo Meira (2013) aborda as questões relativas à gestão. Neste quesito, a principal barreira 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, até as secretarias responsáveis pelas questões urbanas e/ou metropolitanas. Porém, há dificuldade em se montar e harmonizar esta cadeia institucional, dividindo esforços e atribuições.

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 à “distribuição dos poderes legais”. Às vezes, os responsáveis por tomar a decisão podem não estar comprometidos o suficiente para introduzir medidas de uma forma abrangente. O autor 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 das autoridades de transporte em grandes aglomerações, atribuindo-lhes 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 vista como um elemento crucial para o sucesso, desde que estas autoridades tenham os seus próprios orçamentos (Hatzopoulou e Miller, 2008, p. 2).

A própria situação relatada anteriormente, alertando sobre a falta de consenso observada em algumas RMs brasileiras sobre a gestão do sistema de transporte público, é um exemplo desta barreira. São relativamente comuns os casos em que há superposição de sistemas de transporte coletivo municipal e metropolitano, o que provoca a oneração das tarifas. Além disso, 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 RMs brasileiras esta situação não é verificada.

Um dos aspectos mais graves é que a falta de articulação aliada à carência de avaliação das ações pode aparecer em qualquer programa que busque promover a mobilidade sustentável. Por outro lado, pode-se apontar no Brasil experiências que conseguiram obter êxito suplantando esta 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.

5. Ver resumo da tese de doutorado no anexo B.

Também deve ser colocado que ainda são corriqueiros no Brasil os casos em que as instituições públicas responsáveis pelo planejamento e operação (de mobilidade e de outros setores) contratam profissionais sem concurso público, por meio de cargos comissionados – de livre nomeação, principalmente para ocupar os cargos de chefia. O principal problema advindo desta prática parece ser que os 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 estes servidores não possuem estabilidade no emprego e isso muitas vezes acaba fazendo com que haja uma grande rotatividade de trabalhadores. Em geral isto acontece quando o empregado encontra uma oportunidade profissional melhor em outro órgão público (ou em empresas privadas) ou quando a pessoa responsável por sua indicação perde força política na empresa. A instabilidade e a rotatividade podem 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 esta prática sempre foi usada 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, fato que compromete 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, a empresa não tinha realizado concurso público para o preenchimento desses cargos. Praticamente todos os seus empregados eram indicados politicamente, exceto alguns poucos vigilantes e guardas municipais que estão sendo aproveitados no órgão. Muitos destes servidores não possuíam qualquer experiência prévia relativa ao planejamento, à 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 (2011) considera que políticas de governo são aquelas em que o executivo toma a decisão num processo elementar de formulação e implantação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que estas 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 instâncias 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 monitorar e avaliar uma política pública, medida já recomendada para combater outras questões, 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 se trata 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 que os recursos públicos são limitados, acaba sendo normal no Brasil que órgãos distintos e com diferentes finalidades busquem com os gestores o dinheiro para implantar seus projetos prioritários, algo que pode gerar conflitos de interesses. A destinação destes 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 (2002, p. 2) coloca que a presença cada vez mais ativa da sociedade civil nas questões de interesse geral torna a divulgação fundamental. As políticas públicas tratam de recursos públicos diretamente ou por intermédio de renúncia fiscal (isenções), ou de regular relações que envolvem interesses públicos. Elas se realizam num campo extremamente contraditório, no qual se entrecruzam interesses e visões de mundo conflitantes e com difícil demarcação de limites entre público e privado. 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 já observado, as questões relativas à gestão estão muito ligadas aos assuntos de ordem institucional e aos recursos humanos. Por este motivo, entende-se 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 e diversas alternativas sugeridas, cada uma a exercer alguma forma de influência sobre as políticas públicas de mobilidade

sustentável. No entanto, a tendência é que estas barreiras/alternativas possuam diferentes graus de importância e pesos distintos dependendo da maneira como 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, o qual será abordado em mais detalhes 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 Condepe-Fidem, desempenhou este papel no passado. A questão dos projetos urbanísticos de grande escala, demandas dos empreendedores imobiliários, está 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. Um demonstrativo disso é que não se discutem 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 TI de Cajueiro, no município de Jaboatão dos Guararapes, com a chegada do BRT, 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, muito menos liderança para coordenar as ações.

Identificam-se os seguintes entraves para a gestão pactuada na Fpic transporte/mobilidade na RM do Recife:

- 1) Político: interesses privados e públicos; vaidades dos gestores; e falta de coordenação e de acordo. Não se sabe quem faz o quê, 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 à Secid.
- 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, 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 os cargos de confiança. O BRT implantado em Curitiba é exemplo de tecnologia brasileira de êxito, hoje funcionando também na cidade de Bogotá.
- 3) Financiamento: atualmente quem financia o sistema é o próprio usuário, uma vez que as meias passagens (estudantes/idosos/especiais) são bancadas pelo sistema. Os estudantes pagam 50% do valor da passagem e os idosos e especiais viajam gratuitamente. Não existe subsídio público. Hoje esta questão está na pauta, com a possibilidade de redução de impostos e outros formatos.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos debates acerca da gestão das Fpics entre outras políticas municipais, a relevância da temática metropolitana é um consenso. Contudo, causa preocupação a reduzida importância analítica dos fatores político-institucionais observada nos estudos sobre a ordenação territorial de municípios – dimensão que abriga a metrópole. Isto significa dizer

que a questão da integração entre os municípios tem sido tratada, preponderantemente, a partir de critérios técnicos, sobretudo, econômicos, nos quais a variável cultura política é simplesmente anunciada como uma dimensão explicativa dos fracassos, não sendo 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 trata da gestão das Fpics entre outras políticas municipais.

No âmbito desse texto, a concepção de território é rapidamente compreendida como um processo que envolve práticas e decisões, além da efetivação 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 dos atores políticos, a metrópole não costuma ser vista como uma unidade que exhibe 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 (o principal exemplo são as Fpics) e as institucionalidades e arranjos políticos construídos localmente parece não ter 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, 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 locativa do setor público e aqueles que entendem que os municípios são a própria manifestação do clientelismo e da ineficiência, vendo no aumento da autonomia local um fator que favorece a ingovernabilidade e impede ações públicas mais coletivas.

Fazendo um balanço das informações levantadas até o momento, observa-se indiscutivelmente a ausência de coordenação e gestão das Fpics na RM do Recife, 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 SGM. 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. Este arranjo foi viabilizado por força do alto grau de especialização e reconhecimento que a agência conseguiu alcançar ao longo dos anos. O SGM saiu fortalecido pela experiência acumulada da Condepe-Fidem e pela certeza de que alguns problemas comuns não poderiam ser tratados isoladamente por um único município da região, nem exclusivamente por uma única setorial estatal.

Como já referido, o período áureo do Conderm foi entre 1994 e 1998. Em 2010 o modelo já apresentava sinais de esgotamento – desde 2008 não se convocava qualquer reunião. As câmaras técnicas eram a instância do sistema gestor com flexibilidade para convocar os atores a participarem das discussões sobre as Fpics, considerando-as de forma integrada. Existe, portanto, um vazio de gestão integrada na RM do Recife que pode ser comprovado pelos seguintes fatores: *i*) reduzida capacitação técnica para a visão integrada – técnicos mais bem preparados poderiam entender melhor qual o papel de cada temática da infraestrutura urbana dentro do ciclo das políticas públicas de âmbito metropolitano; *ii*) as muitas diferenças entre interesses e ideologias são um risco à viabilidade do processo de planejamento metropolitano e da gestão compartilhada; *iii*) a falta de articulação entre as

instituições responsáveis pelas atividades relativas às Fpics superpõe esforços e atribuições; e *iv*) pela inexistência de um padrão de planejamento que inclua o monitoramento e a avaliação da 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 perfil compartilhado. Inexistem estudos sistemáticos sobre experiências metropolitanas participativas, registrando-se, fundamentalmente, o predomínio de trabalhos que preferem abordar estudos de caso.⁶ 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 o tema sofre também com a ausência de uma legislação federal que apresente critérios explícitos para consolidar o pacto de responsabilidade e a alocação de recursos orçamentários entre os municípios integrados. A dinâmica da RM do Recife não foge à regra, já que o processo de integração dos municípios periféricos à mancha urbana vem ocorrendo de forma intensa e pouco planejada. Ao se analisar os grandes investimentos em plantas industriais e as novas urbanizações, verifica-se que a dispersão espacial acontece sem o respaldo de um plano de ordenamento do território. Chama atenção a fragmentação e a descontinuidade territorial entre a expansão urbana em curso e os núcleos urbanos já existentes. Um exemplo disto é a integração espontânea de municípios como Goiana e Vitória de Santo Antão às atividades e ao uso do solo da metrópole, ainda que nenhum dos dois se constitua como municípios da RM do Recife pela legislação estadual.

A gestão compartilhada de algumas funções públicas, em especial a de transporte e as associadas ao saneamento socioambiental, emerge no debate como justificativa à institucionalização das RMs. Contudo, a existência no sistema jurídico brasileiro de alternativas tem fragilizado tal argumento – caso dos consórcios públicos, que às vezes envolvem a articulação entre empresários e municipalidades. O processo de constituição de metrópoles corporativas vem sendo feito de acordo com os interesses das empresas hegemônicas, que estão mais preocupadas com a eliminação das deseconomias urbanas que com a produção de serviços sociais e do bem-estar coletivo. Trata-se de uma metropolização contemporânea, momento mais avançado da urbanização, que tem a marca da dinâmica da economia global, como já havia anunciado Santos (1990). Verificar até que ponto tais alternativas têm 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.

Reconhecer que as RMs devem atender a determinados parâmetros e oferecer serviços compatíveis com a sua escala implica uma maior capacidade da União em disponibilizar recursos para investimentos em infraestrutura social e urbana nestas regiões. Isto significa dizer que os estados e municípios buscam na constituição das RMs uma forma de se

6. Frey (1995) compara as experiências municipais de Curitiba e de Santos, Souza (1997) examina o caso de Salvador, Couto (1996) 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.

qualificarem como elegíveis para receber investimentos federais. O Estatuto da Metrôpole poderia estabelecer a exigência de alguns recursos e instrumentos de modo a tornar universal, para o cidadão metropolitano (hoje, uma abstração), serviços 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 um 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

ASCOM – ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Várias matérias. 2006-2012. Disponível em: <http://www.ufpe.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=27992>. Acesso em: 7 jun. 2012.

ATKINS. **European best practice in the delivery of integrated transport**. Report on stage 3: transferability. London: Commission for Integrated Transport, 2001.

AZAMBUJA, Eloisa Amábile Kurth de. **Proposta de gestão de resíduos sólidos urbanos** – avaliação do caso de Palhoça. 2002. 132 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Florianópolis, 2002.

BAIOCCHI, Gianpaolo. Participation, activism and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory. **Politics & Society**, v. 29, n. 1, p. 43-72, 2001.

BANISTER, David. **Overcoming barriers to implementation**. Draft paper for presentation at the Stella Focus Group 5 on Institutions, Regulations and Markets in Transportation Meeting. Brussels, Apr. 2002.

BARROS, Alexandre Rands. Avaliação e perspectivas: perspectivas e desafios econômicos do Nordeste nos próximos anos. **BNB Conjuntura Econômica**, Fortaleza, ano 4, n. 33, p. 10, 1 abr. 2012. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/etene/etene/docs/ren_vol33_capitulo_1_2_avaliao_perspectivas.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2013.

BNB – BANCO DO NORDESTE. **Cenário macroeconômico 2012**. 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.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

CARVALHO, Helton Moraes de. Criação e provimento dos cargos públicos comissionados e o controle pelo poder judiciário. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 94, nov. 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10721&revista_caderno=4>. Acesso em: ago. 2012.

CBTU – COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS. **Plano Diretor de Transportes Urbanos da Região Metropolitana do Recife**. Jul. 2008.

CFIT – COMMISSION FOR INTEGRATED TRANSPORT. **Integrated transport delivery** – is it working across government departments? London, 2006.

CHAVES, Felipe. Palestra. Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico. SEMINÁRIO DESAFIOS METROPOLITANOS, 3 de out. 2013.

CONDEPE-FIDEM – AGÊNCIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E PESQUISAS DE PERNAMBUCO. **Plano Metr pole Estratégica**. Recife: Condepe/Fidem, 2002.

_____. **Estudos dos impactos dos investimentos na economia pernambucana**. Recife: Condepe/Fidem, 2011a. 74 p. il.

_____. PIB de PE cresce 5,0% no segundo trimestre de 2011 e acumula 5,7% no semestre. 6 set. 2011b. Disponível em: <http://www2.condepefidem.pe.gov.br/web/condepe-fidem/exibir_noticia?groupId=19941&articleId=486175&templateId=82535>. Acesso em: 7 set. 2011.

COUTO, Cláudio; ABRUCIO, Fernando. A força e a fraqueza da Câmara Municipal. *In: Retratos de São Paulo*: contribui es para a elabora o do programa de governo do PT para a Prefeitura de São Paulo. São Paulo: Partido dos Trabalhadores; Diretório Municipal de São Paulo, 1996.

DELGADO, Paulo; MOURA, Rosa. **Tipologia dos deslocamentos pendulares para trabalho e/ou estudo** – Brasil 2010. Curitiba: Iparde, 2013. Preliminar.

FERNANDES, Ant nio. Agenda de gestão das capitais na década de 90: os casos de Recife e Salvador. **Perspectivas**: Revista de Ciências Sociais, Araraquara, v. 27, p. 83-107, 2005. Impresso.

FREDERICKSON, H. George. The repositioning of American public administration. **Political Science and Politics**, v. 32, n. 4, p. 701-711, 1999.

FREY, Klaus. Crise do Estado e gestão municipal: a política ambiental em Santos e Curitiba. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 13, n. 17/18, p. 165-191, 1995.

HATZOPOULOU, Marianne; MILLER, Eric J. Institutional integration for sustainable transportation policy in Canada. **Transport Policy**, v. 15, n. 3, p. 149-162, 2008. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0967070X07001102>>. Acesso em: jul. 2011.

HIRST, Paul. Democracy and governance. *In: PIERRE, Jon (Ed.). Debating governance: authority, steering, and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 13-35.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/english/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf>.

KEEGAN, V.; KETTLE, M. (Ed.). **The new Europe**. London: Fourth Estate, 1993.

KERNAGHAN, Kenneth; MARSON, Brian; BORINS, Sandford F. **The new public organization**. Toronto: Institute of Public Administration of Canada, 2000.

KOOIMAN, Jan. (Ed.). **Modern governance**. London: Sage, 1993.

MEIRA, Leonardo Herszon. **Políticas públicas de mobilidade sustentável no Brasil**: barreiras e desafios. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013. xvi, 253 p. il., gráf., tabs.

MOFFITT, Robert A.; VER PLOEG, Michele (Ed.). **Evaluating welfare reform**: a framework and review of current work. Washington: National Academy Press, 1999.

NYE, Joseph S.; DONAHUE, John D. **Governance in a globalizing world**. Washington: Brookings Institution Press, 2000.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo a política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educa o e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, 2011. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a05.pdf>>. Acesso em: out. 2012.

O'TOOLE, Laurence J. Intergovernmental relations in implementation. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Ed.). **Handbook of public administration**. London: Sage, 2003.

PERNAMBUCO. **Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos – PMRS**. Recife: Secid, maio 2011a. 94 p.

_____. Secretaria das Cidades. Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo (Secopa). **Matriz de responsabilidade**. 2011b. Disponível em: <<http://www.secopa.pe.gov.br/pt/transparencia>>. Acesso em: 4 jun. 2013.

_____. Agência Estadual de Meio Ambiente. Decreto nº 21.229, de 28 de dezembro de 1998. Declara como Área de Proteção Ambiental (APA) a região situada nos municípios de Sirinhaém e Rio Formoso, e dá outras providências. Recife, 1998.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. Governance without government? Rethinking public administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 8, n. 2, p. 227-243, 1998.

PIERRE, Jon. **Debating governance: authority, steering, and democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do desenvolvimento humano municipal, 2013**. Brasília: Pnud; Ipea; FJP, 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-brasileiro-atlas-2013.pdf>>.

SANTOS, Milton. **Metrópole corporativa fragmentada: o caso da São Paulo**. São Paulo: Nobel; Secretaria de Estado da Cultura, 1990. 116 p. il.

SORENSEN, Georg. **The transformation of the State: beyond the myth of retreat**. London: Palgrave Macmillan, 2004.

SOUZA, Celina. Federalismo, descentralização e reforma constitucional em contextos de desenvolvimento regional desigual. **The Advance-Progress**, Salvador, v. 4, n. 9, p. 127-148, 1997.

SUAPE – COMPLEXO INDUSTRIAL PORTUÁRIO GOVERNADOR ERALDO GUEIROS. **O que é Suape?** Disponível em: <<http://www.suape.pe.gov.br/institucional/institucional.php>>. Acesso em: 29 ago. 2012.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. AATR, 2002.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AD DIPER – AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE PERNAMBUCO S.A. **Funcionários da AD Diper recebem informações sobre Suape Global**. 12 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.addiper.pe.gov.br/site/noticiaDetalhe.php?idNoticia=408>>. Acesso em: 14 jul. 2012.

COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (Org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. 336 p., mapas, gráfs., tabs. (Projeto Governança Metropolitana no Brasil, v. 1).

LIMA, Danuza Gusmão Gomes de Andrade. **A experiência da gestão integrada de resíduos sólidos urbanos (Girsu) no âmbito municipal do estado de Pernambuco**. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal de Pernambuco, 2008. 171 p., il., fig., tab.

LÖWI, T. American business, public policy case studies, and political theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

_____. The state in politics: the relation between policy and administration. *In*: NOLL, Roger G. (Ed.). **Regulatory policy and the social sciences**. Berkeley: University of California Press, 1985. p. 67-105.

LUBAMBO, Catia Wanderley; COÊLHO, Denilson Bandeira. **Atores sociais e estratégias de participação no Programa Governo nos Municípios**. Petrópolis: Vozes, 2005.

MORAIS, Maria da Piedade; COSTA, Marco Aurélio (Coord.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. v. 2. Livro 6.

NEVES, Geraldo; CRUZ, Jório. **Modelos de governança metropolitana**. Recife: Nossa Livraria, 2010. v. 300. 238 p.

PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; SCHWANEN, Tim. **Tempo de deslocamento casa-trabalho no Brasil (1992-2009)**: diferenças entre regiões metropolitanas, níveis de renda e sexo. Brasília: Ipea, fev. 2013. (Texto para Discussão, n. 1813).

REYNALDO, Amélia *et al.* (Org.). **Metrópole estratégica**: região metropolitana do Recife. Recife: Condepe/Fidem, 2005. 340 p.

APÊNDICE A

QUADRO A.1

Resumo da Entrevista de Maurício Andrade – Superintendente da Superintendência de Projetos e Obras (Progest)

Plataforma Ipea de Pesquisa em Rede

Projeto: Governança Metropolitana no Brasil

Região metropolitana (RM) do Recife

Entrevista Subcomponente 1.2

Setor Público: Público	Janeiro de 2012
Órgão: Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	
Nome: Maurício Andrade	
Cargo: Superintendente da Progest	
Data: 09 de agosto de 2013	Local: Recife

<i>Arranjo da gestão metropolitana na Função Pública de Interesse Comum (Fpic) mobilidade</i>
Hoje o arranjo metropolitano está muito fragilizado por não existir uma instância de coordenação da ação no território. A Fidem, hoje 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 nele se fez a última pesquisa <i>Origem-destino</i> (OD) e a matriz de origem-destino na RM do Recife. O PDTU de 2008 (CBTU, 2008) utilizou a 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. A partir de 2007, com a nova dinâmica metropolitana, as questões de mobilidade na RM do Recife 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 com os diferentes setores e os municípios metropolitanos.
<i>Transporte/Mobilidade: Fpic</i>
O debate da prioridade da mobilidade ganhou força nos últimos anos. Todavia, a questão não está sendo efetivamente conduzida com a eficiência e coordenação necessárias. 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, tem-se a falta de coordenação na definição do conjunto de interseções que está em estudo no entorno do Terminal de Integração de Cajueiro: chegada do Bus Rapid Transit (BRT), implantação do Trem para cabo (VLT) 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 RMs. 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 o problema, mas não querem o ônus da crítica. A questão é do conhecimento das pessoas, porém não há convergência política e técnica e muito menos liderança para coordenar as ações.
<i>Leis e regulamentos</i>
Existem os regulamentos por instituições do Departamento de Estradas de Rodagem (DER) e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (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, cujo caráter é de avenida metropolitana.
<i>Consórcio Grande Recife</i>
As instituições não trabalham com a lógica de rede de mobilidade e a interação com as redes municipais é praticamente inexistente, uma vez que o Consórcio Grande Recife só tem a formalização definida com os municípios do Recife e de 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 integração fácil, pois o setor tem prioridades e metas financeiras que não se ajustam, além de não apresentar uma definição política de decisão.
O estado é sócio majoritário do Grande Recife, que está vinculado institucionalmente à Secretaria Estadual das Cidades (Secid). Esta secretaria está conduzindo a maioria das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) mobilidade.

(Continua)

(Continuação)

<i>Entraves da gestão pactuada</i>
1) Político: interesses privados e públicos, vaidades dos gestores e falta de coordenação e de acordo. Não se sabe quem faz o quê, onde, de que forma e com que complementaridade. Existe um sobreposição 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 Secid.
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.
3) Financiamento: atualmente quem financia o sistema é o próprio usuário, uma vez que 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.
<i>Orçamento e financiamento</i>
A política de tarifas de transporte tem necessidade de ampla discussão. Os movimentos sociais estão cada vez mais atuantes e a temática é priorizada em todas as RMs.
O tema envolve algumas questões principais: o valor justo da tarifa; as razões do alto preço das passagens; por quem o subsídio deve ser pago; e como deve funcionar a câmara de compensação.
<i>Investimento do PAC</i>
Grandes somas de recursos do PAC estão sendo aplicadas nas obras de mobilidade preparatórias para a Copa do Mundo 2014.
<i>Acompanhamento do Sistema</i>
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 (TCE) faz o controle das contas e custos das obras.
<i>Indicação de atores-chave/entrevistas</i>
Regilma Souza – Coordenadora do PDTU
Leonardo Meira

QUADRO A.2

Resumo da Entrevista de Nelson Calazans – Relações Institucionais e Comunicação da Foz do Brasil (Grupo Odebrecht)

Plataforma Ipea de Pesquisa em Rede

Projeto: Governança metropolitana no Brasil

RM do Recife

Entrevista subcomponente 1.2

Setor público: Privado	Fevereiro de 2002
Empresa: Foz do Brasil (Grupo Odebrecht)	
Nome: Nelson Calazans	
Cargo: Relações Institucionais e Comunicação	
Data: 15 de agosto de 2013	Local: Recife

<i>A oportunidade da PPP do saneamento</i>
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 catorze municípios que compõem a RM do Recife, além do município de Goiana. O plano de ação de cem dias do programa planeja 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 Companhia Pernambucana de Saneamento (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 doze anos, o índice de cobertura previsto será de 90% da área urbana da RM do Recife e Goiana, sendo 100% dos esgotos tratados nas cidades beneficiadas. Define-se área urbana as regiões cujo sistema de abastecimento e rede de água potável já é operacionalizado pela Compesa. Os investimentos públicos e privados serão de R\$ 4,5 bilhões, sendo R\$ 1 bilhão do público e R\$ 3,5 bilhões do privado. As ações do Programa Cidade Saneada irão beneficiar 3,7 milhões de pessoas nos quinze municípios contemplados. O contrato de concessão administrativa com o consórcio Foz do Brasil - Lidermac tem vigência de 35 anos.

(Continua)

(Continuação)

<i>Arranjo da gestão metropolitana na Fpic saneamento</i>
<p>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 (SRHE). É uma organização dotada de personalidade jurídica de direito privado, tendo o Estado como seu maior acionista. Na implantação das obras, as prefeituras devem ser informadas das ações realizadas no município, embora possuam pouco poder para definir as prioridades em seu território.</p> <p>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 Arpe.</p>
<i>Prioridades para escolha das ações de saneamento</i>
<p>O cronograma de atuação está baseado nos termos da concessão. A meta para os primeiros três anos será a recuperação do sistema existente e a colocação deste em funcionamento. Os locais em que a Foz vai atuar nesses cem dias foi baseado no levantamento da Compesa. Após este período, iniciou-se a ampliação do sistema nos municípios do Recife, Olinda, Moreno, Cabo de Santo Agostinho, Jaboatão dos Guararapes, Paulista e Abreu e Lima.</p> <p>A prioridade é tirar o esgoto da rua. O foco da ação é o tratamento de toda a bacia hidrográfica.</p>
<i>Instrumentos de Acompanhamento da PPP</i>
<p>O instrumento utilizado na formalização da PPP define as metas e indicadores de eficiência do programa, os quais serão acompanhados e monitorados pelo TCE e pela Arpe, que estabelece e regula as tarifas mediante composição de preços.</p>
<i>Capacitação das Equipes</i>
<p>As equipes são formadas principalmente por técnicos da região. São convocados para os estudos e detalhamento dos projetos consultores nacionais e internacionais. Inclui consultores da UFPE. Com o apoio dos consultores, a Foz faz a capacitação dos técnicos para a implantação do sistema.</p> <p>A Compesa tem fornecido a base de dados disponível, o mapeamento e o sistema de controle para a implantação das obras. A capacidade técnica da Compesa tem sido fundamental para o bom resultado dos trabalhos.</p>
<i>Orçamento e Financiamento</i>
<p>Os recursos do programa são do governo federal – Orçamento geral da União (OGU) e da iniciativa privada, por meio de recursos próprios e da captação de recursos nos bancos nacionais e internacionais. Estes recursos são pagos pela iniciativa privada.</p>

APÊNDICE B

QUADRO B.1

Resumo da tese de Doutorado *Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável No Brasil: Barreiras e Desafios*

Documento	Tese de doutorado
Título: Políticas públicas de mobilidade sustentável no Brasil: barreiras e desafios	
Autor: Leonardo Herszon Meira	
Orientação: Prof.ª doutora Maria Leonor Alves Maia	
Data: janeiro 2013	Local: UFPE
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 quarenta 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 desconfortos gerados 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 ajudar a comprometer a qualidade de vida da população urbana. O planejamento e a implantação de políticas que promovam formas 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 à principal questão desta tese: identificar 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 da dificuldade. Como estudo empírico, elaborou-se um questionário, o qual foi aplicado a três grupos de atores ligados à área de transportes na cidade do Recife (local escolhido para o estudo de caso): <i>i</i>) grupo técnico; <i>ii</i>) grupo de usuários; e <i>iii</i>) 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 ideias. 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 sustentável.</p>
Introdução
<p>1) Atualmente o Brasil é um país eminentemente urbano. Pode-se constatar que 70% dos cidadãos moram em apenas 10% do território, sendo que 55% das pessoas vivem em apenas 455 municípios (em um universo de 5.565). Habitam, nas RMs, 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 reúnem 43,3% da população (IBGE, 2010).</p> <p>3) Corroborando 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 (2013, p. 1) colocam que, nas cidades brasileiras, o crescimento da frota de automóveis tem sido mais dinâmico 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, 2010), em 2010 foi recenseada em 190.732.694 (IBGE, 2010), 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, por meio 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 na Europa, principalmente a partir de 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 (MTCidades)
<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, MTCidades argumenta que: Não é só uma mudança de nome, mas uma reformulação de conteúdo: a mobilidade urbana é atributo das cidades e relaciona-se ao deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano, utilizando para isto veículos, vias e toda a infraestrutura urbana. Trata-se de um conceito bem mais abrangente que a forma antiga de tratar os elementos atuantes na circulação, em geral tomados de forma fragmentada ou estanque, e muito regido pela ótica da administração da 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 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).</p>

(Continua)

(Continuação)
<i>Atividade relativa à Fpic</i>
<p>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 vinte 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: identificar as barreiras e desafios mais importantes que se opõem à implantação de políticas públicas de mobilidade sustentável no Brasil. Para tentar responder a 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.</p>
<i>Objetivo da tese</i>
<p>O objetivo geral da tese é estudar as principais barreiras e desafios geralmente enfrentados para a implantação de políticas públicas na área de mobilidade sustentável no Brasil.</p> <p>Para atingir o objetivo geral, as seguintes ações são colocadas como objetivos específicos.</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 a fim de mudar o olhar antigo de que a provisão de infraestrutura é suficiente para atender à demanda por deslocamento das pessoas.
<i>Governança</i>
<p>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) retomam uma série de autores. O primeiro deles argumenta que a confiança dos cidadãos no regime democrático 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 (2002) sustenta que a confiança significa uma força da relação da sociedade com as estruturas democráticas, e, assim sendo, pode ser empiricamente verificada, uma vez que haverá um capital de governança dos cidadãos com relação ao Estado. A existência deste capital facilita a aceitação das decisões das elites no poder, uma vez que 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 dizer, 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 ao nível de PIB <i>per capita</i>. 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.</p> <p>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. Refere-se particularmente aos 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 diferenças na qualidade do governo e nos níveis de desenvolvimento econômico (Putnam, 2002). Relações verticais, assimétricas e hierárquicas dariam lugar à instauração de práticas autoritárias e de relações sociais predatórias, 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.</p> <p>Então o conceito de governança revela um aspecto fundamental do estudo das políticas públicas: 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.</p>
<i>Políticas públicas com foco na mobilidade sustentável</i>
<p>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 (Vasconcelos, 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 às necessidades, ou seja, as condições para alcançar o destino desejado e não simplesmente a facilidade de cruzar espaços. Mais 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. 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).</p>
<i>RMs</i>
<p>Analisando esta questão, Souza (2003) argumenta que, nos anos 1960 e 1970, os debates sobre temas relacionados à 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 RM, tanto do ponto de vista político, social e econômico, como instrumental e de gestão, isto é, institucional, administrativo e financeiro.</p> <p>Com o tempo, a ideia das RMs começava a ganhar força, mas faltava um marco legal para dar sustentação jurídica aos planos. A regulação federal só veio com a Constituição Federal (CF) de 1967 e com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Logo após a promulgação da constituição, iniciou-se o debate para a definição dos critérios das delimitações e da organização administrativa das RMs. Devido a disputas políticas, a regulação só ocorreu em 1973, com a promulgação da Lei Federal Complementar nº 14, sendo institucionalizadas as RMs 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 RMs no Brasil, já existiam experiências embrionárias de administrações metropolitanas, que se desenvolviam com relativo sucesso.</p> <p>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 RM (Germ), órgão técnico montado pelo Conselho Metropolitano de Municípios por volta de 1970, experiência que gerou inclusive um Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM). Em Belém, a prefeitura, em convênio com o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfau) fundou uma sociedade de economia mista com fins de gerir tecnicamente o sistema metropolitano de planejamento.</p> <p>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 que eles atuassem 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).</p>

(Continua)

(Continuação)

<p><i>Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (Geipot)</i></p> <p>Em 11 de outubro de 1965, o Geipot foi criado pelo Decreto nº 57.003. 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 (MT). 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, s.d.). 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 de 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 interações ferroviárias, rodoviárias, portuárias, marítimas e fluviais, sem distinções entre as modalidades (Lima Neto <i>et al.</i>, 2001 <i>apud</i> Teixeira, 2009, p. 51). Até seu desmanche (no governo do presidente Fernando Collor). Ministério dos Transportes (MT), 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.</p>
<p><i>EBTU</i></p> <p>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 EBTU (EBTU, 1981 <i>apud</i> Vasconcellos e Mendonça, 2010, p. 78).</p>
<p><i>Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (Emtu)</i></p> <p>Conforme visto anteriormente, as primeiras nove RMs 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 RMs e geriam os serviços de interesse metropolitano nesses territórios.</p>
<p><i>RM do Recife</i></p> <p>A Emtu 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 por meio de convênio. Jaboatão dos Guararapes delegou parcialmente suas linhas e as demais cidades continuaram a gerenciar seus sistemas municipais por meio das prefeituras. Mesmo assim, é importante ressaltar que as linhas municipais do Recife e as linhas intermunicipais da RM são responsáveis por mais de 85% das viagens diárias (segundo o Anexo I da Lei Estadual nº. 13.235, de 24 de maio de 2007). Mesmo sendo considerada uma empresa com uma experiência vitoriosa, com o passar do tempo percebeu-se que as reclamações em relação à qualidade do serviço de transporte público prestado na RM eram constantes, possivelmente nos mesmos níveis encontrados nas outras cidades brasileiras que não dispunham do arranjo metropolitano. Esta constatação expôs a necessária evolução na forma de gerenciar a rede de transportes da RM do Recife. Buscando essa melhoria, a Emtu 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, todavia com uma abordagem diferente da Emtu. A proposta é que o GRCT possa fazer a gestão do sistema de maneira conjunta entre o estado e os municípios por meio de uma empresa multifederativa. Ou seja, todos os entes (o Estado de Pernambuco e as catorze prefeituras da RM do Recife) serão sócios da nova empresa, dividindo lucros, prejuízos e responsabilidades. A ideia 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, porém, mesmo sendo muito rica, não será abordada neste trabalho. Para maiores informações sobre o Grande Recife Consórcio de Transporte, ver Best (2011), Meira, Brasileiro e Lima Neto (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 não é a única tentativa de consolidar uma instituição de caráter metropolitano em Pernambuco. Outro exemplo é a Fundação de Desenvolvimento da RM do Recife (Fidem), cujos estudos e atuação se dedicam a vários setores da economia, inclusive à área de mobilidade. Por esta razão, o trabalho da Fidem será abordado na próxima seção.</p>
<p><i>Agência Condepe-Fidem</i></p> <p>O arranjo institucional funciona da mesma maneira até os dias atuais. O Conderm é apoiado nas suas deliberações por câmaras técnicas setoriais – quatro atualmente, compostas paritariamente por doze 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 (SGM). 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 Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana (Conderm). Atualmente as câmaras metropolitanas existentes são: Transportes; Saneamento e Meio Ambiente; Defesa Social; e Desenvolvimento Social. Compete às câmaras técnicas setoriais (Fidem, 2012) as funções descritas a seguir. Elaborar e encaminhar, por meio 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; e desenvolver outras atividades pertinentes às suas finalidades de apoio técnico-institucional ao Conderm.</p>

(Continua)

(Continuação)

O Observatório das Metrópoles (2006, p. 92) ainda analisa que o período de 1996-1998 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, da 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 RM do Recife, respaldadas nas câmaras temáticas setoriais (CTS). No atual formato institucional, a RM do Recife é gerida pelo Conderm, que possui como secretaria executiva a 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 por meio 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 e 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 CTS. Muitas vezes os interesses dos diferentes municípios participantes podem ser antagônicos, o que pode de alguma forma atrapalhar o processo de construção de uma política pública de mobilidade para a RM (ou de qualquer outra área técnica). O fato inegável é que a experiência da Fidem como órgão de planejamento metropolitano já possui mais de 35 anos, sendo considerada referência nacional em sua área de atuação.

Outra barreira que pode ser apontada é que nem todos os estados brasileiros, até os dias atuais, conseguiram ter sucesso no que tange às questões metropolitanas. Os muitos interesses e as ideologias podem levar à 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. Além disso, fatores nacionais e internacionais como a crise mundial na década de 1980 e o processo de redemocratização do Brasil representaram dificuldades para o planejamento de políticas públicas de mobilidade na década de 1990. A próxima seção buscará estudar esta crise de planejamento, que, em meados dos anos 2000, demandou a retomada de vários processos de planejamento nacional, culminando com a aprovação, já em 2012, de uma lei federal que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU).

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 CF de 1988, além de trazer 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” presente 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: *i*) promover a gestão democrática das cidades; *ii*) oferecer mecanismos para a regularização fundiária; *iii*) combater a especulação imobiliária; e *iv*) assegurar a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos núcleos urbanos.

Portanto, para atender os novos desafios do planejamento urbano e consolidar a retomada das políticas públicas urbanas no Brasil, foram criadas, na estrutura do MCidades, várias secretarias setorializadas. Entre elas estão a Secretaria Nacional de Habitação (SNH), a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) e a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (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 3 de janeiro de 2012, foi sancionada a Lei Federal nº 12.587, que estabelece as diretrizes da PNMU depois de dezessete anos tramitando no Congresso Nacional. Esta legislação foi fundamentada nos artigos 21, inciso XX e 182 da CF de 1988.

O Ipea (2012) defende que a sua aprovação consiste 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, devido a uma série de fatores, entre os quais, podem-se citar: baixa prioridade dada e inadequação da oferta do transporte coletivo; externalidades negativas causadas pelo uso intensivo dos automóveis (congestionamento e poluição do ar); carência de investimentos públicos e fontes de financiamento ao setor; fragilidade da gestão pública nos municípios; e 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 (PNMUS) formulados pelo MCidades 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; complementaridade e diversidade entre meios e serviços (intermodalidade); mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e bens; incentivo ao desenvolvimento tecnológico e ao uso de energias renováveis e não poluentes; e priorização de projetos de transporte coletivo estruturadores do território, entre outros.

A principal diferença é que, a partir de 2012, tais princípios e diretrizes passaram 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 competência 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 em dois aspectos, a seguir descritos.

- 1) Fornecer 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.
- 2) Abrir a possibilidade para que eventuais ações e investimentos das prefeituras possam ser contestados, caso venham a contrariar as diretrizes fixadas na lei (*op. cit.*).

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 vivida atualmente, muito diferente daquela. Mesmo assim, passos importantes estão sendo dados para vencer esses obstáculos. Ainda são evidentes as diferenças entre a teoria, expressa por meio de 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, sendo alguns bem avaliados pela sociedade e outros, nem tanto. Para que as ações logrem êxito, é primordial enfrentar as eventuais barreiras identificadas durante o processo – 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 identifica como entrave para o ciclo das políticas públicas de mobilidade sustentável e quais as alternativas adequadas para enfrentá-lo.

(Continua)

(Continuação)

<p><i>Barreiras e alternativas à implantação de políticas públicas de transporte sustentável</i></p> <p>Conforme visto no capítulo 2, ao se estudar a literatura especializada sobre o tema, é possível identificar várias barreiras nos setores em que as políticas de mobilidade atuam, sobretudo relativas aos seguintes aspectos: <i>i</i>) técnicos; <i>ii</i>) legais; <i>iii</i>) financeiros; <i>iv</i>) político-institucionais; e <i>v</i>) de gestão. Essas barreiras acabam aparecendo em relatos de diferentes países, com realidades e especificidades bem distintas. Esse caráter de generalidade permite inferir que o mesmo quadro de dificuldades pode ser encontrado 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 e constataram que as barreiras de implantação de políticas públicas de mobilidade sustentável podem ser classificadas de acordo com a seguinte tipologia, descrita adiante.</p> <p>Barreiras organizacionais – relativas às competências de organizações cuja missão é oferecer soluções sustentáveis de mobilidade. Incluem questões culturais (de comunicação e de trabalho em equipe) e de níveis de financiamento (capital e receitas) disponíveis para atingir os objetivos corporativos relacionados à sustentabilidade.</p> <p>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.</p> <p>Barreiras externas: abrangem restrições sociais, econômicas, legais, políticas e ecológicas na implantação de soluções locais. Os parâmetros nesta categoria incluem o processo de tomada de decisões políticas em nível local, incluindo prioridades empresariais, planejamento regional e mudanças de comportamento por parte das comunidades alvo das políticas públicas.</p> <p>Analisando a classificação proposta por Hull e Tricker (2006, p. 49) também é possível 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, as principais barreiras à adoção de uma política pública de mobilidade sustentável serão separadas em cinco aspectos: técnicos; legais; financeiros; políticos; e de gestão.</p> <p>Essas cinco temáticas podem – juntas ou separadamente – constituir-se como 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 para o debate ao tentar aferir (para a situação atual das políticas públicas de mobilidade sustentável da RM 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 RM do Recife. De forma a complementar a abordagem, serão aferidas também algumas alternativas que a literatura considera ter potencial para combater os problemas do setor, contribuindo, assim, para 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 esta tese são as seguintes: <i>i</i>) mudança na legislação; adoção de um padrão de planejamento; capacitação dos técnicos; vinculação de recursos; melhoria do processo de tomada de decisão; e financiamento de projetos de mobilidade sustentável.</p> <p>Esta aferição dos entraves e das alternativas será realizada por meio de um questionário, cujo conteúdo será detalhado no próximo capítulo. Depois de ouvir, o objetivo é analisar a opinião dos diversos atores que direta ou indiretamente intervêm no ciclo de políticas públicas de mobilidade sustentável da RM do Recife.</p>
<p><i>Aspectos de gestão</i></p> <p>O quinto aspecto abordado neste trabalho diz respeito à gestão. Neste quesito a principal barreira que pode ser apontada no Brasil parece ser a 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, 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, as quais, como já 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.</p> <p>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 um entrave. Ele atribui isto às “diferenças de culturas entre os departamentos” e à “distribuição dos poderes legais”. As vezes, os responsáveis pela decisão podem não estar comprometidos o suficiente para introduzir medidas de uma forma abrangente. O autor 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, sendo que essas autoridades teriam poderes sobre o planejamento de transporte estratégico (CFIT, 2006). No estudo realizado por Atkins (2001) em <i>European best practices in the delivery of integrated transport</i>, a presença de autoridades locais fazendo a ligação entre a formulação de políticas nacionais e a implantação de transporte local é vista como um elemento crucial para o sucesso, desde que estas autoridades tenham os seus próprios orçamentos (Hatzopoulou e Miller, 2008, p. 2).</p> <p>A própria situação relatada anteriormente, alertando sobre a falta de consenso observada em algumas RMs brasileiras sobre a gestão do sistema de transporte público, é um exemplo desta barreira. São comuns os casos em que há superposição dos sistemas de transporte coletivo municipal e metropolitano, o que causa a oneração das tarifas. 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. Este é um problema que teoricamente teria uma resolução menos complicada, visto que dependeria apenas do entendimento entre entidades públicas. Ressalte-se que em uma democracia acaba sendo relativamente comum que diferentes esferas do governo pertençam a uma mesma corrente de pensamento político-partidária, o que corroboraria para um entendimento mais fácil. Todavia, ao analisarmos a maioria das RMs brasileiras, esta situação não é verificada.</p> <p>Um dos aspectos mais graves é que a falta de articulação aliada à carência de avaliação das ações pode aparecer em qualquer programa que busque promover a mobilidade sustentável. Por outro lado, pode-se apontar no Brasil experiências que conseguiram obter êxito suplantando esta questão. Por exemplo, o Sistema Único de Saúde (SUS) é uma referência neste quesito. Também deve ser levada em conta a importância de se medir o 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.</p> <p>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, por meio 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, aparecendo uma melhor oportunidade profissional em outro órgão público (ou em empresas privadas), ou em caso de perda de força política da pessoa responsável pela indicação, o servidor acaba se desligando do cargo. Esta situação pode prejudicar o bom andamento de uma política pública.</p> <p>Carvalho (2011) argumenta que o provimento de cargos públicos sempre foi uma das formas utilizadas pelos administradores para o favorecimento de amigos e familiares. Na verdade, esta prática sempre foi usada como “moeda” para obtenção de favores, ficando os interesses públicos relegados a segundo plano, haja vista que as pessoas que ocupam os cargos nestas condições não são selecionadas pelo mérito, o que compromete a qualidade dos serviços a serem prestados à sociedade.</p>

(Continua)

(Continuação)

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 se tinha realizado concurso público para o preenchimento de seus cargos. Praticamente todos os seus empregados são indicados politicamente, exceto alguns poucos vigilantes e guardas municipais que estão sendo aproveitados no órgão. Muitos destes servidores não possuíam qualquer 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 2001, ou seja, todos estes anos não foram usados para consolidar um quadro técnico no órgão. No tocante às alternativas para combater os problemas de gestão relativos 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 à falta de harmonia entre as instituições, pelo conflito de competências e muitas vezes pela ausência de instruções mais claras sobre qual seria precisamente a atribuição de cada uma, aperfeiçoar os mecanismos legais pode ser uma ação importante para vencer esses obstáculos.

Neste sentido, as políticas públicas devem, sempre que possível, caracterizar-se como políticas de Estado e não como políticas de governo. Oliveira (2011, p. 7) considera que políticas de governo são aquelas em que o executivo decide num processo elementar de formulação e implantação de determinadas medidas e programas, visando responder às 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 instâncias 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 monitorar e avaliar uma política pública, alternativa já indicada para outros setores, 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 trata-se 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 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 os eventuais conflitos e reduzir as 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, podem emergir grupos políticos mais organizados, 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 (2002, p. 2) coloca que a presença cada vez mais ativa da sociedade civil nas questões de interesse geral, torna a sua divulgação fundamental. As políticas públicas tratam de recursos públicos diretamente ou por meio de renúncia fiscal (isenções), e tratam da regulação das relações que envolvem interesses públicos. Elas se realizam num campo extremamente contraditório no qual não só se entrecruzam interesses e visões de mundo conflitantes mas também 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 de recursos humanos. Por este motivo, entende-se que alocar recursos em projetos que priorizem as formas mais sustentáveis de locomoção não é uma alternativa muito eficaz para combater os eventuais problemas.

Finalmente, ressalta-se que foram várias barreiras abordadas, diversas alternativas sugeridas, com cada uma delas exercendo 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 como são analisadas. De forma a atingir os objetivos propostos e tentar aferir o grau de importância de cada obstáculo e de cada alternativa, foi aplicado um questionário cuja a abordagem será detalhada no capítulo a seguir.

Considerações finais

O grande processo migratório vivenciado pelo Brasil principalmente ao longo dos últimos quarenta anos transferiu milhões de pessoas das áreas rurais para as aglomerações urbanas. Em várias cidades brasileiras esta ocupação foi feita desordenadamente, e sem que as infraestruturas técnicas acompanhassem a expansão urbana na mesma velocidade, gerando espariamento e *deficit* 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 os principais aspectos negativos externos encontrados, 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 para o aumento da poluição, dos acidentes e das perdas econômicas derivadas dos congestionamentos. Daí emerge a necessidade da adoção de políticas públicas como 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, por meio da harmonização dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para realizá-las. 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 por meio 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 no RM do Recife: *i*) grupo de técnicos; *ii*) grupo de usuários; e *iii*) grupo de políticos. O questionário foi aplicado a 25 pessoas de cada grupo e tinha o objetivo de obter as opiniões sobre as falhas geralmente encontradas nas políticas públicas de mobilidade sustentável no Brasil e de coletar também as alternativas propostas por elas para combatê-las.

Segundo a média das opiniões dos grupos entrevistados, dois critérios se destacaram como maiores contribuintes para os problemas 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 outras alternativas também tiveram média de respostas que podem ser consideradas representativas (com as cinco alternativas restantes variando de 12,57% a 18,47%).

(Continua)

(Continuação)

Então, sobre o reconhecimento por parte dos grupos entrevistados de que os aspectos políticos são a maior barreira às políticas públicas de mobilidade sustentável, é possível afirmar que esta situação pode advir de algumas contradições existentes no Brasil. Para exemplificar, cita-se o fato de o país vir adotando uma política de redução do imposto sobre produtos industrializados (IPI) para a compra de automóveis novos, um incentivo que favorece o aumento da frota e das deseconomias em detrimento das 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).

A 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 a 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 (2002, p. 5): as políticas públicas são um processo dinâmico, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses. Elas compreendem 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 a sua participação. É preciso entender a composição de classe, os mecanismos próprios de decisão dos diversos aparelhos, seus conflitos e as alianças internas da estrutura de poder, que não é monolítica ou impermeável às pressões sociais, muito pelo contrário: nela estão refletidos de alguma maneira 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 responsáveis pelas decisões é sempre limitada por problemas como: informação incompleta ou imperfeita; tempo para a tomada de decisão; e pelos interesses dos próprios responsáveis. 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 das políticas: *i)* os objetivos; *ii)* o modelo causal; *iii)* as ferramentas; *iv)*, as metas; e *v)* a implantação. 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 e na demarcação do papel dos atores interessados no processo. Só depois dessas considerações, enfim ocorre a tomada de decisão.

Ainda no tocante às formas de proporcionar maior participação da sociedade nas decisões, Souza (2006, p. 10) lembra que à pergunta sobre como os governos definem suas agendas, são fornecidas três tipos de respostas. A primeira enfatiza os problemas – os quais só entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo a respeito. A segunda resposta aborda a política propriamente dita – refere-se à construção da 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 destaca os participantes visíveis – políticos, mídia, partidos ou grupos de pressão – e os invisíveis – acadêmicos e burocracia.

Então, para definir o escopo de uma política pública, pelo menos quatro itens devem ser considerados: *i)* objetivos; *ii)* medidas; *iii)* metas; e *iv)* recursos. O que se percebe é que os aspectos políticos e de gestão (principais entraves para uma política de mobilidade sustentável) estão intimamente ligados a todos estes itens. Outro ponto importante a se ressaltar é que o processo de tomada de decisão deve passar transversalmente por todos esses itens – esta foi considerada a alternativa mais importante para combater os problemas relacionados ao assunto. Neste processo, ressalta-se ainda que, para o caso das políticas públicas de mobilidade sustentável no Brasil, deve-se destacar 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 se dedica à melhoria da qualidade de vida e que é contraditória aos princípios de uma 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 as mudanças no comportamento político no processo de tomada de decisão e as diversas 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 parece ser suficiente para mudar o comportamento político e melhorar o processo de decisão. Para melhorar a visão sobre a mobilidade sustentável e apontar medidas que superem as barreiras que ainda existem, outros aspectos 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 destas questões e da percepção mostrada nos questionários de que elas possuem grau de importância no ciclo das políticas públicas, pode-se indagar quais as condições básicas para harmonizá-las e quais as demandas para alinhá-las às 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 mediante acordos entre os entes federativos (municípios, estado e entidades metropolitanas). Outro aspecto 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 e destacam a importância da liderança técnica/política e do forte envolvimento dos atores locais na concepção e implantação de um projeto técnico, além da adoção de instrumentos institucionais e técnicos que estejam em permanente evolução. Uma das medidas apontadas para superar os problemas relacionados às políticas públicas de mobilidade sustentável é a questão do financiamento. É importante lembrar que, nos questionários aplicados, os aspectos financeiros – balizadores do provimento de uma política pública e um dos problemas pesquisados – ficaram em terceiro lugar na média das respostas dos grupos, com média 15,01%. Já a opção vinculação de recursos, que também poderia ser usada para corrigir a eventual falta de verba para os investimentos, ficou em segundo lugar na média das respostas dos grupos entrevistados, com 18,47%. Este resultado demonstra a importância desta alternativa e revela que as questões financeiras parecem ainda limitar o planejamento das políticas públicas, mesmo ocorrendo um aumento significativo da arrecadação, como no caso do Brasil. Para mitigar os possíveis problemas de financiamento, várias medidas podem ser apresentadas: *i)* o subsídio aos transportes públicos (ver Vasconcellos, 2000; Ferronato, 2002; Pucher e Korattyswaroopam, 2004); *ii)* investimento em infraestrutura, aumentando a produtividade dos fatores e o crescimento econômico (Aragão *et al.*, 2009, p. 1); *iii)* a captura de valor (*op. cit.*, p. 2); *iv)* o Project Finance (Pêgo Filho, Cândido Júnior e Pereira, 1999); e *v)* 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 os participantes nos seus graus de consenso ou conflito quanto às metas e aos objetivos alcançados: quanto menor a quantidade de mudanças, maior é o consenso obtido, e vice-versa. O maior consenso sobre metas e objetivos depende da participação dos atores na fase de formulação – ela pode aumentar a clareza política e reduzir os níveis de resistência. 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, integração política, recursos, tempo, pessoal insuficiente, falta de habilidades técnicas para implantar novas ideias e 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

(Continua)

(Continuação)

foi que, apesar das barreiras processuais no tocante à interação entre os departamentos identificados na pesquisa de comportamento organizacional e da confusão de responsabilidades que isso pode acarretar, inferiu-se que o trabalho conjunto talvez possa fornecer o gatilho para uma ação efetiva. Diante do exposto, para conscientizar a sociedade brasileira sobre a importância de uma mudança de foco – do olhar “antigo”, segundo o qual a provisão de infraestrutura bastaria para atender à demanda por deslocamento, para uma necessária renovação de práticas relativas ao desenvolvimento sustentável –, é preciso estar atento às alternativas apresentadas, às barreiras e às práticas mais indicadas para combatê-las. Portanto, ao planejar uma política pública de mobilidade sustentável em nível nacional ou local, esses itens devem receber atenção especial, a fim de aumentar a possibilidade de sucesso das medidas que serão propostas.

Diante dos dados apresentados, pode-se tentar responder à questão central levantada nessa tese: identificar as barreiras e os desafios mais importantes que se opõem à implantação de uma política pública 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, seguidos pelos aspectos de gestão. No entanto, é importante frisar que os demais itens pesquisados também tiveram sua representatividade e, portanto, não devem ser negligenciados durante a implantação das políticas de mobilidade sustentável. As opiniões apenas indicam que se deve dar especial atenção aos aspectos políticos e aos aspectos de gestão. Diante deste quadro, não é possível confirmar a hipótese aqui afirmada de que a ausência de entendimento entre os atores sobre os entraves, desafios e as alternativas necessárias para se efetivar uma política pública de mobilidade sustentável seria o principal obstáculo a ser vencido. O que se percebe é que os grupos possuem visão semelhante e que os maiores impedimentos àquele processo parecem residir nos aspectos políticos, de gestão e na melhoria do processo de tomada de decisão.

Como recomendação para trabalhos futuros, sugere-se incluir novos grupos de atores relacionados às políticas de mobilidades e que lhes sejam aplicadas entrevistas, a fim de enriquecer ainda mais o debate. Entre esses novos atores, 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 (com indicação de outros modelos de arranjo institucional, por exemplo). Outra recomendação pertinente é que se faça a aplicação deste questionário em outras regiões, com realidades distintas da RM do Recife.

QUADRO B.2

Resumo da Dissertação A Experiência da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos (Girsu) no Âmbito Municipal do Estado de Pernambuco

Documento	Dissertação de 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. doutor Maurício Alves da Motta Sobrinho; Coorientadora: Prof.ª doutora Cátia Wanderley Lubambo	
Data: março de 2008	Local: UFPE
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.	

<i>Resumo</i>
<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, e diminuir 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. 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 (RSU) tem sido um grande desafio para grande parte dos municípios brasileiros. Entretanto, até aqui, para se atender às necessidades humanas, cada vez mais movidas pelo desejo de retirar, consumir e descartar, a equação se revela desequilibrada, sendo necessária a adoção de uma gestão adequada para o alcance do equilíbrio. Neste contexto, a pesquisa procurou identificar, a partir da investigação da experiência das ações implementadas nos municípios de Arcoverde, Belo Jardim e Pesqueira, no período de 2002 a 2006, os principais fatores que influenciam a gestão dos RSUs. O trabalho teve como objetivo principal identificar a gestão adequada dos RSUs e a sua efetivação pela gestão municipal, fundamentando-se em base teórica, pesquisas documentais, visitas <i>in loco</i>, observação direta e informações obtidas em entrevistas aos atores e órgãos envolvidos – os dados resultantes serviram para uma posterior análise comparativa. Este estudo permitiu entender a importância da implementação de uma Girsu, avaliando as condições favoráveis para tal e analisando a possibilidade da gestão pública municipal ter um desempenho eficiente voltado para a problemática.</p> <p>Palavras-chave: resíduos sólidos urbanos, gestão integrada de resíduos sólidos, gestão de políticas públicas, gestão municipal.</p>
<i>Conceito</i>
<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 (Rua, 1999, p. 232).</p>
<i>Girsu</i>
<p>São muitos os conceitos sobre o significado de uma Girsu, porém todos têm como objetivo encontrar uma definição que consiga expressar a concepção de abrangência e integração necessárias à sua aplicação.</p> <p>Assim, por exemplo, pode-se afirmar que a prioridade dada à redução de resíduos ou à determinada tecnologia de destinação final é uma tomada de decisão em nível de gestão.</p> <p>Lembrando-se que para viabilizar esta tomada de decisão é imprescindível estabelecer condições políticas, institucionais, legais, financeiras, sociais e ambientais adequadas. 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 – prática que envolve também fatores administrativos, econômicos, sociais, entre outros – são de atribuição do gerenciador do sistema de limpeza urbana. Em Tchobanoglous, Theisen e Vigil (1996, p. 567), a gestão dos resíduos sólidos é definida como:</p> <p style="padding-left: 40px;">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 BRAV 92/ 017, 1999 <i>apud</i> Azambuja, 2002, p. 26).</p> <p>Como disse Azambuja (2002, p. 26):</p> <p style="padding-left: 40px;">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.</p> <p>Podemos sintetizar as visões e definições mencionadas entendendo como gestão dos resíduos sólidos todas as normas e leis relacionadas ao tema, 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.</p> <p>O conceito de Girsu 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 e Vilhena, 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".</p> <p>No Projeto de Lei nº 1991/2007, substitutivo ao Projeto de Lei nº 203/1991 para os resíduos sólidos que tramita no Congresso Nacional, na Seção Única: das definições, no Artigo 4º – para os efeitos desta Lei –, entende-se por:</p> <p>Hoje, sabe-se que não se deve tratar o gerenciamento do lixo de forma simplificada. A complexidade da questão impõe que o problema deixe de ser abordado como conceito meramente técnico para se converter em um processo de gestão participativa. Como mencionado no conceito fornecido pelo Cempre, trata-se de uma gestão que se propõe a integrar os diversos níveis de poder existentes, assim como os representantes dos segmentos envolvidos (inclusive a sociedade civil) nas negociações para a formulação e implementação de políticas públicas, programas e projetos. Tendo em mente que, neste gerenciamento integrado, faz-se também necessário estudar toda a trajetória do lixo, bem como analisar o seu custo para a cidade.</p> <p>Cita-se, como, por exemplo, a definição dada por D'Almeida e Vilhena (2000):</p> <p style="padding-left: 40px;">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.</p>

(Continua)

(Continuação)

Ou seja: é preciso acompanhar de forma criteriosa todo o ciclo dos resíduos, da geração à disposição final ("do berço ao túmulo"), empregando técnicas e tecnologias mais compatíveis com a realidade local (Lima, 2001). Observar a realidade local e empregar medidas adequadas a ela são iniciativas das mais importantes para que esta concepção tenha a oportunidade de ser efetivada com sucesso.

O gerenciamento de RSU deve ser integrado, ou seja, deve englobar etapas articuladas entre si, desde a não geração até a disposição final, com atividades compatíveis às dos demais sistemas de saneamento ambiental, sendo essencial a participação ativa e cooperativa do primeiro, segundo e terceiro setores, respectivamente: governo, iniciativa privada e sociedade civil organizada (Zanta e Ferreira, 2003).

Outro ponto destacado por Zanta & Ferreira (2003) no Programa de Pesquisa em Saneamento Básico (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 humanos, como também pelo grau de mobilização e participação social.

De acordo com definição dada por Mesquita Júnior (2007):

a Girsu 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 cinco os elementos fundamentais no desenvolvimento de processos de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos (Girs) (Monteiro, 2001), a seguir descritos.

1. Participação ampla de todos os atores políticos, privados e comunitários, no planejamento e na concepção de processos e proposição e implementação de soluções;
2. Integração das dimensões ambiental, social, cultural, econômica, política e institucional, na perspectiva da sustentabilidade dos sistemas de limpeza pública;
3. Articulação entre propostas para resíduos sólidos e planejamento urbano;
4. Conceito dos três Rs (reduzir, reutilizar e reciclar), difundido pela Agenda 21;
5. Incorporação dos catadores no processo de gestão.

Ao tratar a questão dos resíduos sólidos de forma integrada, passa-se de uma visão interessada apenas no gerenciamento para uma abordagem mais ampla de gestão, a qual inclui, além de aspectos técnico-operacionais de limpeza urbana, as dimensões ambiental, social, cultural, econômica e política. Sua instalação requer uma descentralização das ações, bem como uma participação dos diversos setores da sociedade. O principal instrumento para a efetivação das políticas de gestão de resíduos é a elaboração de planos de Girs, tal como foi realizado em cada um dos municípios envolvidos neste projeto. "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" (Ibam, 2001).

Processos da gestão de 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. Segundo D'Almeida e Vilhena (2000), estas tarefas nem sempre são efetuadas de forma eficiente, 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; deficiência na capacitação técnica e profissional, do gari ao engenheiro-chefe; e descontinuidade política e administrativa.

Tratar os RSUs significa prepará-los, por meio de procedimentos, para que sejam, de alguma forma, reaproveitados, reduzir sua quantidade, seu potencial de poluição ambiental, ou ainda o 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 (MP) 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 de 1988 (CF/1988), 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 (Brasil, 2007a, Artigo 23, inciso VI). No Artigo 30, incisos I e II, a CF estabelece ainda que cabe ao poder público municipal "legislar sobre os assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber". A CF/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 atuais 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 CF, o Brasil já dispõe de uma legislação ampla (leis, decretos, portarias etc.) que, por si só, não tem conseguido equacionar as questões da Girsu. A falta de diretrizes claras e 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 possibilita a existência de algumas lacunas e ambiguidades, as quais dificultam o cumprimento efetivo das determinações legais.

Modelo de Girs

Durante este trabalho, foram estudados alguns modelos de gestão de resíduos urbanos na literatura. Segundo Fehr (1999), antes e durante a apresentação de seu estudo, 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 ideias básicas podem ser transmitidas de um lugar a outro, para formular uma filosofia geral da gestão do lixo. Tais ideias visam principalmente aproveitar as 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, 1999).

Neste sentido, e seguindo a mesma orientação do estudo referido, para alcance da análise e discussão, serão esboçados alguns indicadores lógicos, a fim de construir uma filosofia de gestão mais adequada aos municípios que são objeto deste estudo, bem como a outros municípios em situação semelhante.

(Continua)

(Continuação)

<p>A demonstração da experiência desenvolvida e adquirida nos três municípios de uma região específica do estado de Pernambuco contribui para a análise da questão 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 às mesmas condições de investimentos e de apoio por parte dos governos federal e estadual, de outras parcerias e de profissionais especialistas na área de resíduos sólidos, responsáveis pelo acompanhamento técnico. Portanto, trata-se de uma referência importante para o desenvolvimento posterior de outros programas de governo visando a implantação de uma Girsu.</p> <p>A análise aqui proposta tem justamente a intenção de identificar de que maneira os municípios têm respondido a tal metodologia, à implantação desta Girsu durante os anos de 2002 a 2007. Ela se propõe ainda verificar se os investimentos efetivados pelos governos federal e estadual têm sido coerentes e determinantes para o apoio aos municípios na decisão e priorização da implementação das suas políticas públicas.</p>
<p><i>A gestão dos resíduos sólidos no âmbito municipal</i></p> <p>Os serviços de limpeza pública no Brasil desde sempre tiveram um caráter eminentemente municipal. 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.</p> <p>É justamente na legislação que são encontrados muitos dos instrumentos jurídicos para auxiliar os municípios. A CF exige a edição de quatro leis, as quais, articuladas, compõem a base do sistema de planejamento municipal: <i>i)</i> o Plano Diretor (PD), obrigatório para municípios com população superior a 20.000 habitantes; <i>ii)</i> o Plano Plurianual (PPA), que estabelece as diretrizes e metas da administração pública para as despesas de capital; <i>iii)</i> as diretrizes orçamentárias, compostas por metas e prioridades da administração pública; e <i>iv)</i> os orçamentos anuais, que 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: <i>i)</i> 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; <i>ii)</i> a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, que ordena a divisão do solo e está relacionada à urbanização da cidade e à coleta de resíduos e limpeza urbana; <i>iii)</i> o Código de Obras, que disciplina as edificações, preservando as condições de higiene, saúde e segurança; e <i>iv)</i> 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.</p> <p>Espera-se que quando a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) entre em vigor, ela venha a suprir a lacuna da responsabilidade do tratamento e destinação dos RSUs de forma integrada, passando os municípios a se adequarem às novas exigências. De acordo com D'Almeida e Vilhena (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.</p> <p>No entanto, tais tarefas não são fáceis de se cumprir, devido a fatores como: <i>i)</i> inexistência de uma política brasileira de limpeza pública; <i>ii)</i> limitações de ordem pública; deficiência na capacitação técnica e profissional; <i>iii)</i> descontinuidade política e administrativa; e <i>iv)</i> ausência de controle ambiental. D'Almeida e Vilhena (2000, p. 317) dizem que "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 determina 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.</p> <p>Segundo Machado (<i>apud</i> Azambuja, 2002), o interesse do município pela organização e execução dos serviços de limpeza pública é maior que o da União e dos estados – nestes serviços, incluem-se a varrição, capina, coleta dos resíduos provenientes das fontes geradoras e transporte e destinação final. A função é considerada de interesse local, uma vez que as fontes geradoras dos resíduos urbanos ocorrem, na sua grande maioria, nos limites dos municípios.</p> <p>De modo geral, cabe ao ente municipal a responsabilidade de gerir os RSUs que lhe compete, definindo as condições e regras para executá-los e organizá-los. Como titular privativo destes serviços, o município pode outorgar a prestação desta função a entidades públicas (autarquias, empresas públicas ou de economia mista) ou ainda a empresas privadas, mediante regimes de concessão, permissão ou autorização. A concessão de serviço público, com base no Artigo 32 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, é um contrato administrativo segundo o qual a administração pode conferir a um particular o exercício de um serviço público, que fica autorizado a explorá-lo pelo prazo e nas condições estabelecidas no contrato, sendo remunerado pela própria exploração do serviço.</p> <p>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.</p> <p>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 os impede de contratar serviços para todo o ciclo dos serviços de limpeza, que acaba se restringindo à coleta e/ou à disposição final. Em muitos casos descritos por Bianchini (<i>apud</i> Azambuja, 2002), há uma grande descontinuidade no regime de contratação, em geral feita em caráter emergencial e por prazo determinado, o que inviabiliza os investimentos pelas empresas privadas em tecnologias e equipamentos a longo prazo. Atualmente, estamos presenciando uma fase importante na gestão dos resíduos sólidos em decorrência da conscientização ambiental da população. Com acesso à informação, esta vem aumentando a pressão junto aos representantes políticos e inspirando uma mudança de comportamento, por meio de cobranças por maiores 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 efetivar ações, projetos e programas para a gestão ambientalmente adequada dos RSUs gerados nos municípios.</p>
<p><i>Considerações finais</i></p>
<p>Em relação ao objetivo geral, de investigação e identificação dos procedimentos e de uma política relativa à Girsu implementada nos municípios de Pernambuco, consideramos que as ideias aqui esboçadas são a base para a escolha e a 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, numa tendência de redução das áreas disponíveis para disposição destes materiais. Os locais são rapidamente ocupados por edificações, e os lixões e aterros existentes em pouco tempo são cercados pela ocupação desordenada, causando enormes problemas de toda espécie à população local. A estes fatos, juntam-se ainda as questões institucionais, que tornam mais difícil a missão dos municípios de 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; e dos órgãos ambientais, que têm como tarefa fiscalizar, executar os responsáveis por situações prejudiciais ao ambiente e alertar sobre os danos ocasionados pela falta de investimento no setor, utilizando-se, para isso, das mais variadas formas de mídia, informação, denúncias, autuações. 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. As razões da não efetividade de uma Girsu são muitas, porém existe ao menos uma certeza: o único e maior perdedor somos nós mesmos, os próprios cidadãos.</p>

(Continua)

(Continuação)

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 a filosofia adequadas à realidade local, servindo como instrumento de implementação de uma política pública específica do setor de saneamento. No entanto, se a execução e eficiência dos serviços tornam-se críticas 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, ela também, 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 uma maior participação da população, num esforço de priorizar uma política ambiental pública para o enfrentamento do problema aqui discutido. Neste sentido, não se pode deixar de ressaltar a Agenda 21 como um instrumento de fundamental importância para angariar maiores poderes à população. Esse é apenas um dos vértices (atores) deste problema. Assumindo o papel de consumidora, a população deve cobrar e ter a sensibilidade de assumir a sua parte da responsabilidade. Toda política pública deve garantir a inclusão da educação ambiental e de ação social como fator condicionante para a aprovação, financiamentos e licenças de planos, programas e investimentos em resíduos sólidos.

É certa a responsabilidade do poder público; as soluções para a gestão de resíduos urbanos perpassam e devem prever ação conjunta entre o estado e os 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 RSUs, tendo em vista a máxima eficiência e a adequada proteção ambiental. A autossustentabilidade do modelo institucional de gestão de resíduos sólidos precisa estar centrada na utilização de instrumentos e incentivos econômicos adequados, cuja realização 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, há instrumentos de gestão ambiental (Agenda 21) na área específica de resíduos (Planos estaduais de resíduos Sólidos – Pers). Contudo, são identificados alguns pontos relevantes para consideração, os quais são a seguir dispostos.

1) Revisão da Pers, com questões atualizadas de acordo com as experiências estaduais locais, particularmente em relação à definição do modelo estadual. Sua regionalização deve ter enfoque no manejo de resíduos sólidos, elegendo seus critérios e levando em consideração situações atuais, planos e programas diversos, os quais devem ser implementados pelo estado. Além de integradas umas às outras, estas ações devem respeitar critérios de priorização de investimentos.

2) Estruturação e fortalecimento urgente da Unidade Gestora de Resíduos Sólidos (UGRS). É preciso dotar o sistema de gestão estadual, composto pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (Sectma) e pela Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH), a fim de que o sistema possa atuar na operacionalização e implementação da Política Estadual de Gestão dos Resíduos Sólidos no estado de Pernambuco.

3) Necessidade de aperfeiçoamento do instrumento ICMS socioambiental (critério de resíduos sólidos), no sentido de fortalecer as questões de tratamento, aumentar as exigências na redução da geração de resíduo, por meio de monitoramento e avaliação, e 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, da logística reversa e do papel do Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema) e da Fundação Estadual do Meio Ambiente (Fema). Enfim, existe no sistema estadual ainda muito por se fazer, assim como no sistema nacional foi mencionada a inexistência de um marco regulatório, muito por conta da morosidade em se aprovar a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

Entretanto, todas as esferas precisam ter claro o seu papel. Assim como o estado fortalece o Sistema Nacional do Meio Ambiente (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, nos estudos realizados e na bibliografia existente sobre o assunto, que a coleta e a destinação final dos RSUs consomem fatia expressiva dos orçamentos municipais, podendo atingir até 10% em alguns casos. Entretanto, não é este o caso dos municípios aqui estudados – os dados disponíveis demonstram que a parcela investida neles ainda é pequena se comparada ao que ocorre nos demais municípios.

É 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, por meio de instrumentos legais, normativos e econômicos, às iniciativas que incentivem, induzam e estimulem as práticas de tratamento (processo-meio) de segregação dos materiais secos e molhados, coleta seletiva, reciclagem, compostagem e de outras tecnologias adequadas. Para tanto, é preciso formular políticas locais e aplicar o princípio dos três Rs na prática da redução da quantidade de lixo produzido, na reutilização dos materiais, das matérias-primas consumidas e na revisão dos padrões de consumo vigentes.

Neste contexto, uma das soluções mais debatidas atualmente é a questão da criação da taxa do lixo – sobre se esta deve ou não ser paga, via tributo, pela população. Não vamos aqui entrar no mérito da discussão, mas é preciso observar que os custos da coleta e da destinação final do lixo representam uma das soluções possíveis para o enfrentamento dos problemas gerados, sobretudo para o controle do excesso de RSUs 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 ao lucro de qualquer espécie, e sim assumir, do ponto de vista ambiental e público, que esta é uma responsabilidade sua. O tema saneamento básico precisa ser tratado levando em consideração as questões de engenharia e salubridade. O serviço público deve ser visto sempre como ganho ou lucro, na medida em que deixa de contribuir para a insalubridade.

Ao longo deste trabalho fizemos várias análises justas à 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, por meio dos exemplos estudados nesta pesquisa, é preciso tecer algumas considerações em relação aos seus objetivos específicos.

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 atuação voltada para a problemática dos resíduos sólidos eficiente, é preciso considerar o processo e ver que a gestão não tem evoluído de forma satisfatória, na medida em que a porcentagem dos materiais recicláveis é grande e ocupa uma faixa de 35%. Deste total, somente 2% ou 3% são reaproveitados. A eficiência no setor de saneamento é alcançada à medida que se consegue cobrir o máximo da porcentagem com os serviços. No caso específico dos resíduos, a meta é a mesma, alcançar a maior proporção de coleta e de resíduos fazendo com que estes sejam aproveitados e destinados adequadamente, reduzindo ao máximo a sua disposição em solo.

Neste sentido o número de aterros sanitários (22) atualmente existente no estado não necessariamente precisa aumentar, 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. O objetivo é aumentar o número de municípios que destinam adequadamente os seus resíduos e estimular os investimentos e a disponibilização de áreas para outros equipamentos necessários à separação e ao 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 equívoco no uso de muitos dos termos empregados. Ocorrendo com uma frequência alarmante, esta confusão conceitual ocasiona erros de interpretação que geram consequências às políticas ambientais dos municípios, a exemplo de coleta seletiva e usinas de reciclagem. Na maior parte dos casos ela acontece por desinformação ou tentativas de reconhecimento público de atividades que não condizem com a realidade. É importante entender que a questão da coleta e do destino dos resíduos sólidos deve ser sempre pensada de forma integrada às demais ações de saneamento básico, este sem dúvida seria um grande indicativo de eficiência. Por fim, é certo afirmar que a principal conclusão a que se chega é que as experiências de implementação de uma Girsu são adotadas de maneira apenas parcial nos seus procedimentos. É preciso, portanto, que os modelos de Girsu nos municípios estudados sejam implementados na sua efetividade. A recomendação é que tais procedimentos sejam revisados com apoio de instrumentos metodológicos de gestão e avaliados, para que sejam identificados os pontos fortes e frágeis, as oportunidades e potencialidades. O presente estudo espera contribuir para a percepção da importância da escolha e de implementação do modelo de gestão, mostrando que se trata de uma meta realista. Comparativamente, 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 infraestrutura existente.

REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Joaquim J. G. de *et al.* Fundamentos para uma engenharia territorial. *In: ENCUESTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA*, 15., 2009, Montevideu. **Anais...** Montevideu: Egal, 2009.
- ATKINS. **European best practice in the delivery of integrated transport**. Report on stage 3: transferability. London: Commission for Integrated Transport, 2001.
- AZAMBUJA, Eloisa Amábile Kurth de. **Proposta de gestão de resíduos sólidos urbanos – avaliação do caso de Palhoça**. 2002. 132 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Florianópolis, 2002.
- BEST, Nina Juliette. **Cooperação e multi-level governance: o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8222/62090100007.pdf?sequence=1>>. Acesso em: fev. 2012.
- BIRKLAND, Thomas A. **An introduction to policy process: theories, concepts, and models of public policy making**. Armonk: M.E. Sharpe, 2001.
- BOSCHI, Renato. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 set.
- _____. Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável. **Cadernos do Ministério das Cidades**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.v.6.
- _____. PlanMob: construindo a cidade sustentável. **Caderno de referência para elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.
- _____. Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, 2012. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: abr. 2012.
- BRASILEIRO, Anísio *et al.* Organização dos transportes públicos metropolitanos no Brasil: crise, transição e perspectivas. *In: SANTOS, Enilson; ARAGÃO, Joaquim. Transportes em tempos de reforma: ensaios sobre a problemática*. Brasília: Linha Gráfica Editora, 2000. 511 p.
- CARVALHO, Helton Moraes de. Criação e provimento dos cargos públicos comissionados e o controle pelo poder judiciário. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, xiv, n. 94, nov. 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10721&revista_caderno=4>. Acesso em: ago. 2012.
- CBTU – COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS. **Plano Diretor de Transportes Urbanos da Região Metropolitana do Recife**. Jul. 2008.
- BANISTER, David. **Overcoming barriers to implementation**. Draft paper for presentation at the Stella Focus Group 5 on Institutions, Regulations and Markets in Transportation Meeting. Brussels, Apr. 2002.
- CFIT – COMMISSION FOR INTEGRATED TRANSPORT. **Integrated transport delivery – is it working across government departments?** London, 2006.
- D'ALMEIDA, Maria Luiza Otero; VILHENA, André. **Lixo municipal: manual de gerenciamento integrado**. São Paulo: IPT/Cempre, 2000.

DENATRAN – DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRÂNSITO. **Frota nacional brasileira**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/frota.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2010.

FEHR, M.; DE CASTRO, M. S. M. V. Lixo: análise induz modelo de gestão. **Revista Saneamento Ambiental**, São Paulo, n. 55. p. 38-41, jan./fev. 1999.

FERRONATTO, Luciana G. **Potencial de medidas de gerenciamento da demanda no transporte público urbano por ônibus**. 2002. 119 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002. Disponível em: <<http://www.producao.ufrgs.br/arquivos/publicacoes/Luciana%20Ferronato.pdf>>. Acesso em: jul. 2012.

FIDEM. **Plano Metrópole Estratégica**. Recife, 2012

FIDEM. Apresentação da Fidem. Disponível em <www2.condepefidem.pe.gov.br/web/condepe-fidem#nogo>. Acessado em: fev. 2012.

GEIPOT – GRUPO EXECUTIVO DE INTEGRAÇÃO DA POLÍTICA DE TRANSPORTES. **A empresa**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.geipot.gov.br>>. Acesso em: fev. 2012.

GUIMARÃES, Nathália Arruda. **Regiões metropolitanas: aspectos jurídicos**. Jus Navigandi, 2004. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=5050>>. Acesso em: fev. 2012.

HATZOPOULOU, Marianne; MILLER, Eric J. Institutional integration for sustainable transportation policy in Canada. **Transport Policy**, v. 15, n. 3, p. 149-162, 2008. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0967070X07001102>>. Acesso em: jul. 2011.

HULL, Angela D.; TRICKER, Reginald. **Project A – Interim report: findings of the ‘phase 1’ survey on the barriers to the delivery of sustainable transport solutions**. Bristol: Distillate; UWE, 2006.

IBAM – INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Evolução do quadro municipal brasileiro no período entre 1980 e 2001**. Rio de Janeiro: Ibam, 2001. (Série Estudos Especiais, n. 20).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/99/cd_2010_resultados_gerais_amostra.pdf>.

INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. 2005. **Modernization, cultural change and democracy: the human development sequence**. New York: Cambridge University Press, 2005.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A nova lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Ipea, 2012. (Comunicados do Ipea, n. 128). Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120106_comunicadoipea128.pdf>. Acesso em: mar. 2012.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA. **Políticas anticíclicas na indústria automobilística: uma análise de cointegração dos impactos da redução do IPI sobre as vendas de veículo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. (Textos para discussão, n. 1512). Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1512.pdf>. Acesso em: out. 2012.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Documentos, 1969.

LIMA, José Dantas de. **Gestão de resíduos sólidos urbanos no Brasil**. Campina Grande: Abes, 2001. 267 p.

LINDBLOM, Charles E. The science of muddling through. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 78-88, 1959.

_____. Still muddling, not yet through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, p. 517-526, 1979.

MARICATO, E. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, 2000. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392000000400004&script=sci_arttext>. Acesso em: fev. 2012.

MEIRA, L. H. **Políticas públicas de mobilidade sustentável no Brasil: barreiras e desafios**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2013. 253 p.

MEIRA, Leandro Herszon; BRASILEIRO, Anísio; LIMA NETO, Oswaldo Cavalcanti Costa. Fiscalização regulatória no transporte metropolitano de passageiros: a atuação da Arpe e do Conselho Superior junto ao Grande Recife Consórcio de Transporte. *In*: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES, 23., 2009, Vitória, Espírito Santo. **Anais...** Vitória: Anpet, 2009.

MONTEIRO, José Henrique Penido *et al.* **Manual de gerenciamento integrado de resíduos sólidos**. Rio de Janeiro: Ibam, 2001.

MESQUITA JÚNIOR, José Maria de. **Mecanismo de desenvolvimento limpo aplicado a resíduos sólidos: gestão integrada de resíduos sólidos**. Rio de Janeiro: Ibam, 2007. 40 p.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Como anda a região metropolitana do Recife**. Recife: UFPE/Fase, 2006. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/como_anda/como_anda_RM_recife.pdf>. Acesso em: mar. 2012.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo a política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, 2011. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a05.pdf>>. Acesso em: out. 2012.

PÊGO FILHO, Bolívar; CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo; PEREIRA, Francisco. **Investimento e financiamento da infraestrutura no Brasil: 1990/2002**. Brasília: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 680).

PUCHER, John; KORATTYSWAROOPAM, Nisha. The crisis of public transport in India: overwhelming needs but limited resources. **Journal of Public Transportation**, v. 7, n. 4, 2004. Disponível em: <<http://cistup.iisc.ernet.in/Urban%20Mobility%208th%20March%202012/crisis%20of%20public%20transport%20in%20India.pdf>>. Acesso em: jul. 2012.

PUTNAN, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

ROLNIK, R; SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, 2000. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?pid=s0102>. Acesso em: fev. 2012.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. *In*: CARVALHO, M. I. V.; RUA, M. G. (Org.). **O estudo da política: estudos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1999. p. 231-261.

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Políticas públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae-MG, 2008. (Série Políticas Públicas, v. 7).

SIMON, Herbert. **Comportamento administrativo**. Rio de Janeiro: Usaid, 1957.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Revista Lua Nova**, n. 59, 2003. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/lua/n59/a07n59.pdf>. Acesso em: fev. 2012.

———. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

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, n. 1, jan. 2010. Disponível em <www.publicacoesfadba.com.br/index.php/formadores/article/view/41/36>. Acesso em: jun. 2012.

TCHOBANOGLOUS, George; THEISEN, Hilary; VIGIL, Samuel. **Integrated solid waste management: engineering principles and management issues**. New York: McGraw-Hill, 1996. 978 p.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. AATR, 2002.

TEIXEIRA, Klauber Castro. **Participação social em processos de decisão de política de transporte público de passageiros: a experiência do Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos – CMTU/Recife**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação de Engenharia Civil, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

UFRGS – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Curso de extensão à distância: administração municipal eficaz com responsabilidade fiscal**. Porto Alegre: UFRGS, 2011.

UNICAMP – UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. **A mobilidade numa visão sociológica**. Campinas: FEC Unicamp, 2005. Disponível em: <<http://www.fec.unicamp.br/~bdta/modulos/mobilidade/transportes/sociologia.htm>>. Acesso em: fev. 2012.

VASCONCELOS, Camila; BAQUERO, Cesar Marcelo Jacome. **Confiança nas instituições políticas no Rio Grande do Sul**. 2012. Dissertação (Pós-graduação) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2012. Disponível em: <http://www.ufpel.tche.br/isp/ppgcs/eics/dvd/documentos/gts_llleics/gt13/gt13_camila.pdf>. Acesso em: jan. 2013.

VASCONCELLOS, Eduardo A. **Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas**. 3. ed. São Paulo: Annablume, 2000.

———. **Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2001.

VASCONCELLOS, Eduardo. A.; MENDONÇA, Adolfo. Política Nacional de Transporte Público no Brasil: organização e implantação de corredores de ônibus. **Revista dos Transportes Públicos**, ano 33, 2010. 3º quadrimestre.

ZANTA, Viviana Maria; FERREIRA, Cynthia Fantoni Alves. Gerenciamento integrado de resíduos sólidos urbanos. *In*: CASTILHOS JUNIOR, Armando Borges (Coord.). **Resíduos sólidos urbanos: aterro sustentável para municípios de pequeno porte**. Rio de Janeiro: Abes; Rima, 2003.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Thais da Conceição Santos Alves (estagiária)

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Capa

Andrey Tomimatsu

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA