INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

MUNICIPALIZAÇÃO DE SERVIÇOS URBANOS
EXPERIÊNCIAS E PERSPECTIVAS

VOLUME II

MEMO/IPEA/DE/NO. 028 Brasília, 12 de julho de 1993

De : Murilo Lôbo

Para: D.Norma Stenzel

Chefe da Biblioteca/IPEA

Encaminho a V.Sa. em anexo, para integrar o acervo dessa Biblioteca, relatórios de pesquisas elaboradas pelo IBAM no âmbito do Projeto PNUD/IPEA-BRA 93/011, a seguir:

- Pesquisa: ~~Municipalização e Serviços Urbanos: Experiências e Perspectivas, vol.~~ I e ~~II~~

- Pesquisa: Privatização de Serviços Públicos (são 6 relatórios): (Análise das Alternativas Institucionais relativas à Privatização de Serviços Públicos Urbanos), (Análise do Marco Legal para Privatização de Serviços Públicos relacionados à Habitação, ao Saneamento e ao Transporte Coletivo Urbano), (Limites e Possibilidades para Articulação Público/Privado na Gestão dos Serviços Públicos Urbanos Municipais), (Privatização e Reforma Fiscal), (Perspectivas da Privatização de Serviços Públicos: o caso de SP) e (Reestruturação Institucional e Perspectivas da Privatização no Setor Saneamento Básico).

Atenciosamente,

Murilo Lôbo

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Este trabalho foi elaborado para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA pelo Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas do IBAM

Victor Zular Zveibil
Chefe do Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Nidia I. Albesa de Rabi
Assessora Técnica do Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas - CPU

EQUIPE TÉCNICA

Saneamento
Hélia Nacif Xavier
Arquiteta

Habitação
Maria Laís Pereira da Silva
Socióloga

Transporte
Angela Mesquita Fontes
Economista

Nídia I. Albesa de Rabi
Arquiteta

EQUIPE DE APOIO

Maria Terêsa Tapajós	- apoio técnico-administrativo
Nair Leite Delgado	- Secretária
Cristiane Guimarães Pereira	- Digitadora
Carina Mattievich	- Estagiária
Vania Menezes	- Estagiária
Sandra Pereira Mager	- Serviço Editorial
Cláudia Ajúz	- Revisora
Isabel Newlands	- Revisora
Dulce Cardoso Cruz	- Editoração do Texto

Maria Lúcia Castelo Branco Bastos	- elaboração do índice bibliográfico
Maria Teresa Silveira Peixoto	- elaboração do índice bibliográfico

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

O IBAM agradece aos participantes dos três Workshops realizados sobre os temas Municipalização do Saneamento - da Habitação e dos Transportes e aos que contribuiram com informações para a realização deste trabalho.

SANEAMENTO

. Claudio Gaiarsa
Administrador da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP

. Luis Edmundo Costa Leite
Engenheiro da COMLURB
Membro da ABES
Ex-Presidente da Companhia de Água e Esgotos do Município de Petrópolis

. Ribamar Cruz
Engenheiro especialista em Saneamento Básico

. Almir Fernandes
Arquiteto-urbanista

. Luiz Fernando Esteves
Engenheiro da Companhia Estadual de Água e Esgoto do Estado do Rio de Janeiro - CEDAE

. José Eduardo Ramalho Ortigão
Presidente da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - Seção Rio de Janeiro - ABES-RJ

. Wilson Cunha
Engenheiro, membro da ABES

HABITAÇÃO

. Maria Lúcia Petersen
Arquiteta da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SMDS da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

. Silvia Muniz
Arquiteta da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SMDS da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

. Vera Dodsworth
Rio Urbe - Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

. Demetre Anastassakis
Cooperativa de Profissionais do HABITAT Ltda. Rio de Janeiro

. Affonso Accorsi
Arquiteto, Accorsi Associados Ltda.

. Marcílio Bragueta Soares
Diretor de Habitação
Prefeitura Municipal de Cubatão - São Paulo

. Dr.Nabil Bonduki
Ex Superintendente de Habitação Popular da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Paulo.

. Dr.Nélio Affonso dell Artino
Companhia Cubatense de Urbanização e Saneamento

. Dr.Antonio José de Vries
Empresa Municipal de Habitação de Nova Friburgo

MUNICIPALIZAÇÃO DE SERVIÇOS URBANOS
EXPERIÊNCIAS E PERSPECTIVAS

VOLUME II

IPEA
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

IBAM
INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

SEÇÃO I
SANEAMENTO BÁSICO

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo sobre a municipalização do saneamento foi desenvolvido a partir de constatações extraídas basicamente de quatro fontes de informações:

. Fontes bibliográficas

Recorreu-se aos dados disponíveis em livros e revistas sobre saneamento, assim como a textos publicados sobre a gestão dos serviços públicos e a experiência de Municípios brasileiros nesta área. Em complementação, foram pesquisados diversos documentos pertencentes ao acervo técnico do IBAM, produzidos com a finalidade de subsidiar estudos direta ou indiretamente relacionados à questão do saneamento, alguns destes transformados em publicações.

. Especialistas em saneamento

A visão de alguns profissionais deste setor foi obtida através de um encontro de trabalho especificamente programado para promover o debate sobre os diversos aspectos que envolvem a municipalização do saneamento. A organização deste evento incluiu o destaque de nomes que reconhecidamente possuem reflexões sobre o tema e a preparação de um roteiro contendo questões para orientar as exposições.

. Entidades representativas do setor

Conhecer as posições defendidas por organizações representativas do saneamento mostrou-se importante,no âmbito deste estudo, em face do dinâmico processo de discussão que vem mobilizando estas categorias e que envolve questões sobre municipalização, privatização e terceirização dos serviços.

A Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, seção do Rio de Janeiro - ABES - RJ, vem realizando reuniões preparatórias para a elaboração da Lei Estadual de Saneamento Básico, enquanto que o Comando Nacional dos Trabalhadores em Saneamento promoveu, em 1992, um encontro onde foi definida a posição da categoria frente às novas tendências que se delineiam para o setor.

No caso da ABES - RJ, além da participação nas reuniões para apreensão dos debates, foi realizada entrevista com o seu Presidente - Engenheiro José Eduardo Ramalho Ortigão - e com o Engenheiro Wilson Cunha, membro da Associação. Vale registrar que o Presidente da ABES - RJ declarou que sua opinião reflete a posição da seção regional e de uma significativa parcela da representação nacional. No entanto, julga conveniente que a opinião emitida por ele seja referida unicamente à representação profissional no Estado do Rio.

Por sua vez, as resoluções do II Encontro Nacional dos Trabalhadores em Saneamento e Meio Ambiente - realizado no Rio de Janeiro, de 24 a 26 de março de 1992 - estão publicadas na revista **Cadernos de Saneamento**, nº 1, ano 1, setembro de 1992. O destaque destas resoluções foi incluído no âmbito deste estudo, na medida em que sintetizam o pensamento e o compromisso dos 85 mil trabalhadores do setor, legitimamente representados no evento através de 130 delegados provenientes de 26 entidades sindicais de todo o país.

. Orgãos municipais responsáveis pelos serviços de água e esgoto

A realidade vivenciada por alguns Municípios na prestação dos serviços de abastecimento de água e coleta/destino final de esgoto foi objeto central de análise, obtendo-se este conhecimento através de contatos com os responsáveis por alguns órgãos locais de saneamento, previamente selecionados.

- Dr.Eduardo de Vries
  Secretário Municipal de Meio Ambiente de Nova Friburgo

- Dra.Rosemery Borges
  Secretária de desenvolvimento do Município de Petrópolis

TRANSPORTES

- Flávio Monteiro Gratacós
  Secretário Municipal de Transportes
  Prefeitura de Petrópolis

- Oscar José Gameiro Silveira Campos
  Diretor de Operações da Companhia Santista de Transporte Coletivo - CSTC - Santos - SP

- Rômulo Dante Orrico Filho
  Diretor da Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em ~~Transporte~~ ~~ANPET~~

- William Alberto de Aquino Pereira
  Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transporte - ANPET

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

INDICE

VOLUME II

O relato destas experiências permitiu que fossem extraídas considerações baseadas na comparação entre situações de gestão diferenciadas, cujas práticas refletem, em comum, a determinação da Prefeitura em atuar mais diretamente no atendimento à população pelo serviço.

Na seleção dos Municípios a serem contatados adotou-se como procedimento preliminar a consulta à listagem do sistema de cadastramento dos associados da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Água e Esgoto - ASSEMAE, destacando-se daí os órgãos autônomos existentes no Estado do Rio de Janeiro. A opção de se trabalhar em apenas um Estado da Federação representou para o âmbito deste estudo a oportunidade de se analisar realidades distintas, porém, apoiadas em uma mesma base político-administrativa e localizadas sob a mesma área de influência da gestão da Companhia Estadual de Saneamento Básico. O critério da proximidade física ao Rio de Janeiro foi também considerado como fator facilitador dos deslocamentos necessários à realização das entrevistas junto aos responsáveis pelos órgãos locais de saneamento.

Em uma segunda etapa, novos critérios foram introduzidos de forma a se alcançar uma relação de Municípios cujas situações vivenciadas contemplassem alternativas distintas quanto à gestão do saneamento:

1 - O atendimento ao serviço ser integralmente realizado pela Administração Municipal, mantendo-se neste formato inclusive durante a implantação do Plano Nacional de Saneamento - PLANASA.

2 - O atendimento ao serviço ser realizado de alguma forma compartido com a Companhia Estadual de Saneamento Básico.

3 - O atendimento ao serviço ser de responsabilidade da Companhia Estadual de Saneamento Básico e o Município encontrar-se em um estágio preparatório para assumi-lo.

Questões como número de habitantes, localização regional, disponibilidade de recursos hídricos adequados para o abastecimento e tempo de existência do serviço municipal também balizaram o processo de escolha, que resultou no conjunto composto pelos Municípios de Nova Friburgo, Volta Redonda, Petrópolis, Cachoeiras de Macacu e Itaboraí. No que se refere à gestão dos serviços os dois primeiros Municípios enquadram-se na situação delineada no item 1, enquanto que Petrópolis e Cachoeiras de Macacu correspondem ao tipo de gestão descrito no item 2 e Itaboraí exemplifica a situação do item 3.

Estes Municípios estão localizados num raio aproximado de 100 km em relação ao núcleo metropolitano (mapa no anexo I), pertencem a diferentes regiões programas do Estado do Rio e possuem população total na faixa entre 150 e 280 mil habitantes (IBGE, 1991). Embora o Município de Cachoeiras de Macacu seja de menor porte que os demais - a população registrada é de 40.195 habitantes - sua inclusão no conjunto mostrou-se adequada pelo fato de já ter ocupado posição de destaque como maior provedor de água para o abastecimento da área leste metropolitana e, também, por se localizar entre os Municípios de Itaboraí e Nova Friburgo, o que permitiu uma melhor compreensão da continuidade espacial.

Para orientar a entrevista com os dirigentes responsáveis pelos órgãos municipais de saneamento, foi elaborado um roteiro (cópia no Anexo II), cuja estrutura ampla contemplou o levantamento dos aspectos históricos, institucionais, financeiros e operacionais da empresa, destacando os problemas encontrados na gestão dos serviços, as soluções possíveis e

a opinião do entrevistado sobre a formação de parcerias na prestação do serviço. Este levantamento em campo restringiu-se a uma única reunião, complementando-se as informações através de contatos telefônicos e solicitação de documentos destacados como necessários para a análise do desempenho do órgão municipal.

Estabelecido o cronograma de visitas, partiu-se para a realização das entrevistas, cabendo registrar, além do nome e da posição do informante, algumas particularidades relacionadas a cada contato, na medida em que auxiliam a contextualizar os relatos reproduzidos no corpo do presente estudo.

Município de Nova Friburgo

O levantamento de informações no Município de Nova Friburgo foi realizado, em novembro de 1992, através de entrevista com o Diretor Superintendente do Serviço Autônomo de Água e Esgoto/AMAE - Dr. Agostinho Rosa Duarte. Participou também da entrevista o Diretor Financeiro, Dr. Roberto Ismério. O Diretor-superintendente limitou seu depoimento ao último período de existência do órgão (1989-1992), quando assumiu sua direção, declarando não ter informações precisas sobre o passado da empresa.

Município de Volta Redonda

As informações sobre o atendimento aos serviços de água e esgoto no Município de Volta Redonda foram obtidas através da análise do questionário enviado à Divisão de Planejamento e Controle do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE). O envio do questionário foi precedido de contato telefônico com o Engº Clito Antonio de Almeida - Chefe daquela Divisão do SAAE -, em dezem-

bro de 1992, que organizou o preenchimento dos itens. Após a devolução do questionário, novo contato telefônico foi feito com o Dr.Clito para a complementação e o esclarecimento de algumas questões.

A opção por este procedimento deveu-se à dificuldade em se conseguir agendar uma entrevista com o Diretor Superintendente do SAAE, em decorrência do fato de que a Administração Municipal encontrava-se em pleno período de mudanças, devido à realização de eleições para Prefeitos.

Município de Petrópolis

O informante tinha assumido há pouco tempo o cargo de Presidente da Companhia quando concedeu esta entrevista. Embora apenas há 8 meses no exercício deste cargo, sua vivência anterior dentro da Companhia foi extremamente intensa, tendo exercido tanto funções essencialmente técnicas, como engenheiro na área operacional, quanto funções administrativas, como Diretor da área técnica e, naquele momento, o Presidente. A sua visão acerca do desempenho da CAEMPE, bem como do atendimento dos serviços de água e esgoto, concentrou-se fundamentalmente no período 1989-1992, quando ocupou cargos de comando na Companhia.

Em complementação às informações obtidas nesta entrevista, recorreu-se ao artigo "Qualidade da Água: a experiência de Petrópolis", de autoria do Dr. Marco Antonio Borzino, professor da Universidade Católica de Petrópolis e Presidente da CAEMPE no período 1989-1990, que está publicado na **Revista de Administração Municipal**, v. 39, nº 202, jan-mar/1992, p. 53-59.

Município de Cachoeiras de Macacu

A consulta à Prefeitura Municipal de Cachoeiras de Macacu envolveu inicialmente contato telefônico com o Diretor Superintendente da Empresa Municipal de Desenvolvimento, Habitação, Obras e Serviços Públicos (EMDHOSP-CM), Dr. Murilo Pupo, em dezembro de 1992, que se responsabilizou pelo preenchimento de um questionário contendo perguntas sobre o atendimento aos serviços de água e esgoto. Junto com o questionário preenchido, o Dr. Murilo Pupo enviou cópias do Estatuto da EMDHOSP e da Relação de Receitas obtidas de janeiro a outubro de 1992. Posteriormente ao recebimento do questionário preenchido, foi realizado novo contato, desta vez em campo, para esclarecimentos e complementação das informações apresentadas. Nesta oportunidade, foram entrevistados os membros da nova direção, diretamente envolvidos com o setor de saneamento, Dr. Romero Pereira, Diretor Superintendente; Dr. Helman Silvaga, Chefe da Divisão de Obras e Serviços, e Dr. Paulo Sergio da Silva, Chefe da Divisão Administrativa.

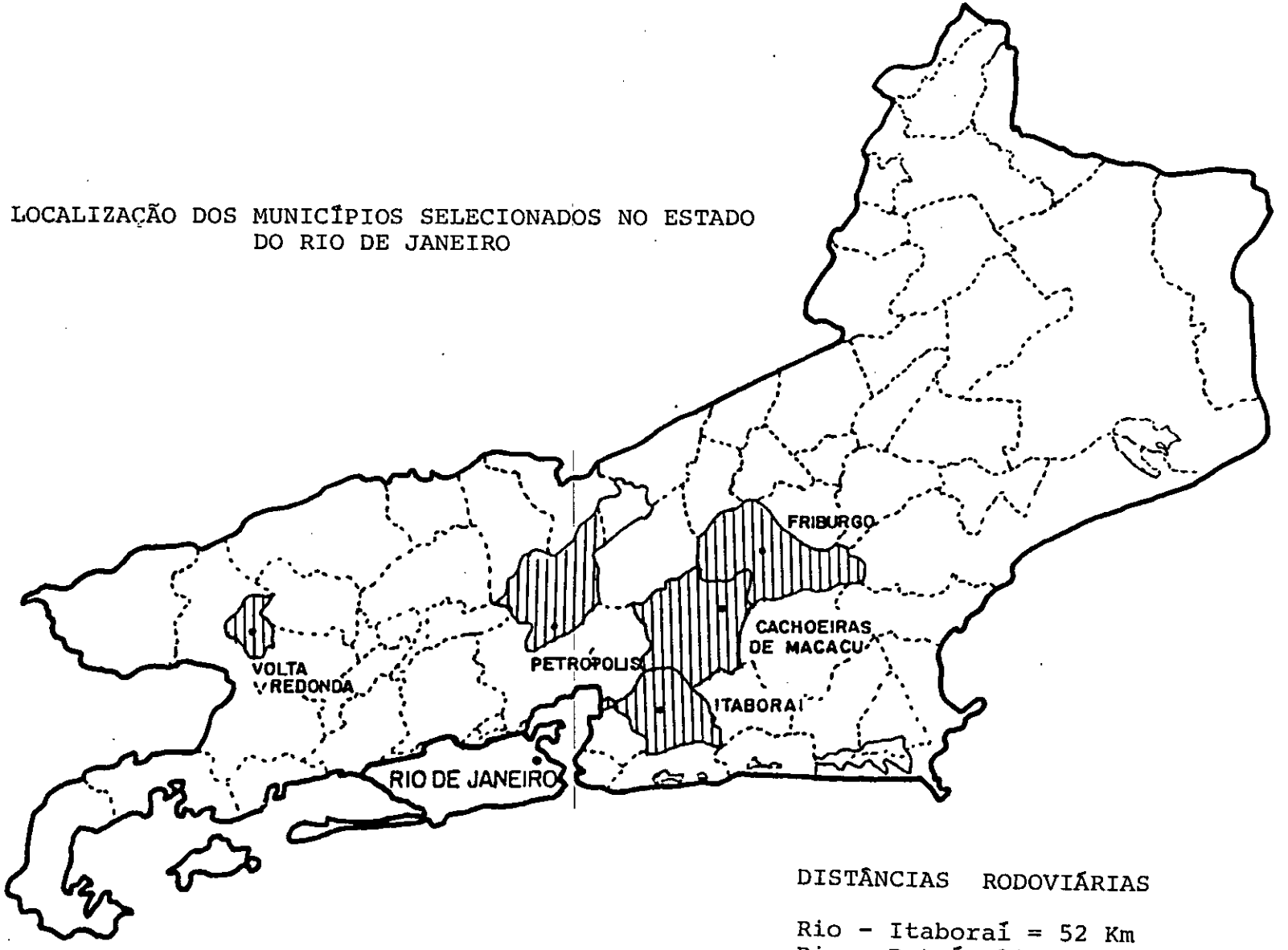
Município de Itaboraí

O informante, Engº Sílvio Rocha acumulava o cargo de Secretário de Obras com o de Diretor do Departamento de Água e Esgoto - DAE mas, na ocasião da entrevista (novembro de 1992), não estava exercendo nenhuma destas funções administrativas, uma vez que havia se candidatado a Vereador nas eleições realizadas naquele ano. O fato de o Prefeito não ter conseguido fazer seu sucessor e do Engenheiro Sílvio Rocha não ter alcançado votos suficientes para se eleger quebrou a perspectiva de continuidade frente à Administração local, produzindo um certo desestímulo que também se refletiu no resultado desta entrevista. Desta forma, alguns dados comple-

mentares, solicitados para auxiliar na qualificação das informações repassadas, não foram obtidos, apesar dos pedidos insistentes, fazendo com que a descrição da experiência de Itaboraí aqui apresentada limite-se ao relato do entrevistado.

Cabe também registrar que a programação estruturada para a obtenção das informações junto às Prefeituras sofreu diversas alterações, em função de problemas relacionados ao cumprimento dos prazos para o retorno de dados e documentos complementares às entrevistas. Esta limitação ao bom desenvolvimento dos trabalhos esteve diretamente relacionada ao fato de as Administrações Municipais encontrarem-se em plena fase de transição de seus comandos, em decorrência das eleições para Prefeito. Agravando tal circunstância, o cronograma desta etapa da pesquisa coincidiu justamente com o período do final de ano, quando as festas dispersam a concentração no trabalho, dificultando a obtenção de respostas rápidas às consultas realizadas junto às repartições públicas.

LOCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



DISTÂNCIAS RODOVIÁRIAS

Rio - Itaboraí = 52 Km
Rio - Petrópolis = 66 Km
Rio - Cachoeiras = 100 Km
Rio - Volta Redonda = 129 Km
Rio - Friburgo = 137 Km

O MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO

MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO

O Município de Nova Friburgo está situado na Região Serrana Fluminense, centro-leste do Estado, a 847m de altitude (sede do Município) e distante 137km do Rio de Janeiro. Conta hoje com 166.941 habitantes (FIBGE, Censo 1991) e está dividido político-administrativamente em seis distritos: Nova Friburgo (distrito- sede), Riograndina, Cons. Paulino, Campo do Coelho, Amparo e Lumiar.

As amenidades climáticas e paisagísticas propiciam o turismo que ocupa um papel de destaque na economia do Município. Atividades industriais e agrícolas convivem com o turismo e, juntas, conferem uma dinâmica própria à vida local.

Como costuma acontecer em todas as cidades de veraneio, a população fixa é acrescida de população flutuante, que acorre ao Município nos fins de semana, nos feriados e nos períodos de férias.

O serviço local de água e esgoto

A Prefeitura Municipal de Nova Friburgo sempre manteve sob sua responsabilidade o atendimento à população local pelos serviços de água e esgoto. Atualmente, esta atribuição está delegada a uma autarquia municipal, a AMAE - Autarquia Municipal de Água e Esgoto de Nova Friburgo - que sucedeu, em janeiro de 1991, a Empresa Municipal de Habitação, Água e Esgoto - EMHAE - , que substituiu por sua vez, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE). Justificou-se a transformação de empresa em autarquia pela possibilidade de se alcançar maior flexibilidade no desempenho financeiro do órgão, enquanto que desvincular-se do serviço de habitação (que passou a constituir uma outra empresa municipal) representou a opção de se reforçar a atenção no saneamento.

Segundo declarações do Diretor-superintendente, a AMAE iniciou a gestão 1989-1992 com suas finanças organizadas e com um quadro de funcionários adequadamento dimensionado (a empresa possuía 240 funcionários em novembro de 1992, quando foi realizada esta entrevista).

A Fundação Serviço Especial de Saúde Pública - FSESP -, do Ministério da Saúde, sempre teve uma relação estreita com o órgão local de saneamento, atuando através convênios para a prestação de serviços de assistência técnica e assessoria em projetos.

O abastecimento de água

O sistema de abastecimento de água de Nova Friburgo é composto por dez sistemas principais e cinco subsistemas distritais, oito poços artesianos e reservatórios especiais; conta com duas estações de tratamento e possui 36km de adutora e 45km de rede de distribuição. A vazão de água em cada setor deste sistema está estimada da seguinte forma:

Quadro Volume de Água Estimado
Nova Friburgo/1992

LOCALIDADES	VAZÃO ESTIMADA (m^3/h)
I.SISTEMAS PRINCIPAIS	
Debossan	1.008
ETA Caledônia	216
ETA Rio Grande	828
Vino	28,8
Sítio da Pedra	28,8
Cascatinha	108
Curuzú I	108
Curuzú II	36
Sítio São Luiz	25,2
Granja do Céu	10,8
Córrego D antas	54
Santa Cruz	36
TOTAL	2.487,6 m^3/h
TOTAL SISTEMA	59.702 m^3/h

LOCALIDADES	VAZÃO ESTIMADA M^3 POR HORA
II SUBSISTEMAS DISTRITOS	
Campo do Coelho	36
Amparo	54
Rio Grandina	54
Lumiar	54
São Pedro da Serra	54
TOTAL	252 m^3/h
TOTAL DISTRITOS	6.048,m^3/dia
III POÇOS ARTESIANOS	
Parque Res. Maria Tereza	25
Bairro dos Braunes	24
Bairro Sanglard (Morro do Rui)	24
Bairro Santo André/Rivo Torto	20
Bairro Lagoinha	15
Parque Res. Vale das Rosas	30
Bairro Parque das Flores	20
Rua Bonsucesso	10
TOTAL	168 m^3/h
TOTAL POÇOS ART.	4.032 m^3/dia
IV TOMADA D ÁGUA (carro-pipa)	
~~Ponte da Saudade~~	32
TOTAL TOMADA DE ÁGUA	768 m^3/dia

O total geral do volume d água produzido está estimado em 0.550m^3/dia alcançando-se um volume mensal de 2.116.512m^3. A água é abundante no Município e, segundo avaliação do Superintendente da AMAE, o atendimento ultrapassa o padrão definido pela Organização Mundial de Saúde (OMS), situando-se na faixa de 250 l/dia, o que atinge potencialmente 280 mil pessoas.

São 81km de rede de distribuição de água, que cobrem quase que completamente o distrito-sede e as localidades dos demais distritos. Os subsistemas Debossan e Rio Grande são os principais - o primeiro construído em 1938 e o outro há cerca de 25 anos - e estão parcialmente interligados sendo

que os demais funcionam independentes, dadas as características topográficas do Município. Os focos de falta de água são hoje, em parte, atribuídos à falta de interligação entre os subsistemas e à necessidade de ampliar a captação, planejando-se recorrer ao Rio Macaé, Rio Grande e Rio Debossan.

Nos bairros e comunidades não atendidos pelos sistemas principais e distritais, a alternativa vem sendo a utilização de água subterrânea, alcançada facilmente através da perfuração de poços artesianos que garantem o atendimento 12h/dia. Esta solução é encarada pela AMAE como emergencial e sua responsabilidade é repassada para as firmas construtoras que assumem o risco de encontrar a fonte e desta atingir a vazão necessária ao abastecimento. A água captada nos poços é jogada em um reservatório comunitário e deste vai para a rede de distribuição.

Também como decorrência da topografia acidentada de Nova Friburgo, o sistema necessita do funcionamento permanente de bombas - atualmente em numero de 42 - , o que encarece sobremaneira os custos de operação, comprometendo cerca de 30% da receita com o consumo de energia elétrica.

Estima-se uma perda de água na ordem de 30% do volume total captado, que é atribuída, pela direção da AMAE, à deterioração do material da rede que além de muito antigo tem os tubos subdimensionados para comportar a atual vazão.

A inexistência de aparelhos instalados para macro e micromedição impede a quantificação criteriosa da demanda, das perdas e da produção de água. A hidrometração da rede é vista como uma das prioridades para a melhoria da prestação do serviço, assim como a ampliação da captação, extensão e racionalização das redes, com a substituição dos tubos antigos e com o aumento dos diâmetros.

O controle da qualidade da água é realizado, com limitações, pelo laboratório da AMAE e pela Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente - FEEMA -, que analisa cerca de 20 pontos fixos. O aprimoramento deste setor do serviço está previsto para acontecer com a celebração de convênio com a Fundação Oswaldo Cruz.

O correto dimensionamento do volume d'água aduzido e distribuído, bem como a medição do consumo por cada economia são metas a serem atingidas com a instalação de aparelhos de medição em toda a rede.

No que se refere ao serviço de esgoto são requeridos maiores investimentos financeiros seja para a melhoria da rede, com sua separação da drenagem, seja para a construção de ETE's e a promoção de programas de despoluição dos recursos hídricos.

A capacitação dos recursos humanos é considerada como uma atividade que deve ser reforçada e mantida de forma permamente, visando a atualização e a modernização do serviço prestado. Também o aspecto da continuidade dos quadros técnicos nos postos de comando de projetos estratégicos, é visto como fundamental de ser observado como garantia do bom desempenho do órgão.

O serviço de esgoto

Embora estime que 80% da população urbana do Município de Nova Friburgo sejam atendidos por rede de esgoto, o Superintendente da AMAE reconhece que os problemas e carências enfrentados neste serviço são maiores do que no abastecimento de água.

Praticamente todo o sistema de água pluvial é ligado ao sistema de esgoto sanitário e os efluentes são lançados di-

retamente nos rios, uma vez que não existe nenhuma Estação de Tratamento de Esgoto em todo o Município. O grau de comprometimento de um dos principais rios de Nova Friburgo - o Rio Bengala - levou à elaboração de um projeto para a sua despoluição, cuja execução dependeria da captação de recursos através de financiamento externo à Prefeitura. O projeto e o pedido de financiamento foram apresentados à Câmara de Vereadores no exercício de 1992, porém não foram aprovados.

Nos locais onde não há rede - bairros periféricos ou de ocupação recente - a Prefeitura exige a construção de fossas sépticas para que as edificações recebam o **habite-se**. Na opinião do entrevistado o setor de fiscalização da Prefeitura necessita reforçar sua articulação com os outros setores da Administração para evitar o descumprimento da lei. Nas áreas de ocupação irregular registra-se a existência de valas negras, cuja erradicação faz parte de um programa conjunto desenvolvido pelas Secretarias Municipais de Obras e de Meio Ambiente.

Em decorrência das carências no setor de esgoto e da escassez de informações sobre o serviço, a AMAE contratou a elaboração do Plano Diretor de Esgoto, previsto de ser concluído em dezembro de 1993.

Perspectivas para a melhoria dos serviços

Entre as prioridades apresentadas, o Superintendente da AMAE destaca a necessidade de elaboração de estudos para o melhor planejamento das ações, entre estes um Plano Diretor de Água, o mapeamento da rede subterrânea e os projetos de engenharia para a interligação dos sistemas.

O correto dimensionamento do volume de água aduzido e distribuído, bem como a medição do consumo por economia são metas a serem atingidas com a instalação de aparelhos de medição em toda a rede.

No que se refere ao serviço de esgoto são requeridos maiores investimentos financeiros seja para a melhoria da rede, com sua separação da drenagem, seja para a construção de ETEs e a promoção de programas de despoluição dos recursos hídricos.

A capacitação dos recursos humanos é considerada como uma atividade que deve ser reforçada e mantida de forma permanente, visando o aspecto da continuidade dos quadros técnicos nos postos de comando de projetos estratégicos é visto como fundamental de ser observado como garantia do bom desempenho do órgão.

Maior articulação entre os órgãos da Prefeitura e a AMAE, bem como a modernização administrativa e tecnológica faz parte do planejamento para a melhoria institucional da autarquia.

Quanto às possibilidades de novos arranjos e composições para a gerência dos serviços, foi indicada como possível a privatização de alguns setores do atendimento, como a exploração dos poços artesianos, a implantação/operação de estação de tratamento de esgoto, a implantação/operação de hidrômetros, bem como a emissão de guias para a cobrança pelos serviços.

Análise da gestão da AMAE no período 1989-1991*

A AMAE tem cadastradas, até novembro de 1992, 33 mil matrículas englobando os serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto. Este registro, além de não discriminar o tipo de atendimento efetivado, nem o valor arrecadado por cada um deles, também não explicita o número de consumidores existentes, visto que, por exemplo, um condomínio corresponde a uma única matrícula e não ao número de unidades pelas quais é composto.

Na avaliação do Diretor-superintendente da AMAE, o serviço pode ser considerado como auto-sustentado uma vez que as tarifas cobrem a operação/manutenção e expansão do sistema. Embora o sustentáculo financeiro da autarquia esteja na arrecadação das tarifas, o entrevistado assegura que o valor cobrado pelos serviços é um dos mais baixos do Brasil. Os aumentos são fixados em função do índice de preços determinado pelo Governo, recaindo sempre no mais baixo.

Por este motivo, avalia que as tarifas cobradas encontram-se defasadas em cerca de 80% do custo do m^3 cobrado pela CEDAE. O fato da cobrança atual se basear em estimativa representa um dos motivos de sua defasagem e, segundo o entrevistado, indica a necesidade urgente de se providenciar a instalação de hidrômetros em toda a rede de distribuição d água.

(*)A avaliação apresentada pelo Diretor-superintendente da AMAE, quanto à gestão da empresa foi aqui confrontada com a Análise do Desempenho Financeiro da AMAE, elaborada pelo Prof. Heraldo Costa Reis - do IBAM - especialmente para este trabalho. Nesta análise, tomou-se como base os Balanços Patrimoniais dos exercícios de 1989-1990-1991 (texto integrante deste volume).

Na avaliação do EngQ Agostinho Rosa é bom o desempenho financeiro da AMAE, atribuindo esta eficiência aos fatores quadro de pessoal reduzido, execução de obras com pessoal próprio e realização de compras diretamente com as fontes produtoras, obtendo-se os materiais a preços mais baixos.

Embora, de um modo geral, a análise do desempenho financeiro da AMAE - realizada com base nos Balanços Patrimoniais do período 1989-1991 - indique um patamar relativamente estável alcançado pela autarquia, alguns aspectos resultaram confrontantes com as declarações do Diretor-superintendente, acima transcritas. Particularmente referem-se ao item despesas, cuja avaliação demonstra que "as despesas de pessoal, incluindo as obrigações Patronais e o PASEP, pesaram bastante no total das despesas orçamentárias anuais, vindo em seguida aquelas com Material de Consu-mo e Obras e Instalações". Também a Análise de Evolução da Despesa indica que "as despesas com Obras e Instalações foram as que mais cresceram ... vindo em seguida as despesas com Equipamentos e Material Permanente, Pessoal Civil, incluindo as obrigações Patronais e o PASEP".

Corroborando as afirmativas do dirigente quanto ao crescimento financeiro da empresa durante sua gestão, a análise em pauta conclui que "os resultados da execução orçamentária se apresentaram positivos sendo que o resultado mais expressivo foi alcançado no exercício de 1991, quando atingiu o índice de 407,38% acima da inflação".

Por outro lado, o Resultado Operacional ficou "impossibilitado de ser avaliado em razão da metodologia contábil realizada". O documento esclarece que este tipo de metodologia não realiza a contabilidade por Área de Responsabilidade, o que impede conhecer "a taxa de retorno por serviço prestado, bem como medir o desempenho da gestão por serviço". Ressalta também que outro fator impeditivo à apura-

ção do Resultado Operacional refere-se à qualidade da informação prestada que, no caso da AMAE, é obtida através da Classificação de Receitas e Despesas.

Como indicador da estabilidade do desempenho da autarquia, defendida por seu dirigente, o item sobre a "Evolução da Receita" demonstra que todas as receitas tiveram crescimento acima da inflação, com destaque para as Receitas de "Valores Imobiliários e Cobrança da Dívida Ativa". Segundo a análise " significa afirmar que boa parte dos custos dos serviços de água e de esgoto foi suportada por estas duas receitas ".

As reflexões sobre a Composição da Receita indicam que "os índices de participação das receitas Tarifa de Água e Tarifa de Esgoto mantiveram-se praticamente constantes em relação ao volume da receita obtida a cada ano". Sugere que "as variações registradas em cada um dos períodos provavelmente devem-se a ajuste na política tarifária dos serviços e ao crescimento na demanda".

Ressalta-se também na Análise da Capacidade Financeira Imediata que "as inscrições da Dívida Ativa aumentam anualmente", indicando possivelmente que "o sistema de lançamento e cobrança das tarifas vem apresentando problema de ordem administrativa". A falta de algumas informações mais detalhadas impediu - segundo o documento - o desdobramento do estudo, concluindo que "os quocientes de liquidez indicam que a capacidade de pagamento seria bem melhor caso não houvesse a Dívida Ativa".

Finalmente, cabe destacar do documento que "na apuração do Resultado Geral da AMAE, não vem sendo computadas as depreciações que deveriam ser os mobilizados dos serviços de Água e Esgoto" e que registra-se "uma redução da capacidade financeira da empresa" uma vez ter-se detectado que "o quo-

ciente de liquidez, que demonstrava folga financeira em 1989, decresceu em razão do aumento das obrigações motivadas por altas nos custos de bens e serviços adquiridos".

A análise do Desempenho Financeiro da AMAE conclui com algumas sugestões para a administração, frisando sempre sobre a importância de se adotar na Metodologia Contábil uma Contabilidade por Área de Responsabilidade, que permitirá a melhor visualização do conjunto e a identificação/avaliação do quadro do comportamento de cada um dos serviços isoladamente.

Observações conclusivas

O órgão municipal responsável pelo abastecimento d'água e coleta de esgoto em Nova Friburgo conseguiu manter-se autonomamente frente à gestão dos serviços, ao longo de toda a sua existência. A abundância de recursos hídricos, com água de boa qualidade atravessando todo o território municipal, e a expressividade da vida econômica local, sao fatores que certamente permitiram o alcance de tal posição.

Contrabalançando estes fatores de facilidade, há que se contrapor as dificuldades impostas pela topografia acidentada que, além de conduzir a formação de uma malha urbana extensa e descontínua, onera os custos para as interligações entre os subsistemas e para o bombeamento da distribuição da água.

O atendimento do serviço d'água concentrou até hoje maior esforço e atenção comparativamente com o serviço de esgoto. No entanto, registra-se hoje uma preocupação crescente com o avanço do nível de poluição dos rios, pelos custos que envolvem a realização de tratamentos mais complexos do que aqueles atualmente adotados para a utilização da água. Também o comprometimento deste percurso natural refle-

te-se negativamente sobre as atividades turísticas, que representam um dos sustentáculos econômicos do Município.

Em termos gerais, pode-se concluir que a gestão da AMAE - tanto financeira, quanto operacional e administrativa - dirige os esforços no sentido de atender efetivamente às demandas da população pelos serviços. Seu aprimoramento inclui a atividade de articulação institucional, seja com as Secretarias Municipais, seja com os órgãos de outros níveis de governo - onde a Companhia Estadual de Saneamento Básico vem se colocando à margem. O objetivo principal desta iniciativa é o intercâmbio para a execução de projetos de engenharia e de controle, com destaque para a monitoria da qualidade da água.

Também a tentativa de recuperar um processo de planejamento, através elaboração de planos e estudos norteadores da ação, merece destaque entre o conjunto de preocupações expressadas, algumas inclusive realizadas. Ações de modernização - administrativa e tecnológica - estão incluídas no rol de metas a serem perseguidas, enquanto que a capacitação/atualização do quadro funcional já se constituem em iniciativas, porém ainda sem carácter de processo.

Apesar dessas tentativas modernizantes, a autarquia ainda carrega uma estrutura antiga - tanto no acervo de redes e equipamentos quanto nos procedimentos administrativos -, que produz reflexos no retorno financeiro dos investimentos realizados. Neste sentido, o ponto crucial localiza-se na cobrança dos serviços realizados, uma vez que a ausência de instrumentos de medição conduz à fixação de valores tarifários que não correspondem ao dispêndio efetivo. Em termos contábeis, a metodologia adotada não separa os serviços por área de responsabilidade, conduzindo à cobrança de tarifa de água junto com a de esgoto e impedindo a clara visualização no comportamoento de cada um destes setores do serviço.

Os problemas na efetivação de uma cobrança em bases reais também estão referidos à inexistência de um cadastro atualizado, inclusive com a discriminação de cada unidade atendida, assim como ao lançamento criterioso da Dívida Ativa, ação requerida para o combate do crescente nível de inadimplência.

No que se refere às possibilidades de composição e parcerias na execução dos serviços, é importante destacar que a visão repassada pelo entrevistado quanto à privatização do setor está referida à operação de alguns segmentos de ponta dos sistemas - emissão de carnês, implantação e operação de ETE's e ETA's, exploração e operação de poços artesianos etc. - excluindo a alternativa do atendimento ser integralmente repassado às empresas particulares.

DOCUMENTOS COMPLEMENTARES

ANÁLISE DO DESEMPENHO FINANCEIRO DO SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE NOVA FRIBURGO

A Empresa Municipal de Habitação e Saneamento de Nova Friburgo, Estado do Rio de Janeiro, é uma entidade indireta, constituída sob a forma de autarquia em 26 de janeiro de 1991.

Os orçamentos dessa entidade são aprovados por lei, por força de mandamento constitucional, e os seus balanços encaminhados ao Poder Executivo para integrar a prestação de contas do Município e posterior julgamento do Poder Legislativo, passando, entretanto, previamente, pelo crivo do Tribunal de Contas do Estado.

A fim de verificar o desempenho da gestão da entidade, tomamos os balanços dos exercícios de 1989/1990 e 1991, cujas análises a seguir são feitas.

Esclareça-se que nessas análises foram utilizados os seguintes IGP1 da Fundação Getúlio Vargas, publicados na Revista Conjuntura Econômica:

Exerc.	IGP	Fator p/Cálculo da Tx.Real
1989	100,00	91,47
1990	1.576,56	5,80
1991	9.146,88	1,00

Conforme se observa no quadro **Comportamento das Receitas**, as receitas da autarquia de água e esgotos de Nova Friburgo, nos períodos analisados, demonstraram o seguinte:

I - **Composição da Receita**, a análise vertical demonstra que as receitas Tarifa de Água e Tarifa de Esgotos apresentaram os maiores índices de participação na composição da receita da entidade autárquica, o que era de se esperar, já que se pode considerar como as receitas mais importantes e que provêm das atividades principais da entidade. Esses índices mantiveram-se praticamente constantes em relação ao volume da receita obtida em cada ano.

As variações que se observa em cada um dos períodos em relação ao volume da receita deveram-se, provavelmente, a ajustes na política tarifária dos serviços e ao crescimento na demanda.

II - **Evolução da Receita**, é demonstrada na análise horizontal - colunas Variação Nominal e Variação Real. Com exceção das receitas **Outras Taxas** e **Indenizações/Restituições**, todas as demais receitas tiveram crescimentos acima da inflação, com destaque, entretanto, para as **Receitas de Valores Mobiliários e Cobrança da Dívida Ativa**, que mostraram evoluções em termos nominal e real.

Significa afirmar que boa parte dos custos dos serviços de água e de esgoto foi suportada por essas duas receitas. A primeira proveniente de aplicações no mercado financeiro de provável excedente de caixa e a segunda da conversão dos direitos em dinheiro efetivo nos exercícios a que se referem.

Relativamente às despesas, conforme se observa no quadro **Comportamento das Despesas**, a análise demonstra o seguinte:

I - **Composição das Despesas**, cuja análise vertical demonstra que as **Despesas de Pessoal**, incluindo as **Obrigações Patronais** e o **PASEP**, pesaram bastante no total das despesas orçamentárias anuais, vindo em seguida aquelas com **Material de Consumo** e Obras e Instalações.

II - **Evolução das Despesas**. no sentido horizontal, sem dúvida alguma, as despesas com **Obras e Instalações** foram as que mais cresceram, como demonstram as colunas Variação Nominal e Variação Real (descontados os efeitos da inflação), vindo em seguida as despesas com **Equipamentos e Material Permanente**, **Pessoal Civil**, incluindo as **Obrigacões Patronais** e o **PASEP**.

Resultado da Execução Orçamentária

Os resultados da execução orçamentária nos períodos analisados se apresentaram positivos (superávit), como se demonstra a seguir:

ITENS/EXERCíCIOS	1989	1990	1991
RECEITA	4.191.565	157.163.105	1.488.084.215
DESPESA TOTAL	3.330.558	148.251.248	1.225.746.211
SUP/DEF	861.007	8.911.857	262.338.004

EXERCÍCIOS/ITENS	SUPERÁVIT	VARIAÇÕES			
		NOMINAL	PER.	REAL	PER.
1989	861.007	30.369%	91/89	233,10%	91/89
1990	8.911.857	2.844%	91/90	407,38%	91/90
1991	262.338.004	---	---	-----	----

Sem dúvida alguma, o resultado mais expressivo foi obtido em 1991, quando atingiu o índice de 407,38% acima da inflação.

Resultado Operacional

Por resultado operacional entende-se aquele obtido pela diferença entre a receita operacional de cada serviço, ou seja, a Tarifa de Água e a Tarifa de Esgoto e os custos de manutenção e de operacionalização de cada um desses serviços, acrescidos daqueles que lhes são imputados mediante critérios previamente estabelecidos mais conhecidos por custos indiretos.

Infelizmente, em razão da metodologia contábil utilizada, não é possível verificar o resultado em epígrafe, que seria de grande valia para a administração da entidade, posto que obter-se-ia a taxa de retorno por serviço prestado e assim medir-se-ia o desempenho da gestão por serviço.

Outro fator que impede a apuração do resultado operacional é a qualidade da informação prestada, obtida através de classificações de receitas e despesas que deixam muito a desejar e que prejudicam as análises e as avaliações de de-

sempenho. Nas demonstrações, no que se relacionam às receitas, por exemplo, constatou se a existência de receitas de Indenizações, Multas e outras, sem, entretanto, correlacionar como o serviço e a própria despesa.

Situação Financeira

A situação financeira no dia 31/12 de cada exercício analisado nos é revelada no confronto entre os grupos de contas **Ativo Financeiro**, que revela a existência de disponibilidade monetária, e **Passivo Financeiro**, que revela a existência de obrigações assumidas prontas para pagamento.

A situação financeira pode ser analisada sob os seguintes enfoques.

a) capacidade de pagamento imediata

Itens	1989	1990	1991
Ativo Financeiro	1.143.959	19.028.970	543.178.966
Passivo Financeiro	272.924	15.732.156	277.544.149
Quociente de Liquidez	4,19	1,21	1,96
Capacidade de Pagamento	24%	83%	51,10%

Interpretando os valores, chega-se à seguintes conclusões:

. o quociente de liquidez, que demonstrava folga financeira em 1989, nos anos seguintes decrescem em razão do aumento das obrigações motivadas por altas no custos de seus serviços adquiridos. Não se pode afirmar,

por falta de elementos, se essas altas foram provocadas apenas pela inflação, ou por aumento de demanda, ou ainda pela combinação dos dois fatores;

- como consequência a capacidade reduziu-se, ou seja, em 1989 era de 24% das disponibilidades existentes; em 1990, 83% e em 1991, 51,10%.

b) capacidade financeira imediata

Itens	1989	1990	1991
Ativo Financeiro	1.143.959	19.028.970	543.178.966
Dívida Ativa	686.563	17.478.559	277.332.439
TOTAL	1.830.522	36.507.529	820.511.405
Passivo Financeiro	272.924	15.732.156	277.544.149
Quociente de Liquidez	6,71	2,32	2,96
Capacidade de Pagamento	14,91	43,09	33,83

Observe que, introduzindo os valores referentes à Dívida Ativa, a posição financeira da entidade melhora sem dúvida alguma, ou seja, os quocientes de liquidez indicam que a capacidade de pagamento, se não houvesse a Dívida Ativa, seria outra bem melhor.

Entretanto, como existem os devedores da entidade, é de se esperar que a sua administração procure agir com rapidez na conversão dos direitos, pois quanto mais demorada, maiores serão os custos, prejudicando, consequentemente, a população.

Isto nos leva à análise do comportamento da Dívida Ativa que é feita a seguir:

Itens	1989	1990	1991
Inscrição	673.534	17.384.799	275.752.912
Cobrança	(21.116)	(507.676)	(15.882.682)
Baixas	(7.644)	(85.126)	(16.349)

Observe que as inscrições na Dívida Ativa aumentam anualmente, o que nos leva a crer que o sistema de lançamentos e cobranças das tarifas está com algum problema de ordem administrativa, acarretando custos elevados para a gestão financeira da entidade autárquica.

Por falta de elementos concretos, tais como a composição da Dívida Ativa, não é possível um maior aprofundamento na análise.

Isto, entretanto, não nos impede de alertar a administração sobre a necessidade de melhorar os controles das receitas da entidade, a fim de agilizar a sua cobrança e evitar, como consequência, os altos índices de inscrição na Dívida Ativa, conforme se observa nas demonstrações.

Resultado Geral

O **Resultado Geral** é dado pela diferença entre a receita efetiva do exercício e as despesas de manutenção e operacionalização dos serviços da entidade, conforme demonstrado a seguir:

a)Em valores nominais

Itens / Exercícios	1989	1990	1991
I - Receita Efetiva:			
.Receitas Correntes	4.191.565	157.163.105	1.488.084.21
- Cobranças Dívida Ativa	(21.116)	(507.165)	(15.882.68)
.Receitas de Capital			
- Oper. de Crédito	----	----	-------
- Alien.de Bens	----	----	-------
TOTAIS	4.170.449	156.655.940	1.472.201.533
II - Despesa Efetiva			
. Despesas Correntes			
. Despesas de Custeio	3.106.714	135.681.508	711.012.56
. Transf.Correntes	9.458	637.198	4.896.12
TOTAIS	3.116.172	136.318.706	715.908.683
Resultado Geral	1.054.277	20.337.234	756.292.85

b) Em valores reais

Exercícios / Itens	Resultado Geral	VARIAÇÕES Nominal	/ % /	Real	%
1989	1.054.277	71.636 %	91/89	684 %	91/89
1990	20.337.234	3.619 %	91/90	541 %	91/90
1991	756.292.850	----		--	

Conforme se observa, o Resultado Geral é apurado no confronto da Receita Efetiva com a Despesa Efetiva, do exercício, à qual, entretanto, não estão computadas as depreciações que deveriam ser calculadas sobre os imobilizados dos serviços.

Outro elemento que influiria no resultado do exercício e que propiciaria aproximação do real, mas não vem sendo adotado, é a correção monetária dos ativos imobilizados do Serviço de Água e Esgotos. Assim, as depreciações seriam calculadas sobre o Ativo Imobilizado corrigido e desta forma a administração teria informações sobre o resultado geral e consequentemente, o Patrimônio Líquido que apresentaria também valor corrigido e aproximado do real.

Metodologia Contábil

A falta de uma Contabilidade por Área de Responsabilidade impede a visualização:

- dos custos por serviços e, consequentemente, das tarifas específicas cobradas aos usuários;

- das políticas tarifárias que estejam sendo adotadas para cada serviço;

- da análise do desempenho da administração em cada área de responsabilidade;

- do resultado líquido de cada serviço, o que facilitaria a análise do retorno dos investimentos feitos em cada um deles;

- do volume de ativos alocados a cada serviço e que contribuem para a formação do produto a ser oferecido ao consumidor ou usuário;

- da origem dos recursos que estão alocados a cada serviço;

- a apuração do resultado líquido de cada serviço, mediante o correlacionamento de receitas e despesas específicas;

- do relacionamento ou do movimento de recursos que existe entre os serviços, ou seja, muitas vezes um serviço está utilizando recursos de outro serviço e isto não é evidenciado pela metodologia contábil atual;

- do patrimônio líquido de cada serviço, ou seja, volume de recursos que depende de programação para aplicações futuras.

Recomendações

Diante do exposto, é recomendável que a administração do Serviço Municipal de Água e Esgotos de Nova Friburgo :

a) adote uma nova metodologia contábil para a produção de informações úteis que possibilitem:

- a identificação dos custos de cada serviço e, consequentemente, a fixação de políticas de tarifas diferenciadas;

- o correlacionamento entre receitas e custos ou despesas por serviço e, assim, a apuração do resultado líquido e, posteriormente, do resultado geral;

- o controle, a análise, a avaliação de desempenho, o processo decisório por serviço e a fixação de diretrizes e políticas para cada serviço ou área de responsabilidade;

- a melhoria da qualidade da informação mediante classificações corretas de receitas e despesas, o que contribuiria para a clareza ou a transparência da própria informação e das situações econômico-financeiras identificadas nos relatórios e nas demonstrações contábeis elaborados, facilitando as análises e as decisões a serem tomadas;

b) organizar o seu sistema de controle interno a fim de preservar o patrimônio da entidade, bem como avaliar o desempenho da gestão por área de responsabilidade nos aspectos gerenciais da eficiência, economicidade, eficácia e efetividade;

c) implantar, mediante reorganização administrativa, os centros de responsabilidades em que fiquem evidenciadas as responsabilidades dos setores da entidade autárquica.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Prefeitura Municipal de Nova Friburgo

NOVA FRIBURGO, 2 DE MARÇO DE 1991 • SÁBADO

A VOZ DA SERRA

LEI COMPLEMENTAR Nº 3

A CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA FRIBURGO decreta e eu sanciono e promulgo a seguinte

LEI COMPLEMENTAR

TRANSFORMA A EMPRESA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E SANEAMENTO DE NOVA FRIBURGO - EMHASA-NF, EM EMPRESA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE NOVA FRIBURGO - EMHA-NF E RESTABELECE A AUTARQUIA MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO DE NOVA FRIBURGO - AMAE-NF E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

Art. 1º - Fica transformada em Empresa Municipal de Habitação de Nova Friburgo - EMHA-NF e Autarquia Municipal de Água e Esgoto de Nova Friburgo - AMAE-NF a atual Empresa Municipal de Habitação e Saneamento de Nova Friburgo - EMHASA-NF, criada pela Lei Municipal nº 1.764, de 13 de julho de 1983, cuja natureza jurídica é de Autarquia.

Art. 2º As atribuições da EMHASA-NF serão transferidas no campo da habitação, exclusivamente para a Empresa Municipal de Habitação - EMHA-NF.

Art. 3º - As atribuições da EMHASA-NF serão exercidas, no campo do saneamento básico, captação, adução, tratamento e distribuição de água e esgoto, pela Autarquia Municipal de Água e Esgoto de Nova Friburgo - AMAE-NF, criada pela Resolução nº 697, de 10 de julho de 1964, Deliberação nº 963, de 20 de junho de 1970, cuja natureza jurídica é de Autarquia.

Art. 4º - A atual Superintendência da EMHASA-NF providenciará sua baixa na Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro com base nesta Lei Municipal.

Art. 5º - Todos os bens patrimoniais da EMHASA-NF serão transferidos automaticamente para a Prefeitura Municipal de Nova Friburgo, devendo a Procuradoria Geral tomar as providências necessárias ao seu cumprimento.

Art. 6º - Para todos os efeitos legais, a Empresa Municipal de Habitação de Nova Friburgo e a Autarquia Municipal de Água e Esgoto de Nova Friburgo são sucessoras da EMHASA-NF, respondendo pelas obrigações contraídas por esta, preservando o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e acabado.

Art. 7º - Fica mantida a atual estrutura administrativa e seus respectivos cargos, com os vencimentos existentes, da EMHASA-NF, que será aproveitada nos órgãos substitutos, nos termos da legislação municipal que a criou.

Art. 8º - Os órgãos substitutos ficam vinculados diretamente ao Gabinete do Prefeito, cabendo à Secretaria Geral despachar todos os processos.

Art. 9º - Os órgãos subs... contabilidade individuada administrativa e financeira, nos termos da legislação que rege a contabilidade pública.

Art. 10 - As contas dos órgãos substitutos serão prestadas à Câmara Municipal por ocasião da prestação de contas do Poder Executivo.

Art. 11 - Ficam criados os seguintes cargos:

a) Diretor Superintendente da Autarquia Municipal de Água e Esgoto de Nova Friburgo - AMAE-NF;

b) Diretor de Administração da Autarquia Municipal de Água e Esgoto de Nova Friburgo - AMAE-NF;

c) Diretor Financeiro da Autarquia Municipal de Água e Esgoto de Nova Friburgo - AMAE-NF.

Parágrafo Único - Os vencimentos atribuídos aos cargos criados por esta Lei serão idênticos e equivalentes aos cargos dos Diretores da Empresa Municipal de Habitação de Nova Friburgo - EMHA-NF.

Art. 12 - Todos os dispositivos da Resolução nº 697, de 10 de julho de 1964, excetuando-se o seu artigo 13 e a Deliberação nº 963, de 20 de junho de 1970, passam a reger os órgãos substitutos em suas atividades.

Art. 13 - São recursos das Autarquias ora criadas, EMHA-NF e AMAE-NF:

I - os de capital;

II - as dotações orçamentárias a elas consignadas;

III - as receitas decorrentes da prestação de atividade, serviços e obras, preços, tarifas, taxas e outros;

IV - as receitas da EMHASA-NF - Empresa Municipal de Habitação e Saneamento de Nova Friburgo;

V - as receitas patrimonais;

VI - o produto de operações de crédito;

VII - os recursos provenientes de outras origens a ela consignados.

Art. 14 - Enquanto não for dado baixa na Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro da EMHASA-NF, os eventuais financiamentos a ela destinados poderão correr à sua própria conta.

Art. 15 - O Poder Executivo baixará Decreto fazendo adaptações e regulamento dos órgãos substitutos, tendo em vista sua implantação, além da regulamentação da presente Lei Municipal.

Art. 16 - Esta Lei Municipal entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 17 - Revogam-se as disposições em contrário, especialmente a Lei Municipal nº 1.764, de 13 de julho de 1983, salvo o que não for conflitante com os dispositivos da presente Lei.

Nova Friburgo, 26 de janeiro de 1991.

PAULO AZEVEDO
Prefeito

Jorge Muniz - Presidente
Mário Aguiiera - 1º Vice-Presidente
Manoel Martins -
Irany Medeiros
Rogério Barroso - 2º Secretário

O MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA

MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA

O Município de Volta Redonda foi criado em 17 de julho de 1954, logo após a instalação da primeira Usina da Companhia Siderúrgica Nacional - CSN e ocupa atualmente importante posição no cenário estadual e nacional como pólo siderúrgico e metalúrgico.

Integra a Região Industrial do Médio Paraíba e situa-se no trecho inferior do Vale do Rio Paraíba do Sul, distante apenas 113km do Rio de Janeiro. Com superfície de 168km^2, o Município de Volta Redonda é constituído por um único distrito totalmente urbanizado, e tem uma população de 220.086 habitantes (FIBGE, 1991).

O SAAE de Volta Redonda foi criado na mesma data da emancipação do Município (17 de julho de 1954) e, desde então, é o único orgão que planeja e executa localmente os serviços de abastecimento d água e coleta de esgoto. Funciona como autarquia municipal e a atual estrutura administrativa vigora desde 1967.

O abastecimento d'água em Volta Redonda

A rede de abastecimento d água cobre quase que a totalidade do território municipal e teve sua origem à época da instalação da Companhia Siderúrgica Nacional, que estendeu toda infra-estrutura no setor onde se localizou. Também a Prefeitura implantou rede de água na cidade, sendo ambas as redes transferidas para a égide do SAAE no momento de sua criação. Ao longo de sua existência, o orgão local veio rea-

lizando expansões do atendimento, tendo atingido, num passado próximo, o cobertura de até 90% do território municipal. Nos últimos anos, porém, com a ocorrência de invasões de terrenos localizados na periferia da cidade, o SAAE não tem conseguido manter aquela marca de cobertura, resultando no não atendimento destas áreas de ocupação recente e irregular.

O informante considera que a percentagem de rede estendida é muito boa e ressalta a importância da participação da Prefeitura no alcance deste patamar, uma vez que os loteamentos só são aprovados com a infra-estrutura instalada, respeitando assim o que estabelece a legislação urbanística local.

Soluções alternativas vêm sendo planejadas para abastecer de água as áreas invadidas, como a perfuração de poços profundos que está sendo adotado atualmente no Bairro Nova Primavera. Além deste recurso, o SAAE está implantando rede nesta comunidade e tem projeto de perfurar mais poços para complementar o atendimento atual.

A água distribuída á captada no Rio Paraíba do Sul e recebe tratamento em duas estações: ETA Belmonte e ETA Santa Rita. Consta do planejamento do órgão a ampliação da Estação de Belmonte e a implantação de mais uma ETA, de forma a se alcançar uma margem mais segura para o fornecimento. Atualmente, nas situações emergenciais de escassez d água, o SAAE recorre ao sistema interno da Companhia Siderúrgica Nacional para atender o suprimento.

A demanda do abastecimento d água está quantificada, sendo a vazão de 95.354,63m^3/dia calculada através do conjunto de equipamentos que realizam a macromedição do volume aduzido. Também é realizada a micromedição, sendo o sistema todo hidrometrado.

As perdas ocorridas, da captação à distribuição, são da ordem de 50% do volume total aduzido, sendo este valor considerado pelo setor de operação como real uma vez que seu cálculo envolve as medições do volume que sai da estação e daquele registrado nos hidrômetros. Este número elevado de perda tem origem em problemas existentes nas ETAS, nos vazamentos da canalização de rua, nos hidrômetros quebrados, entre outros mais pontuais. Na tentativa de reduzir as perdas, o SAAE iniciou recente trabalho operacional, criando uma equipe especial para atacar as deficiências detectadas.

O serviço de esgoto

A rede de esgoto implantada não cobre todo o Município de Volta Redonda, sendo que em cerca de 90% da área com rede o sistema é separado e nos 10% restantes o sistema é único. Nos bairros que vêm se formando recentemente, através de ocupações irregulares, não existe nenhum atendimento ao serviço, uma vez que sequer possuem rede de drenagem pluvial.

Existe apenas uma Estação de Tratamento de Esgoto - a ETE Bairro Santa Cruz - e está planejada a construção de duas outras, cujo financiamento pela Caixa Econômica Federal encontra-se em fase final de negociação.

Na ETE Bairro Santa Cruz estava sendo desenvolvido um projeto de produção de gás, através do processo anaeróbico, com a finalidade de fornecer combustível para a frota de veículos pequenos do SAAE. O forte odor exalado durante a transformação, gerou incômodo na população residente na vizinhança, levando o SAAE a optar pelo processo aeróbico. Durante o período de estudo do novo projeto, a ETE paralisou sua atividade prevendo-se a sua reativação, dentro do novo procedimento, para o primeiro semestre de 1993.

A CSN tem um sistema próprio para o tratamento dos seus efluentes cujo destino final - assim como o restante do esgoto coletado pela SAAE - é o Rio Paraíba do Sul.

Aspectos de planejamentos e financeiros

Segundo declarações do informante, o serviço executado pelo SAAE segue um planejamento prévio, realizado pela seção de custo e orçamento de acordo com os recursos financeiros previstos para cada exercício. Os estudos elaborados baseiam-se em informações contidas em planilhas de campo e que são extraídas das frentes de trabalho externo.

Os problemas considerados como prioritários de serem resolvidos, para a melhoria do atendimento, estão relacionados a questões operacionais e administrativas.

As soluções indicadas referem-se ao reforço das atividades de manutenção das redes de água e esgoto e dos equipamentos do sistema, execução de projetos de ampliação do volume de água captado, criação de um estoque mínimo de material para a realização da manutenção das redes, capacitação ampla e permanente do quadro de funcionários do SAAE e modernização da administração, através do desenvolvimento tecnológico e institucional.

Os recursos financeiros que sustentam as atividades do órgão provêm, fundamentalmente, de fontes próprias, fruto da arrecadação das tarifas cobradas aos usuários do serviço. Registra-se a existência de um contrato de financiamento, firmado em 19 de outubro de 1982, com a Caixa Econômica Federal, para a construção da ETA Belmonte e de outras obras a ela vinculadas, no valor de 317.517 UPCs, para ser pago num prazo de 216 (duzentos e dezesseis) meses.

As informações apresentadas quanto ao desempenho financeiro do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Volta Redonda, permitem esboçar as seguintes observações, de caráter genérico:

A participação dos custos administrativos no sistema de água está calculada na faixa de 70% e, no sistema de esgoto, em 30%. Também o servico de água concentra maior atenção na aplicação dos recursos arrecadados, recebendo 63% deste total, contra os 37% investidos em esgoto.

A cobrança de tarifas pela prestação dos serviços de abastecimento d água e de coleta de esgotos é realizada pela Seção de Medição, com base na leitura dos hidrômetros instalados na rede. O valor do consumo d água é reajustável todos os meses, em função do índice de inflação e do volume do consumo registrado no hidrômetro. A tarifa de esgoto corresponde a um percentual do valor da tarifa d água, que no mês de fevereiro foi fixado em 42,186%.

Os usos residencial e público estão agrupados na mesma categoria de cobranças e a eles são atribuídas seis faixas de consumo, que variam de 10m^3 a mais que 45m^3 por mês. Por sua vez, o comércio e a indústria compõem a outra categoria, com três faixas de consumo fixadas, variando de 10m^3 a mais que 20m^3 por mês. A medição realizada através da Pena D água tem os custos estabelecidos para residências e Uso Público, em função das dimensões da edificação e do volume consumido. No caso dos estabelecimentos industriais e comerciais são fixados 60m^3 e 40m^3, respectivamente, como patamares mínimos para a cobrança.

Os valores atribuídos ao consumo das economias residencial e pública são inferiores a cerca de 45% daqueles fixados para as atividades econômicas.

Os estatutos do órgão prevêm também a cobranca de contribuição de melhoria quando da realização de obras de extensão, aprimoramento do serviço, etc., porém, neste último exercício (1992) este tributo não foi cobrado.

Observações conclusivas

A experiência de 38 anos de serviços prestados diretamente à população de Volta Redonda, confere ao serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) um lastro de tradição no setor, principalmente dentro do contexto das cidades fluminenses.

Para a captação d'água conta com um recurso hídrico de porte excepcional - o Rio Paraíba do Sul -, porém altamente comprometido pela poluição do parque industrial instalado na região. A utilização deste recurso requer investimentos financeiros e desenvolvimento tecnológico compatíveis com as funções de adução e tratamento d'água.

Se por um lado a Companhia Siderúrgica Nacional contribui expressivamente para a contaminação do Paraíba do Sul, por outro desempenha um certo papel de "parceria" com o SAAE: fornece água em situações emergenciais de colapso de alguma parte do sistema, eventualmente contribui com assessoria técnica em projetos e estudos, enfim, fornecendo apoio em algumas ações pontuais em resposta às solicitações que recebe. Embora a CSN não ocupe uma posição imprescindível ao bom desempenho do SAAE, representa uma instituição de referência para o órgão local desde a sua criação quando transferiu para este a rede de abastecimento de coleta e esgoto que havia implantado no seu setor. Outro fator de influência representa os financiamentos solicitados ao sistema financeiro nacional para o provisão de infra-estrutura de saneamento nos conjuntos habitacionais construídos para atender

os trabalhadores da siderúrgica, e que têm seu trânsito facilitado pelo poder de força e articulação dos sindicatos.

Neste quadro de autonomia e cooperação que envolve outras instituições, o SAAE tem desempenhado suas funções de forma independente da Companhia Estadual de Água e Esgoto do Estado do Rio de Janeiro.

No que se refere à defassagem atualmente registrada no cobrimento dos serviços, esta certamente encontra justificiativa não apenas no crescimento urbano descontrolado, fruto da ocupação irregular que vem ocorrendo na periferia das cidades, mas também na provável diminuição dos investimentos na ampliação dos sistemas. Neste caso, a necessidade da produção de maior volume d'água para o abastecimento é mais ressaltada do que a extensão de rede. Um dos motivos provalvelmente reside no fato de a Prefeitura exigir a implantação de infra-estrutura nos loteamentos aprovados, diminuindo a defasagem na provisão deste equipamento.

A gestão do SAAE procura basear-se em uma estrutrura que privilegia o planejamento das ações e sua integração com o setor de operação. O fato de contar com equipamentos de medição em todo o sistema de abastecimento d'água, possibilita a quantificação do consumo (e das perdas) e oferece elementos para a fixação de uma tarifa real pela execução do serviço.

O esgoto recebe menos investimentos do órgão na sua melhoria assim como a tarifa cobrada aos usuários recebe menor valor do que aquele fixado para a água. Apesar desta posição menos privilegiada, a experimentação de tecnologias de reaproveitamento da massa coletada - com sua transformação um gás combustível - tem sido adotada neste setor, indicando o interesse em empregar alternativas para o reaproveitamento.

MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS

MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS

Localizado a 66km da cidade do Rio de Janeiro, o Município de Petrópolis está assentado na Serra da Estrela, com altitude média de 840m, e integra o conjunto da Região Serrana do Estado do Rio. O Censo Demográfico de 1991 registra uma população de 255.211 habitantes, distribuídos pelos cinco distritos em que se subdivide - distrito-sede, Cascatinha, Itaipava, Pedro do Rio e Posse -, que totalizam 853km^2 de superfície. O distrito-sede ocupa 20% desta superfície sendo que 65% da população total encontram-se aí concentrados.

Os fatores climáticos e a paisagem exuberante respondem pela atratividade turística e pela localização de sítios de veraneio. À sua tradicional função de área de lazer somam-se atividades industriais e comerciais de expressivo dinamismo na economia do Município.

Responsabilidade pelos serviços de abastecimento d'agua e Coleta de esgotos

O atendimento dos serviços de abastecimento d'água e de coleta de esgotos é majoritariamente realizado pela Companhia de Água e Esgoto do Município de Petrópolis - CAEMPE -, uma sociedade anônima de economia mista, órgão da Administração indireta da Prefeitura, constituída na forma da Lei Municipal nº 2.847, de 06/05/1970.

A CAEMPE concentra sua atuação no distrito-sede, tendo compartido o atendimento, durante o período de 1954 a 1992 com a Companhia Estadual de Água e Esgoto - CEDAE, mas apenas em uma parte do 2º distrito - Sistema Correas-Nogueira.

O 3º distrito e parte do 4º e 5º distritos tem resolvido autonomamente o abastecimento d'água, recorrendo a poços, minas ou captação de corpos d'água superficiais, todos estes abundantes na região.

A CAEMPE abastece de água menos de 50% da população e coleta menos de 40% dos esgotos, enquanto que a CEDAE atende a 4% da população do Município. O sistema Correas-Nogueira da CEDAE inclui barragem e decantador, ambos em concreto armado, duas adutoras, rede distribuidora, Estação de Tratamento de Água com um laboratório desativado e uma elevatória.

O convênio com a CEDAE foi rescindido em 14 de março de 1991, após cerca de três anos e meio de negociações, tendo sido assinado em 30 de junho de 1992, um Termo Aditivo(*) ao Instrumento de Rescisão Amigável do Termo de Acordo. Neste instrumento a CAEMPE se compromete a pagar à CEDAE a dívida assumida, bem como os investimentos realizados e não cobertos pela arrecadação. A Companhia Estadual, por sua vez, continuará responsável pela amortização do financiamento perante a Caixa Econômica Federal por ser, a parte ressarcida, parcela de um total que inclui obras em outras localidades. O valor ressarcido à CEDAE deverá ser de Cr$ 1.561.671.887,00 (um bilhão, quinhentos e sessenta e um milhões, seiscentos e setenta e um mil, oitocentos e oitenta e sete cruzeiros) correspondente a 75.703 Unidades Padrão Financiado (UPF). Este valor foi parcelado em 150 meses, o que corresponde a 504,69 UPFs/mês, podendo a CAEMPE antecipar o pagamento da dívida.

(*) A cópia deste documento encontra-se em anexo a este texto.

O Termo Aditivo especifica que a tranferência da operação, manutenção e exploração do sistema da CEDAE para a CAEMPE ocorrerá 90 (noventa) dias após o pagamento da primeira parcela, sendo que a transferência definitiva ocorrerá após a quitação da dívida. Não só os equipamentos são tranferidos, mas também a dívida dos consumidores que até aquela data encontravam-se inadimplentes com a Companhia Estadual, estando a CAEMPE obrigada a liquidá-la no prazo de 90 dias a contar da data de assinatura do Termo Aditivo. Com a assinatura deste Termo Aditivo a CAEMPE concretiza uma antiga vontade política de manter sob sua égide apenas o atendimento do setor de saneamento do Município.

A exemplo do que ocorre em todo o Brasil, a prestação do serviço de esgoto é muitas vezes mais precária do que o abastecimento d'água. A rede, além de antiga, só abrange os bairros centrais do distrito-sede e uma pequena área do 2º distrito: os bairros de ocupação consolidada mais recentemente e urbanizados, têm os esgotos lançados na rede de drenagem pluvial. É significativa a parcela de edificações de diferentes usos que, na ausência do serviço, soluciona individualmente o problema, através de fossas sépticas e sumidouros. Mesmo nas áreas onde existe rede, os efluentes são lançados nos cursos d'água sem receber nenhum tratamento.

Muitas são as conseqüências negativas decorrentes deste quadro de precariedade, destacando-se a contaminação por coliformes na água da rede que atingiu níveis alarmantes em 1988. Segundo Marco Borzino(*) "as doenças de veiculação hídrica são consideradas endêmicas em Petrópolis, devido, principalmente, aos baixos índices de cobertura dos serviços

---

(*) Borzino, Marco Antônio. "Qualidade da água: a experiência de Petrópolis", in Revista de Administração Municipal, RAM, nº 39. n 202. Jan/mar, 1992, pág. 53-59.

de abastecimento d'água e de coleta de esgotos." O aumento vertiginoso da incidência de casos de hepatite fez com que a Secretaria Estadual de Saúde intimasse a CAEMPE, em 1988, "a promover a desinfecção da água, sujeitando o abastecimento à interdição". Ainda segundo o autor citado, a intimação não foi considerada pela administração daquele exercício repassando o problema para a diretoria que assumiu o comando da companhia no período 1989-1992, que elegeu a desinfecção da água como uma das suas prioridades emergenciais. Este trabalho, denominado Programa de Melhoria da Qualidade da Água de Petrópolis - PROMAQUE - é descrito no item seguinte e deve ser considerado como exemplar quanto à capacidade de articulação institucional, participação comunitária e agilidade na solução de um problema local.

Finalmente, cabe assinalar que, ao longo de sua existência - segundo as duas fontes de informação recorridas - a CAEMPE alternou momentos de maior e menor eficiência, tendo conseguido manter um patamar médio de atendimento. Porém, a falta de planejamento e de investimentos no setor, o estado precário das redes de distribuição de água e o baixo atendimento começaram a gerar uma situação de crise que atingiu, no período 1985-1988, um quadro extremamente grave. A direção da companhia, ao assumir os trabalhos para o período 1989-1992, encontrou o órgão com uma difícil situação financeira - onde praticamente 100% da receita estavam comprometidos com o pagamento da folha de pessoal -, além de sérios problemas administrativos, técnicos e operacionais.

Sanear as finanças, enxugar a máquina administrativa, controlar os gastos - passando-se inclusive a contratar os serviços de auditoria para a análise de desempenho financeiro da companhia - foram ações assumidas em caráter emergencial.

Ações recentes para a melhoria do serviço de abastecimento d'água

As ações implementadas pela gestão 1989-1992, voltadas para a elevação do nível e abrangência do atendimento, concentram-se prioritariamente no abastecimento d'água, valendo destacar a execução do Programa de Melhoria da Qualidade da Água, citado anteriormente. Conforme assinalado, este programa conseguiu diminuir o quadro de incidência de doenças infectocontagiosas, veiculadas pela água altamente contaminada que vinha sendo distribuída à população, e contou com ampla participação de setores da comunidade e de órgãos governamentais não tendo conseguido, entretanto, obter o apoio da CEDAE sequer para auxiliar na cloração da água.

O fato de a maior parte da água produzida em Petrópolis para o abastecimento ser proveniente de mananciais de serra, dispensa a instalação de complexas estações de tratamento, alcançando-se os padrões de potabilidade apenas com a cloração. Os três sistemas principais e os três secundários receberam cloração líquida, conjugando-se a esta ação o monitoramento em diversos pontos e nos finais de rede. A cloração da água nas áreas dos distritos foi projetada para etapa seguinte, dadas as suas melhores condições de qualidade. No caso do distrito de Itaipava optou-se pela construção de uma estação de tratamento, uma vez que os custos necessários para a captação de mananciais da serra resultavam mais altos do que a captação e o tratamento de um curso d'água - com um nível razoável de contaminação - localizado nesta região.

A melhoria da qualidade da água foi obtida também com a fluoretação do sistema, até então inédita em Petrópolis. A Fundação SESP forneceu assistência técnica para a implantação do serviço, contando-se também com o suporte teórico da Associação Brasileira de Odontologia - Seção Petrópolis.

Atualmente, a desinfecção e a fluoretação atingem 100% do sistema de Petrópolis e o controle da qualidade é exercido regularmente pelo laboratório da CAEMPE, que foi reequipado com instrumentos mais modernos e seu pessoal recebeu treinamento, inclusive para realizar exames bacteriológicos de água não distribuída pela companhia. Convênios com a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA) e com a Fundação Oswaldo Cruz estão sendo firmados para que estas instituições avaliem periodicamente o trabalho de controle desenvolvido pelo laboratório da CAEMPE.

Problemas enfrentados na prestação do serviço/soluções possíveis

A rede de distribuição de água é muito antiga, com materiais não mais utilizados hoje em dia, o que dificulta e onera os reparos, favorecendo um alto nível de vazamentos. A perda é estimada em cerca de 50% do volume total distribuído - estima-se a vazão potencial de água em 450l/s, não existindo nenhum controle efetivo ou até um diagnóstico preciso que possibilite quantificá-la e detectar os pontos críticos de vazamento. A CAEMPE vem realizando articulações com a Companhia de Saneameanto Básico do Estado de São Paulo (SABESP) e com a Companhia de Saneamento do Estado do Paraná (SANEPAR) para contratar um estudo que analise a situação da rede e proponha soluções para o controle das perdas.

Outro aspecto que dificulta quantificar as perdas refere-se ao insuficiente número de hidrômetros existentes, - 25% do total de ligações -, o que também afeta a medição correta do consumo e, por sua vez, impede a cobrança real da tarifa tendo como conseqüência final reflexos na arrecadação e no desempenho financeiro da companhia.

Com relação ao valor da prestação do serviço cobrado aos usuários, este é estipulado por variáveis relacionadas principalmente à dimensão física da economia e seu uso, sendo este valor corrigido de acordo com o índice Geral de Preços de Mercadorias (IGPM).

Segundo opinião do dirigente da CAEMPE, é fundamental alterar estes procedimentos atualmente adotados, sendo necessário modernizar a administração, atualizar e implantar o cadastro e medir criteriosamente o consumo com a instalação de hidrômetros.

A modernização da CAEMPE é entendida pelo entrevistado como a efetiva incorporação da ótica industrial na produção e distribuição de água. Considera que perseguir a eficiência na prestação do serviço é meta a ser alcançada principalmente neste momento em que as distorções administrativas e financeiras foram corrigidas. A realização regular de auditoria, o desenvolvimento tecnológico e institucional, a capacitação permanente do quadro funcional, a racionalização de mão-de-obra, a instalação de equipamentos modernos e a recuperação total do acervo de redes representam para o entrevistado as medidas necessárias para a modificação definitiva do atual perfil da companhia. Como etapa subseqüente a estas alterações destaca-se como prioritária a ampliação da produção e da distribuição de água, universalizando o atendimento e garantindo sua qualidade.

A opinião do entrevistado quanto à privatização do serviço é totalmente favorável, justificada na sua aceitação de que o abastecimento d'água envolve um processo industrial - produção e consumo - e, portanto, deve ser organizado sob a ótica da eficiência no atendimento e da lucratividade no retorno dos investimentos aplicados.

O repasse de alguns componentes do serviço para a exploração pelo setor privado da economia é por ele encarado como solução intermediária à concessão total aos empresários. Destacaria dentro desta alternativa a exploração de Estações de Tratamento, seja de Água ou de Esgoto, a leitura de hidrômetros, a emissão de carnês de pagamento, o controle de qualidade da água, os processos de fluoretação e cloração, além da operação de subsistemas onde o nível de renda dos moradores possibilitasse o retorno do investimento.

Outro aspecto destacado pelo entrevistado refere-se à necessidade de o Poder Público estabelecer clara e criteriosamente regras para a prestação dos serviços por terceiros, assim como o exercício eficaz de fiscalização sobre o atendimento. Mesmo que não ocorra a privatização - total ou parcial - defende a necessidade de controle sobre o órgão prestador do serviço, sob pena de ocorrerem descontroles administrativos, financeiros e operacionais como aqueles vivenciados no passado recente pela companhia de Petrópolis.

No âmbito da prestação do serviço pelo Poder Público declara não ter dúvida de que a instância de Governo local é a mais adequada para abrigar e desempenhar a função, dados os fatores de proximidade física e política dos usuários, a compreensão e vivência dos problemas locais além do interesse direto no atendimento das reivindicações.

As propostas, de âmbito geral, formuladas para a melhoria do atendimento à população quanto ao abastecimento d'água podem ser estendidas ao serviço de coleta/destino final de esgoto, na compreensão do entrevistado. Reconhece, porém, que sua área de interesse maior refere-se à questão da água, não possuindo reflexão em profundidade sobre o problema do esgoto.

Algumas observações sobre a política tarifária adotada apela CAEMPE

Portarias internas publicadas recentemente - Instruções de Serviço - DF nºs. 030, 031 e 032/92 - atualizam os valores correspondentes aos diversos serviços que a CAEMPE realiza.

A primeira delas fixa os valores de tarifas para o abastecimento de água, discriminando-os em função do tipo de uso da economia e do grau de consumo. A categoria residencial tem os valores cobrados mais baixos do que os dos outros usos e também possui maior número de faixas de consumo. É pequena a diferença entre os valores fixados para o consumo d'água pelos estabelecimentos comerciais e pelos industriais, cobrando-se menos do comércio. Porém, para o consumo acima de $50m^3$ das economias industriais o custo estipulado está abaixo do correspondente à outra categoria. Este procedimento demonstra um estímulo ao processo de industrialização que segue um curso bem dinâmico no Município de Petrópolis.

Também é atribuído valor ao consumo da água, pelo setor público e está discriminado em apenas dois intervalos de volume cujos custos situam-se muito próximos daqueles atribuídos às edificações residenciais.

A tarifa social é estabelecida diferenciadamente das demais, embora os padrões explicitados para a sua aplicação encontrem-se descritos de forma muito abrangente, não fornecendo parâmetros precisos sobre as tipologias das habitações beneficiadas nem a sua localização no território municipal.

Uma listagem de serviços prestados pela CAEMPE compõe a Instrução de Serviço DF nº 031/92, que inclui a realização de trabalhos de análise da água - com valores diferenciados

para o distrito-sede e para os demais distritos -, a aferição de hidrômetros, além das tarefas administrativas e operacionais relacionadas ao atendimento do serviço.

A cobrança de fornecimento de carros-pipa é discriminada na Instrução nº 032/92, observando-se o aumento dos valores em função da localização da área a ser atendida e que está relacionada por distritos.

Análise do desempenho financeiro da CAEMPE

Baseado nos relatórios apresentados pela empresa Deloitte Ross Thomatsu - Auditores Independentes, sobre os balanços patrimoniais da CAEMPE de 1989, 1990, 1991, concluímos pela impossibilidade de se proceder à análise criteriosa do desempenho financeiro da companhia.

Este impedimento está relacionado ao parecer emitido pelos auditores - presente nos itens de introdução do relatório de novembro 1989 - que registra "uma falta de organização básica de controle interno contábil e administrativo além de que certos fatos e transações ali relatados são incompatíveis com a transparência e adequada utilização que deve caracterizar as aplicações de recursos públicos".

Prossegue o parecer informando da ausência de registros nas "demonstrações financeiras para o ano findo em 31 de dezembro de 1988" de uma série de despesas relacionadas a recolhimento de encargos sociais e outras provisões gerais, que esconderam os prejuízos ocorridos e a queda real do patrimônio líquido da empresa.

Diante das irregularidades constatadas no exercício 1985-1988, a auditoria - contratada a partir da nova gestão que assumiu a gerência da CAEMPE para o período 1989-1992 -

concluiu pela impossibilidade de realizar a análise sobre as demonstrações financeiras.

A ausência dos registros, bem como as irregularidades detectadas, reflete-se nas avaliações realizadas para os exercícios de 1990 e 1991, restringindo em muito, a análise do desempenho financeiro da CAEMPE nestes últimos quatro anos. As considerações sobre os aspectos Patrimônio Líquido, Capacidade de Pagamento e Metodologia Contábil estão sintetizadas neste item, extraídas da avaliação realizada pelo assessor técnico do IBAM, Prof. Heraldo Costa Reis (texto em anexo), que tomou como base as Demonstrações Contábeis dos Exercícios 1988 a 1991 presentes nos Relatórios dos Auditores Deloitte Ross Thomatsu.

A despeito do descontrole administrativo e financeiro que a direção da empresa teve que enfrentar ao assumir seu comando em 1989, os resultados operacionais obtidos a partir daquele ano são favoráveis, indicando um relativo sucesso das medidas adotadas para a racionalização e recuperação da austeridade na conduta dos gastos públicos. No entanto, prejuízos operacionais estão registrados durante todo o período analisado, fruto da existência de despesas "necessárias à manutenção das demais atividades da empresa" cujos resultados operacionais não são suficientes para cobrir.

Segundo o documento de análise, com exceção do exercício de 1989, a empresa "obteve prejuízo líquido como resultado final, em que pese ter calculado a correção monetária do seu ativo imobilizado e do seu patrimônio líquido anterior". A principal causa deste resultado reside na política tarifária adotada pela CAEMPE e que "a continuar mantendo irreais os preços dos serviços prestados à população, ... a empresa continuará amargando prejuízos de natureza financeira, o que sem dúvida alguma contribuirá para deteriorar o atendimento". Além da baixa arrecadação na cobrança das ta-

rifas, contribuem também para os prejuízos "as despesas indiretas cujos volumes são maiores que os lucros obtidos nas suas operações".

O fato da Prefeitura Municipal, como acionista majoritária da CAEMPE, contribuir com recursos financeiros provoca as sucessivas alterações no capital da empresa, "seja por incorporações de reservas de capital seja por correção monetária anual".

O Patrimônio Líquido da CAEMPE apresentou no exercício de 1991, uma situação negativa requerendo-se como uma das medidas para a sua regularização, a revisão tarifária dos serviços. Concorreu também para o acúmulo do prejuízo "uma parcela correspondente à reserva para contribuições dos usuários para investimentos, ocorrida nos exercícios de 1973/1988". Esta parcela relativa a empréstimos dos usuários, na opinião do especialista do IBAM, deveria ser inscrita no passivo circulante, observados os trâmites legais e processuais, de forma a ser considerado entre os valores que constituem o patrimônio líquido. Na medida em que este procedimento não é adotado, "o valor deve ser considerado como um passivo da empresa", concorrendo assim "para o decréscimo na sua capacidade de pagamento".

Por sua vez, a análise do item capacidade de pagamento apresentou-a como negativa, concluindo-se "sobre a necessidade de uma revisão na política tarifária e nos custos ou despesas de manutenção e operacionalização das atividades meio e fim".

Finalmente, no que se refere à metodologia contábil a forma como vem sendo adotada impossibilita se proceder à avaliação do desempenho dos serviços de abastecimento de água e de coleta de esgotos isoladamente. Esta impossibilidade refere-se ao fato de o sistema de geração de informa-

ções contábeis não está adaptado ao duplo atendimento efetivado pela CAEMPE. Os resultados desta agregação refletem-se nas demonstrações contábeis que não permitem identificar os volumes de receitas, custos e instrumentos de cada um dos serviços, os lucros aferidos, a questão do financiamento de um setor a outro, entre outros aspectos, conduzindo a que a empresa não alcance uma tomada de decisões eficientes para corrigir as distorções detectadas.

Observações Conclusivas

Uma rápida avaliação da experiência relatada sobre a Companhia Municipal de Água e Esgoto de Petrópolis permite destacar alguns aspectos limitantes à gestão local e as correspondentes alternativas adotadas para ultrapassá-los.

Apesar de possuir uma situação privilegiada quanto à riqueza de recursos hídricos, presente em todo o território do Município, a CAEMPE só consegue atender à metade da população urbana de Petrópolis. Diversos fatores se somaram nestes 20 anos de atuação do órgão, obstaculizando a universalidade do atendimento e o cumprimento dos objetivos que nortearam a criação da empresa. Entre estes fatores vale destacar os resultados negativos decorrentes da desastrosa administração do período 1985-1988, que consumiu extraordinário esforço da gestão seguinte para a reorganização das funções e das finanças da CAEMPE.

Porém, este mesmo exemplo pode servir de demonstração quanto à capacidade de recuperação e acerto de rumo, no momento em que as metas passam a ser conjugadas com as demandas da população. Neste sentido, a correção das distorções financeiras e a instauração de um processo permanente de controle sobre o desempenho de cada gestão, representou uma

alternativa possível de ser adotada e mantida permanentemente.

Demonstra também esta situação vivenciada, que a garantia da eficiência e da correção no trato do dinheiro público, para que não dependa exclusivamente da vontade política, necessita do funcionamento permanente de canais legítimos de fiscalização e do acompanhamento do desempenho do órgão.

A inexpressividade da atuação da Cia. Estadual de Saneamento (CEDAE) além de indicar a impossibilidade de união dos esforços para a melhoria dos serviços - como na implementação do Programa de Melhoria da Qualidade da Água de Petrópolis - PROMAQUE, reforçou a decisão política de se rescindir o convênio firmado para a operacão do sistema do 2º distrito. Há que se considerar que a pequena proporção do comprometimento da CEDAE com o abastecimento de água no Município facilitou sobremaneira a negociação - apesar desta ter se estendido por mais de três anos.

Outro aspecto importante de destaque refere-se à capacidade de articulação intersetorial, intergovernamental e com a comunidade local, demonstrada particularmente na execução de Programa de Qualidade, bem como seus reflexos na melhoria da saúde da população.

As demandas explicitadas para a melhoria da prestação dos serviços - particularmente de água - e para a universalização do atendimento apontam para a modernização da companhia, compreendendo desde o desenvolvimento tecnológico e institucional até a efetiva incorporação da ótica industrial na produção e distribuição da água. Neste sentido, a cobrança das tarifas pela execução dos serviços não corresponde aos custos reais envolvidos, a despeito de criteriosamente reguladas através portarias internas da CAEMPE.

A análise realizada com base nas demonstrações contábeis dos exercícios de 1988 a 1991 evidencia a questão do baixo resultado alcançado na arrecadação dos tributos, relacionando a política tarifária adotada como uma das principais causas dos prejuízos financeiros enfrentados pela empresa. O próprio sistema de geração de informações contábeis utilizado pela CAEMPE, na medida em que não explicita os desempenhos do serviço de água separadamente do serviço de esgoto, reflete a ineficiência no trato desta questão, além de impedir o alcance de uma tomada de decisões que promova a eficiência de cada setor do atendimento, assim como do seu conjunto.

A privatização do serviço foi encarada como possível, dentro da perspectiva da empresa, representando uma alternativa viável para o alcance de maior eficiência, requerendo-se por parte do Poder Público o estabelecimento de critérios rigorosos para a concessão e o exercício efetivo de fiscalização.

DOCUMENTOS COMPLEMENTARES

ANÁLISE DO DESEMPENHO FINANCEIRO DA COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTOS DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS

Demonstrações contábeis dos exercícios 1988 a 1991

A Cia. de Água e Esgotos do Município de Petrópolis é uma sociedade de economia mista, cujo capital é formado como se segue:

- 99,94% das ações com direito a voto pertencem à Prefeitura Municipal;
- 0,06% dos restantes das ações pertencem a terceiros.

A Cia. de Água e Esgotos do Município de Petrópolis foi autorizada pela Lei Municipal nº 2.847 de 6 de maio de 1976, tendo iniciado as suas operações em 12 de agosto de 1970, conforme escritura pública de constituição, Livro 166, Folha 38, sendo as suas principais atividades de acordo com a lei e com os estatutos:

- administração e melhoria dos serviços públicos de distribuição de água potável e de recolhimento de esgotos sanitários do Município;

- captação, adução, tratamento, distribuição e medição do consumo de água;

- coleta, condução e tratamento dos efluentes sanitários;

2. O Patrimônio Líquido

A análise do patrimônio líquido é feita com base na demonstracão de resultados, conforme se segue:

2.1. Os resultados operacionais obtidos nos períodos verificados têm sido favoráveis à empresa. Entretanto, esses mesmos resultados, em confronto com despesas que não se lhes correlacionam, mas que são necessárias à manutenção das demais atividades da empresa, não são suficientes para cobri-las, daí o aparecimento de **prejuízos operacionais** em todos os períodos analisados.

Em realidade, a empresa, com exclusão do exercício de 1989, em todos os demais, obteve **prejuízo líquido** como resultado final, em que pese ter calculado a correção monetária do seu ativo imobilizado e do seu patrimônio líquido anterior.

Esta situação induz a uma reflexão sobre a política de preços dos serviços que são prestados à população, ou seja, a continuar com os preços irreais, como os que se observa nas informações das **Demonstrações de Resultados**, evidentemente a empresa continuará amargando prejuízos de natureza financeira, o que sem dúvida alguma contribuirá para deteriorar os serviços.

A prova do afirmado retrata-se nas reservas que estão sendo feitas para atendimento às contribuições dos usuários, espécie de empréstimos que a empresa tomou nos exercícios de 1973/1978 para a realização de investimentos. Evidentemente, isto poderá ocorrer novamente caso a direção da empresa não se preocupe em rever a sua política tarifária, bem como as suas despesas indiretas, cujos volumes são maiores que os lucros obtidos nas suas operações ao longo dos períodos analisados.

2.2. O capital da empresa tem sido sucessivamente alterado, seja por subscrições feitas, seja por incorporação de reservas de capital, nos períodos escolhidos para análise, seja por correção monetária feita anualmente.

Em realidade, o que acontece é que nesses casos, a Prefeitura Municipal como acionista majoritária tem contribuído com algum valor para que aquelas alterações se materializem.

De qualquer maneira, a administração da empresa deve ser alertada para o fato de que o patrimônio líquido se apresenta com uma situação negativa bastante incômoda no valor de Cr$ 882.998.544,00 (oitocentos e oitenta e dois milhões, novecentos e noventa e oito mil, quinhentos e quarenta e quatro cruzeiros) no exercício de 1991, último período analisado, que deve ser regularizado por medidas, ainda que antipáticas, como a mencionada revisão tarifária dos serviços.

Uma observação se faz necessária em torno da mencionada situação negativa de Cr$ 882.998.544,00 (oitocentos e oitenta e dois milhões, novecentos e noventa e oito mil, quinhentos e quarenta e quatro cruzeiros). Em realidade esta importância resulta do acréscimo da parcela Cr$ 432.703.506,00 (quatrocentos e trinta e dois milhões, setecentos e três mil, quinhentos e seis cruzeiros), que corresponde à reserva para contribuições dos usuários para investimentos, à situação líquida negativa de Cr$ 450.295.038,00 que se apresenta no exercício de 1991.

Em nossa opinião as contribuições dos usuários para investimentos, ocorridas nos exercícios de 1973/1980, conforme notas explicativas, correspondem a empréstimos obtidos junto aos usuários e como tal devem ser considerados exigíveis nos prazos que a lei autorizativa municipal estabeleceu para os respectivos resgates. Daí porque devem ser inscritos no passivo circulante.

Esse passivo poderá ser transformado em capital, desde que a lei municipal o autorize e que, por outro lado, haja a concordância dos usuários na aceitação de participarem da empresa como seus acionistas, isto em assembléia dos acionistas. Somente desta forma é que o valor que corresponde aos empréstimos dos usuários poderá ser considerado entre os valores que constituem o patrimônio líquido. Enquanto isto não ocorrer, o valor deve ser considerado como um passivo da empresa, o que sem dúvida alguma concorrerá para o decréscimo na sua capacidade de pagamento.

Capacidade de Pagamento

A capacidade de pagamento indica o volume de recursos necessários à efetivacão de pagamento ou à extinção de débitos assumidos e ratificados em uma data qualquer do período financeiro. Nas demonstracões analisadas a data refere-se a 31 de dezembro.

Em todos os períodos escolhidos para as análises, a capacidade de pagamento, que é dada pela fórmula "Ativo Circulante/Passivo Circulante", considerando-se como passivo circulante as contribuições dos usuários para investimentos, se apresentou negativa, ou seja, deficitária, ratificando as observações anteriores sobre a necessidde de uma revisão na política tarifária e nos custos ou despesas de manutenção e operacionalização das atividades meio e fim.

Metodologia Contábil

Iniciamos afirmando que a CAEMPE executa dois serviços diferentes, distribuição de água potável e coleta de esgotos, que exigem cursos específicos e um sistema de ge-

ração de informações contábeis adaptado a esta estrutura, a fim de que a administração da empresa possa avaliar o desempenho de um e de outro serviço e tomar as decisões adequadas às situações encontradas ou detectadas.

Examinando as demonstrações contábeis da empresa não se conseguiu avaliar o desempenho de um e de outro serviço, porque a metodologia de produção de informação contábil não permite identificar, entre outros, por exemplo:

- quais os volumes de receitas, custos e investimentos do serviço de água ou do serviço de esgotos;

- se o lucro do serviço de água está financiando os custos do serviço de esgotos ou vice-versa;

- qual o volume de recursos de terceiros aplicado num e noutro serviço;

- qual a taxa de retorno de um e de outro serviço;

- qual o volume de custos indiretos aplicado num e noutro serviço.

Assim, uma revisão da política tarifária dos serviços da empresa para a população, bem como dos custos e despesas de manutenção e funcionamento das atividades meio e fim, exigirá informações específicas sobre o desempenho de um e de outro serviço, a fim de que as decisões que venham a ser tomadas satisfaçam os interesses da empresa de um lado e do outro, o da população.

Para isto, entretanto, é necessário que a administração reestruture a sua metodologia de geração de informações

contábeis, a partir de questões, tais como as exemplificadas, a fim de que possa realmente tomar decisões corrigindo as distorções detectadas.

CAEMPE, Companhia de Água e Esgoto do Município de Petrópolis
CEDAE - Companhia Estadual de Águas e Esgotos

Termo Aditivo nº 1 ao Instrumento de Rescisão Amigável do Termo de Acordo celebrado entre o Estado do Rio de Janeiro e o Município de Petrópolis em 02/02/54, rescisão efetuada em 14/03/91, com a interveniência da Companhia Estadual de Águas e Esgotos - CEDAE e a Companhia de Águas e Esgotos do Município de Petrópolis - CAEMPE.

O Município de Petrópolis, neste ato representado por sua Excelência o Prefeito Paulo Monteiro Gratacós, doravante denominado Município, e de acordo com a Lei Autorizativa de nº 4992 de 27 de Maio de 1992, publicada no Diário Oficial do Município de 28 de Maio de 1992, com a interveniência da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Município de Petrópolis, doravante denominada CAEMPE, Sociedade de Economia Mista Municipal, com sede na Rua do Imperador nº 904 - Petrópolis - RJ, devidamente inscrita no CGC/MF sob o nº 31.171.648/0001-54, neste ato representada por seu Presidente, Engenheiro Arthur José Pereira das Neves Neto e por seu Diretor Financeiro, José Carlos Theobald e a Companhia Estadual de Águas e Esgotos, Sociedade de Economia Mista Estadual, doravante denominada CEDAE, com sede nesta cidade do Rio de Janeiro - na Rua Sacadura Cabral, nº 103, registrada na JUCERJA sob o nº 5000, em 14 de Agosto de 1975, devidamente inscrita no CGC nº 33.352.394/0001-04 representada neste ato por seu Presidente, Engenheiro Hildebranco de Araújo Goés Filho e por seu Diretor do Interior, Engenheiro Carlos Fernandes Filho, em adendo ao Instrumento de rescisão de Termo de Acordo assinado em 14 de Março de 1991 e Publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 22 de abril de 1971, rescisão esta referente à concessão feita pelo Município de Petrópolis ao Estado do Rio de Janeiro para Ampliação do Sistema de Águas em Corrêas, acordam em editar ao instrumento de rescisão acima referido as seguintes cláusulas:

CLÁUSULA PRIMEIRA - Ficam excluídas na Ementa do Instrumento de Rescisão ora aditado a expressão " e outros pactos " e nas Cláusulas Primeira e Terceira a expressão " esgotamento sanitário ", por se ter verificado não existirem outros pactos nem prestar à CEDAE ao Sistema Correas-Nogueira serviços de esgotamento sanitário.

CLÁUSULA SEGUNDA - A cláusula Quinta do instrumento ora aditado passa a ter a seguinte redação:

"Cláusula Quinta - Sem prejuízo da assinatura do presente instrumento, fica, desde já, reconhecida pela CAEMPE e com a responsabilidade do Município, a obrigação de ressarcir a CEDAE das despesas por ela realizadas em decorrência do Termo de Acordo ora rescindido amigavelmente, cujos valores são objeto do Contrato de Financiamento nº 0984/81 (42327-06-81) celebrado entre a Caixa Econômica Federal e a CEDAE, na parte relativa ao Sistema Correas-Nogueira, discriminado na Planilha de Controle Mensal de Progresso, rubricado por todas as partes que constitui o Anexo 1 e passa a fazer parte integrante do presente Termo".

CLÁUSULA TERCEIRA - Ficam acrescentadas à Cláusula Quinta do Termo de Rescisão ora aditado, com a redação dada pela Cláusula Segunda do Presente Termo Aditivo, os seguintes parágrafos:

PARÁGRAFO PRIMEIRO - O valor a ser ressarcido à CEDAE importa na data da assinatura do presente Termo Aditivo, em Cr$ 1.561.671.887,00 (Hum bilhão, quinhentos e sessenta e um milhões, seiscentos e setenta e um mil, oitocentos e oitenta e sete cruzeiros) correspondente a 73.703 UPF (Unidade Padrão de Financiamento) e deverá serpago pela CAEMPE diretamente à CEDAE, que continuará responsável pela amortização do financiamento perante a Caixa Econômica Federal, por ser a parte ressarcida parcela de um total que inclui obras em outras localidades. A responsabilidade da CEDAE junto à Caixa Econômica Federal não prejudicará o uso, exploração, manutenção pela CAEMPE e transferência do acervo objeto das obras financiadas ao Município.

PARÁGRAFO SEGUNDO - A importância fixada no parágrafo primeiro será paga em 150 (cento e cinquenta) meses, prazo aproximado de amortização do financiamento referente ao contrato nº 0984/81, no valor de 504,69 - UPFs mensais, ou de outro índice que venha a ser estabelecido em substituição às Unidades Padrão de Financiamento da Caixa Econômica Federal.

PARÁGRAFO TERCEIRO - A CAEMPE poderá antecipar o pagamento das parcelas, amortizando totalmente ou parcialmente a dívida, sendo que a amortização parcial será feita sem prejuízo dos vencimentos subsequentes das demais prestações mensais vincendas.

PARÁGRAFO QUARTO - No caso de atraso no pagamento das parcelas mensais, as importâncias devidas serão acrescidas, proporcionalmente, da Taxa Referencial Diária (TRD) ou outro índice que vier a substituí-la, até o dia de seu pagamento.

PARÁGRAFO QUINTO - O não pagamento de 03 (três) parcelas consecutivas implicará no vencimento total da dívida, que deverá ser paga de uma só vez, no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da data de vencimento da última prestação das 03 (três) não pagas, sob pena de transferência dos serviços de abastecimento de águas do Sistema Corrêas-Nogueira à CEDAE, à qual caberá sua exploração até a quitação total da dívida, quando retornará a exploração à CAEMPE.

CLÁUSULA QUARTA - As obras de ampliação e demais investimentos feitos no Sistema Correas-Nogueira de abastecimento de água serão incorporados ao acervo do Sistema para os efeitos de garantia de pagamento da dívida.

CLÁUSULA QUINTA - A CEDAE, transferirá até no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da assinatura deste Termo Aditivo, quando deverá ocorrer o pagamento da primeira parcela da dívida a que se refere a Cláusula Quinta do Instrumento de Rescisão Amigável ora Aditado, com a redação dada pela Cláusula Segunda do Presente Termo Aditivo, a operação, manutenção e exploração do Sistema Correas-Nogueira, mantendo os bens móveis que constar da relação que constitui o Anexo II deste Termo Aditivo e os empregados que constem da relação do anexo III, anexos estes que dele passem a fazer parte integrante. Os empregados que constem do Anexo II permanecerão a serviço da CAEMPE pelo prazo máximo de 90 (noventa) dias, quando retornarão em sua totalidae à CEDAE, podendo a CAEMPE fazê-los retornar antes deste prazo, total ou parcialmente.

CLÁUSULA SEXTA - A CEDAE transferirá para o Município todo o acervo especificado no Anexo IV que passa a fazer parte integrante e complementar do presente Termo Aditivo, e que inclui as redes de distribuição de águas, barragens, estação de tratamento e demais bens imóveis ali listados, não cabendo à CEDAE qualquer indenização de que tipo for.

PARÁGRAFO PRIMEIRO - O Município providenciará, obedecidas todas as prescrições legais necessárias e observado o disposto na legislação específica relativa às sociedades por ações, a transferência do acervo referido nesta Cláusula à CAEMPE, no prazo de 90 (noventa) dias, a título de aumento da participação do Município no capital da CAEMPE, após o que ficará a CAEMPE na posse efetiva do acervo, com todos os direitos e obrigações.

PARÁGRAFO SEGUNDO - A transferência definitiva de todo o acervo de bens móveis e imóveis constantes dos Anexos II e IV será efetuada após a quitação da dívida da CAEMPE para com a CEDAE a que se refere a Cláusula Quinta do Instrumento de Rescisão Amigável ora aditado, com a redação dada pela Cláusula Segunda do presente Termo Aditivo.

CLÁUSULA SÉTIMA - A CEDAE fornecerá a relação e o faturamento da dívida ativa dos consumidores inadimplentes, passando o crédito desta dívida ativa à CAEMPE que reembolsará a CEDAE, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, a contar da data de assinatura do presente Termo Aditivo, o valor atualizado pela Taxa Referencial Mensal de 50% (cinquenta por cento) dos créditos, apurados.

PARÁGRAFO ÚNICO - O não pagamento da CAEMPE à CEDAE do valor constante nesta cláusula implicará, além da atualização da dívida, em sua correção pela Taxa Referencial Diária (TRD) - acrescida a partir do prazo ali previsto.

CLÁUSULA OITAVA - Na data da assinatura do presente Termo Aditivo, consideram o Município, a CEDAE e a CAEMPE cumprido o disposto na Cláusula Terceira do Instrumento de Rescisão Amigável ora aditado.

CLÁUSULA NONA - Ficam ratificadas as Cláusulas e condições do Instrumento de Rescisão Amigável, no que não estiver sendo alterado pelo presente Termo Aditivo.

CLÁUSULA DÉCIMA - A CAEMPE providenciará, a suas expensas, a publicação deste Termo nos Diários Oficiais do Estado e do Município.

E, por estarem justos e acordados, assinam o presente, diante das testemunhas abaixo.

Rio de Janeiro, 30 de Junho de 1992.

Eng. L.G. Bocaiuva Cunha
Secretário Estadual de Obras e Serviços Públicos

Arq. Paulo Monteiro Gratacós
Prefeito Municipal de Petrópolis

Pela CEDAE:

Eng. Hildebrando de Araújo Goes Filho
Presidente da CEDAE

Eng. Carlos Fernandes Filho
Diretor do Interior

PELA CAEMPE:

Eng. Arthur José Pereira das Neves Neto
Presidente da CAEMPE

Sr. José Carlos Theobald
Diretor Financeiro da CAEMPE

Testemunhas:

CAEMPE Companhia de Água e Esgoto do Município de Petrópolis
CEDAE - Companhia Estadual de Águas e Esgotos

ANEXO I

APURAÇÃO DO QUANTITATIVO DA DÍVIDA DO SISTEMA CORRÊAS - NOGUEIRA NO PROCESSO 0984/81: CLÁUSULA 2ª DO TERMO ADITIVO Nº 01

(UPC) 136094 x 93.04 x 1.70606090 : 181,61 = OTN x 6.17 x 1.3548 = BTN
BTN x 126.8821 : 1.667,02 = UPF

136.094 = Valor da OTN para financiamento das obras de Corrêas e Nogueira.

93,04 = UPC médio da época, determinado pela CEF para transformar em cruzado.

1.70606090 - Fator de atualização para os contratos de financiamento anterior a março de 1986.

181,61 - Para ter o valor da moeda em OTN - índice determinado pela CEF.

6,17 = OTN da época do plano cruzado fevereiro de 1986.

1.3548 - INPC de 31 de Janeiro de 1986 (fator de correção) - valor em BTN.

126,8821 = BTN congelada de fevereiro de 1990 - valor em cruzeiros.

1.667,02 = UPF de fevereiro de 1991 para corrigir contratos anteriores a fevereiro de 1991.

136.094 UPC = 75.703 UPF.

G.T. designado pela O.S. "P" DIN nº 386 de 17/09/91.

CAEMPE Companhia de Água e Esgoto do Município de Petrópolis
CEDAE -- Companhia Estadual de Águas e Esgotos

ANEXO III

RELAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS DA CEDAE; CEDIDOS À CAEMPE, CONFORME CLÁUSULA V, NO PRAZO MÁXIMO DE 90 DIAS

NOME	MATRÍCULA
01 - Francisco de Assis A. França	006821
02 - Geraldo Noé Filho	009029
03 - José Biaz da Silva	009950
04 - Francisco Carlos A. Joaquim	010001
05 - Walmir José Luciano	010057
06 - José Mauro Eleram	010230
07 - José Solino	011477
08 - Lovaino G. de Paula	011478
09 -- Paulo Roberto Falck	011479
10 - Valdir Gonçalves Ferreira	012750

G.T. designado pela O.S. "P" DIN nº 386 de 17/09/91.

CAEMPE Companhia de Água e Esgoto do Município de Petrópolis
CEDAE - Companhia Estadual de Águas e Esgotos

ANEXO IV
RELAÇÃO DOS BENS IMÓVEIS - PARÁGRAFO CLÁUSULA VI

01 - Barragem em concreto armado:
Coroamento: 25,00m
Vertedouro: 7,00m
Altura : 3,00m
02 - Decantador em concreto armado:
Dimensão (7,00m x 2,00m x 1,50m)
03 - Pequena barragem em concreto (desativado)
04 - Casa de Barrageiro
05 - Adutoras
5.1 - Tubo FºFº dúctil dm= 250mm L= 1.062,00m
5.2 - Tubo FºFº dúctil dm= 300mm L= 5.366,00m
5.3 - Tubo FºFº JB dm= 400mm L= 246,00m
06 - Rede Distribuidora:
6.1 - Tubo FºFº JB dm= 200mm L= 1.093,00m
6.2 - Tubo FºFº JB dm= 150mm L= 3.029,00m
6.3 - Tubo PVC de FºFº dm= 100mm L= 3.511,00m
6.4 - Tubo PBA dm= 75mm L= 4.594,00m
6.5 - Tubo PBA dm= 50mm L= 20.824,00m
6.6 - Tubo RQ dm= 25mm L= 818,00m
07 - Estação de Tratamento de Água - ETA
7.1 - 4 filtros estrutura metálica - em funcionamento
~~7.2 - 4 filtros estrutura metálica - desativados~~
7.3 - Casa de cloração c/ cilindro de cloro e bomba dosadora
7.4 - Laboratório (desativado)
7.5 - Depósito de produtos químicos
7.6 - Banheiro e quarto para vigia
7.7 - Casa de Caseiro
08 - Reservatório em concreto câmara dupla - 380.000 lts.
09 - Área do terreno - 43m x 42m = 1249 m2
10 - Elevatória Rua Chile s/nº
10.1 - Cisterna 100.000 lts - concreto armado
10.2 - Reservatório elevado 500.000 lts - concreto armado
10.3 - Casa de Bomba e PC (Padrão CERJ).

O.T. designado pela O.S. "P" DIN nº 336 de 17/09/91.

CAEMPE Companhia de Água e Esgoto do Município de Petrópolis
CEDAE - Companhia Estadual de Águas e Esgotos

ANEXO II

RELAÇÃO DE BENS MÓVEIS - PARÁGRAFO 2º CLÁUSULA VI

Descrição	Quantidade
01 - Manômetro Willy de pressão	18
02 - Painel de Comando Siemens USB 630	02
03 - Conjunto Moto Bomba Completo WEG 132.992 1:15	02
04 - Conjunto Moto Bomba Completo SUCESA 4915 075 A/02	02
05 - Agitador da Cal	01
06 - Dosador de Cloro	01
07 - Armário de Aço (08 portas)	01
08 - Cama de Solteiro (madeira)	02
09 - Caixa Fixa de Madeira	01
10 - Mesa Lateral de Madeira	01
11 - Fogão Doméstico elétrico	01
12 - Fogão Doméstico à gás	01
13 - Elevador Monta Carga Motor Búfalo	01
14 - Mesa p/ Máquina de Escrever (02 gavetas)	02
15 - Mesa p/ Servidores (03 gavetas)	02
16 - Máquina de Escrever Manual Sperryrand Remington	01
17 - Cadeira fixa de ferro estofada	05
18 - Caixa de ferramentas em ferro c/ 5 divisórias	01
19 - Máquina de Calcular Eletrônica Underwood nº 4000	01
20 - Torno de Tubo nº 02 - SOMAR	01
21 - Torno de Bancada nº 08 - SOMAR	01
22 - Caixa de Ferramenta em ferro c/ uma divisória	01
23 - Máquina de Cálculos Eletrônica Sharp modelo EL 211	01
24 - Catraca de furação em ferro	01
25 - Conjunto de moto bomba completo Worthington (Série Bx 82689 01.02) - Modelo 3/1 1/2 x 13.3 Tipo D 1011	02
26 - Painel de Controle Elétrico Siemens Ampalic Gossen Alemanha (Coel)	02

G.T. designado pela O.S. "P" DIN nº 386 de 17/09/91.

Companhia de Água e Esgotos do Município de Petrópolis

INSTRUÇÃO DE SERVIÇOS DF Nº 030/92

O Diretor Financeiro da CAEMPE, no uso de suas atribuições legais e estatutárias,

RESOLVE:

Art. 1º - Estabelecer as seguintes tarifas diferenciadas para o consumo residencial de água, mantendo o mínimo em 10 m^3:

consumo de	0	a	10 m^3 = Cr$	1.397,00
consumo de	11	a	20 m^3 = Cr$	2.799,00
consumo de	21	a	50 m^3 = Cr$	5.650,00
consumo de	51	a	100 m^3 = Cr$	9.918,00
consumo acima de			100 m^3 = Cr$	11:336,00

Art. 2º - Estabelecer as seguintes tarifas diferenciadas para o consumo comercial de água, mantendo o mínimo em 20 m^3:

consumo de	0	a	20 m^3 = Cr$	6.217,00
consumo de	21	a	50 m^3 = Cr$	8.908,00
consumo acima		de	50 m^3 = Cr$	9.754,00

Art. 3º - Estabelecer as seguintes tarifas diferenciadas para o consumo industrial de água, mantendo o mínimo em 20 m^3:

consumo de	0	a	20 m^3 = Cr$	7.429,00
consumo de	21	a	50 m^3 = Cr$	9.302,00
consumo acima		de	50 m^3 = Cr$	9.373,00

Art. 4º - Estabelecer as seguintes tarifas diferenciadas para o consumo público de pagua, mantendo o mínimo em 20 m^3:

consumo de 0 a 20 m^3 = Cr$ 2.040,00
consumo acima de 20 m^3 = Cr$ 5.435,00

Art. 5º - Estabelecer a tarifa única de Cr$ 926,00 para as localidades cujas características sejam eminentemente ou notoriamente habitadas por usuários de baixa renda.

Art. 6º - Esta Instrução de Serviços terá seus efeitos sobre as guias de hidrometria de competência novembro de 1992.

Art. 7º - Revogam-se as disposições em contrário.

Petrópolis, 26 de novembro de 1992

26.11.92

José Carlos Theobald
Diretor Financeiro

MUNICÍPIO DE CACHOEIRAS DE MACACU

MUNICÍPIO DE CACHOEIRAS DE MACACU

O Município de Cachoeiras de Macacu compõe a bacia hidrográfica da Baía de Guanabara, está localizado a 100Km do Rio de Janeiro, limitando-se ao norte com Nova Friburgo e Teresópolis e ao sul Itaboraí e Rio Bonito. Sua altitude média é de 48m e a superfície total de 1.055Km^2. Integra o conjunto de Municípios da Região das Baixadas Litorâneas e está subdividido em três distritos: Cachoeiras de Macacu (sede), Japuíba e Subaio. Segundo dados do último Censo Demográfico (FIBGE, 1991) a população total é de 40.195 habitantes, cuja distribuição é praticamente equilibrada quanto à ocupação na zona urbana e na zona rural. O território do Município é atravessado pelo Rio Macacu e drenado por diversos outros cursos d água, muitos destes mananciais de serra. A economia local equilibra-se modestamente entre atividades agropecuárias e de turismo de fim de semana - sítios de recreio -, sendo seu centro de comércio exclusivamente de âmbito local.

O atendimento ao serviço de água

Atualmente, a prestação do serviço de abastecimento de água e coleta de esgoto à população da área urbana de Cachoeiras de Macacu envolve a Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE) e a Empresa Municipal de Desenvolvimento, Habitação, Obras e Serviços Públicos (EMDHOSP).

A antiga companhia de saneamento do Estado do Rio - antecessora da CEDAE - instalou, há mais de 40 anos, um distrito de operação no Município com o objetivo de captar e aduzir água para ser transportada até a Estação de Laranjal, localizada em São Gonçalo, A água captada em Cachoeiras de Macacu era a principal fonte de Laranjal e destinava-se,

prioritariamente, ao abastecimento de Niterói e, mais tarde, de Itaboraí.

Como forma de compensar a utilização dos recursos hídricos do Município, a companhia estadual atendeu pedidos individuais a ela encaminhados e passou a fornecer água para algumas economias, hoje estimadas em 2.000 ligações. Permitiu também que a Prefeitura "vazasse" a adutora ao longo de sua travessia, captasse uma parte da água transportada e fosse assim, gradativamente, estendendo a rede de abastecimento de água no centro, em bairros urbanizados do distrito-sede, no centro de Japuíba e em Papucaia (2º distrito) e na localidade de Guapi-Açu (3º distrito).

Com o crescimento de Cachoeiras de Macacu, a Prefeitura percebeu a necessidade de organizar a prestação deste serviço e optou por obrigá-lo dentro da estrutura da Empresa Municipal criada em 1983 (Lei Municipal nº 145, de 30.11.83, regulamentada pelo Decreto nº 411, de 16.12.83). A EMDHOSP começou a atender os serviços de água e esgoto a partir de 1985 e hoje registra em seu cadastro 4.538 ligações de água.

A maior parte da água distribuída em Cachoeiras de Macacu provém da adutora da CEDAE, estimando-se este volume em cerca de 70% da vazão potencial que é calculada na ordem de 2.500m^3/dia. Nascentes localizadas na raiz da Serra dos órgãos complementam o volume necessário para o atendimento de cerca de 80% da área ocupada do Município.

Alguns sítios de recreio, casas de veraneio e mesmo residências locais utilizam formas autônomas de abastecimento de água, captando-a em mananciais situados nas suas imediações.

O atual Diretor-superintendente da EMDHOSP declarou que o volume captado hoje pela CEDAE no Município reduziu sensi-

velmente com os desmatamentos, ocupações das margens do Macacu e extração de areia ao longo do curso deste rio. Esta redução afeta, segundo ele, o abastecimento local, além de fazer com que o Município perca sua importância relativa dentro da CEDAE, enquanto maior fornecedor de água do sistema Laranjal.

O atendimento ao serviço de esgoto

Embora a coleta de esgoto esteja sob a égide do Governo local, desde a criação do Município, não existe rede isolada implantada, sendo o esgoto lançado diretamente na rede de águas pluviais e daí para o Rio Macacu, sem nemhum tratamento. Também o serviço de esgoto está sendo atendido pelo EMDHOSP que vem implantando manilhas de 100 e 150mm nos locais onde não existe rede de drenagem.

As Secretarias Municipais de Obras e de Meio Ambiente estão planejando a execução de um programa de implantação de fossas sépticas, que inclui a oferta de material a preços subsidiados e o desenvolvimento de uma campanha de esclarecimento e conscientização da população a ser envolvida no projeto.

A questão do lançamento de efluentes no Rio Macacu é considerada como o maior problema no setor de saneamento enfrentado pela Administração local.

Aspectos operacionais e de planejamento

O atendimento aos serviços de água e esgoto à população, na forma como está estruturado em Cachoeiras de Macacu, recebe boa avaliação dos informantes, tanto da Administração anterior quanto da atual, considerando-se ainda positiva a

atuação da CEDAE no Município no que se refere à produção de água. Quanto ao desempenho da EMDHOSP, relaciona uma série de fatores de ordem técnica e financeira para a melhoria do atendimento, sendo que o atual Diretor-superintendente enfatiza a necessidade de a Prefeitura investir maciçamente na empresa para ampliar e aprimorar os serviços prestados.

As questões referentes ao planejamento dos serviços recebem, no questionário preenchido, respostas negativas quanto à realização de estudos e levantamentos que permitem quantificar, com critério, o número exato de economias atendidas com o atual composição por tipo de uso, a demanda existente, o volume de água captado assim como o volume de perdas.

A falta de recursos financeiros representa o motivo atribuído à carência no setor de planejamento e à ausência de planos que permitam melhor orientação no desempenho da empresa local e da companhia estadual de saneamento. Também a questão financeira é destacada como impedimento para a realização de obras de extensão da rede, de construção de estações e para a aquisição de equipamentos. Foram apontados como passíveis de solução a melhoria na captação de água (embora em quesito anterior do questionário preenchido, a produção de água tenha sido considerada "suficiente para o abastecimento") e o seu tratamento uma vez que hoje restringe-se à cloração. No que se refere ao esgoto, aponta-se a necessidade de implantação de rede unitária e de Estação de Tratamento.

Como alternativa para a melhoria dos serviços prestados sugere-se o reforço da parceria com a companhia estadual para a execução de ampliação e modernização da rede existente e a instalação de estações de tratamento para água e esgoto.

A opinião do atual Diretor da EMDHOSP é de que nova dinâmica deve ser conferida à empresa e, embora veja como positiva a privatização, considera o processo inadequado ao caso de Cachoeiras de Macacu, dado o baixo poder aquisitivo da maioria da população e a dificuldade de se alcançar um patamar de lucratividade que atraia os investidores. Defende a gestão municipal dos serviços, ressaltando que a Prefeitura não pode desconhecer que é necessário uma forte injeção de recursos no setor e que o retorno dos investimentos não é imediato.

Aspectos financeiros da empresa

O Decreto nº 630/86, de 30 de dezembro de 1986, estabelece normas para a cobrança dos serviços de água e esgoto, sendo o valor da tarifa de água calculado em função da estimativa do volume consumido, do tipo de uso da economia, da área construída e das atividades desenvolvidas. Na categoria residencial o consumo mínimo fixado para moradias populares é de $15m^3$/mês e na categoria comercial de $8m^3$/mês para estabelecimento que não dependam de água para seu funcionamento.

Dentro da estrutura tarifária atual, estima-se que as ligações residenciais participem em 70% do total arrecadado, os estabelecimentos comerciais em 20% e os de usos industrial e serviços em 10%.

A EMDHOSP é mantida pela arrecadação das taxas e tarifas e pelo repasse de recursos orçamentários da Prefeitura, não existindo nenhum registro seqüencial que permita analisar a composição e participação dos custos administrativos na execução dos serviços, bem como a composição e participação dos custos de operação do sistema.

O único registro obtido neste levantamento foi a Relação de Receitas captadas pela empresa de janeiro a outubro de 1992, através da cobrança das tarifas dos serviços de água e esgoto e da taxa de lixo. A inexistência de dados sistematizados impede a avaliação do desempenho financeiro da empresa, limitando-se as constatações aqui realizadas às seguintes observações de caráter genérico:

- em função dos volumes de receitas lançadas nos quadros, a distribuição de água foi a atividade que mais se desenvolveu no período, seguindo-se a de recolhimento do lixo e, por último, a de esgotos.

- a receita estimada em cada um dos meses levantados supera sempre em cerca de 50% a receita real arrecadada, demonstrando uma inadimplência considerável no pagamento da tarifa. O alto índice de inadimplência é atribuído pela atual gestão da EMDHOSP não à incapacidade da população local em poder pagar a tarifa cobrada - principalmente porque seu valor é considerado baixo -, mas ao fato de que prevalece a mentalidade de que a abundância de água em Cachoeiras de Macacu não justifica que se pague pelo seu uso. Estes novos dirigentes consideram também que o baixo valor cobrado pelo serviço conduz a que muitos moradores deixem as parcelas mensais se acumularem para efetuarem o pagamento de uma só etapa. Para enfrentar este problema, planejam realizar um trabalho de divulgação de informações sobre os obstáculos na prestação do serviço e os custos envolvidos na produção/distribuição de água.

Observações conclusivas

Em retribuição à água captada de Cachoeiras de Macacu para abastecer outros Municípios do leste metropolitano, a Companhia Estadual de Saneamento concedeu alguma distribuição na cidade e permitiu que a Prefeitura "vazasse" a sua adutora, para proceder à distribuição ao longo do seu trajeto. A despeito das facilidades aparentes para o abastecimento de água - abundância de água de muita boa qualidade - o órgão estadual nunca formalizou nenhum convênio para a prestação do serviço, sequer após a vigência do PLANASA, quando foi criada a CEDAE. Provavelmente o porte do Município e a incerteza no retorno dos investimentos desmotivaram a companhia, que manteve-se apenas captando a água local, para abastecer o sistema do leste metropolitano.

Sob o certo ângulo, poderia se considerar que a atuação da empresa municipal responsável pelos serviços se dá em regime de parceria com a CEDAE: o órgão local distribui a água produzida pela companhia estadual. Porém, para o ajuste deste termo à situação existente, alguns aspectos mínimos deveriam ser observados, tais como a cobrança de algum valor pelo recebimento da água e pela sua cessão a outros Municípios além de completo tratamento da água fornecida.

A empresa municipal reúne esforços para estender os serviços à população, distribuída numa malha urbana linear e descontínua, procurando melhorar as condições locais de saneamento. Porém, além, de enfrentar estas dificuldades, carece de investimentos efetivos - tanto de origem orçamentária quando de fontes externas à Prefeitura - e de credibilidade da população que, por motivos culturais, não atribui ao abastecimento de água a necessidade de inversão financeira.

Certamente a determinação política em investir no serviço deverá se refletir não só na alocação de recursos na

empresa municipal mas também na efetivação de uma cobrança mais próxima da realidade, de forma a possibilitar o aumento da arrecadação pela execução dos serviços.

Embora encarada como positiva, a privatização dos serviços não é entendida como viável em um Município como Cachoeiras de Macacu onde a possibilidade de retorno dos investimentos é avaliada como baixa, pelas características socioeconômicas da população. A expectativa quanto à melhoria dos serviços está localizada ainda na atuação conjunta com a CEDAE, através da formalização de uma parceria - que de uma certa forma já aconteceu na prática - visando a ampliação e o reforço no atendimento.

MUNICÍPIO DE ITABORAÍ

MUNICÍPIO DE ITABORAÍ

Situado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, distante apenas 52km da cidade-pólo, o Município de Itaboraí tem uma população de 161.274 habitantes (FIBGE, 1991), distribuída por seis distritos - Itaboraí, Cabuçu, Itambi, Porto das Caixas, Sambaetiba e Tanguá -, totalizando 526km^2 de área. Atividades agrícolas ainda são desenvolvidas no território municipal - os dados de 1980 revelam que apenas 21% do Município são urbanos -, convivendo com atividades industriais, onde a produção de cerâmica se destaca. Cidade-dormitório típica de periferia metropolitana, concentra no seu espaço um contingente populacional de baixa renda que se desloca diariamente para o Rio de Janeiro e Niterói, para o trabalho e para o estudo.

O atendimento do serviço pela Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE)

A responsabilidade pelo abastecimento de água e coleta, do esgoto no Município de Itaboraí é da Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE) que, à época da execução do PLANASA, firmou convênio com a Prefeitura Municipal.

A água distribuída em Itaboraí provém da captação de seis mananciais localizados nas serras do Município vizinho de Cachoeiras de Macacu. A adutora ali localizada atende prioritariamente a São Gonçalo, destinando-se uma parte da captação para Cachoeiras e o restante conduzido para Itaboraí. Ao chegar em Porto das Caixas, a água é distribuída em rede, que se estende pelas áreas centrais de alguns distritos. Além de cobrir pequena área, a rede é muito antiga e precária, sendo que, durante cerca de 20 anos de vigência do convênio com a CEDAE, apenas 10% desta rede foram expandidos. Registram-se no cadastro da companhia 10.000 ligações,

de água, sendo considerado irreal pelo entrevistado este número de unidades atendidas, pois declarou ter conhecimento da existência de cerca de 10.000 ligações clandestinas, cuja regularização não tem despertado interesse por parte da CEDAE.

O tratamento da água não é considerado suficiente, por ser apenas clorada, assim como não é visto como confiável o controle de qualidade realizado pelo laboratório da CEDAE, que funciona na Estação de Laranjal.

Quanto ao serviço de esgoto este não é atendido pela Companhia Estadual. Para solucionar parte da coleta, a Prefeitura permite que os efluentes das fossas sejam lançados na rede de drenagem pluvial, nas áreas onde ela está implantada. O destino final destas águas são os rios que cruzam o Município e que encontram-se com alto nível de poluição. Também a existência de valas negras, principalmente nos loteamentos e bairros ocupados por população de baixa renda, reflete a total ausência da Companhia Estadual neste setor do serviço.

Segundo informação do Engº Sílvio Rocha, a tarifa cobrada pela CEDAE para o abastecimento de água fixa o valor de Cr$ 30.000,00 (em novembro de 1992) para o consumo de 10m^3/mês de uma economia residencial, onde estima-se que habitem quatro pessoas.

A tentativa de municipalizar o serviço

O enfrentamento diário de graves problemas no abastecimento de água, decorrentes da escassez de fontes de captação e da ineficiência da Companhia Estadual de Água e Esgoto no cumprimento das obrigações assumidas junto à Prefeitura,

conduziu à iniciativa da Administração local em procurar prover diretamente este serviço à população.

Na ocasião em que foi criado o Departamento de Água e Esgoto, uma autarquia municipal vinculada à Secretaria de Obras -, os objetivos explicitados pelo Prefeito, segundo o entrevistado, eram de substituir gradativamente a Companhia Estadual, cujo convênio expirava justamente no período de sua gestão (dezembro de 1992), além do interesse em atender diretamente antigas reivindicações da população e que não sensibilizavam a CEDAE para incluí-las no seu rol de prioridades.

Implantado o Departamento de Água e Esgoto - DAE, em agosto de 1991, partiu-se para a definição das áreas prioritárias para estender o abastecimento de água, bem como para a análise de opções possíveis para a captação. Esta análise demonstrou, segundo o informante, a inviabilidade de se construir uma Estação de Tratamento, seja pela ausência no território do Município de um corpo de água passível de utilização para tal fim, seja pelos altos custos que a obra envolveria e a impossibilidade de se obter financiamento num curto prazo. Por outro lado, a opção de se utilizar os mananciais localizados no Município de Magé foi descartada pelos custos que envolveria o bombeamento da água para vencer os 30km de distância que os separam.

A solução indicada como mais adequada mostrou ser a perfuração de poço tubular profundo - a exemplo do que foi adotado nos Municípios paulistas de Ribeirão Preto, Bauru e São José do Rio Preto -, pelo fato da vazão ser maior do que é possível se alcançar com poço artesiano, na opinião do engenheiro, e também porque este possui maior regularidade na produção da água.

Planejou-se então a pesquisa do lençol subterrâneo, orientando-a de acordo com a proximidade das duas áreas selecionadas para o atendimento imediato, projetando-se para o futuro a utilização de um poço por cada bairro da cidade.

A primeira área atendida foi o Bairro Nova Cidade, um loteamento localizado entre a sede do Município e o distrito de Venda das Pedras que, segundo o diretor do DAE, tem 80% dos seus lotes ocupados e seus moradores reivindicavam o serviço de água há 20 anos.

Somente após sete investigações conseguiu-se atingir, a 110m de profundidade um poço com vazão estimada em 18.000l/h, mas que está situado a 1,5km de distância do loteamento. Como esta foi a única fonte encontrada, resolveu-se utilizá-la de forma compartida com o Hospital Municipal Desembargador Leal Junior - em cujo terreno foi feita a perfuração -, destinando-se a este 30% do volume total captado e bombeando os 70% restantes até o loteamento Nova Cidade.

Um reservatório de 100 mil litros foi construído numa cota mais elevada da área e a água chega, por gravidade, até as torneiras instaladas num chafariz, localizado no ponto central do loteamento. Não houve, portanto, a extensão, pela Prefeitura, de rede até as residências, o que não impediu que alguns moradores o fizessem autonomamente, tendo-se conhecimento da existência (em novembro de 1992) de 50 ligações clandestinas.

A segunda área priorizada pelo DAE foi um conjunto habitacional com 950 casas - Bairro Reta Nova - localizado no Distrito de Venda das Pedras. Este conjunto, construído com financiamento da Caixa Econômica Federal, estava com o seu sistema autônomo de abastecimento de água totalmente desativado. A despeito do encaminhamento de reivindicações dos moradores, a CEDAE não se interessava em assumir o serviço,

provavelmente - na avaliação do entrevistado - pelo fato de que a ocupação das unidades tenha se dado por invasão, o que resultou na ausência total de títulos de propriedade.

Neste caso, o trabalho realizado pelo Departamento consistiu na recuperação de um dos três poços que anteriormente forneciam água, e de um reservatório cuja capacidade é de 550 mil litros, na instalação de uma bomba e na construção de um chafariz com seis torneiras, para a distribuição de água. A despeito do conjunto Bairro Reta Nova contar com uma rede de distribuição de água, as instalações encontravam-se em estado de tamanha deterioração que recuperá-las envolveria, na avaliação do diretor do DAE, um investimento alto demais para a Prefeitura.

Neste curto período de sua existência o Departamento de Água e Esgoto conseguiu executar estas duas obras, priorizando a questão da água.

No que se refere ao serviço de esgoto, o Departamento não planejou nenhuma atividade, restringindo-se a ação da Prefeitura ao programa de erradicação de valas negras implementado pela Secretaria Municipal de Obras.

Embora a cobrança de tarifas esteja prevista nos estatutos do DAE, em nenhuma das duas ações pontuais que implementou para o abastecimento de água foi sequer considerada a possibilidade de se estabelecer um valor mínimo que permitisse obter algum retorno do investimento realizado pela Prefeitura naquelas comunidades. A opinião do Diretor do DAE é de que o fato de não se ter estendido a rede, levando a água ao interior das residências, impossibilita a cobrança de tarifa. Desconsiderou também a possibilidade de se encontrar outra alternativa que viabilizasse qualquer forma de cobrança da benfeitoria - como, por exemplo, contribuição de melhoria, tarifa social, etc.

Quanto às perspectivas esboçadas pelo Engº Sílvio Rocha para o futuro do DAE, estas apontam para a permanência da autarquia na estrutura municipal, mesmo com a mudança da orientação política que será certamente assumida pelo novo Prefeito. Considera que, a despeito de se ter prorrogado o convênio com a CEDAE por mais três anos, não se modificará o quadro do atendimento precário que vem sendo dispensado a Itaboraí, caracterizado pelo distanciamento da realidade do Município e pela insensibilidade às suas demandas. Neste sentido, entende que o DAE deve continuar trabalhando paralelamente ao órgão estadual, firmando-se frente à comunidade local e fortalecendo-se técnica, política e financeiramente, para poder chegar a substituí-lo quando expirar o novo prazo do convênio.

Reconhece que um ano de gestão do serviço representa um período de tempo insuficiente para o alcance de resultados grandiosos mas que já podem contribuir para abrir um espaço de afirmação da Prefeitura no atendimento direto das necessidades sentidas pela população, neste setor.

Observações conclusivas

Diante de problemas graves no abastecimento d'água à população é pressionada pela proximidade do prazo de término do convênio firmado com a Companhia Estadual de Saneamento. A Prefeitura Municipal concentrou esforços na tentativa de criar seu próprio serviço e iniciar a solução de algumas situações que priorizou como emergenciais.

A perspectiva do término do convênio com a CEDAE revestiu-se de um duplo significado para a Prefeitura: por um lado, a perda de um atendimento que, apesar de avaliado como ineficiente/insuficiente, seguia fornecendo água para uma pequena parcela da população; por outro lado, representava a

oportunidade de assumir as rédeas de uma situação carregada de demandas especialmente dirigidas ao governante local.

O alcance da autonomia vislumbrada esbarrou no primeiro grande obstáculo representado pelas negociações para a revisão do contrato com a CEDAE, que envolviam questões políticas e financeiras para a liquidação da dívida com os investimentos realizados. O outro, referia-se às dificuldades concretas para a estruturação do serviço local principalmente para fazer frente aos altos investimentos, só na etapa de captação de água, problema este enfrentado principalmente pelos Municípios pobres de recursos financeiros e de recursos hídricos.

Embora tenha transcorrido num prazo extremamente curto para permitir o alcance de uma posição de estabilidade ou de êxito, pode-se considerar como positiva a determinação política em ocupar gradualmente o espaço frente ao atendimento pelos serviços, procurando, com esta opção, complementar a atuação da CEDAE até conseguir substitui-la integralmente.

A incapacidade de cobrar da população o retorno de investimento realizado - particularmente em véspera de período eleitoral -, está presente nos dois atendimentos descritos que , apesar de não se constituírem em soluções convencionais para o abastecimento de água representaram melhorias para a vida daquelas comunidades. Registra-se também que as iniciativas individuais de alguns moradores em estender a canalização da ponte até sua residência, poderia ter sido incorporada pela Prefeitura, representando uma solução conjunta viável a ser adotada.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Fontes e instrumentos utilizados

As principais fontes para o desenvolvimento deste trabalho foram documentos e referências bibliográficas, dados disponíveis de imediato em bancos de experiência, e contatos com especialistas da área através de dois instrumentos principais: um Workshop sobre o tema e entrevistas com roteiro semi-estruturado.

As referências e documentos constituem a bibliografia do estudo, em anexo, onde estão também listados os bancos de experiência consultados e suas características.

Os objetivos iniciais seriam os de documentar a seleção de Municípios e experiências a serem estudadas - a primeira etapa do projeto - e direcionar, num primeiro momento a conformação das questões a serem trabalhadas nas experiências.

Esta primeira atividade foi complementada com um breve contato com Municípios inicialmente identificados e com a elaboração e envio de um questionário para um conjunto de cerca de 10 Municípios.

A seleção dos Municípios e experiências: Municípios de referência e Municípios diretamente envolvidos no projeto.

Os critérios operacionais utilizados para a definição das experiências foram a presença de um ou mais instrumentos de gestão com caráter local - fundos municipais, empresas de habitação e outros - a escala do Município (privilegiando-se o Município médio e ou metropolitano), e o tipo de experiência desenvolvida (do ponto de vista do promotor ou iniciador

As possibilidade de arranjos com o setor privado para a execução dos serviços são consideradas inviáveis para o caso do Município de Itaboraí, alegando-se que o baixo poder aquisitivo da maioria da população não permitiria se alcançar o pagamento de tarifas reais pelo atendimento.

SEÇÃO II

HABITAÇÃO POPULAR

e da origem dos recursos). Por outro lado, dada às especificidades do setor habitacional - aspecto que será desenvolvido mais adiante - optou-se por abordar de forma mais detalhada um Município, estabelecendo, com outros locais, um quadro referencial em dois níveis. Um primeiro, englobando experiências municipais de porte semelhante, que permitissem uma comparação. Um segundo plano observando casos que se constituiriam na verdade em "modelos", representando situações-limite, frente aos quais se poderiam contrastar as experiências, portanto sem o mesmo sentido comparativo anterior. Estas situações seriam as das metrópoles nacionais, Rio de Janeiro e São Paulo que indicam quadros extremos do ponto de vista urbano e habitacional, tendo levado à frente experiências de alto teor informativo, numa escala mais ampla.

No caso do Rio de Janeiro buscou-se elementos tanto nos programas de construção de conjuntos habitacionais, centrados na RIO-Urbe, como especialmente no "Projeto Mutirão" da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) que tem apresentado aspectos inovadores e considerados exitosos no trato das áreas faveladas. Em São Paulo, objetivou-se trazer o conjunto representado pela política habitacional do Município, centrando-se particularmente na experiência do FUNAPS Comunitário, uma vez que introduziu, em escala maior e no âmbito da política municipal, a perspectiva - também inovadora - da autogestão.

Como experiência a ser comparada e contrastada, selecionou-se o Município de Cubatão, que respondeu a alguns dos critérios definidos: o desenvolvimento de um plano habitacional com a presença de instrumentos locais de gestão, e com aspectos próprios devido até a algumas características peculiares: uma situação extremamente comprometida do ponto de vista ambiental, conurbação com outras cidades e uma certa disponibilidade financeira em parte resultante do pólo

industrial no Município. Os programas habitacionais, por sua vez, apresentam razoável diversidade, englobando aspectos "tradicionais" e inovadores, e revelando, ainda, uma certa preocupação com o desenvolvimento e implementação de tecnologias. Por fim, há a presença de instrumentos locais de gestão, como um fundo municipal de habitação e uma empresa de urbanização.

No caso de outros Municípios, além de Petrópolis e Nova Friburgo - que foram visitados - enviou-se em questionário para as Prefeituras de Maringá (PR), Timóteo (MG), Piracicaba (SP), Jaboatão (PE), e outros, buscando as informações básicas para a comparação com Cubatão: características da demanda habitacional, o aparato institucional-administrativo para gestão dos programas, a descrição dos projetos habitacionais existentes, solicitou-se, ainda, o envio de balanços e documentação da gestão financeira em geral. (vide modelo do questionário em anexo).

Portanto, a concepção inicial previa um "espectro construído pelas referências-limites de experiência nas duas metrópoles nacionais; uma segunda aproximação destacando alguns aspectos encontrados nos Municípios de porte médio e, finalmente, um Município privilegiado do ponto de vista do detalhamento de sua política habitacional."

O Workshop sobre habitação

Para definir as principais questões e impasses e ainda aprender os dados sobre as experiências dos Municípios, foi realizado um Workshop sobre a dimensão habitacional, em que compareceram, dentre os convidados, representantes do Município de Cubatão, Rio de Janeiro e outros especialistas na área. Em anexo encontra-se o roteiro seguido e a lista do total de convidados.

CONSIDERAÇÕES GERAIS

O Município de Cubatão, criado em 1948 através do desmenbramento de Santos, com 160 Km^2, possui, pelo último censo, 88.731 habitantes (IBGE, 1991). Trata-se do menos populoso da Baixada Santista. O de maior população é, evidentemente, Santos (428.526 habts.)seguindo-se São Vicente (254.718), Guarujá (203.386) e Praia Grande (122.104 habts.). Cubatão representa, portanto, apenas 8,1% da população da Baixada. Por outro lado é, também, um dos Municípios que menos cresce, juntamente com Santos. Ambos têm as taxas de crescimento geométrico anual abaixo da média do Estado de São Paulo - 1,10 e 0,25, respectivamente.

Na verdade, o crescimento populacional mais significativo do Município ocorre quando da sua expansão como pólo industrial de peso no cenário nacional, particularmente nos anos 60. De fato, entre os censos de 1960 e 1970, Cubatão dobra a sua população que passa de 25.166 habitantes (1960) para 51.009 (1970). Este aumento se dá num sítio absolutamente adverso à ocupação, com uma área urbanizada exígua e uma grande concentração industrial altamente poluente. O que restou para o estabelecimento dos núcleos residenciais de menor poder aquisitivo foram os mangues e as encostas da Serra do Mar; por outro lado a infra-estrutura estabelecida, especialmente o sistema viário, obedeceu na época mais às injunções econômicas de cunho regional, do que ao crescimento orgânico do Município.

A cidade, atravessada por rodovias e pela estrada de ferro, que interligam a Baixada Santista à grande São Paulo, estruturou-se de forma peculiar, trazendo mais um elemento que iria configurar, mais tarde, as questões habitacionais que a particularizam.

Limites e Problemas Gerais

Dentre as questões de metodologia e o possível viés que possa apresentar este trabalho, situa-se em primeiro lugar, o fato de que se está utilizando a versão oficial - da administração municipal - e a dos especialistas, conforme depoimentos e dados secundários. Os ângulos relativos especialmente aos grupos sociais, alvo dos programas habitacionais, são referidos apenas a partir de experiências e estudos anteriores, não tendo participado do levantamento.

Um segundo aspecto que apresentou problemas e limitações ao projeto, refere-se aos dados obtidos. Neste caso, trata-se das circunstâncias da época em que foi relaizado o levantamento das informações sobre os Municípios, as limitações de um dos instrumentos utilizados, e o tipo de informação solicitada.

No caso da fase em que se coletou as informações, mais do que o fato de coincidir com o final de ano, influenciou decisivamente o período de transição de uma gestão municipal para outra. A interferência deste aspecto - especialmente no caso das administrações que trocaram de partido político - fez-se sentir tanto na disponibilidade das informações, quanto na ausência de representantes de prefeituras convidadas no Workshop. Estas dificuldades parecem também ter tido um certo papel, no caso do retorno dos questionários enviados. De fato, apenas duas administrações responderam, prejudicando consideravelmente e mesmo impedindo a comparação sistemática entre Municípios do mesmo porte. Finalmente, cabe observar que as informações relativas a aspectos financeiros foram as que ficaram mais prejudicadas. Acredita-se que dois pontos devem ter causado, em parte, este problema: Em primeiro lugar, como já se indicou, o período em que se processou a coleta de dados, coincidente com a transição - às vezes extremamente problemática - de governos municipais

O MUNICÍPIO DE CUBATÃO

distintos; por outro lado, o tipo de informação solicitado que, dependendo do contexto local, às vezes só pode ser conseguido com a presença mais prolongada do pesquisador no local. No caso deste projeto, o contato com os Municípios foi bastante limitado, em algumas situações com visitas de apenas um dia, sendo, entretanto, na maioria das vezes restrito a correspondência e contatos telefônicos.

Por fim cabe apontar um aspecto já indicado anteriormente, quanto a limites do conteúdo das informações. Neste sentido, é necessário reafirmar, que os depoimentos e dados obetidos envolvem basicamente a versão de representantes técnicos do poder público e alguns especialistas: não se obteve, por exemplo, a avaliação dos demais grupos sociais, de forma mais ampla.

ESPECIFICIDADES DA DEMANDA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE CUBATÃO

A questão habitacional no Município é antiga. Condicionada pela característica de desenvolvimento do pólo industrial e pelas peculiaridades do sítio onde se encontra, a degradação ambiental e as péssimas condições de habitalidade estão sinalizadas nos inúmeros estudos e diagnósticos sobre o Município. Em 1971, portanto há mais de vinte anos, já se "fixa como núcleo em extinção a longo prazo, três aglomerados de favelas. Vila Parisi, Vila Elizabeth e Jardim São Marcos (localizados na Zona Industrial) e Vila São José (às margens da Via Anchieta), onde cerca de 10.00 pessoas residem em condições às vezes sub-humanas".(CEMBS, 1971 p.185)

De fato, a ocupação da Baixada Santista, em função das indústrias de grande porte e indústrias de bens de capital, no final dos anos 50 e especialmente durante os anos 60, se dá sem preocupações ambientais, comprometendo de forma drástica as condições de habitação no Município.

O Município, por sua vez, parte em manguezais, e parte nas escarpas da Serra do Mar, conforme já indicado, oferece poucas opções de ocupação para os seus moradores de baixa renda. Estes são, basicamente, os operários que constróem ou participam da expansão das indústrias e da construção das rodovias ou os que trabalham na produção industrial. Assim, essa população irá se alojar próxima ao trabalho (no pólo industrial), nos mangues que constituem a "possibilidade de expansão" da cidade e nas encostas da serra. Boa parte da força de trabalho, por sua vez, também se estabeleceu nos Municípios vizinhos, em especial São Vicente e Santos, limites de Cubatão. É de se notar que este aspecto já era assinalado em 1971, quando se indica que dos trabalhadores de Cubatão, apenas 41,4% morava no Município (CEMBS, 1971, p.56). Também em 1976 se observa que, sobretudo a mão-de-

obra especializada, os quadros técnicos, os dirigentes, e outros grupos ocupacionais de renda média e alta, moravam fora do Município (AROEIRA,1976); por fim, mais uma vez se indica este aspecto em meados dos anos oitenta, quando uma pesquisa realizada na COSIPA observou que apenas 15% da mão-de-obra industrial ocupada na empresa residia no Município (GUILHERME, 1987, p.45).

Em que pesem estas indicações, cabe chamar a atenção, por outro lado, que os 88.731 residentes de Cubatão, na sua maioria, moram num quadro bem mais degradado do que os demais, sendo constituído, em grande parte, por trabalhadores subempreitados, de estratos mais baixos de renda. A fase de maior expansão das áreas de moradia de baixa renda corresponde à época da expansão industrial. Na década de 60. Entre 1955 e 1975 - foram implantados cerca de 75% das indústrias que compõem atualmente o pólo (GUILHERME, p.44). Naqueles anos foram ocupados os vazios da área central da cidade, houve o crescimento de Vila Parisi, do Jardim São Marcos, e do Jardim Casqueiro (os núcleos mais antigos originados de alojamentos informais de operários, sendo este último já assinalado em 1948); por outro lado, há uma expansão acelerada das favelas, especialmente Vila Siri e Vila Socó, e crescem ainda de forma acentuada aquelas situadas nas cotas 100, 200 e 400 e que tiveram sua origem na construção da Via Anchieta (os chamados "bairros-cota"). Os núcleos continuam a crescer nas últimas décadas, agravando-se sua situação com a deterioração das condições do meio ambiente, com problemas de enchentes de rio e maré, alagadiços, poluição industrial e desmoronamento de encostas, ficando ainda sujeitos a gravíssimos acidentes como o que incendiou a Vila Socó em 1984 a partir do vazamento de óleo de um duto da Petrobrás (GUILHERME).

Cabe ainda acrescentar a este quadro uma parte significativa de população moradora nos "cortiços" (cerca de 2.000 famílias, segundo o "Cadastramento dos lotes com habitações multifamiliares" da Prefeitura de Cubatão, em 1992.) A habitação de aluguel é encontrada tanto nas áreas próximas ao centro urbano, quanto nos loteamentos precários e favelas; as áreas com maior percentual de ocupação são as de Vila Nova (contígua ao Centro Urbano) que concentra 17,8% do total dos cortiços e o conjunto de Vila Santa Teresa, Jardim América e Três Marias, que apresentam um percentual semelhante, ou seja, 17,7%.

Assim, o quadro de carência habitacional de Cubatão reporta-se a duas situações críticas: de um lado à ocupação de encostas consideradas de alto risco por especialistas do IPT, do Instituto Geológico do Estado e da Comissão Municipal de Defesa Civil. Um dos exemplos, é o morro do Marzagão, cujos moradores seriam transferidos para a Vila Natal, um projeto em que se prevê a produção de 454 lotes urbanizados em área de propriedade do Município. Uma segunda situação é a que se refere aos núcleos populacionais em áreas de mangue, junto à estrada de ferro ou aos terminais, especialmente o terminal de produtos inflamáveis da Alemoa e do Porto de Santos, sobre palafitas. Com sérios problemas sanitários e riscos de acidentes, estes núcleos são também considerados como parte do quadro de demanda emergencial de Cubatão.

Para efeitos do plano "Moradia em Caráter Emergencial" o déficit oficial é considerado em torno de 10.809 com renda familiar até 7 salários mínimos, correspondendo aos cadastrados como residentes em áreas de risco, cortiços, os registrados pelos movimentos dos Sem Casa pelo CDHU e ainda incluindo os estratos de servidores municipais (PREFEITURA MUNICIPAL, 1992). Observe-se ainda que na população a ser

contemplada pelo programa cerca de 30% têm renda até 2 salários mínimos e 45% entre 2 e 5 salários míminos, o que reflete, a grosso modo, ao perfil da população do Município.

Considerando este quadro geral da demanda no Município cabe indicar, também em linhas gerais, os planos e programas desenvolvidos e/ou em desenvolvimento.

PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS HABITACIONAIS EM CUBATÃO

Programa de Transferências de Famílias e Programas de Reurbanização

Na última gestão municipal o plano habitacional foi elaborado a partir de uma primeira definição que visava intervir especialmente nas áreas consideradas de risco, em caráter emergencial, e ainda com o objetivo de minimizar o déficit, que foi um compromisso originado de consulta popular. Nesse sentido, dois aspectos foram privilegiados: primeiro, a resolução de retirar a população moradora da área do pólo industrial para áreas mais próximas de Santos; em segundo lugar, também remover alguns núcleos das áreas de encosta já condenadas.

Conforme indicado no item anterior deste trabalho, além dos riscos imediatos de acidentes acentua-se os efeitos permanentes da degradação ambiental que sofrem aqueles grupos sociais. Segundo as informações obtidas (Workshop 3, 1992), a transferência desses setores da população a outro local mais apropriado não tem maiores implicações do ponto de vista da distância ao local de trabalho e do encarecimento do transporte, uma vez que este é realizado por uma companhia municipal, com tarifa única, subsidiada.

Das tranferências realizadas, chama a atenção a da Vila Parisi. Um dos núcleos de trabalhadores mais antigos de Cubatão, dentro do pólo industrial, chegou a ter cerca de 4.000 famílias no seu momento mais crítico, em meados dos anos oitenta. Desta área já foram removidas todas as famílias, destinadas a vários conjuntos localizados especialmente na área de expansão do Município, para o sul e sudeste.

Os terrenos desocupados com esta transferência estão sendo objeto de licitação para venda pela Prefeitura Municipal. Os recursos assim obtidos irão integrar o Fundo Municipal de Habitação.

Outra transferência significativa é a que envolve a população do Morro do Marzagão junto ao Pólo Industrial e uma das áreas de risco do Município. Neste caso, o terreno de destino das famílias é de propriedade da municipalidade, na proximidade do morro. Trata-se do projeto de Vila Natal, já referido.

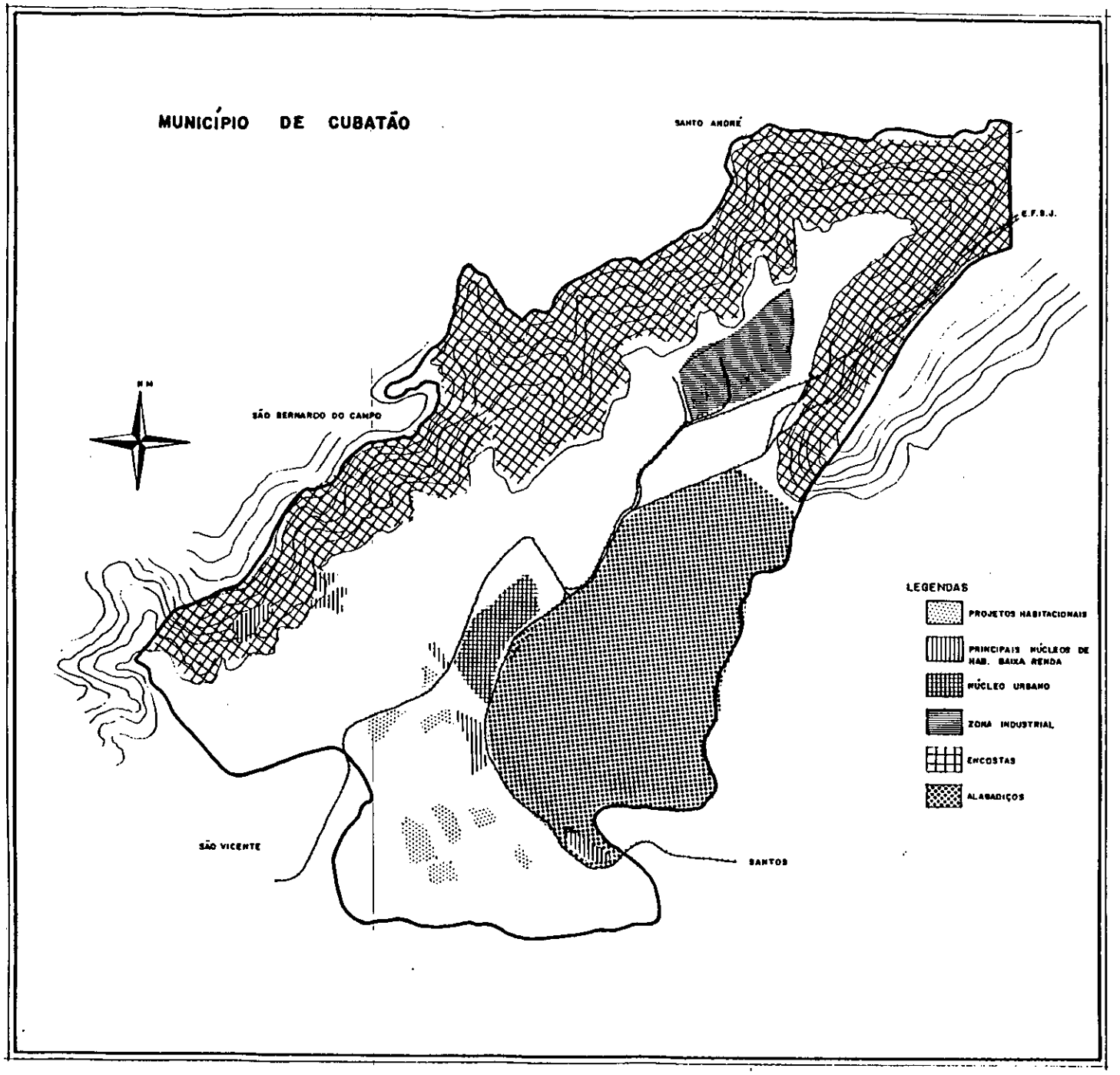
Dentro deste programa existem projetos que envolvem basicamente lotes urbanizados, financiamento de cestas básicas de material de construção, conjuntos de casas e apartamentos, perfazendo um total de 491 unidades já concretizados no plano da "Moradia em Caráter Emergencial "(PREFEITURA MUNICIPAL CUBATÃO, 1992). São poucos os projetos que urbanizam o local, dadas às premissas do plano e às dificuldades de viabilização de melhorias urbanas nas áreas já ocupadas por núcleos de baixa renda - em função da condições locacionais ambientais e o alto custo de recuperação destas.

São poucos os projetos que urbanizam o local. Um caso a assinalar é o do projeto "Vila dos Pescadores" que prevê a reurbanização de 1.500 lotes em áreas em negociação com a RFFSA" (A TRIBUNA, 2 de julho, 1992). Trata-se de uma ocupação de barracos sobre palafitas na parte sudeste do Munici-

pio, entre o Rio Casqueiro e os trilhos da Rede Ferroviária Federal/SA. É um núcleo antigo em Cubatão, oriundo de uma pequena colônia de pescadores artesanais e catadores de siri (PREFEITURA MUNICIPAL DE CUBATÃO, 1991).

A Vila dos Pescadores possui uma rede provisória de água, luz e telefone público, embora não tenha esgoto, drenagem e pavimentação. Os trabalhos realizados pelo Poder Municipal foram o aterro de algumas vias, para facilitar a circulação interna, e a construção de uma passagem viária em nível ainda em execução. Sendo o projeto global para a reurbanização de alto custo - envolvem o aterro de uma área de "aproximadamente 255.000 m^2, com faixa de contenção junto à margem do rio Casqueiro e de rede de drenagem e de tratamento primário de esgotos, acompanhado de 1500 fossas sépticas - foi desenvolvido um projeto piloto" que irá atingir uma população estimada em 445 pessoas.

Outra vertente de iniciativas a assinalar é a implantação do Centro de Pesquisas de Habitação Popular. Este Centro se dedica ao estudo e ao desenvolvimento de sistemas construtivos considerando o custo e as condições específicas do Município. Foram assim desenvolvidos e estão sendo testados 16 métodos construtivos; este teste envolveu cerca de 72 lotes urbanizados imediatamente ocupados pelos moradores (Projeto Caraguatá). Os ocupantes são compradores em potencial, havendo um contrato de locação com direito à compra. Há um monitoramento por parte dos técnicos da Prefeitura, visando a avaliação, na prática, dos métodos utilizados, e que deverá se estender até julho de 1993, quando se encerra o prazo da avaliação. A terceira etapa proposta perfaz um total em torno de 700 lotes urbanizados, envolvendo quatro sistemas construtivos.


MUNICÍPIO DE CUBATÃO
SANTO ANDRÉ
E.F.S.J.
N M
SÃO BERNARDO DO CAMPO
SÃO VICENTE
SANTOS
LEGENDAS
PROJETOS HABITACIONAIS
PRINCIPAIS NÚCLEOS DE HAB. BAIXA RENDA
NÚCLEO URBANO
ZONA INDUSTRIAL
ENCOSTAS
ALAGADIÇOS

Locação Social e Outros

Cabe ainda chamar a atenção para um projeto de locação social que está sendo executado em caráter pioneiro. Trata-se da reforma de uma edificação no Centro Urbano de Cubatão (Ed.Castro) que pretende recuperar, para aluguel, cerca de 80 apartamentos com, em média, 60 m^2. O Conjunto Residencial Castro, construído em 1975, foi abandonado pelos compradores de suas unidades, uma vez que havia um processo de execução hipotecária em decorrência de um litígio entre o agente financeiro e a construtora. Como conseqüência houve a invasão do conjunto e, por falta de manutenção, a depreciação do imóvel com a deterioração e falta de segurança (instalações elétricas comprometidas, elevadores sem funcionamento, ausência de extintores, etc). Em 1989, a Prefeitura desapropriou o imóvel, declarando-o de utilidade pública. Os moradores foram removidos para um conjunto da COHAB, de 120 unidades, especialmente construído para esse fim.

O projeto está dirigido basicamente a funcionários públicos municipais. Além dos apartamentos a edificação possui 21 lojas e escritórios e um cinema, cuja comercialização deverá produzir insumos para a sua manutenção, tendo em vista que o valor locativo deverá ser subsidiado em média, em 50% (oscilando de um morador para outro, uma vez que depende de sua renda).

Entre as dificuldades para implementar o projeto assinala-se a de definir, juridicamente, a condição de inquilinato num projeto de locação social. A proposta que está sendo apresentada ao CDHV, pela CURSAN, é a de considerar um contrato de "concessão remunerada do uso do bem público", conforme exemplo em anexo.

Este projeto, juntamente com o Brás XI (Município de São Paulo) e Projeto Outeiro (Município de Santos), faz parte atualmente de um programa piloto de locação social desenvolvido pela CDHV, com a cooperação do governo francês, e a participação da Secretaria Nacional de Habitação do MAS.

Observe-se, entretanto, que estes projetos surgiram a partir da iniciativa dos três Municípios envolvidos. No caso de Cubatão, as obras, inclusive já haviam sido iniciadas, quando da solicitação dos recursos.

Por fim, deve-se mencionar a identificação de 832 lotes vagos nos loteamentos já implantados que contam com infra-estrutura e que integrarão um projeto para o estímulo à construção, por seus proprietários.

Conforme já indicado, de todos estes projetos, mais de 500 unidades entre lotes e casas já estavam executados e cerca de 1.300 em execução (Prefeitura Municipal de Cubatão , 1992); a estimativa para dezembro de 1992, era de que pouco mais de 1.000 unidades estariam executadas.

Os projetos considerados como os de melhor aproveitamento, pelos entrevistados, foram aqueles de lotes urbanizados com financiamento de cestas básicas, em regime de auto-construção. O terreno e a infra-estrutura são financiados pela Prefeitura, assim como parte das cestas básicas, através do programa "Banco de Materiais". Neste, 70% do material básico é financiado para o morador, que deve arcar com os restantes 30% (revestimento, piso, parte elétrica, pintura, etc). A amortização do lote urbanizado com a cesta básica é de 300 meses. Em estimativa realizada pelos técnicos locais, em janeiro de 1993, a cesta básica para casa-embrião com 2 quartos, chegava a 32 milhões de cruzeiros, representando,

no custo, apenas o financiamento de 70% do material. Uma unidade habitacional com revestimento, pintura, etc., chegaria a 45 milhões de cruzeiros.

Considerando-se o lote urbanizado, incluindo terreno e infra-estrutura (água, sistema misto de esgotamento pluvial e sanitário), o financiamento sairia a 9 milhões de cruzeiros em 120 meses, a preços de janeiro de 1993, pressupondo-se uma prestação de cerca de 80 mil cruzeiros por mês. As prestações seriam corrigidas semestralmente pelo Plano de Equivalência Salarial, sem juros.

Os programas de lotes urbanizados e cestas básicas foram dirigidos à população com até 3 salários mínimos. O ritmo do programa inicialmente parece ter sido bem razoável uma vez que, nos quatro primeiros meses de atendimento, de 150 cestas financiadas foram construídas cerca de 90 casas. (entrevista local)

No caso do projeto piloto de locação social as prestações ainda estariam sendo calculadas. Considerando que o atendimento também seria para um faixa de 3 salários mínimos, se o subsídio chegasse a 70%, a prestação do apartamento de 2 quartos (de cerca de 60m^2) poderia custar 600 mil cruzeiros nos preços atuais (jan/fev de 1993). No caso de 1 salário mínimo, nas mesmas condições, com 90% de subsídio, custaria cerca de 200 mil cruzeiros. Este foi, entretanto um exercício. Na verdade os custos da prestação não estavam ainda estipulados no momento da pesquisa. O m^2 de construção no Município, em janeiro de 1993, custava, em média, 200 mil cruzeiros.

A Proposta da "Lei de Incentivo à Iniciativa Privada"

Das propostas deixadas pela última gestão municipal, em dezembro de 1992, talvez a mais interessante seja a que diz respeito à lei de "incentivo à iniciativa privada" (Lei nº 2091, de 21 de dezembro de 1992, que institui o PROMURP). Trata-se de estimular os proprietários de glebas em áreas urbanas a produzir lotes urbanizados para população de até 5 salários mínimos e moradias populares para faixas de até 7 salários mínimos. Nesta legislação está estipulada a forma de inserção destas iniciativas na cidade. De fato, o programa indica a constituição de "zonas especiais de interesse social, especificadas em zonas para investimento em lotes (ZIU) e zonas de incentivo à construção de moradias populares (ZIP) que seriam objeto da lei.

Conforme o padrão seguido pelo Plano Habitacional do Município, os lotes teriam área mínima de 98m^2 e as casas não poderiam exceder 54m^2. Os empresários teriam o encargo da rede de drenagem pluvial, rede provisória de esgotos e leitos carroçáveis das vias públicas. Os incentivos seriam basicamente de dois tipos: os fiscais, em que a Prefeitura isentaria do IPTU e ISS os proprietários dos terenos durante o período do empreendimento (cujas obras não poderiam exceder 24 meses) e os econômicos, em que existe a garantia da aquisição, pelo Poder Público, dos lotes e moradias para o repasse à população, não representando para o proprietário um risco à comercialização. Esta compra, autorizada nesta mesma lei pelo legislativo, deverá ser realizada com recursos do Fundo Municipal de Habitação e/ou dotações orçamentárias. As condições de financiamento para as famílias seguiriam as normas gerais já explicitadas: 120 meses para lotes urbanizados (sendo que o valor das prestações não poderá exceder 10% da renda mensal declarada) e 300 meses para lotes

mais moradias (cujo valor não poderá ser maior do que 20% da renda mensal).

Finalmente, cabe registrar que a Lei Orgânica do Município de Cubatão destaca a questão habitacional no capítulo V, dos artigos 207 a 211. No artigo 209, há uma indicação explícita da diretriz de estímulo às indústrias e empresas privadas para o patrocínio de planos habitacionais.

Entretanto, o PROMURP é ainda uma proposta. Segundo informações dos técnicos locais, durante a vigência da Resolução nº 1.464 do Conselho Monetário Nacional, que restringia o endividamento das Cohabs e demais órgãos, houve a iniciativa de se propor consórcios de empresários que solicitariam os empréstimos para posteriormente serem repassados. A experiência não frutificou no Município, devido à questões políticas internas, mas foi adotado pelo Município de Santa Bárbara do Oeste aparentemente com bastante sucesso.

A Relação do Município com o Estado

Resta ainda indicar, no âmbito dos Projetos e Programas, a importância da relação do Município com o Estado, através da participação do CDHV em vários projetos de Cubatão, conforme o quadro em anexo. Neste observa-se que em pelo menos oito empreendimentos/iniciativas há a participação do Governo Estadual. Esta participação se dá tanto no papel de "iniciador" do projeto, quanto num sentido menos "ingerente", por exemplo no financiamento parcial de alguns empreendimentos.

Com relação a esta questão, cabem alguns comentários. De início, já pré existe uma presença de recursos do Governo Estadual a partir do fato de que 1% da arrecadação dos ICMS é retornado aos Municípios, especificamente para o investi-

mento em habitação. Um segundo ponto a considerar é a "tradição" do Estado na área e, mais recentemente (a partir especialmente de 1985, com o "Programa Municipal de Habitação" do Governo Montoro), a atuação do Município enquanto o agente básico no desenvolvimento de financiamentos globais.

Apesar de várias críticas à atuação do CDHV nos governos posteriores, há um certo consenso sobre alguns pontos que representaram inovações em São Paulo na época e, de alguma forma, marcaram programas e projetos promovidos por Municípios do Estado. Estão neste caso a definição mais precisa do papel dos órgãos públicos estaduais e municipais; o financiamento direto do Estado à Prefeitura e a grupo de mutirantes; a ampliação do tamanho da casa popular (para $40m^2$); a intenção de favorecer a organização de mutirantes no processo da construção da casa; a divulgação, no Estado, das formas de autoconstrução e mutirão em escala mais ampla e sistematizada.

Na caso de Cubatão há que se observar que, além de uma relação prévia com o Estado, existia uma grande facilidade de trânsito com este nível de governo devido às identidades partidárias. Entretanto, conforme já foi anteriormente observado, boa parte dos empreendimentos são de iniciativa da própria Prefeitura.

Quanto às relações com o nível federal, os financiamentos dessa fonte pouco representavam no conjunto efetivamente realizado, tendo maior peso nas propostas apresentadas, ou ainda em fase de aprovação, e previstos para o final da gestão municipal estudada.

O ARCABOUÇO INSTITUCIONAL

No início da gestão atual a questão habitacional era trabalhada pela Diretoria de Habitação da Secretaria de Serviço Social e Habitação. Com a reestruturação administrativa este departamento modificou-se. A implementação dos programas ficou a cargo da Companhia Cubatense de Urbanização e Saneamento (CURSAN) e foi criado o Fundo Municipal de Habitação, regido por um conselho. Aparentemente, este mesmo arcabouço ainda está em processo de consolidação e a CURSAN, na verdade, ainda é o órgão central de gerência dos programas habitacionais.

A CURSAN é uma Sociedade Anônima de Economia Mista, constituída em 1967, e que tem a Prefeitura como acionista majoritária. Entre suas finalidades e objetivos está a de "construir e vender habitações, inclusive populares, com a finalidade de melhorar o setor habitacional do Município de Cubatão". Essas ações são realizadas através de convênios com a Prefeitura. Na legislação que cria a CURSAN há a menção do "Fundo para o Progresso de Cubatão", que repassaria os recursos para a Companhia desenvolver alguns investimentos nas áreas que lhe são afetas (e que vão desde a construção e administração da rodoviária até a supervisão do Sistema de Vigilância Municipal).

O "Fundo para o Progresso de Cubatão" é básico para a CURSAN, representando o seu orçamento para contratação de obras em geral. A Companhia vive também, em grande parte, da taxa de administração que cobra nos vários empreendimentos e que, em média, gira em torno de 15%. Esta taxa, considerada alta,"deve baixar", conforme técnico local.

Durante a última gestão, especialmente nos anos de 1990 e 1991, a CURSAN tem sido bastante atuante, chegando a ter, em seus quadros, cerca de 1.000 funcionários.

O Fundo Municipal de Habitação, criado por lei em abril de 1989, (Lei nº 1.767, de 14 de abril de 1989) já tinha definições bastante específicas da sua composição de recursos:

- parte do Município referente a arrecadação da loteria da habitação;

- prestações relativas às casas e lotes comercializados (Jardim Nova República, projetos São José e São Benedito, lotes alienados da Vila Natal e outros projetos mais antigos);

- doações e operações de crédito.

Embora conste na lei que cria o Fundo a indicação de recursos provenientes da receita do IPTU, por não ser constitucional estes recursos não são computados, embora, evidentemente, através de um acordo ou consenso político, parte desta receita seja efetivamente encaminhada para o Fundo através do orçamento.

Observe-se ainda que, além das estipulações por lei, há uma tentativa de gerar recursos internos para alimentar o Fundo. Trata-se da venda dos terrenos obtidos no pólo industrial, através da remoção de Vila Parisi, e avaliados em cerca de 15 milhões de dólares. As condições da alienação dos terrenos - a ser realizada mediante licitação pública - estão estipuladas em convênio entre a Prefeitura e a CURSAN. Neste mesmo instrumento estão também especificadas as condições de locação e/ou venda de boxes comerciais, de propriedade de Prefeitura, para os comerciantes antes estabelecidos em Vila Parisi e a comercialização de cerca de 200 lotes urbanizados, também preferencialmente para as famílias de moradores de Vila Parisi.

Na mesma data em que foi criado o Fundo Municipal de Habitação foi instituído o Conselho Municipal de Habitação, que tem como finalidade "aprovar os projetos habitacionais e supervisionar a aplicação de recursos do Fundo Municipal de Habitação "(Lei nº 1.766, de 14 de abril de 1989). A constituição do conselho é de 7 membros, incluindo: o Prefeito Municipal, como seu Presidente; o gerente da Caixa Econômica do Estado no Município; o Secretário de Serviço Social e Habitação; dois representantes da Comunidade e dois representantes da Câmara Municipal. Não existe, ainda, a possibilidade de uma avaliação completa de seu funcionamento, uma vez que o Conselho foi regulamentado apenas em 1992 (Decreto nº 6.580 de 8 de julho); sua constituição demandou um certo tempo e só recentemente teve ocasião de atuar na aprovação de planos e na liberação de verbas. Cabe ainda indicar que muito poucas referências foram feitas a movimentos populares ou associações comunitárias. Segundo os entrevistados, apenas o "movimento dos sem casa" apresenta uma estruturação maior no Município.

Finalmente cabe observar que a relação da habitação com a política municipal urbana mais ampla, é muito pouco explicitada. As informações obtidas indicaram que esta relação se fez de maneira informal, na medida em que a definição e a localização dos projetos habitacionais eram fruto muito mais da discussão interna entre os técnicos da área de planejamento e da habitação, do que a partir de um Plano Diretor.

Este aspecto pode ser observado, por exemplo, na proposta do PROMURP, já indicado anteriormente. De fato, na lei que apresenta este programa, há a especificação de "zonas especiais de interesse social". A delimitação destas zonas deverá exigir uma integração maior com as diretrizes de ocupação e uso do solo, poderão até mesmo propiciar uma revisão destas.

O Plano Diretor, por sua vez, parece ter tido sua elaboração e aprovação comprometidos por questões internas à própria Prefeitura, embora os códigos de obra, lei de parcelamento, perímetro urbano, etc., tenham sido aprovados pela Câmara Legislativa.

ASPECTOS FINANCEIROS

Da documentação que foi possível obter, no caso da análise da receita da Prefeitura Municipal, pode-se apenas indicar aspectos bastante gerais.

Como já era de se esperar, em termos nominais, as transferências constituem a maior proporção do total - situam-se sempre entre 55 e 65%. Entretanto, não foi possível indicar, a partir dos documentos a que se teve acesso, a natureza e a origem dessa transferência. Considerando-se as entrevistas realizadas e os dados obtidos por programas pode-se especular, com uma certa base, de que parte dessas transferências são constitucionais (especialmente ICMS) e parte constituem resultados de convênios com o Governo do Estado. Cabe ainda observar, por outro lado, que nas entrevistas realizadas, foi apontada a baixa arrecadação do IPTU do Município, devido, entre outros fatores, à alta proporção de residentes de baixa renda.

Os demais documentos obtidos referem-se a demonstrações contábeis dos exercícios de 1990 e 1991 da CURSAN.

Conforme já indicado, a CURSAN - Companhia Cubatense de Urbanização e Saneamento é uma sociedade de economia mista, cujo capital é formado com as participações do Governo Municipal de Cubatão e de outras pessoas, físicas e jurídicas.

As suas atividads principais são:

- urbanização do Município de Cubatão;
- manutenção e operacionalização dos serviços de saneamento, que envolvem os sistemas de água e de esgotos.

Situação Econômico-Financeira

A empresa, pelo menos nos dois exercícios mencionados, demonstrou bom desempenho financeiro, em que pese o lucro líquido de 1991, em relação ao exercício de 1990 (demonstração de resultados), ter decrescido em 50,57%, resultante de Lei Federal nº 8.200, de 28-06-91, conforme nota explicativa nº 05 às demonstrações de 1991.

A sua capacidade financeira de pagamento, representada pela relação Ativo Circulante/Passivo Circulante, indica o seguinte:

Itens	1990	1991
Quociente de liquidez	1.21	1.0
Capacidade de pagamento	83%	91%

Ou seja, o exercício de 1990 se apresenta melhor em relação a 1991, já que as exigibilidades (Passivo Circulante) demandavam 83% das disponibilidades monetárias existentes. Isto significa que o desempenho financeiro em 1990 (demonstração de resultados) se apresentou bem melhor que 1991, em que pese neste exercício a receita operacional bruta superar em 7.68 vezes a de 1990.

O capital da empresa foi alterado em 1991 com a incorporação da correção monetária, conforme indica o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido.

Metodologia Contábil

Conforme afirmado na parte introdutória, a CURSAN executa atividades de urbanização e de saneamento básico. Isto significa que o sistema de contabilidade, ainda que as suas demonstrações observem as regras da Lei nº 6.404/76, deve se adaptar àquelas atividades de tal maneira que as informações possibilitem identificar, entre outros:

- a origem da receita operacional;
- os custos relacionados com cada atividade desenvolvida pela empresa;
- o volume de investimentos feitos por área de atuação da empresa.

A contabilidade, assim organizada, seria valorizada e possibilitaria detectar distorções por área de atuação e conseqüentemente decisões corretivas, após a avaliação do desempenho.

As demonstrações contábeis, ainda que possam estar de acordo com a legislação pertinente e representar adequadamente as posições patrimonial e financeira da empresa como um todo, não possibilitam a avaliação de desempenho por área de responsabilidade e conseqüentemente identificam distorções e decisões para as respectivas correções.

COMENTÁRIOS FINAIS

Numa avaliação preliminar e bastante geral, alguns aspectos apreendidos na análise do Município confirmaram a escolha de Cubatão para uma visão mais detalhada da dimensão habitacional, segundo os objetivos deste trabalho. De fato, se constatou a estruturação de um Plano Habitacional amplo;

os programas e projetos descritos apresentam uma certa diversidade, havendo, ainda, uma articulação aparentemente positiva entre o Governo Municipal e os demais níveis, em especial o Estado.

Do ponto de vista do conteúdo do Plano, um dos pontos a ressaltar é a tentativa de desenvolvimento tecnológico na área - particularmente em relação à busca de sistemas construtivos de menor custo e maior poder de replicabilidade e, portanto, de escala de produção.

Outro aspecto interessante, notado na análise desta experiência, é a busca de parceiros privados por parte da Prefeitura e a decisão de promover a ocupação dos lotes vagos nos loteamentos existentes, o que poderá ter repercussões mais amplas na configuração urbana do Município. Ainda neste sentido, de potencializar os recursos existentes, situam-se as ações a respeito dos cortiços e do projeto-piloto de locação social, no âmbito também dos Governos Estadual e Federal.

Deve ser notado, entretanto, que apesar de algumas menções e do sistema de autoconstrução ser aparentemente privilegiado, não se percebeu uma relação mais próxima com o ator comunitário, quer seja no papel de interlocutor ativo, quer no de parceiro importante no Município.

Outro aspecto a observar é de que, apesar da diversidade indicada acima, são muito poucos os projetos e intenções de reurbanização. A maioria dos programas implica transferência de famílias.

Considerando-se a dimensão institucional há que se indicar, também como ainda tentativa, a adoção de instrumentos para a gerência e operacionalização dos programas. O que se observou é que embora a legislação do Fundo Municipal de Ha-

bitação e o Conselho tenha sido anterior a gestão estudada (1989-1992), a sua consolidação se dá somente no final deste período. As estruturas através das quais efetivamente se gerencia e operacionaliza o plano é a da Diretoria de Habitação (administração direta) e da Companhia de Urbanização - CURSAN (administração indireta). Os recursos são supridos orçamentariamente por um Fundo (Fundo de Progresso do Município de Cubatão) e pela administração dos serviços municipais (taxas e percentuais cobrados). Conforme já indicado, no final da gestão é que se inicia a atuação do Conselho Municipal de Habitação, sendo que o Fundo Municipal de Habitação ainda está sendo implementado.

Ao se avaliar a questão dos custos e dos recursos, dois aspectos chamam a atenção: em primeiro lugar as condições "físico espaciais" do Município que resultam no aumento do custo das soluções habitacionais propostas. De fato, as áreas disponíveis para novos loteamentos e as áreas já ocupadas por favelas necessitam, em geral, de aterros e obras custosas. O sítio urbano com boas condições físicas já está totalmente ocupado pelas empresas, indústrias e outros usos. Por outro lado, a utilização de grande parte dos terrenos depende de autorização (pareceres favoráveis) da CETESB, na medida em que constituem áreas de manguezais e restingas regeneradoras, acrescentando aos projetos mais algumas instâncias a consultar. Pelas informações obtidas localmente, o custo das obras de adequação é em grande parte subsidiado (não repassado ao comprador), especialmente nos programas de lotes urbanizados em que o preço é baseado somente no custo da infra-estrutura.

O segundo aspecto se refere à arrecadação dos recursos. Aparecem, como aspectos positivos, algumas tentativas de mobilizar recursos privados e gerar outros através de venda de imóveis do Município.

Sob o ponto de vista das condições de arrecadação do Município, observou-se que é muito pouco significativo o IPTU residencial, sendo a parcela maior deste constituída pelos impostos das empresas estabelecidas no Município (conforme já indicado, houve uma elevação de cerca de 40% quando as indústrias passaram a pagar o IPTU). Historicamente predominam, na composição da renda municipal, as tranferências do ICMS. Este é um aspecto que, certamente produz uma certa disponibilidade financeira no Município. Entretanto, o tipo de pólo industrial que se desenvolveu em Cubatão é extremamente vulnerável às injunções da Política Econômica e, portanto, da atual recessão. De fato, em fins de 1991 e início de 1992, várias empresas fecham e começa a haver um descenso na arrecadação municipal. Esta situação repercute, de forma drástica, nos recursos orçamentárias disponíveis e, portanto, nos que suprem, em parte, os programas habitacionais. Isto explica, ao menos em parte, a busca de novas fontes por parte do Poder Público, desde tentativas "internas", até o desenvolvimento mais ativo de propostas para os órgãos estaduais e federais.

Os problemas e formas institucionais, assim como os recursos utilizados pelo Município de Cubatão para enfrentar a questão habitacional aparentemente tão específicos, se dão em combinações diversas em boa parte dos Municípios-pólos ou os de porte médio em geral.

Entretanto, existem outros "modelos" ou formas de estruturar as relações num plano habitacional municipal. Nesse sentido, buscou-se observar outros exemplos, especialmente em situações político-urbanas mais extremas. Nada melhor, para isso, do que usar, como contraponto, experiências nas duas metrópoles nacionais.

PLANO HABITACIONAL DE CUBATÃO. SÍNTESE DOS PROGRAMAS E PROJETOS

PROGRAMAS E PROJETOS	METAS	FONTE DE RECURSOS	CONDIÇÕES	PROJETOS EXECUT.	PROJETOS EM EXECUÇÃO	PROJETOS EM VIAB.	OBSERVAÇÕES
1. Projetos do Centro de Pesquisa de Habitação Popular:							
Projeto S.Pedro (2.Caraguatá)	40 casas	PREFEITURA		X			uso estrut. metálica com aço da COSIPA
. Lotes Urbanizados - Nhapium	154 lotes	PREFEITURA	120 meses	X			
. Costa Muniz 1	70 lotes	PREFEITURA	120 meses	X			
. Cestas Básicas-Banco de Materiais	173	FUNDO PROS. CUBATÃO +FMH	300 meses	X			
2.MORADIA EM CARÁTER EMERGENCIAL							
. Projeto Vila Natal	474 lotes	PREFEITURA ATERRO)			em exec. ater.hidr. diques de contenção		financiamento Cesta Básica
. Projeto "Bolsão VII"	206 lotes	CDHU/PREFEITURA (infra-estrutura)			aterro hidráulico		
. Projeto "Bolsão IX"	500 lotes				aguard.		
. Projeto Costa Muniz II	55 lotes				aterro e tratação		
3. CONJUNTOS HABITACIONAIS EM CONSTRUÇÃO							
. Jardim Casqueiro	448 aptos	CDHU/			em construção		
. DERB3	96 aptos	CDHU			em construção		
. Vila Nova	64 aptos	CDHU			em construção		

4. LOCAÇÃO SOCIAL - ED. CASTRO	80 aptos	PRF/CDHU/MAS		em obras			las obras de recuperação são objeto de convênio de coopera-ção técnica com Gov.Francês
5. CONJUNTOS HABITACIONAIS/PROPOSTAS:							
Bolsão IX	700 unid.	CEF				X	
Coop.Habit.Brás Cubas	480 aptos	CEF					
6. INCENTIVO À CONSTRUÇÃO	832 lotes	CDHU/PREF.			X		Programa para prop.de lotes vagos

PLANO HABITACIONAL DE CUBATÃO. SÍNTESE DOS PROGRAMAS E PROJETOS

PROGRAMAS E PROJETOS	METAS	FONTE DE RECURSOS	CONDIÇÕES	PROJETOS EXECUTADOS	PROJETOS EM EXECUÇÃO	PROJETOS EM VIAB.	OBSERVAÇÕES
7. Reurbanização de áreas ocupadas	1500lotes	sem recursos definidos				X	
. Vila dos Pescadores						X	
. Vila Esperança	570 lotes						
8. Projeto "PROSINDESP"	250 aptos	Secretaria Estadual Habitação,Sec. Est.Trab. e Sindicatos				X	CDHU financiaria casa de Projetos Nhapium II e III e ainda um projeto de 210 aptos (Av.Martins Fontes)
9. Projeto de erradicação dos cortiços	atendim. a 3084 famílias	PREFEITURA					

(*) Fonte Básica : DECRETO 6575 de 26 de junho de 1992.

ANEXO 2 - MODELO PROPOSTO PARA CONTRATO DE LOCAÇÃO SOCIAL

CONCESSÃO REMUNERADA DE BEM DE USO PØBLICO

A CURSAN - COMPANHIA CUBATENSE DE URBANIZAÇÃO E SANEAMENTO, na qualidade de gestora de negócios da Prefeitura Municipal de Cubatão, nos termos da Lei No. 1923 de 08/05/91, estabelecida nesta Cidade, à Rua Prefeito Armando Cunha, 65 - C.G.C. 55.176.960/0001-07, neste ato representada na forma de seu Estatuto Social, por seus diretores, _____ e o SR._____, a seguir designada simplesmente como CONCEDENTE e _____ a seguir designado como CONCESSIONÁRIO tem entre si justo e contratada nesta e na melhor forma de concessão remunerada de uso de bem público, que se regerá pelas seguintes claúsulas e condições:

1 - A CONCEDENTE concede ao CONCESSIONÁRIO o imóvel sito à Av. Pedro José Cardoso, 267 constituido de um apartamento designado pelo nº:_____.

2 - O prazo da locação é indeterminado, com início em __ de _____ de ____. No término desta locação, o CONCESSIONÁRIO se obriga a restituir o imóvel completamente desocupado e em perfeito estado de conservação e uso, independente de qualquer aviso ou notificação judicial ou extra-judicial.

PARÁGRAFO ØNICO: Caso o CONCESSIONÁRIO atinja renda ~~superior a 5 salários mínimos, deverá~~ desocupar o imóvel no prazo máximo de 06 (seis) meses, contados a partir do mês que sua renda atinja esse limite previsto no parágrafo primeiro.

3 - O valor mensal da remuneração do CONCEDENTE é de Cr$ _____(_____), a ser reajustado na mesma proporção e trinta dias após que o CONCESSIONÁRIO for contemplado com aumento de sua renda.

PARÁGRAFO PRIMEIRO: O CONCESSIONÁRIO se obriga a comunicar à qualquer alteração na sua renda no prazo máximo de 03 (três) dias, após o recebimento do respectivo comprovante, exibindo-o à CONCEDENTE.

PARÁGRAFO SEGUNDO: De acordo com a renda comprovada o **CONCESSIONÁRIO** será contemplado com um Auxílio Personalizado à Concessão - APC, reduzindo a remuneração constante da Cláusula Terceira, conforme tabela abaixo:

Faixa de Renda em Salários Mínimos	APH! %
1,0 - 2,0	80
2,1 - 3,0	65
3,1 - 4,0	50
4,0 - 5,0	35
acima de 5,0	0

4 - A remuneração fixada na claúsula 3 será paga até o dia 05 de cada mês, em nome da **CONCEDENTE** no **BANESPA** sito à Av. Nove de Abril, No. 2099, Agência No. 0123 - Cubatão, valendo como recibo o comprovante do depósito, devidamente autenticado.

PARÁGRAFO ØNICO: - O pagamento da concessão efetuado após a data estabelecida nesta cláusula, sofrerá o acréscimo de 1% ao mês, além da correção monetária se o atraso for superior a 30 dias, sobre o total do débito.

5 - Serão de exclusiva responsabilidade do **CONCESSIONÁRIO**, além do valor da remuneração da concessão, o imposto predial, tributos e demais encargos municipais, luz e força de utilização cobradas pelas concessionárias de serviço público, todas e quaisquer taxas de despesas com ligações específicas da unidade; bem como as despesas de condomínio rateáveis tais como, água e esgoto, luz referente as áreas comuns, manutenção e conservação do imóvel e outras que houver, serão administradas e pagas pela **CONCEDENTE** e devidamente comprovadas ao **CONCESSIONÁRIO** que providenciará o reembolso.

6 - O **CONCESSIONÁRIO** fica obrigada, no curso da locação, a satisfazer todas as exigências dos Poderes Públicos a que der causa.

7 - O imóvel concedido destina-se a uso exclusivamente residencial, sendo o **CONCESSIONÁRIO** proibido, sem o consentimento escrito e expresso da **CONCEDENTE**, ceder os direitos decorrentes deste contrato, emprestar ou sublocar o imóvel no todo ou em parte. As benfeitorias, modificações e obras que se fizerem no imóvel deverão ser precedidas do consentimento expresso da **CONCEDENTE**, ficando incorporadas ao imóvel sem direito a qualquer indenização.

8 - O **CONCESSIONÁRIO** declara receber o imóvel e todas as suas instalações hidráulicas e elétricas em perfeitas condições de uso e conservação, correndo por sua conta todas as despesas de conservação, sem direito a indenização, de forma que o imóvel seja restituído nas mesmas condições de funcionamento, conservação, habitabilidade e higiene ao término da concessão.

9 - Em caso do **CONCESSIONÁRIO**, finda a concessão, não entregar o imóvel no mesmo estado que o recebeu, fica obrigada a indenizar a **CONCEDENTE** pelos estragos ou danos causados no mesmo, e além disso, pelos lucros cessantes correspondentes ao tempo necessário para a recuperação provenientes dos estragos ou danos, inclusive pelas despesas com a realização da Medida Judicial de Produção Antecipada de Prova.

10 - Em caso de acidente que exija a reconstrução ou reforma do imóvel, este contrato rescindir-se-á automaticamente sem prejuízo da responsabilidade do **CONCESSIONÁRIO**.

11 - Fica o **CONCESSIONÁRIO** obrigado a demolir as obras que tiver feito e que digam respeito à alteração do imóvel não havendo a **CONCEDENTE** dado consentimento.

12 - Fica estipulada a multa de 03 (três) vezes o valor da remuneração vigente à época de sua aplicação, na qual incorrerá a parte que infringir qualquer das cláusulas deste contrato, ficando a parte inocente com a faculdade de haver o contrato por rescindido. A multa será devida por inteiro, seja qual for o tempo decorrido do contrato. O pagamento da multa não exime o **CONCESSIONÁRIO**, no caso de rescisão, da obrigação de pagar os valores vencidos e demais tributos e encargos, nem de ressarcir pelos estragos do imóvel.

14 - A **CONCEDENTE** fica autorizada a vistoriar o imóvel sempre que entender conveniente ou necessário.

PARÁGRAFO ØNICO - Se feita a vistoria, for constatado qualquer dano nos aparelhos, paredes e instalações no imóvel ora concedido, a **CONCEDENTE**, notificará o **CONCESSIONÁRIO** para, no prazo máximo de 05 (cinco) dias proceder ao conserto ou reparo necessário, correndo as despesas por conta do **CONCESSIONÁRIO**.

A notificação poderá ser judicial ou extra-judicial e, uma vez não cumprida, a CONCEDENTE mandará executar o conserto ou reparo por pessoa ou empresa de sua livre escolha, ficando o CONCESSIONÁRIO obrigado ao pagamento de todos os gastos verificados, corrigidos monetariamente, acrescidos de 20% do total atualizado, pelo não atendimento aos termos do contrato.

15 - A CONCEDENTE e o CONCESSIONÁRIO elegem o foro da Comarca de Cubatão como competente para dirimir quaisquer dúvidas oriundas deste contrato, com expressa renúncia de outro, por mais privilegiado que seja.

E, por estarem as partes justas e contratadas, assinam o presente contrato em duas vias de igual teor e para os mesmos efeitos de direito, na presença de duas testemunhas que também o firmam.

Cubatão, de de 1992.

CURSAN - COMPANHIA CUBATENSE DE URBANIZAÇÃO E SANEAMENTO

CONCESSIONÁRIO

1)_____

TESTEMUNHA

2)_____

TESTEMUNHA

cin

AS REFERÊNCIAS
DE SÃO PAULO E RIO DE JANEIRO

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na metodologia exposta anteriormente indicou-se o caminho percorrido por este trabalho, o significado da escolha de experiência nas duas metrópoles nacionais e os limites e possibilidades de sua análise. No texto que se segue estarão relatados os aspectos principais dos exemplos escolhidos que, conforme já indicado, não abrangem todos os programas habitacionais desenvolvidos no Rio de Janeiro e São Paulo. Apesar disso, sentiu-se a necessidade de delinear inicialmente um quadro destes programas e da demanda que atendem, visando ressaltar melhor os aspectos de interesse imediato. Assim, para cada cidade serão apresentados dados relativos à questão habitacional e alguma informação sobre o conjunto dos programas desenvolvidos.

Tanto São Paulo quanto Rio de Janeiro constituem exemplos relativamente conhecidos e com um grande lastro de estudos e pesquisas, já há várias décadas. Dos dados oficiais mais recentes, cabe lembrar os resultados do censo de 1991 que indicou, para São Paulo, um total de 9.480.427 habitantes, com sua área metropolitana chegando a 15.188.423 habitantes. No Rio de Janeiro o censo registrou, para o Município, 5.336.179 e em relação à região metropolitana, 9.600.528. Dos fenômenos recentes que têm sido apontados nos estudos demográficos cabe observar que, em ambos os casos, há um progressivo decréscimo do ritmo do crescimento populacional, diminuindo ao longo dos decênios as taxas de incremento demográfico intercensitário. Em São Paulo, no decênio de 70 para 80, o incremento foi de 19,26%, enquanto no de 80-90, foi de 17,66% (Prefeitura de SP."SP Crise e Mudança", 1990; o Rio de Janeiro por sua vez apresenta, nos mesmos períodos, respectivamente 18,8 e 4,8 de incremento demográfico.

O crescimento das periferias de ambas as metrópoles guarda uma semelhança no que se refere ao modelo de expansão via loteamentos populares; entretanto as diferenças e as particularidades entre as duas cidades são extremamente acentuadas. Esta diferenciação reporta-se à peculiaridade do processo de desenvolvimento histórico, econômico, sociocultural e características físico espaciais que também condicionaram a ocupação em cada uma. Assim, em que pesem os fatores estruturais decorrentes do modelo de desenvolvimento brasileiro, a questão habitacional se diferenciará em cada metrópole.

SÃO PAULO

No que se refere a São Paulo, os diagnósticos realizados no Município, sobre o seu crescimento econômico, indicam como fenômenos recentes mais importantes um significativo processo de "desconcentração industrial" (Prefeitura, SP, 1990, p.21) que pode estar ligado ou a uma "reversão de polarização", ou a um "transbordamento metropolitano"; no primeiro caso, a interpretação seria a da emergência de importantes pólos industriais no interior do Estado (Campinas, São José dos Campos, Sorocaba, Cubatão), o que evidenciaria uma perda ou uma divisão do poder econômico do Município de São Paulo com outros centros do interior. No segundo caso teria havido, ao contrário, uma extensão territorial desse poder. De qualquer forma, independente da hipótese que se assuma, o fato é que há uma transformação no Município da capital. A contrapartida dessas mudanças é no caráter da sua base econômica, que evidencia, conforme apontado no diagnóstico utilizado, uma "tendência à especialização no setor terciário". Nesta dimensão destaca-se o setor ligado à gestão do capital e os aspectos mais modernos dos demais segmentos, assim como aqueles de abrangência nacional e internacional.

Junto a estas transformações também ocorrem outras relativas a mudanças nas formas de crescimento populacional e ocupação do solo na capital que vão informar as características atuais da questão habitacional no Município.

Especificidades da demanda habitacional no Município

Entre as mudanças recentemente ocorridas observa-se que a expansão periférica através dos loteamentos, tão característica das décadas anteriores, se torna mais restrita, especialmente nos anos 80. De fato, segundo os estudos consultados, há uma desestímulo à abertura de novos loteamentos e à autoconstrução em geral na periferia da cidade. Este aspecto se deve a fatores locais, como a criminalização dos loteadores clandestinos (a partir da Lei Federal nº 6.766, de dezembro de 1979), o esgotamento das terras das áreas urbanas e o aumento do custo da construção no Município. Entre os fatores nacionais destaca-se o colapso do sistema financeiro de habitação, os custos crescentes do transporte e, finalmente, as condições gerais de pauperização do trabalhador, agravada na crise que eclode no início da década. (PASTERNAK, 1992, PREFEITURA SP, 1990). Observe-se, entretanto, que a constatação acima não ocorre de forma contundente nos Municípios periféricos à capital. Nestes, o crescimento é mantido numa taxa de 3,08%, contra 1,0% na capital (PASTERNAK, 1992).

O outro lado da moeda constitui a expansão e densificação das áreas já ocupadas através do encortiçamento e do crescimento vertiginoso das favelas nos interstícios das áreas consideradas próprias para urbanização.

As estimativas realizadas pela Secretaria Municipal de Habitação e pela Secretaria Municipal de Planejamento situa-

vam entre 2.800.000 e 3.000.000 o número de "encortiçados" na cidade de São Paulo. Esta antiga forma de moradia da população pobre tem como aspecto novo o fato de se situar agora não só na zona central da cidade, como nas demais áreas, inclusive da periferia (PREFEITURA DE SP, 1990). O crescimento de 1970 a 1980 estimado a partir do número de domicílios de aluguel, inclusive de 1(um) cômodo, teria sido de 69% (PREFEITURA, 1990). Informações fornecidas pela Secretaria Municipal de Planejamento (Folha de SP, 16/11/1992), por sua vez, indicaram, nos cortiços uma população que ganhava predominantemente (80%) até 4 salários mínimos de renda familiar média, morando em torno de 3,6 pessoas por habitação.

As favelas começam a crescer durante os anos 70 e se intensificam durante a década de 80. No início dos 70, a participação dos favelados na população total representa somente 1,09% (dado de 1973, conforme citado por PASTERNAK, 1992); esta participação sobe para 8,92% em 1987, correspondendo a cerca de 150 mil barracos e 820 mil habitantes e estima-se que em 1991 estivesse em torno de 11,30% (PASTERNAK, 1992). A expansão mais significativa parece ter se dado na zona sul da cidade, em áreas remanescentes de loteamentos, reservas de mananciais e margens de represas. A favelização mais recente se dá no extremo Leste de São Paulo, especialmente em terras da Prefeitura.

Nos dados indicados pela Secretaria Municipal, os favelados representavam em 1992 um total de 1.044.981 habitantes, tendo também como renda familiar média até cerca de 4 salários mínimos.

Outros aspectos recentes da questão da moradia na metrópole refere-se de um lado à "população de rua", cuja estimativa se situa em torno de 4.000 habitantes e, por outro, aos moradores de unidades habitacionais em situação irregular frente à Prefeitura, cerca de 350.000 unidades, sen-

do 75% na faixa de 1 a 125m^2 de área construída (Prefeitura, 1990).

Para finalizar este sumaríssimo quadro das formas de moradia da população pobre predominante no Município indica-se um dado bastante significativo, fornecido por um dos estudos básicos citados, no sentido da dimensão dessa cidade real e "clandestina": somando-se os imóveis das favelas - irregulares frente às formas consentidas de acesso à terra e quanto à localização (margens de rios, encostas impróprias, etc) - os cortiços - irregulares em função das normas de aluguel e mesmo outros códigos - os loteamentos clandestinos e imóveis irregulares isolados, cerca de 65% da moradia em São Paulo é "irregular"do ponto de vista da legislação urbanística ! (Prefeitura, pg 94 e 95).

Uma das reflexões frente a esta questão é a de que na verdade é para esta cidade real que a legislação e os programas devem-se voltar e não o contrário. A heterogeneidade e a escala da questão habitacional em São Paulo foram um dos fatores condicionantes da proposta do Plano Habitacional na última gestão. No item seguinte são relatados os principais aspectos deste plano e quais as suas realizações mais significativas.

Planos, Programas e Projetos Habitacionais

A proposta inicial da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano estabelecia um "Programa de Ação Imediata", sumarizado em fevereiro de 1989. Neste documento estão sintetizadas as diretrizes e os principais programas posteriormente desenvolvidos pelo Governo Municipal. Indicam-se alguns dos principais problemas encontrados para a implementação dos programas, especialmente de caráter financeiro e administrativo:

- as dificuldades na obtenção de recursos federais;

- a escassez de recursos do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS que havia recebido apenas 0,2% do total do orçamento municipal anterior);

- a inexistência de um estoque de terra e questões internas à própria Secretaria de Habitação (inadequação da estrutura para o desenvolvimento de ação em larga escala;

- a necessidade de modificar funções e rotinas dos funcionários.

Com relação ainda aos órgãos existentes foi proposta a reformulação da atuação da Cohab - SP para de um lado enfrentar a produção das habitações e, de outro, recuperar os conjuntos deteriorados física e ambientalmente.

O programa geral, considerado de emergência, consolidou as suas metas, através de dois níveis de demanda:

a) favelas em situação de risco, habitações precárias de aluguel (co-habitação, cortiços, famílias despejadas e inquilinos de casas precárias de até 4 cômodos com renda até 2 salários mínimos) e ocupantes de glebas;

b) favelas, habitações de aluguel e ocupantes de glebas, porém em faixas salariais um pouco mais altas (3 a 5 SM) e que não estavam em situação de risco imediato. A proposta considerava, ainda, a espacialização da demanda emergencial, mais concentrada nas zonas sul (38,53%) e norte (33,35%) da cidade (SEHAB, 1989).

No caso dos conjuntos habitacionais previa-se, além da recuperação do patrimônio, a finalização da construção das

edificações que estavam em diferentes fases e o dimensionamento da produção para faixas de renda mais baixas.

Os programas habitacionais são desenvolvidos pela Superintendência de Habitação Popular (HABI), a Cohab - São Paulo e o Parsolo. A Superintendência tem a seu cargo:

- a prevenção do risco e a urbanização de favelas (subprogramas de regularização fundiária, em conjunto com o PARSOLO, e reconstrução de unidades habitacionais situadas em favelas urbanizadas);

- a produção de lotes urbanizados e moradias por mutirão, por autoconstrução, por empreiteiras, ou por formas mistas ou combinadas - produção de lotes urbanizados;

o financiamento destinado a cooperativas ou associações de construção comunitária. A Cohab teria a seu cargo a conclusão das obras em andamento, novos projetos em terrenos próprios e a recuperação dos conjuntos habitacionais. Finalmente o PARSOLO atuaria no programa de regularização de loteamentos, arruamentos e passagens.

Em linhas gerais, foram estas as propostas desenvolvidas durante a gestão de 1988-1992. Estas se implementariam, considerando algumas diretrizes básicas e que particularizaram o plano de São Paulo. Estão neste caso a priorização de atendimento à população com renda familiar até 5 M, a prioridade para as reinvidicações dos movimentos populares organizados e a provisão de habitações para famílias em favelas localizadas em áreas de risco (SEHAB, 1989).

Os pressupostos e grande parte dos diretrizes estão sintetizados em várias publicações e constituem a linha "político-metodológica" da realização dos programas. São eles: "o direito à terra","o direito à arquitetura"," o direito à

cidadania". Outros princípios que orientam os programas são a participação da população, a diversidade de intervenções, o reconhecimento da cidade real, a redução dos custos sem perda de qualidade, o estímulo à autogestão e o respeito ao meio ambiente (conforme sumarizados por BONDUKI, Revista **Projeto** 147, 1991). Nesta mesma publicação, do final do ano, há a relação dos projetos em execução e executados, na cidade de São Paulo, até aquela data (quadro em anexo).

Do ponto de vista institucional foram realizadas algumas mudanças visando adequar os órgãos aos objetivos e metodologia propostos. Um primeiro movimento parece ter sido no sentido de incorporar a Cohab à Secretaria de Habitação, para se obter a integração do conjunto de ações a ser desenvolvido.

Outra modificação importante foi a reformulação do PARSOLO, que passou a atuar ativamente, constituindo uma das bases para o desenvolvimento do Plano.

A principal mudança foi a possibilidade de acesso das associações que, até então, faziam financiamento individualizado aos recursos do Fundo. Entre as demais mudanças cabe ressaltar as adaptações, para a ação mais efetiva, do "Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal"- FUNAPS.

De fato, para implantar e desenvolver o programa habitacional, os recursos foram investidos através do FUNAPS, criado em 1979 (lei nº 8.906 de 27 de abril). O Fundo, na gestão referida neste trabalho, era constituído por recursos orçamentários, recursos provenientes de Loteria Estadual e recursos das chamadas "operações interligadas". Segundo informações obtidas em entrevista realizada, o Fundo funcionaria como uma espécie de "caixa econômica municipal", alimentando o programa como um todo. Observou-se que, no caso do

orçamento municipal havia um certo peso para a habitação. Em 1990 o percentual para esta área representava cerca de 5% do conjunto, em contraposição a 1,3% da gestão anterior.

Cabe destacar que um ponto importante na captação de recursos para o programa é o da "Operação Interligada". O Projeto de Lei nº 200/89, dispõe sobre "recursos para urbanização de favelas e construção de habitações de interesse social, através da concessão de modificação de índices urbanísticos e restrições de uso e ocupação do solo".

Na verdade, a "Operação Interligada" é um mecanismo que remonta à Administração Jânio Quadros, criado pela Lei nº 10.209/86 (AMBROSIS, 1989). Entretanto, na gestão municipal em análise esse instrumento sofre importantes mudanças. Uma delas é a definição mais clara, na própria lei, das zonas de uso em que não serão admitidas modificações nos índices ou nas características de uso do solo (artigo 4º.). Também estão explicitadas as situações que não poderão ser objeto da mudança, por exemplo no caso de existirem restrições relativas à preservação do patrimônio histórico (artigo 5º).

Outros aspectos que foram indicados como vantajosos em relação à legislação anterior e que foram apontados pelo parecer da Comissão de Administração Pública da Câmara de Vereadores são a desvinculação da operação interligada de um "Projeto específico de desfavelamento" e a não obrigatoriedade do proponente de construir as casas e doá-las à Prefeitura. A contrapartida do proponente é o encaminhamento de recursos ao FUNAPS, que deve atender com prioridade à população em áreas de risco. Segundo informação veiculada por representantes da SEHAB, os recursos obtidos desta forma permitiram construir mais de 5.000 unidades, exclusivamente destinadas ao desfavelamento (SEMINÁRIO USU - 1992).

Finalmente cabe observar que o titular da Secretaria de Habitação é o Presidente do Conselho Deliberativo do FUNAPS, e o Superintendente de Habitação, o seu Secretário Executivo.

Observe-se que chegou a ser estudado e encaminhado um projeto para a transformação do FUNAPS em Fundação e a reformulação do seu conselho. Esta tentativa não se concretizou. Entretanto, a legislação vigente, por sua generalidade, parece ter, em última análise, "funcionado a favor", uma vez que permitiu as adaptações necessárias. Entre estas chama-se a atenção para a realização de convênios e contratos com entidades privadas. Por esses meios conseguiu-se repassar recursos diretamente às comunidades, o que permitiu o desenvolvimento do FUNAPS Comunitário.

Este constitui a formulação mais inovadora do Plano Habitacional, referindo-se à construção de moradias por mutirão autogerido.

O FUNAPS COMUNITÁRIO

Algumas noções básicas

O surgimento da perspectiva do mutirão autogerido em São Paulo, [1] reporta-se, de forma geral, a "uma nova postura dos movimentos sociais" que trazem a discussão da "participação na gestão das políticas públicas (Bonduki, 1992). Os aspectos relativos a tal postura começam a se explicitar, inicialmente, nos primeiros anos da década de 80 de forma simultânea, em alguns momentos, como aconteceu com os movimentos dos moradores de cortiços da região de Vila Maria e os dos ocupantes da Fazenda Itupu, na zona sul de São Paulo. Os debates que se desenvolvem são alimentados principalmente pelas informações sobre o cooperativismo Uruguaio, que in-

fluenciam técnicos engajados nos movimentos populares. Uma das primeiras experiências concretas de autoorganização e gestão própria dos recursos é a da associação Comunitária de São Bernardo, iniciada em 1983.

Nesta experiência, cinqüenta famílias compram um terreno (da igreja) e, assessorados por técnicos contratados pela associação, produzem um projeto habitacional. A construção é financiada pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo sendo que os recursos são repassados diretamente para a associação. Esta experiência terá uma repercussão bastante grande, levando à criação de várias outras associações comunitárias de construção por mutirão na periferia da cidade (IBAM/CPU/1990).

A essa replicabilidade cabe acrescentar outros projetos que começam a ocorrer, e a se articular entre si, estruturando técnicos e moradores e consolidando as linhas básicas do que seria a visão da "autogestão" nos programas habitacionais.

---

(1) Os aspectos históricos desta origem baseiam-se em praticamente duas fontes: o recente livro de Nabil Bonduki, ex-Superintendente de Habitação Popular da SEHAB: **Habitação e Autogestão construindo territórios da utopia - 1992** e o estudo de caso realizado em SãoBernardo do Campo para o Projeto desenvolvido pelo IBAM/CPU "Metodologia visando a Municipalização das programas de habitação Popular" Módulo II - 1990.

Ainda seguindo as fontes citadas, a articulação mais geral desses movimentos se consolida no "I Encontro dos Movimentos de Moradia - por um cooperativismo de ajuda mútua e autogestão (1984) e no II Encontro, em 1985. Entre as resoluções do I Encontro é importante salientar a recomendação de que "todos os movimentos se constituíssem em Associação Comunitária", como forma de contornar os empecilhos jurídicos existentes para a criação de cooperativas que pudessem receber recursos com autonomia, bem como à reivindicação "de uma linha de financiamentos que viabilizasse o repasse de recursos diretamente às associações comunitárias" (BONDUKI, 1992).

No II Encontro, por sua vez, Bonduki destaca a importância da reflexão realizada, inclusive a partir de aspectos concretos da organização do mutirão.

Nos anos seguintes os movimentos por moradia se acentuam impedindo, inclusive, a eliminação dos mutirões na gestão Jânio Quadros. Quando assume o novo Governo Municipal, a experiência obtida é integrada com os demais programas da Secretaria de Habitação, denominando-se FUNAPS COMUNITÁRIO.

Além do estímulo aos processos de autogestão, consolidando-se concretamente a participação popular nos programas e projetos, dentro de uma perspectiva de descentralização da gestão, outros aspectos devem ser ressaltados. Destes, assumem importância os objetivos de ampliar a capacidade operacional da Secretaria de Habitação e reduzir os custos da construção da habitação popular. Este programa reforça um dos objetivos da Secretaria. Trata-se da prioridade de atendimento a grupos organizados da população. O entendimento é de que somente com uma organização prévia os moradores poderão assumir - no caso da gerência dos mutirões - os encargos advindos do programa e desenvolver instrumentos próprios de gestão.

Ainda seguindo as fontes citadas, a articulação mais geral desses movimentos se consolida no "I Encontro dos Movimentos de Moradia - por um cooperativismo de ajuda mútua e autogestão (1984) e no II Encontro, em 1985. Entre as resoluções do I Encontro é importante salientar a recomendação de que "todos os movimentos se constituíssem em Associação Comunitária", como forma de contornar os empecilhos jurídicos existentes para a criação de cooperativas que pudessem receber recursos com autonomia, bem como à reivindicação "de uma linha de financiamentos que viabilizasse o repasse de recursos diretamente às associações comunitárias" (BONDUKI, 1992).

No II Encontro, por sua vez, Bonduki destaca a importância da reflexão realizada, inclusive a partir de aspectos concretos da organização do mutirão.

Nos anos seguintes os movimentos por moradia se acentuam impedindo, inclusive, a eliminação dos mutirões na gestão Jânio Quadros. Quando assume o novo Governo Municipal, a experiência obtida é integrada com os demais programas da Secretaria de Habitação, denominando-se FUNAPS COMUNITÁRIO.

Além do estímulo aos processos de autogestão, consolidando-se concretamente a participação popular nos programas e projetos, dentro de uma perspectiva de descentralização da gestão, outros aspectos devem ser ressaltados. Destes, assumem importância os objetivos de ampliar a capacidade operacional da Secretaria de Habitação e reduzir os custos da construção da habitação popular. Este programa reforça um dos objetivos da Secretaria. Trata-se da prioridade de atendimento a grupos organizados da população. O entendimento é de que somente com uma organização prévia os moradores poderão assumir - no caso da gerência dos mutirões - os encargos advindos do programa e desenvolver instrumentos próprios de gestão.

Por outro lado, no caso da construção de moradias por empreiteira, este princípio também valeria, na medida em que se propõe que a "clientela" - previamente definida - terá maiores possibilidades de acompanhamento e mesmo fiscalização das obras.

Um dos aspectos básicos na definição e filosofia do programa é a concepção, na perspectiva de descentralização da gestão, de se usufruir de uma série de expedientes da qual a população se utiliza no cotidiano individualmente, para revertê-los a um processo coletivo de produção. É a visão de que os moradores não só "autoconstroem" como desenvolvem, na verdade, um "auto-empreendimento" (BONDUKI, 1992 e entrevista) ou uma "autoprodução" (FERREIRA DOS SANTOS, 1984) criando as condições para construção da casa, se utilizando de recursos financeiros e administrando a sua obra, segundo a sua realidade. Neste sentido, a população não é encarada - como se critica nos "mutirões institucionais" - como apenas a mão-de-obra gratuita, mas sim como o ator que tem condições de controlar a obra em todas as suas etapas.

Síntese das normas e diretrizes

Com base nas linhas esboçadas acima foi estruturado o FUNAPS Comunitário, visando financiar exclusivamente as associações comunitárias constituídas por famílias de 1 a 5 salários mínimos. A normatização do programa indica que os convênios com as associações podem envolver projetos de 20 a 200 unidades habitacionais (FUNAPS, DIRETRIZES E METODOLOGIA, 1990), portanto conjuntos de pequeno porte, onde é possível a autogestão.

Assim, a operacionalização do programa tem como agentes a HABI - que funciona como Agente financeiro -, as associações comunitárias de construção, que são os agentes promoto-

res e a assessoria técnica em parceria com as associações. Segundo as indicações de representantes da HABI, até dezembro de 1992 o programa havia construído 11.000 unidades habitacionais em mutirão através de 85 convênios com associações comunitárias e em parceria com 22 entidades assessoras (Seminário USU, Dezembro, 1992)

Conforme já citado, os recursos são provenientes das dotações orçamentárias e das operações interligadas. Cabe observar que o limite de financiamento, segundo as normas do programa, era de 900 VRF (para unidade de $60m^2$), não podendo ultrapassar 15 VRF/m^2.

Os futuros moradores só começam a pagar as prestações após a conclusão das casas. O valor das prestações, por sua vez, será variável em função da renda familiar e do tamanho da família. Cabe observar que não deverá ultrapassar 25% da renda familiar ou 10% do salário mínimo. O prazo para o pagamento é de 5 a 25 anos, dependendo do valor calculado. (em anexo a tabela de prestações de Financiamento).

É de de notar que, em que pese os recursos para o financiamento, há um subsídio bastante alto, oscilando "entre 25% e 75% do total do financiamento, sem falar nos custos de infra-estrutura" (Polis, 1991).

Segundo as diretrizes do Programa, a distribuição do financiamento é a seguinte:

A. Canteiros/Ferramentas Locação de equipamentos	4%
B. Assessoria técnica Projeto e Acompanhamento	4%
C. Mão-de-obra especializada	10%
D. Material	82%
	100%

Observe-se que à associação comunitária cabe o controle desta distribuição, incluindo a contratação da assesoria técnica, da mão-de-obra especializada e a compra do material. A princípio, já deveria haver um terreno disponível para a construção, quer seja pertencente à Associação, quer ao estoque de terras da HABI. A compra do terreno, por sua vez, pode ser objeto de financiamento especial, devendo, para isso, ter o "aval" do escritório regional (estrutura descentralizadora da HABI) e do fórum de habitação ou entidade equiparada (DIRETRIZES, 1990). Outro requisito para o andamento do pedido de financiamento é a contratação da assessoria técnica, que deverá estar cadastrada na HABI e se responsabilizar pelo projeto e pela sua supervisão técnica.

O financiamento é liberado por parcelas que correspondem a etapas do cronograma físico da obra, cabendo à Habi a supervisão e acompanhamento geral, especificadas na instrução de serviço 18/90. Por outro lado, há também um detalhamento específico para a associação na forma de utilizar e prestar contas dos recursos recebidos. (Em anexo, a instrução de serviço 17/90 e exemplo do cronograma físico-financeiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas avaliações realizadas durante os últimos períodos da gestão, os aspectos positivos deste programa têm sido bastante ressaltados. Uma primeira vantagem, segundo os promotores, seria uma efetiva redução no custo da construção da moradia. Estima-se, mesmo, que esta redução atinja entre 30 a 40% em relação ao custo através da empreiteira. Em dado publicado em fins de 1991, (Revista Projeto Nov., 1991) a média dos custos por família nos projetos da HABI, era o seguinte:

para urbanização de favelas - 197 UPF
para casa, por mutirão, com infra-estrutura- 1.200 UPF
para casa, por empreiteira, com infra-estrutura - 1.770 UPF

A diminuição dos custos da casa no mutirão autogerido, estaria ligado a vários fatores. Inicialmente ao próprio trabalho por mutirão, que apresenta mão-de-obra básica, gratuita, e à inexistência do BDI, dado à associação ser o agente empreendedor. Entre as causas consideradas mais atuantes no barateamento está, por sua vez, a compra do material - estima-se que quase 50% - mais barato e em melhores condições. A criação de centrais de produção de componentes pré-fabricados também contribui para a obtenção destes custos. Finalmente, o processo de organização do canteiro influi, na medida em que galpões centrais são montados de forma a se transformarem posteriormente em equipamentos comunitários.

Outros aspectos a considerar, e que têm sido apontados como positivos em relação ao programa, referem-se ao ritmo das obras, ao controle de qualidade, às tipologias arquitetônicas e à implementação de tecnologias. O ritmo mais rápido verificado nesse programa é atribuído, em grande parte, à maior agilidade na compra do material de construção, por

parte da comunidade. Sem entraves de ordem burocrática, utilizando-se de seus conhecimentos locais e condições de venda mais vantajosas, acabam por tornar mais rápida a própria obra. A melhoria na qualidade também é atribuída diretamente ao controle e empenho executados pela população. As diferentes tipologias, por sua vez, obedecem a pressupostos da SEHAB que utiliza, por vezes, sistemas mistos de construção (um conjunto pode ser construído parte em mutirão, parte por empreiteiras) e diversidade de tipologias arquitetônicas. Observa-se, aliás, que entre os procedimentos inovadores do programa está "a experiência pioneira de construção de prédios de quatro pavimentos por mutirão e autogestão." (R.**Projeto**, 1991). Estas experiências são extremamente importantes pelo aumento de densidade, considerando a crescente dificuldade na obtenção de terra urbana.

Cabe observar que além desta questão de terra, evidentemente, existem indicações de outras dificuldades encontradas. A revista **Pólis** (nº 4, 1991) publica um número especial sobre o programa, que inclui uma carta de uma comissao de mutirões da cidade de São Paulo onde são apontados problemas especialmente ligados à tramitação dos recursos (atraso e defasagens de valor) e seus efeitos, o "não cumprimento total ou parcial das obras de infra-estrutura previstas no programa", e as conseqüências na organização da obra. Sugere, ainda, uma série de medidas para resolver as questões de cunho financeiro-administrativo, inclusive reivindicando "plena liberdade de gerir economias feitas na obra, decorrentes do empenho das associações."(**Pólis**, 1991 p.33). Alguns destes aspectos parecem proceder, mesmo no encaminhamento do programa no período mais recente, segundo entrevista local. De fato, especialmente no caso do material de construção, houve um aumento do custo superior ao aumento do custo da UPF, o que poderia explicar algumas das defasagens apontadas. Entretanto enfatiza-se que mesmo nesta fase, de

acirramento do processo inflacionário e recessão, não houve impasses financeiros. (Entrevista, fevereiro, 1993)

Por outro lado, parte das dificuldades e do entrave às soluções propostas se referem à situação política da administração como um todo, e em especial às relações entre o Executivo e a Câmara. Neste sentido, duas leis que consolidariam o programa não foram aprovadas pelo Legislativo Municipal. A primeira, mais ampla, da Reforma Administrativa proposta pelo Executivo, permitiria efetivar, em nível de um poder institucionalmente descentralizado - através de subprefeituras -, o esquema de funcionamento da FUNAPS nos seus vários programas, agilizando a liberação de recursos, o acompanhamento, e descentralizando, em geral, a decisão. Outra legislação que não aprovada, esta específica da área habitacional, foi a que propunha a regularização das áreas faveladas (SEMINÁRIO, USU, 1992).

A complexidade política que enfrentou o Executivo de São Paulo relacionou-se, de um lado, à herança administrativa anterior e, de outro lado, às relações - por vezes conflitantes - entre a administração e o partido de sustentação do governo e a administração e o legislativo (JACOBI, 1991).

Outro aspecto a mencionar é o de que a implementação do programa em escala municipal exige algumas pré-condições, conforme chamam a atenção os textos consultados: a organização prévia dos moradores, sem a qual é impossível se constituírem em "agentes" gabaritados; a existência de um conjunto de equipes profissionais com uma postura "afinada" em relação aos objetivos e metodologia e a divulgação de experiências realizadas na mesma linha, especialmente no que se reporta ao movimento organizado mais global.

ANEXO I

PROGRAMA HABITACIONAL

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROGRAMA HABITACIONAL - MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROJETOS EXECUTADOS E EM EXECUÇÃO - 1991

LOCAIS/BAIRROS	URBANIZAÇÃO FAVELAS		MORADIAS P/ MUTIRÃO		MORADIAS P/ EMPREITEIRAS		INFRA-ESTRUT/ GLEBA		RECUPERAÇÃO CORTIÇOS		TOTAL	
	Nº FAM.	Nº PROJ.	Nº FAM.	Nº PROJ.	Nº FAM.	Nº PROJ.	Nº FAM.	Nº PROJ.	Nº FAM.	Nº PROJ.	Nº FAM.	Nº PROJ.
Pirituba/Perús	808	4	1.396	10	911	2	1.060	1	-	-	4.175	17
Freguesia do ó	1.218	7	440	4	498	2	-	-	-	-	2.156	13
Vila Maria/ Santana	970	4	1.300	3	392	3	1.056	4	-	-	3.718	14
Penha	840	4	114	1	362	3	-	-	-	-	1.213	8
Itaquera/ Guaianazes	1.053	3	1.056	5	933	4	701	4	-	-	3.743	16
S.Miguel/ Matarazzo	3.200	2	2.242	9	465	5	678	5	-	-	6.585	21
S.Mateus	1.854	4	1.855	3	576	1	5.696	2	-	-	9.981	10
Mooca	-	-	-	-	882	5	-	-	-	-	882	5
Ipiranga/ V.Mariana	6.741	6	1.059	2	685	4	1.250	1	142	3	9.877	16
Sé	-	-	-	-	305	1	-	-	72	2	377	3
Vila Prudente	1.368	2	-	-	12	1	472	3	-	-	1.852	6
Cap.do Socorro/ Sto Amaro	3.358	13	689	4	268	3	1.000	1	-	-	5.315	21
Campo Limpo	4.299	16	1.561	6	1.104	3	1.268	4	-	-	8.232	29
Butantã	1.536	5	180	2	1.786	5	-	-	-	-	3.502	12
Lapa/Pinheiros	9	1	-	-	127	2	54	1	-	-	190	4
TOTAL	27.254	71	11.898	49	9.001	44	13.235	26	214	5		195

FONTE: Baseado na listagem apresentada no Suplemento Especial da Revista Projeto, nº 147, Novembro 1991.

ANEXO II

- TABELA DE PRESTAÇÕES DE FINANCIAMENTO
- EXEMPLO DE CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO
- INSTRUÇÃO DE SERVIÇO Nº 17/90

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA DA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO – SEHAB

FUNDO DE ATENDIMENTO À POPULAÇÃO MORADORA EM HABITAÇÃO SUBNORMAL - FUNAPS

TABELA DE PRESTAÇÕES DE FINANCIAMENTO DO FUNAPS

Faixa de Renda Familiar em Salários Mínimos		Composição Familiar		Capacidade de Endividamento por Faixa de Renda em Porcentagem
FAIXA	Faixas por Intervalo de Salário Mínimo	LETRA	Número de Pessoas na Família	%
1	Para renda até 01 (hum) Salário Mínimo	A	Independente da Composição Familiar	10% do Salário Mínimo Vigente
2	De 01 Salário Mínimo a 04 Salários Mínimos	A	Até 4	20% da Renda Familiar
		B	5 a 7	15% da Renda Familiar
		C	8 ou mais	10% da Renda Familiar
3	De 04 Salários Mínimos a 05 Salários Mínimos	A	até 4	25% da Renda Familiar
		B	5 a 7	20% da Renda Familiar
		C	8 ou mais	15% da Renda Familiar

APLICAÇÃO DA TABELA

1. Para a faixa 01 (até um salário mínimo) a prestação será estabelecida com percentual fixo de 10% (dez por cento) sobre o salário mínimo vigente.

2. O percentual de endividamento deverá ser aplicado sobre a renda familiar que será apurada com base nas determinações da I. S. nº 04/89, e resultará no valor da prestação a ser paga pelo beneficiário.

3. Fica facultada a adoção de plano especial de pagamento à maior para faixa 3A (três) com renda entre 04 (quatro) e 05 (cinco) salários mínimos nos termos do item I.S. nº 3/89.

EXEMPLO DE CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO

ASSOCIAÇÃO: _____ Nº UNID.HABITACIONAIS: _____ CUSTO TOTAL: _____ VRFS DATA: MÊS/ANO _____

ASSESSORIA TÉCNICA: RESPONSÁVEL: _____ (NOME) _____ (ASSINATURA)

DESCRIÇÃO DE SERVIÇOS	UNID.	TOTAL POR ITEM	CUSTO UNITÁRIO	MÊS 01	...	MÊS "N"
Nº ITENS		PESO % VRF		% OU Nº UN. VRF	...	% OU Nº UND. VRF
01. PROJETO						
02. FISCALIZAÇÃO						
03. CANTEIRO						
04. FERRAMENTAS						
05. MÃO DE OBRA						
06. LOCAÇÃO						
07. FUNDAÇÃO: 7.1. - formas						
7.2. - armaduras						
7.3. - concretagem						
08. CONTRAPISO						
09. ALVENARIA INFERIOR: 9.1. - compra						
9.2. - execução						
10. LAJE DE PISO						
11. ESCADAS: 11.1. - pré-fabricação						
11.2 - execução						
12. ALVENARIA SUPERIOR: 12.1. - compra						
12.2 - execução						
13. INSTAL. HIDRÁULICAS: 13.1. - esgoto térreo						
13.2. - esgoto superior						
13.3 - água fria inferior						
13.4. - água fria superior						
13.5. - louças sanit. e registros compra						
13.5.1 - instalação						
14. INSTAL. ELÉTRICAS: 14.1. - eletrodutos térreo						
14.2. - eletrodutos superior						
14.3. - Q D L / fiação						
14.4. - acabamento (caixas, tomadas, plafoniers)						
15. COBERTURA: 15.1. - compra						
15.2. - execução da estrutura						
15.3. - colocação das telhas						
16. ESQUADRIAS: 16.1. - compra						
16.2. - instalação de portas						
16.3. - instalação de caixilharia						
17. FERRAGENS						
18. REVESTIMENTO/PINTURA						
19. VIDROS						
20. PORROS						
TOTAL SIMPLES						
TOTAL ACUMULADO						

INSTRUÇÃO DE SERVIÇO NÚMERO 17/90

Assunto: Estabelece normas de pagamento e prestação de contas dentro do programa FUNAPS COMUNITÁRIO.

O Conselho Deliberativo do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal – FUNAPS, representado por sua Presidente, Ermínia Terezinha Menon Maricato e por seu Secretário Executivo, Nabil Georges Bonduki, no uso de suas atribuições legais e considerando a necessidade de disciplinar o financiamento repassado diretamente às Associações Comunitárias para a construção de moradias por mutirão, denominado FUNAPS COMUNITÁRIO.

Resolve:

1) A Associação conveniada deverá emitir recibo, em papel com próprio timbre, referente a cada etapa de medição constante do cronograma físico financeiro, no qual constará o valor liberado pela medição de HABI.

2) A Associação deverá abrir conta corrente bancária própria para movimentação exclusivamente dos recursos provenientes do financiamento.

3) A Associação deverá manter registro contábil, realizado por profissional habilitado.

4) A Associação deverá manter em separado todos os registros de atividades financeiras relativas ao objeto do convênio, tais como: contas correntes, investimentos, despesas, etc.

5) O livro de movimentação deverá conter todos os gastos efetuados, especificando inclusive o nº do cheque utilizado.

6) A Associação deverá realizar mensalmente a prestação de contas apresentando-a em assembléia para conhecimento de todos os mutirantes.

7) A Associação deverá apresentar mensalmente a prestação de contas para HABI para obter a liberação da parcela do financiamento.

8) Todo e qualquer pagamento, exceto o primeiro, será efetuado mediante a aprovação e constatação do cumprimento da etapa anterior, expresso em relatório de medição efetuada por técnicos de HABI e mediante a apresentação da prestação de contas do mês anterior.

9) A Associação deverá manter sob sua guarda e pelo período de cinco anos após a conclusão das obras:

   a) o registro contábil individualizado de todas as atividades financeiras, relativas ao objeto do convênio. Inclusive registro de eventuais doações.

   b) Todas as notas fiscais, faturas, recibos provenientes da realização do projeto.

   c) Todos os comprovantes de investimentos financeiros e extratos bancários das contas correntes relativas ao objeto do convênio.

   d) Todos os comprovantes de recolhimento dos encargos sociais relativos ao projeto objeto do convênio.

10) A Superintendência de Habitação Popular – HABI, procederá mensalmente a vistoria dos documentos comprobatórios relativos aos ítens anteriores, cabendo a Associação mantê-los devidamente em ordem sob pena de suspensão dos pagamentos pendentes.

11) Quando do encerramento da obra, resolve-se a fiscalização por parte de HABI, devendo entretanto, ser cumprido integralmente o item nº 9 desta Instrução.

12) Esta Instrução de Serviço entra em vigor a partir da data da sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

DRA. ERMÍNIA TEREZINHA MENON MARICATO
Presidente

DR. NABIL GEORGES BONDUKI
Secretário Executivo.

São Paulo, de de 1990.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

RIO DE JANEIRO

O Rio de Janeiro Metropolitano concentra mais de 80% da população do Estado. Há, portanto, uma situação diversa do caso de São Paulo; enquanto neste se identifica uma possível "desconcentração" que significa uma dinâmica que repercute no interior do Estado, no Rio a metropolização se passa de forma diversa. Há muito que os diagnósticos sobre a cidade em especial apontam um processo de "esvaziamento econômico".

No relatório do Plano Diretor - onde se indica a participação decrescente do Rio na arrecadação do IPI e a queda de importância do setor financeiro - este esvaziamento é atribuído a vários fatores, entre os quais: a perda da hegemonia política, a presença significativa de indústrias pouco dinâmicas, o não aproveitamento do potencial turístico, a ausência de investimentos no Porto e a desaceleração de indústrias tradicionais na região, como a construção civil e a construção naval. Estes fatores são em geral corroborados em outras análises que evidenciam, além da questão do peso de indústrias - inclusive obsoletas - "que estão mundialmente em cr+ise" (DAIM,S, 1990), o caráter do terciário da cidade; este tem, além do destaque de setores como turismo, comércio e outros, um importante segmento de funcionários públicos federais, estaduais e municipais, extremamente sensível a fatores conjunturais como as recentes tentativas de Reforma Administrativa do Governo Federal. Segundo as palavras do economista, "o Rio se caracteriza por ser um produtor regional de bens-salários" (DAIM, 1990), explicitando a vulnerabilidade e a limitação da economia da cidade.

Nos últimos anos, várias foram as reações a esta questão, quer seja - no plano oficial - através das tentativas de implementar os "pólos de desenvolvimento" especialmente nas áreas de ocupação recente e zonas de expansão urbana da cidade (zona oeste, Jacarepaguá e Barra da Tijuca) quer

através da recuperação da imagem do Rio, para efeitos do turismo. Por outro lado a cidade, falida em 1988, mostrou um processo de recuperação financeira nos últimos anos que, bem ou mal, permitiu um certo investimento. Em estudo não oficial, promovido por um grupo empresarial, constatou-se que a Prefeitura Municipal obteve "saldos positivos expressivos" nos últimos anos. Entre as constatações realizadas, observou-se por um lado, uma melhoria no nível de investimento, que passou de um patamar de 11% (entre 1985 e 1987) para 17% em 1990, e, por outro lado, uma tendência, nestes últimos anos, a baixar o grau de dependência ao Estado e à União, de 40% para 30% (Carvalho Hosken, 1992)

Considerando-se, entretanto, a dimensão da qualidade de vida da população, em especial a questão da habitação popular, esta continua em situação crítica com relação aos grupos mais pobres.

ESPECIFICIDADES DA DEMANDA HABITACIONAL DO MUNICÍPIO

A referência do Rio de Janeiro situa-se de forma diferente da de São Paulo também no aspecto da demanda. Neste caso, há que se observar que a questão habitacional, enquanto objeto de uma política pública, é antiga na cidade do Rio, remontando à década de 40, e mesmo antes. Esta questão é direcionada especialmente para as favelas que vão constituir de forma absoluta o tema principal até pelo menos os primeiros anos de 80. Nesse período, também passa a ser preocupação das autoridades a proliferação de loteamentos irregulares e clandestinos especialmente na zona oeste da cidade. Os cortiços centrais, por sua vez, desaparecem do cenário como alternativa habitacional de peso para os pobres, já no início do século. Portanto, as diferenças com São Paulo são historicamente bastante acentuadas.

Com relação às favelas, em 1960, a população favelada já representava cerca de 10% da população da cidade, chegando em 1990 a uma proporção de cerca de 15,5%. Parte desta população se situa em aglomerados antigos, de grande porte, constituindo verdadeiros bairros proletários da cidade: Rocinha (na zona sul), Jacarezinho (zona oeste) e os complexos da Maré (cerca de 6 favelas), Morro do Alemão e outros. Configuram as favelas maiores, mais consolidadas e mais antigas (IPLAN-Rio, 1990).

Para se ter uma idéia dessa escala, os complexos da Maré e do Alemão, o Jacarezinho (todos na zona norte e subúrbios próximos) e a Rocinha (z.sul) totalizam, juntos, cerca de 187.546 habitantes (IPLAN-Rio, 1992).

Superada a fase crítica da política de remoção em massa, grande parte desses aglomerados se densificaram e transbordam para a periferia da cidade do Rio e dos Municípios metropolitanos. Em meados de 70 e início de 80 ocorre uma mudança da postura oficial com relação à política habitacional. O Governo passa, inclusive, a implementar serviços públicos nos aglomerados através de programas da CEDAE, da LIGHT e mesmo programas de urbanização mais global. Isto parece ser conseqüência, entre outros fatores, da reorganização da sociedade civil (portanto, de uma maior pressão dos movimentos associativos), bem como de compromissos da campanha para Governador do Estado. Estes aspectos contribuem para a consolidação e o adensamento (até mesmo através de verticalização) das áreas faveladas antigas e o crescimento das novas. Observe-se que o aumento da população favelada alcança em torno dos 30% no final de 89.

A crise econômica, entre outros fatores de caráter mais local, "empurra" a ocupação para as margens de rios e canais na periferia, para novas encostas nos morros e, ainda, para os "vazios" na área oeste e no vetor Barra-Jacarepaguá, onde

o "**boom** imobiliário" das duas décadas anteriores já havia propiciado o aparecimento de alguns núcleos. Em meados de 80 e mais para o final desses anos, a questão da favela é associada, de um lado, à violência e, de outro, às tragédias que se repetem a cada ciclo das chuvas de verão. Aliás, a gestão que se inicia em 1989 enfrenta logo de início este contexto, devido à catástrofe de 1988 em que muitas pessoas morreram e milhares ficaram desabrigadas.

Os dados oficiais mais recentes indicam, para o Município, cerca de 545 favelas, sendo 135 em áreas de encostas, e 233 apresentando situações de risco no seu interior (desmoronamento, lixões, etc.), envolvendo mais de 100 mil pessoas (Workshop, nov 1992 e Muniz S., Seminário Maio 1992).

Guardando as principais linhas do modelo metropolitano brasileiro, a periferia se expande através de intenso processo de parcelamento e venda de terra, sendo progressivamente ocupada em especial nas décadas de 60 e 70. Grande parte desses loteamentos se desenvolvem ilegalmente de forma predominante na área oeste do Rio (régiões de Bangu, Campo Grande e Santa Cruz). Segundo dados recentes, o total dos loteamentos ilegais (entre irregulares e clandestinos) chegou a 507, correspondendo a cerca de 600 mil moradores (Prefeitura, 1990). Observe-se que, destes, 75% do total estavam concentrados na área oeste.

Embora tenha se constatado uma certa variação na renda familiar, pesquisas recentes mostraram que cerca de 73% dos moradores dos loteamentos ganhavam até 4 SM, sendo que pouco mais da metade destes se situava numa faixa de até 3 SM. Outra constatação interessante que subsidia o quadro desta demanda é de que uma parte majoritária dos proprietários de lote morava anteriormente de aluguel ou em casa de parentes e amigos (Faerstein e Oliveira, 1992).

Outra vertente que caracteriza a moradia da população pobre no Rio de Janeiro é a dos conjuntos habitacionais, fruto das políticas ao longo das últimas décadas. Capital até 1961 e sede dos órgãos mais importantes na história das políticas habitacionais brasileiras, o Rio sempre se constituiu num "caso exemplar". Considerando-se apenas o período mais recente e o total de unidades dos conjuntos da CEHAB, de 1965 até 1990 foram construídas cerca de 130 mil unidades habitacionais, correspondendo a quase 500 mil habitantes (a partir de 1987, com a Rio Urbe, mais algumas unidades foram acrescentadas àquelas da CEHAB) (Prefeitura Plano Diretor, 1990, p.64).

Incluindo todos os conjuntos correspondentes às várias fases da política e aos diferentes órgãos, a Prefeitura do Rio indica um total de 570 conjuntos habitacionais em 1992 (Prefeitura, Seminário 1992). Estes, somados às favelas e aos loteamentos irregulares, envolvem uma população de mais de dois milhões de habitantes, que engloba uma demanda extremamente diferenciada.

Finalmente, a exemplo de São Paulo e mesmo de outras grandes metrópoles, os "sem moradia", ou seja, a população de rua também tem caracterizado a demanda nesta metrópole. Segundo alguns levantamentos, a estimativa daqueles que efetivamente moram e dormem na rua estaria entre 1000 pessoas (Fundação Leão XIII, 1992) ou cerca de 1600 (SMDS, 1992). Esta conceituação, entretanto, deve trazer uma reflexão maior, uma vez que já se configuram "favelas de rua", não só nos espaços de praças e viadutos, como nas calçadas de acesso ou de entorno de favelas e conjuntos habitacionais.

PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS HABITACIONAIS

Conforme já sinalizado anteriormente, a cidade do Rio de Janeiro sempre se constituiu na "área de experimentação", ou melhor, em "modelo" - no sentido de funcionar como efeito/demonstração das políticas habitacionais -, na medida em que, até pelos menos meados dos anos 70 as de maior escala foram basicamente iniciativas federais, com no máximo uma implementação estadual (através da CEHAB). Isto levou a que muitas vezes os agentes e programas se confundissem entre o Município e a União e, em menor dimensão, o Estado (que de 1961 a 1975, é bom lembrar, se identificava com a cidade).

Em alguns períodos históricos percebe-se um "corte" que evidencia linhas de ação diferentes. Um exemplo clássico é o do governo Negrão de Lima (1965-1969) em que, paralela a uma política federal de remoção de favelas e construção de conjuntos habitacionais, é estruturada a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO) que se propunha a urbanizar favelas. Neste momento, fica mais evidente o desenvolvimento de uma ação local que se contrapõe à ação federal, inclusive num contexto político extremamente complexo. Outro "corte" importante ocorrerá no final dos anos 70, algum tempo após a fusão e a estruturação do Município do Rio de Janeiro. Em 1979 é criada a Secretaria de Desenvolvimento Social, com o objetivo de implementar a Política Social Municipal. Em 1981, no âmbito da Secretaria, desenvolve-se o Projeto de Urbanização Comunitária/Mutirão, cuja primeira experiência será em parceria com a UNICEF, nas favelas da Rocinha e Arará. Junto com a SMDS, é criado o Fundo Municipal de Desenvolvimento Social - o Fundo Rio -, uma autarquia destinada a dar apoio financeiro às atividades da Secretaria. É no âmbito destes órgãos, portanto, que vai se desenvolver uma linha de urbanização de favelas em regime de mutirão. Este aspecto será desenvolvido mais adiante.

A produção de moradias por parte da Prefeitura também se consolida muito recentemente, há apenas seis anos, através da Rio Urbe, a empresa de urbanização ligada à Secretaria Municipal de Obras. De fato, a construção de conjuntos vinha ocorrendo com a atuação da CEHAB - RJ, mesmo assim com ação bastante decrescente ao longo dos anos: de 1965 a 1970, a CEHAB constrói 34.873 unidades; de 1971 a 1980, 27.983, enquanto que de 1981 a 1991, apenas 10.290 (Carvalho Hosken, 1992).

Ainda na instância do Estado, em meados de 1983, outra vertente relativa à questão habitacional se desenvolverá. Trata-se do programa "Cada Família um Lote", que centralizava, na regularização fundiária de loteamentos e favelas, as diretrizes da ação governamental. Esta linha de atuação diversifica a ação tradicional do Estado - desde a política de erradicação de favelas -, ampliando para os loteamentos as metas do Poder Público. Em meados de 80, estrutura-se o núcleo de regularização fundiária no Município do Rio de Janeiro. Assim, a Prefeitura do Rio vai trabalhar em linhas diferentes, com tipos de programas também diversificados.

Segundo a abordagem deste trabalho (vide metodologia) considerou-se a produção de habitação pela Rio Urbe e o tratamento de áreas e loteamentos pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

A Produção de Habitação

A Rio Urbe, Empresa Mundial de Urbanização, conforme já indicado, foi criada em 1986. Trata-se de uma empresa pública com personalidade jurídica de direito privado; ligada à Secretaria Municipal de Obras, tem um amplo escopo de atuação. Entre seus objetivos está o de "projetar e executar obras de urbanização, habitação, infra-estrutura, pólos industriais e outros". Há entretanto, nos seus estatutos, tam-

bém especificado que a empresa vai "desenvolver projetos de habitação popular e proporcionar condições necessárias à sua implantação" (anexo ao Decreto nº 8.477, de 23 de maio de 1989).

Assim, a empresa segue basicamente uma diretriz de construção de casas e apartamentos especialmente com relação a projetos de reassentamento. Trata-se de atender a uma faixa de até 5 salários mínimos, priorizando, além de moradores em áreas de risco e desabrigados, um "cadastro aberto à população" e um cadastro de funcionários municipais. As alternativas de recursos da Rio Urbe são poucas, correspondendo a insumos do orçamento municipal, do PREVI-RIO e dos programas de financiamento da CEF. Existem, ainda, recursos do Banco Mundial vinculados ao "Projeto Reconstrução Rio", estruturado para a recuperação de partes do Estado após chuvas de 1988, e ainda relacionados a projetos posteriores. Segundo informações da empresa a Rio Urbe apresentava, entre unidades construídas, em construção e lotes, um total de 12.036 unidades em 1992. Destas, cerca de 60% se localizam na zona oeste, 23% em subúrbios e zona norte do Rio e cerca de 7% em Jacarepaguá. (Workshop, 1992). No caso da situação de propriedade dos terrenos utilizados, 62% dos empreendimentos são em terrenos comprados pela Rio Urbe, 25% em terrenos públicos e apenas um empreendimento em área desapropriada (Workshop, 1992). O custo por unidade varia de 18,61 UPF/m^2 a 23,67 UPF/m^2 (somente custo da construção das unidades) o que dá UPF=115.609 (em valores da UPF de fevereiro de 1992 - entre Cr$ 2.151.483,40 e 2.736.465,00 o m^2. O tamanho das casas varia bastante, entre 18m^2 e 45m^2; para os conjuntos de apartamentos (que correspondem a cerca de 6% do total), as unidades vão de 32 a 61,50 m^2. Observe-se, entretanto, que no caso das casas pelo menos cerca de 25% estão na faixa de 18 a 23 m^2, confirmando o tamanho, em média, do "embrião".

Por outro lado, a Rio Urbe também desenvolve programas de lotes urbanizados. Estes representavam no conjunto de sua produção em 1992 cerca de 4%, segundo os dados fornecidos (tabela em anexo).

A outra linha de atuação da Prefeitura com relação à questão da habitação desenvolve-se, conforme já indicado, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS/MUTIRÃO

A gestão que se inicia em 1989 assume o Município num momento extremamente difícil: falido, sofrendo uma greve do funcionalismo e ainda se recuperando dos estragos das chuvas de 1988, necessitando, portanto, consolidar "linhas estratégicas para problemas emergenciais" (Workshop, 1992). Por outro lado, desde os primeiros anos de 80, a SMDS já vinha desenvolvendo uma atuação nas áreas faveladas, "como extensão da experiência na Rocinha e no Arará e com uma metodologia até então inédita na Administração Municipal, implicando a articulação entre Poder Público e comunidades". (Rodrigues, 1988, p.55).

Conforme o título do Programa, a base de sua implementação tem sido o mutirão, especialmente para a infra-estrutura. O material, a remuneração da mão-de-obra (local) e a articulação geral do projeto são realizados pela Prefeitura, com a participação dos moradores das áreas envolvidas. A proposta envolve parte dos principais conjuntos de comunidades de baixa renda do Rio, que estão localizados principalente nas zonas norte e oeste da cidade, embora englobe também na sua proposta a Rocinha (zona sul do Rio), considerada a maior área favelada do Rio, juntamente com o Jacarezinho.

O Projeto Mutirão se desenvolve em três vertentes:

1 - O Mutirão **Obras**, que tem entre outros objetivos: "dotar as comunidades de infra-estrutura urbana (redes de esgotamento sanitário, canaletas de drenagem, pavimentação ...) e de unidades para o atendimento de crianças em idade pré-escolar; "promover a integração com outros órgãos públicos, para a execução de outras obras necessárias e prestação de serviços" (Prefeitura, 1º Seminário ... 1992).

2 - O Mutirão **Reflorestamento**, que tem como finalidades: promover o controle de erosão, através do reflorestamento de encostas, em trabalho integrado com a Diretoria da Geotécnica; recuperar mananciais, etc.; o plantio de diversas espécies, incluindo as frutíferas; o desenvolvimento de projetos agrosilviculturais; a limitação da expansão das favelas em áreas de risco; arborizar creches e comunidades de baixa renda" (Prefeitura ... 1992).

3 - Educação Ambiental que objetiva: "promover o repasse de informações em visitas domiciliares para levantamento de dados sobre moradia; discutir com os moradores a relação entre as obras executadas e a saúde; promover ações de Educação Ambiental" (Prefeitura ... 1992).

Entre os projetos, destacam-se o de obras de saneamento por mutirão e o de reflorestamento de encostas. Este último foi iniciado no âmbito da Prefeitura em 1986, tendo se desenvolvido uma experiência pioneira na comunidade S. José Operário em Jacarepaguá. Para o apoio a este projeto, foi criado um viveiro florestal na Fazenda Modelo em Guaratiba, e as sementes para produção das mudas eram obtidas no Jardim Botânico do Rio de Janeiro, através de convênio estabelecido entre este e a Prefeitura. Em indicações mais recentes, aliás, esta produção de mudas totaliza por volta de 90 mil

por mês. O projeto permanece ainda naquela comunidade, através de equipes de manutenção do próprio local e da Prefeitura. Esta seria uma vertente importante e que implicou o trabalho da SMDS com a Fundação de Parques e Jardins e a EMBRAPA (especialmente no caso do Morro Buriti-Congonhas).

A articulação comunitária, por sua vez, neste projeto também se desenvolve seguindo os padrões da relação da Prefeitura com a população: há uma assembléia de moradores onde é eleito um encarregado do trabalho, sendo recrutados mais 10 serventes. Inexiste o vínculo empregatício com a Prefeitura, sendo as contratações realizadas como autônomo.

O programa de obras de saneamento sofreu mudanças importantes desde que foi criado. As modificações já vinham sendo feitas a partir de várias dificuldades iniciais: a estrutura relativamente recente da SMDS, a falta de pessoal técnico experimentado, a alta instabilidade político-administrativa (rotatividade de Secretários), a inadequação de normas e procedimentos burocráticos em relação ao trabalho participativo e principalmente um orçamento extremamente reduzido, de 1% a 2% (Rodrigues, 1988).

Em 1985, a partir do I Seminário Mutirão Rio, realizado com o comparecimento de cerca de 150 comunidades, decide-se inserir no programa o mutirão remunerado, combinando-o com o tradicional. Esta medida visava a agilização dos projetos, a melhoria na sua qualidade e uma primeira vinculação com aspectos relativos à renda da população.

Outra modificação importante, diz respeito à concepção de trabalho sobre o projeto mutirão, que começa a ser consolidada especialmente em fins de 87: de obras pontuais, com o caráter de respostas imediatas à população, "passa a ter o caráter de urbanização simplificada", implicando um maior "planejamento das ações e alocação de recursos de forma mais

global" (Fontes, A. Coelho F. p.54, 1989). A base, ainda, dessa idéia é a de "transformar as favelas em bairros populares" (Fontes, A. Coelho F.1989). Em fins de 1988, já se apontava cerca de 400 Km de rede de esgoto construídos e 250.000 m^2 de pavimentação e escadarias em favelas e loteamentos irregulares.

Outra premissa importante do projeto e que surge desses anos de experiência é a da integração das ações dos serviços públicos nas várias instâncias. A ação integrada, aliás, é a prioridade exposta no "Plano Trienal de Urbanização Comunitária - 1990/1992" (Prefeitura do Rio de Janeiro, 1990). Neste documento estão de certo forma resumidas as bases seguidas pelo Programa no âmbito da SMDS, que propõe articular entre si as três vertentes principais dos projetos para as áreas de baixa renda: o projeto mutirão/obras, para complementar as obras de saneamento e urbanização, o projeto mutirão/reflorestamento e o projeto mutirão/educação para saúde, que será canalizado posteriormente para a educação ambiental.

Observe-se, portanto, mais uma ênfase na medida em que, nos últimos anos, foi introduzida de forma mais explícita, a variável ambiental. De um lado, associada à necessidade de atender às àreas de risco (contenção de encostas através das obras da Geotécnica e através dos projetos de reflorestamento) e, de outro lado, à necessidade de manutenção das redes construídas (projeto de educação ambiental).

Estas linhas de trabalho, por sua vez, são concebidas para serem integradas à ação da Secretaria Municipal de Obras - no caso da contenção de encostas - a Comlurb e a iluminação pública.

Em documentação mais recente, representantes da Coordenadoria de Engenharia, Saneamento e Urbanismo Comunitário (CEU) explicitaram os "projetos estratégicos que estão sendo implantados", inclusive com a integração com outros serviços e setores da SMDS. São eles: o Projeto de Desenvolvimento Social da favela do Jacarezinho, que envolve a canalização do Rio Jacaré, rede de esgoto, saneamento, creche, pré-escolar, iluminação a mercúrio, pavimentação, drenagem, etc.; o Programa Especial de Saneamento da Zona Oeste (PESZO), que propõe a "erradicação das valas negras do entorno das moradias em loteamentos irregulares e clandestinos", e finalmente o Programa de Urbanização em Áreas de Encostas, envolvendo 66 favelas da zonas nortes e oeste. Entre estas se destacam os Projetos do Caricó (6 comunidades) e Sapê (3 comunidades) (Prefeitura do Rio - I Seminário sobre áreas favelizadas, política de Urbanização e Meio Ambiente, maio/1992 e Workshop nov/1992). Em anexo, estão os quadros relativos ao projeto do Jacarezinho.

Do ponto de vista institucional, a SMDS, nas últimas gestões, ampliou bastante a sua estrutura interna. De fato, a amplitude dos projetos - que chegam às várias áreas faveladas, inclusive as consideradas "complexos" (Alemão, por exemplo) - e a forma de trabalho - em que há um acompanhamento e, enfim, um gerenciamento direto da Secretaria - implicam uma certa expansão e estruturação. Atualmente a Coordenadoria de Engenharia, Saneamento e Urbanismo Comunitário funciona com cinco coordenações que implementam as vertentes principais do programa, incluindo o reflorestamento, a educação ambiental e o programa de creches. As demais coordenadorias são: de Emergência e Serviços Sociais, de Programas Sociais e de Ação Comunitária.

Os recursos são de origem orçamentária repassados através do Fundo Rio. É interessante observar que a Secretaria e o Fundo, embora institucionalmente separado daquela - trata-

se de uma autarquia -, são segundo um entrevistado "praticamente a mesma coisa" (refere-se à sua ligação institucional). O Fundo funciona como captador de recursos externos, repassando, além das dotações orçamentárias, recursos de outras fontes: Banco Mundial, Ministério da Ação Social (em 1990), etc. Vale ressaltar que - conforme já indicado anteriormente - o orçamento da Secretaria continua extremamente reduzido. Para os anos de 1985 a 1987, indicou-se uma média de 1 a 2% do total. Esta situação se manterá nos anos 90; no último exercício, segundo informações de representantes da Secretaria, a verba da SMDS representou 1,6% do total. A proposta que estava sendo discutida para a próxima gestão era um aumento que alcançaria 6%. Por outro lado, estavam sendo negociados mais recursos na área federal (especialmente com as Secretarias de Habitação e Saneamento do MAS) para complementação de obras já existentes.

Na verdade, o baixo custo é uma das bases, um dos princípios do "projeto mutirão", tanto com relação à infra-estrutura, quanto à "seleção de tecnologias adequadas às condições locais que apresentam menores dispêndios nas etapas de operação e manutenção" (Fontes, A. Coelho F.p.52, 1989). Este aspecto, aliado à importância política, foi um os fatores que propiciaram o seu crescimento" (Fontes, A. Coelho F.p.53, 1989).

Observe-se que já, em 1988, um documento da SMDS calculava o quanto custaria urbanizar as favelas e os loteamentos irregulares do Rio de Janeiro, e concluía - considerando um período de 5 anos - que isto poderia ser realizado com um total de 960 milhões de dólares: destes, os itens que atingiram um valor mais alto foram construção de moradia, que representava cerca de 21% do total, pavimentação (13,2%) e creches (16,0%). (Em anexo encontra-se o quadro do orçamento referido - Prefeitura do Rio, Programa Plurianual ... junho, 1988). Salienta-se que, no caso do custo por habitação, foi

considerada uma área inicial de 18m^2 em lotes com infra-estrutura e com área prevista para futuras ampliações. No documento citado, aliás, encontra-se a memória do cálculo sintético, abrangendo todos os elementos do programa.

O fator "redução do custo" está evidentemente presente nas avaliações do programa atual, especialmente quando se contrapõe o projeto mutirão para a urbanização de áreas favelizadas frente à construção de conjuntos e reassentamento, que é onde se esbarra no alto valor da terra na metrópole. Entretanto, não é este o fator positivo mais enfatizado pelos representantes da SMDS em relação ao projeto, e sim a sua agilização através do mutirão remunerado, a melhoria na formação profissional e o aspecto referente à geração de renda (Workshop, nov. 1992). Esta é, aliás, também uma das ênfases que vinham sendo dadas ao projeto.

Finalmente, dois aspectos evidenciam também a perspectiva em que se dá a "urbanização simplificada". Em primeiro lugar, a idéia da intervenção estratégica, que requer uma avaliação do tipo de atuação que tem maior repercussão, que atinge de forma mais coletiva e que, portanto, de certa maneira, "obriga a uma integração": "é a obra de pavimentação, se faz uma pavimentação (ou) escadaria nos acessos da comunidade, há uma melhoria na comunicação, no transporte, e mesmo pode obrigar a Comlurb a entrar ..." (Workshop, nov. 1992). Um segundo ponto, conseqüente desta idéia, é que "o eixo (da ação) está no nível domiciliar ... melhorar o entorno é o papel do Município ... (Workshop, nov. 1992). Os moradores melhoram, investem na sua casa, a partir desses benefícios de infra-estrutura.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos comentários finais realizados anteriormente, buscou-se privilegiar os aspectos que foram sendo introduzidos no Projeto Mutirão inicial, especialmente do ponto de vista das linhas de atuação: a evolução da característica de obras pontuais para esquemas mais globais de planejamento; a idéia da "urbanização simplificada" como caminho mais ágil e de menor custo para a transformação das áreas em bairros populares; a busca da integração com os demais serviços públicos na intervenção e a introdução da variável ambiental. Neste sentido, resta indicar que parte das inovações também veio de experiências que se realizaram fora do âmbito do Poder Municipal, como as do Morro dos Cabritos, Guararapes, etc. Outras se desenvolveram paralelamente à ação municipal, muitas vezes a partir da atuação das Associações Comunitárias de Construção e Cooperativas Habitacionais. A de Nova Holanda é um exemplo, numa perspectiva de autogestão por parte da população.

No Workshop realizado com a presença de representantes da SMDS e da Rio Urbe, algumas questões mais abrangentes foram colocadas, com respeito aos problemas enfrentados por ambas as linhas de atuação, no Rio de Janeiro.

Uma primeira questão, que é sempre grave, especialmente no caso de metrópoles e cidades médias e grandes, é a questão fundiária.

Este aspecto surgiu, obviamente, a partir da intervenção de representante da Rio Urbe que trabalha com reassentamentos. Neste sentido, "tentou-se um pouco de tudo"; uma dessas tentativas foi a transformação de destinação de terrenos municipais. As dificuldades que surgiram relacionaram-se, de um lado, as condições colocadas pela Lei Orgânica do Município para a desafetação que exige, além do ato do Pre-

feito, um processo mais longo e por vezes passível de conflitos e, de outro lado, à própria postura da população, que em algumas situações não aceita a mudança de destinação dos terrenos. A transferência de áreas do Estado ou da União para a Prefeitura "também demanda um processo de regularização imensa muitas vezes sem solução". Neste mesmo caso se enquadraria a desapropriação. Finalmente, na escala em que se situam os reassentamentos no Rio, é difícil - através destes meios - encontrar terrenos com tamanho adequado em localizações melhores. "Então a melhor forma é comprar o terreno e fazer o conjunto", que, segundo os dados indicaram, se tornou realmente a opção predominante.

Uma segunda questão de caráter mais abrangente diz respeito a um dos principais aspectos do Projeto Mutirão. Trata-se da integração dos serviços, quer sejam de âmbito municipal, quer estadual. Neste sentido, discute-se a implementação das redes de esgotamento sanitário nas comunidades com a necessidade da complementação - por parte da CEDAE - para a ligação na rede geral. Se de um lado isto pode trazer uma carga maior sem o escoamento adequado através da rede geral, de outro lado pode vir a ser futuro elemento agilizador e de economia de recursos e tempo, quando ocorrer a integração a um programa mais amplo.

Os aspectos acima remetem, na verdade, à questão habitacional como parte da questão da cidade como um todo e de seu planejamento no nível do Município. Nesse sentido, a experiência do Município do Rio de Janeiro também pode se comparar à de São Paulo. No plano das semelhanças, em ambas as metrópoles a habitação nos seus diversos vieses está intimamente relacionada - na proposta do Plano Diretor - a diretrizes e instrumentos de regulação da ocupação e uso do solo; constitui, ainda do ponto de vista de um planejamento setorial, uma das áreas estruturadas como política e plano global, e com possibilidades de implementação, uma vez que

estão previstas e reguladas fontes de recursos para tal. No caso do Rio de Janeiro, propõe-se a criação de um Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano que, entre outras fontes, receberia recursos oriundos da aplicação do "Solo Criado", das "Operações Interligadas" e outros.

Por outro lado, há que se notar que na avaliação e nos depoimentos sobre a ação concreta desenvolvida no Município, uma das dificuldades constatadas foi que, justamente, esta ação "não se transformou numa política" (WORKSHOP, 1992). Ou seja, não houve a integração esperada, de caráter mais abrangente, assim como a disponibilidade de recursos, especialmente para o aspecto de produção da habitação, na linha de trabalho da Rio Urbe. Esta - no setor habitacional - parece estar ainda bastante limitada aos financiamentos da CEF, que por sua vez também se estreitam. Assim, "nesse ano não houve nenhum financiamento aprovado" (Workshop, 1992).

Na linha do Projeto Mutirão, a questão do recurso também se coloca, embora de forma diferente. De fato, o Projeto sempre se viabilizou por recursos orçamentários. A forma como se desenvolveu, entretanto, permitiu uma agilização burocrática, uma redução nos custos e, por outro lado, uma ampliação social. No entanto, a sua viabilização completa é de certa forma condicionada ao desenvolvimento de uma Política Global (ou "Política Básica" como conceituada no Workshop) - que complemente a sua ação e propicie a repercussão das obras em outras dimensões.

ANEXO I

Empreendimentos Habitacionais da Rio Urbe
por Região Administrativa
do Rio de Janeiro

EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS DA RIO URBE POR REGIÃO ADMINISTRATIVA DO RIO DE JANEIRO

RA	EMPREENDIMENTO	Nº UNIDADES	ÁREA DA UNIDADE	TIPOLOGIA
I	Parque Alegria	80	18,50 /33,00	Casas
II	Cantagalo*	29	34,44 /32,45	Apartamentos
IX	Morro dos Macacos	132	34,41	Apartamentos
X	Nelson Mandela	887	21,23	Casas
	Samora Machel	432	32,00	Casas
XII	Inhaúma (Casas)	19	25,00 /47,00	Casas
	Inhaúma (Prédios)*	378	81,50	Apartamentos
	Frederico Santoni*	80	81,50	Apartamentos
XVI	Vila Nova Cruzado	570	23,00	Casas
	Curicica	140	21,42	Casas
	Mato Alto	140	29,00	Casas
	Reverência	48	20,10	Casas
XVII	João Saldanha	1.980	21,45 /42,90	Casas
	~~Moça Bonita~~	~~185~~	~~18,00~~	~~Casas~~
	Bangu II	988	18,00	Casas
	Bangu III	718	43,08	Casas
XVIII	Inhoaíba	78		Lotes
	Santa Maria*	1.237	31,00	Casas
	Cesário de Melo*	432	41,84	Casas
	Icurana*	548	35,21	Casas
XIX	Império	337	18,00	Casas
	Guandu I	812	33,39	Casas
	Guandu II	818	33,41	Casas
	Estrada da Pedra*	878	20,81	Casas
XX	Emb. Joaquim Souza Leão	84	51,51	Apartamentos
XXV	Pavuna	39	84,51	Casas
		383		Lotes

FONTE: Tabela fornecida pela Rio Urbe, 1993.

Total (1) Unidades concluídas: 5.829
Total (2) Unidades a concluir até junho/93: 5.888
Total (3) Lotes: 139
TOTAL GERAL: 12.036

ANEXO II

Orçamento do investimento fixo em urbanização das favelas e loteamentos irregulares do Município do Rio de Janeiro

TABELA RELATIVA AO INVESTIMENTO FIXO EM URBANIZAÇÃO DAS FAVELAS E LOTEAMENTOS IRREGULARES DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

ITENS de INVESTIMENTO	AREAS	FAVELAS (em bilhões de cruzados)	LOTEAMENTOS IRREGULARES (em bilhões de cruzados)	TOTAL (em bilhões de cruzados)	TOTAL (em milhões de OTNs)	TOTAL (em milhões (de dólares)
HABITAÇÃO	Construção	42,48		42,48	26,58	202,58
	Contenção de Encostas (Geotécnica)	5,87	-	5,87	3,67	27,97
	Contenção de Encostas: Reflorestamento	3,07	-	3,07	1,92	14,63
INFRA-ESTRUTURA DE SANEAMENTO BÁSICO	Rede de Água	4,62	1,07	5,69	3,56	27,13
	Rede de Esgotos	8,52	-	8,52	5,33	40,62
	Rede de Drenagem	7,48	-	7,48	4,68	35,67
	Sistema Unitário de Esgoto e Drenagem	-	11,81	11,81	7,39	56,32
	Coleta de Lixo	1,61		1,61	1,01	7,70
	Dragagem de Rios e Canais	12,67		12,67	7,93	60,44
	Canalização de Rios	9,38		9,38	5,87	44,74
OUTRAS OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA E EQUIPAMENTOS	Pavimentação	9,21	17,51	26,72	16,72	127,43
	Iluminação Pública	0,83	0,75	1,58	0,99	7,54
	Esporte e Lazer	2,27	4,11	6,38	3,99	30,41
	Escolas	13,67		13,67	8,55	65,16
	Creches	20,29	12,01	32,30	20,21	154,04
	Saúde	12,08		12,08	7,56	57,62

FONTE: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Programa Plurianual de Urbanização de Favelas e de Reassentamento das famílias que vivem em áreas de risco. Rio, junho de 1980.

ANEXO III

Tabelas Relativas ao Projeto do Jacarezinho

QUADRO I - PROGRAMA PARA O MORRO DO JACAREZINHO
INFRA-ESTRUTURA URBANA E EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS
OBRAS EM ANDAMENTO OU A INICIAR

TIPO DE OBRA	METRAGEM OU UNIDADES	ÓRGÃO PROMOTOR	RECURSOS ALOCADOS (US$ 1000) DEZ/91			OBSERVAÇÕES
			PCRJ	BID	MAS	
. Canalização do Rio Jacaré	1.000m	Rio Urbe SMDS	3.400,00	1.600,00	-	. Obra em execução - canalização da área limite da favela . Obra complementar prevista de canalização até a Ponte da Av. Suburbana, principal ponto de obstrução do rio.
. Rede de Esgoto	2.200m	SMDS	471,00	-	1.414,00	. Implantação de sistema separador absoluto BID/MAS/PROSEGE
. Reassentamento	458 unid.	Rio Urbe SMDS	3.100,00	-	-	. 02 conjuntos habitacionais totalmente urbanizados
. Creche Pré-Escolar	01 unid. 02 unid.	SMDS	162,00	-	-	. A primeira já está em funcionamento e a segunda em execução. Beneficiando 200 crianças.
. Iluminação a Mercúrio	1.086 unid	Rio Luz	567,84	-	-	. Projeto a ser executado

OUTROS EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS:

- Conclusão do segundo CIEP
- Transformação da Escola de Apoio Comunitário em Escola Comunitária com apoio de recursos da sociedade - 1º grau
- Transformação do Posto de Saúde em Unidade de Pronto-Socorro
- Criação da Casa de Apoio aos Meninos de Comunidade
- Reforma e adaptação da Associação de Moradores para o funcionamento de uma creche

FONTE: SMDS. I Seminário sobre Áreas Favelizadas, Política de Urbanização e Meio Ambiente. Rio, maio/1992

QUADRO II - PROGRAMA PARA O MORRO DO JACAREZINHO
INFRA-ESTRUTURA URBANA E RECUPERAÇÃO DE MORADIAS
RECURSOS NECESSÁRIOS

TIPO DE OBRA	METRAGEM OU UNIDADES	RECURSOS NECESSÁRIOS (US$ 1.000) dez/91	OBSERVAÇÕES
. Drenagem . Pavimentação	17.500m 70.000	5.118,00	. Eliminação dos riscos de enchentes, implantação de galerias de drenagem e pavimentação.
. Água Potável	25.000m	1.340,00	. A rede oficial da CEDAE atende a 30% da população, sendo o restante composto de ligações clandestinas.
. Recuperação de Moradia	500 unid.	1.800,00	. Recuperação de moradias danificadas pela enchente.

FONTE: SMDS, maio/1992

ANEXO 2 - MODELO PROPOSTO PARA CONTRATO DE LOCAÇÃO SOCIAL

SEÇÃO III

TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para atender aos objetivos traçados no estudo o recurso metodológico adotado visou o tratamento qualitativo dos dados pesquisados em campo ao mesmo tempo em que eram levantadas informações de caráter quantitativo, através de consultas a fontes secundárias. Isto significa dizer que a abordagem qualitativa foi privilegiada tanto no nível da coleta quanto no da análise dos dados.

O trabalho foi estruturado com base em informações obtidas através da realização de trabalho de campo, no qual se utilizou como técnica de pesquisa entrevistas semi-estruturadas, observação direta, **workshop** com a participação de estudiosos do tema e profissionais atuantes na área além de entrevistas abertas e informais com assessores técnicos das Administrações Municipais em estudo.

Foram entrevistados o Secretário Municipal de Petrópolis e o Diretor de Operações da Companhia Petropolitana de Transporte-C.P.T., o Secretário Municipal de Santo André e o Diretor Presidente da Companhia Santista de Transporte Coletivo-CSTC, além de assessores técnicos. Participaram do **workshop** o Secretário Municipal de Petrópolis, o Diretor de Operações e o Diretor Administrativo da CSTC, o Diretor da Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transporte-ANPET, o Diretor da Associação Nacional de Transporte Público-ANTP e os técnicos do IBAM alocados no projeto.

Os instrumentos de coleta para o levantamento dos dados de caráter qualitativo foram as entrevistas gravadas e as anotações de campo. Os dados quantitativos foram recolhidos junto às Prefeituras Municipais, através de seus controles estatísticos além de pesquisa em fontes secundárias.

Trabalhou-se com o discurso oficial, com o conhecimento acumulado na área acadêmica e com a repercussão nos meios de comunicação das decisões tomadas na área de transportes públicos no país como um todo e especialmente nos Municípios objeto de estudo. Não foram ouvidos, portanto, os demais agentes integrantes deste processo, os usuários e os proprietários das empresas operadoras do setor. Considera-se, entretanto, que este fator limitativo não impediu a consecução dos objetivos propostos.

Por outro lado, o período de realização do trabalho se sobrepôs ao período relativo às eleições municipais para Prefeitos e Vereadores em todo o território nacional, o que equivale a dizer que alguns dados, principalmente os financeiros, foram de defícil acesso dificultando o processo de análise.

Outro fator que norteou os trabalhos foi a definição clara dada pela Constituição Federal de 1988, quando inovou ao considerar os serviços de interesse local um dever expresso do Município e em seu art. 30, inciso V, inclui o transporte coletivo como serviço público essencial.

Estabeleceu-se um corte no tempo e definiu-se a gestão de 1989/92 como o período a ser estudado e o transporte coletivo urbano realizado por ônibus como o objeto de estudo.

O processo de seleção dos Municípios que teriam suas experiências documentadas iniciou-se com a observação da distribuição espacial da população no Território Nacional.

Foi possível verificar, segundo os resultados preliminares do Censo Demográfico de 1991, realizado pelo IBGE, que dos 4.491 Municípios regularmente instalados no país apenas 85 possuem mais de 200 mil habitantes, o que significa, aproximadamente, 56,3 milhões de habitantes, cerca de 38,5% da população brasileira, residindo em 2% do conjunto de Municípios do país, sendo que destes 38,5%, 58% habitam a região Sudeste.

Tendo em vista a natureza do estudo consideramos que este conjunto de 85 Municípios deveria representar o universo de interesse para a seleção das experiências a serem relatadas.

É sabido que transporte coletivo só se transforma em problema a partir de uma determinada escala de urbanização. A pressão urbana é responsável pela adoção de medidas que,até então, visavam solucionar situações já dadas. Considera-se a ocorrência de uma mudança qualitativa no administrar quando percebe-se a necessidade do planejamento como uma função a ser exercida pelo Poder Executivo, com a participação da população, com o objetivo de solucionar os problemas (atuais) e prever as necessidades a serem atendidas pelo sistema de transporte.

Desta forma, tem-se como proposta, nos limites deste universo, documentar experiências que atendam às seguintes situações: 1) municipalização dos serviços com a efetiva passagem da propriedade dos veículos e responsabilidade total do Município por sua operação; 2) Governo local normatizando e exercendo o controle das condições de prestação do serviço pelos empresários privados.

Preliminarmente, alguns Municípios foram observados para que se tomasse conhecimento de suas ações na esfera da prestação dos serviços de transporte público. Neste sentido, pode-se trabalhar com a seguinte relação: Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Vitória, São Paulo, Santo André, Diadema, Santos, Piracicaba, Curitiba, Maringá, Florianópolis e Porto Alegre.

Na definição dos Municípios selecionados para a documentação das experiências, levou-se em consideração a visibilidade alcançada pelo setor tanto no interior da Administração quanto para um público externo, seja no próprio Município seja na região de influência.

Observaram-se também as diferentes formas, que estão sendo considerado como "municipalização dos serviços de transportes coletivos por ônibus" em nível nacional e os Municípios que estariam adotando-as com êxito. Algumas Administrações, empossadas em 1989, compreenderam que, no benefício de suas populações, tinham o dever, o poder e o direito de agir em função da necessidade de transformação das condições em que encontraram os respectivos sistemas de transportes coletivos. Vale dizer, operado por empresas do setor privado com pouca ou quase nenhuma ingerência do setor público.

Neste sentido, foram selecionadas as experiências desenvolvidas pelos Municípios de Santos, Santo André e Petrópolis para contextualizarem o estudo.

A primeira experiência selecionada diz respeito à exploração do serviço de forma estatizada, através de uma empresa pública responsável pela gestão e detentora do monopólio da operação. Trata-se da Companhia Santista de Transporte Coletivo - CSTC, do Município de Santos, situado na Baixada Santista, no Estado de São Paulo.

Uma segunda forma é a do Município que assume a gestão do sistema de transporte coletivo e a operação parcial do serviço. A execução, isto é, a operação do serviço é realizada por empresas contratadas, públicas ou privadas, que são remuneradas de acordo com seus custos. Foi definido o Município de Santo André, pertencente à Região Metropolitana de São Paulo, para ter sua experiência documentada.

Como terceira forma, tem-se a situação em que a política de transporte é responsabilidade do Governo Municipal, a gestão do sistema é executada por empresa pública e a prestação do serviço é feita por empresas privadas. Nesta situação encontra-se o Município de Petrópolis, no Estado do Rio de Janeiro.

Na documentação das três experiências são analisadas as formas institucionais adotadas, os processos políticos que deram origem à atuação mais efetiva do Poder Público e as condições atuais do serviço, tanto no que diz respeito à melhoria da gestão e sua qualidade quanto à administração financeira.

Os problemas enfrentados pelas Prefeituras estudadas na prestação dos serviços de transporte coletivo e os objetivos perseguidos nos casos enfocados permitiram sistematizar uma série de observações e tendências que surgem como novas formas de equacionar o problema de transporte coletivo urbano.

CARACTERÍSTICAS GERAIS DO SETOR TRANSPORTE

O sistema de transporte urbano brasileiro tem sido, historicamente, trabalhado em dois níveis: um primeiro, concentrador de investimentos públicos alocados em infra-estrutura viária ou em sistemas de alta tecnologia e elevados custos, como metrôs ou linhas ferroviárias, que estavam mais voltados aos interesses de empresas ligadas à construção de grandes obras ou aos fabricantes de equipamentos do que às necessidades diferenciadas da população usuária. Num segundo nível um sistema de ônibus organizado segundo a ótica de uma categoria de empresários, com pouco ou nenhum controle do setor público, que administra suas empresas com relativo planejamento, baixa produtividade, alta margem de lucro a curto prazo conseguida através de tarifas acima dos custos ou da degradação da qualidade do serviço em face da ausência de fiscalização pelo Poder Público.

Neste sentido, em grande parte dos Municípios brasileiros, o transporte urbano por ônibus apresenta-se estruturado na existência de empresas privadas operando um mercado razoavelmente regulamentado tanto pelo Poder Público, nos aspectos legais e técnicos, quanto pelas delimitações dos aspectos econômicos. Este mercado é, em geral, fechado à entrada de novas empresas e a concorrência é limitada, quando não é eliminada.

A Constituição de 1988 inovou ao considerar os serviços de interesse local, como o transporte coletivo, um dever expresso do Município, considerando-o como serviço público essencial (art.30, V). A indicação expressa destes serviços pelo Texto Constitucional torna-os prioritários em relação aos demais, caracterizando-os como responsabilidade primeira dos governantes municipais, Prefeitos e Vereadores.

Conceitua-se serviço público "todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado" (Meireles, 1991).

Os serviços públicos podem ser prestados de forma centralizada, descentralizada e desconcentrada e sua execução pode ser direta ou indireta. Ainda conforme Meireles, tem-se que "o serviço é centralizado quando o Poder Público o presta por seus próprios órgãos, em seu nome e sob sua exclusiva responsabilidade, sendo o Estado ao mesmo tempo titular e prestador do serviço, que permanece integrado à Administração direta".

No caso dos serviços descentralizados "o Poder Público transfere sua titularidade ou, simplesmente, sua execução, por outorga ou delegação, a autarquias, entidades paraestatais, empresas privadas ou particulares individualmente". Há outorga quando o Estado cria uma entidade e a ela transfere, por lei, determinado serviço público ou de utilidade pública. Há delegação quando o Estado transfere por contrato (concessão) ou ato unilateral (permissão ou autorização), unicamente a execução do serviço, para que o mesmo seja prestado ao público em nome do delegado, sob sua responsabilidade, nas condições regulamentares e sob o controle estatal.

Considera-se importante, conforme os objetivos deste estudo, a distinção entre serviço outorgado e serviço delegado visto que no primeiro caso o serviço é transferido por lei e só por lei pode ser retirado ou modificado, enquanto que na segunda situação o serviço tem apenas a sua execução repassada a terceiros por ato administrativo (bilateral ou unilateral), o que significa que pode ser revogado, modificado ou anulado.

O conhecimento específico dos instrumentos legais de que dispõe a Administração Municipal é da máxima importância no processo de planejamento da estratégia a ser adotada visando forta-

---

1990, foi criado o Fórum Nacional de Secretários de Transportes, durante o V Encontro Nacional dos órgãos de Gerência, promovido pela Associação Nacional de Transportes Públicos - ANTP. Durante o período em estudo, verificou-se que o Fórum se fortaleceu com a participação de Prefeituras de capitais e de cidades de médio porte de todo o país.

O Fórum, que congrega os titulares dos órgãos de gerência e de operação pública dos transportes e trânsito municipais, tem quatro objetivos gerais, segundo exposto em sua revista de agosto de 1992:

"1) defesa da autonomia municipal na área de transporte, conforme determinação constitucional, em seu artigo 30;

2) agilizar e implantar políticas comuns na área do transporte municipal;

3) lutar por uma política nacional, estadual e municipal de transporte que dê conta da atual crise do setor e garanta sua essencialidade, com qualidade compatível com a dignidade da população do país;

4) lutar por uma política de financiamento para a área de transporte que garanta investimentos públicos para a melhoria da qualidade do serviço e que contribua para a efetivação de uma política tarifária condizente com o nível de renda da população."

O universo do Fórum é composto de, aproximadamente, 100 milhões de habitantes de 86 cidades brasileiras que o integram, entre estas as que apresentam uma participação mais destacada são: Aracajú, Araucária, Belém, Belo Horizonte, Brasília, Campina Grande, Campinas, Campo Grande, Cascavel, Curitiba, Diadema, Feira de Santana, Fortaleza, Franca, Goiânia, Ipatinga, João Pessoa, Joinville, Juiz de Fora, Maceió, Natal, Novo Hamburgo, Petrópolis, Piracicaba, Recife, Resende, Rio Branco, Rio de Janeiro, Salvador, Santo André, Santos, São Bernardo do Campo, São Luiz, São Paulo, Sorocaba, Uberlândia e Vitória.

Entre os principais assuntos debatidos nas reuniões do Fórum podem ser citados: regulamentação do transporte urbano, questão salarial dos operadores de ônibus, comercialização do vale-transporte, financiamento do transporte coletivo urbano, tarifas dos ônibus urbanos, taxa de transporte, gratuidade da tarifa de transporte coletivo, municipalização do trânsito, novo Código de Trânsito.

Por outro lado, é considerado da maior importância a divulgação de experiências adotadas com êxito em algumas cidades brasileiras, que passam a servir de incentivo para as demais, localizadas no Território Nacional. A transferência de experiências e tecnologia, em alguns casos, é dificultada pelo limite orçamentário do Município. A veiculação de informações sobre a implantação de soluções no setor transporte, além de diminuir o custo tanto pelo fator tempo quanto pela economia de recursos financeiros em novas pesquisas sobre o mesmo problema, permite que os técnicos do setor trabalhem a partir de um patamar de conhecimento acumulado em outra localidade e possibilite o início de um processo de discussão sobre a política de transporte urbano nos Municípios.

Com o objetivo de traçar um quadro panorâmico das experiências ocorridas na área, apresenta-se a seguir as principais realizações de alguns Municípios de expressão nacional e integrantes do Fórum.

Fortaleza

O Município de Fortaleza, capital do Ceará, possui uma área de 336 km^2, uma população de 1.758.334 habitantes, representando aproximadamente 44% da população do Estado e é o seu principal pólo industrial e comercial.

Possui uma frota de ônibus urbanos composta por 1.070 veículos, de idade média de 4,4 anos, que transporta cerca de 1.096.192 passageiros por dia, através de um conjunto de 23 empresas permissionárias, sendo uma pública.

Com o objetivo de dotar o Município de um bom sistema de transporte, a Secretaria de Transportes do Município - STM e a Companhia de Transporte Coletivo-CTC deram início ao processo de atuação por meio de uma gerência efetiva e uma me-

lhoria no sistema de transporte público, com a renovação gradativa da frota de ônibus, chegando à implantação da primeira etapa do Sistema Integrado de Transportes. Outras realizações que merecem destaque dizem respeito à implementação de um programa de utilização do gás natural como combustível em parte da frota de ônibus urbano, com estudos para sua ampliação para as frotas institucionais e os táxis, além da melhoria do sistema viário.

Campina Grande

Situada no Estado da Paraíba, possui uma população de 340.000 habitantes, oito empresas permissionárias, uma frota de 200 ônibus urbanos, com uma idade média de 5 anos, transportando um volume diário de 150.000 passageiros.

A Superintendência de Transportes Públicos implantou várias medidas de curto prazo que permitiram maiores benefícios para os usuários como: a continuidade do gerenciamento dos programas de Gratuidade para Deficiente Físicos, atendendo a 2.800 cadastrados; o vale-transporte para funcionários públicos municipais, beneficiando 2.000 servidores; a implantação de um programa de fiscalização mais efetivo do sistema, na área operacional, vistorias periódicas nas garagens das empresas e controle do quadro de horários nos terminais de bairros e no centro da cidade; a criação e extensão de novas linhas; a implantação de faixa seletiva para transporte coletivo, indicando a priorização deste em relação ao transporte individual; a instalação do Conselho Municipal de Transportes Públicos, composto por representantes de diversos segmentos da sociedade com a finalidade de reestruturar a antiga Comissão Tarifária.

Recife

Capital do Estado de Pernambuco, a cidade do Recife possui uma população de 3.000.000 de habitantes, que são atendidos por uma frota de 2.167 ônibus metropolitanos, com uma idade média de 3,2 anos, pertencentes a 19 empresas permissionárias, que, em média, transportam 1.700.000 passageiros por dia.

A Região Metropolitana de Recife tem seu sistema de transporte público gerenciado pela EMTU/Recife, que é uma empresa pública estadual, vinculada à Secretaria Estadual de Transportes. As principais realizações do setor estão realacionadas com a comercialização do vale-transporte, a implantação do Sistema de Monitoração Automática de Veículos e a criação do Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos-CMTU e da Câmara de Compensação Tarifária.

O CMTU, espaço privilegiado de discussão para a tomada de decisões de caráter estratégico do sistema, inclusive no que diz respeito ao estabelecimento de tarifas, é composto por 28 membros, presidido pelo Secretário Estadual de Transportes e nele estão respresentados: a EMTU, os usuários através de suas organizações, os 12 Prefeitos que integram a Região Metropolitana, um Deputado Estadual da Comissão de Transportes, o presidente do Sindicato dos Motoristas e das Empresas, dois Vereadores da cidade do Recife, seis representantes da CBTU/Metrorec, seis da Companhia de Transportes Urbanos da Prefeitura de Recife, dois Vereadores das Câmaras Municipais da Região Metropolitana e um representante da Associação Comercial.

A Câmara de Compensação Tarifária-CCT concretiza o modelo de remuneração concebido em 1986 e implantado em 1988, que remunera as empresas com base no número de passageiros transportados, na quilometragem percorrida e na frota empregada. Este modelo é chamado informalmente de "metropolização".

Aracaju

Capital do Estado de Sergipe, possui uma população de 401.244 habitantes, uma frota de ônibus urbanos totalizando 216 veículos, com idade média de 6,5 anos, pertencentes a cinco empresas permissionárias que transportam um volume médio diário de passageiros por ônibus, nos dias úteis, de 224.044 e nos sábados, domingos e feriados, de 151.953.

O sistema de transporte de Aracaju é gerenciado pela Superintendência Municipal de Transportes Urbanos e apresenta-se com a totalidade de suas 45 linhas integradas através de sete terminais de transbordo, o que permite à população se deslocar para qualquer parte da cidade pagando uma única tarifa, o que é relevante principalmente tendo em vista o baixo poder aquisitivo de grande parte da população. Atualmente o cumprimento das ordens de serviços emitidas pela SMTU está alcançando em média 98% na totalidade do sistema integrado.

As principais linhas de ação foram voltadas para a construção de terminais; renovação da frota, tornada possível em face das medidas adotadas pelo órgão gestor, no sentido de promover reajustes de tarifa mais adequados, e da adoção de mecanismos de controle junto às empresas operadoras que se viram direcionadas a investirem na compra de equipamentos, o que refletiu na melhoria da prestação dos serviços junto à população; melhoria da sinalização e recuperação da malha viária; implantação e recuperação de abrigos; gerenciamento do vale-transporte junto à população através de postos de

venda, possuidores do cadastro das pessoas físicas e jurídicas - diariamente é feita a troca dos vales recebidos pelas empresas operadoras junto à SMTU resultando em benefícios para o sistema; a SMTU, com o objetivo de facilitaar o dia-a-dia do usuário implantou a venda antecipada de passagens e o vale-troco, que diminuiu em muito os problemas decorrentes de tarifas fracionadas e atritos com o cobrador, e estabeleceu uma política de recursos humanos para o quadro funcional.

Salvador

Capital do Estado da Bahia, Salvador possui uma população de 3.050.000 habitantes, uma frota de ônibus urbanos composta por 2.100 veículos, com idade média de 4,2 anos, pertencentes a 16 empresas operadoras, que transportam a média diária de 1.600.000 passageiros.

No início da gestão a Administração Municipal reestruturou a Secretaria Municipal de Transportes Urbanos-SMTU, e os órgãos vinculados, com o objetivo de obter estruturas mais agilizadas e adequadas à dinâmica do transporte urbano da cidade.

Este movimento resultou na centralização pela SMTU das competências relativas às áreas de infra-estrutura de transportes, reclamações e informações à comunidade, planejamento do sistema viário e desenvolvimento de uma política de recursos humanos. Foi criada a Superintendência de Transporte Público-STP, que ficou responsável pela gestão do Sistema de Transporte Público do Município de Salvador e que implantou um novo modelo de gerenciamento de remuneração dos serviços prestados pelas operadoras do transporte por ônibus. Foi

criada, também, a Superintendência de Engenharia de Tráfego-SET, responsável pela gestão do Sistema de Trânsito e Tráfego do Município de Salvador e dos estacionamentos públicos.

Pelo novo modelo de remuneração do serviço de transporte, proposto pela STP, as empresas operadoras recebem pelo volume de serviços realizados, englobando a frota alocada, a quilometragem rodada e a quantidade de passageiros transportados.

Importante ressaltar que os novos termos de permissão têm duração compatível com as necessidades do Poder Público e permitem avaliações permanentes do desempenho operacional e da capacidade gerencial. Os termos de permissão são feitos por lotes de linha e respectiva frota, de acordo com o planejamento operacional da STP.

Em relação ao sistema de tarifação a STP propôs a manutenção do sistema vigente de tarifa única nos serviços convencionais, tendo em vista as vantagens advindas. Quanto á remuneração, optou pelo modelo de pagamento por serviço prestado no qual o Poder Público delega o serviço de transporte à iniciativa privada e a remunera, independentemente do valor da tarifa cobrada.

A STP entende como principal vantagem desta opção a vinculação do valor ao nível de serviço efetivamente executado pela empresa operadora, além de motivá-la a transportar mais passageiros. A parcela da receita das tarifas paga pelo usuário será canalizada para o FUNDETRANS - Fundo de Desenvolvimento do Sistema de Transporte Coletivo de Salvador, a quem caberá investir, controlar e proteger os recursos arrecadados.

A implantação da nova sistemática de remuneração requer como condição básica o controle eficiente da operação, visando a obtenção de dados confiáveis, necessários ao correto cálculo

dos valores a serem pagos às empresas operadoras. O Sistema Integrado de Gerência do Transporte Coletivo-SIGET possibilita à Administração este controle. "A inovação mais importante introduzida pelo SIGET foi o desenvolvimento da sistematização da coleta, processamento, busca e disseminação dos dados e informações físico-operacionais, financeiras, administrativas e contábeis do sistema de transporte, implantadas através Sistema "On Line" entre o órgão gestor e todas as empresas operadoras".

Outra atividade desenvolvida diz respeito ao Projeto de Orientação de Tráfego, concebido de forma a dotar o sistema viário de Salvador de uma sinalização de orientação eficiente e contínua, contribuindo para direcionar e facilitar a circulação pelas vias de tráfego da cidade.

Vitória

Capital do Estado do Espírito Santo, possui uma população de 258.245 habitantes, uma frota de 274 ônibus urbanos, com uma idade média de 12,4 anos, pertencente a três empresas permissionárias que transportam um volume diário de 191.925 passageiros.

A Prefeitura, através da Secretaria Municipal de Transportes-SETRAN, tomou a si a responsabilidade de gerenciar o sistema de transporte coletivo de passageiros por ônibus do Município. O sistema possui 37 linhas de ônibus, sendo três noturnas. As principais ações estão relacionadas com o desenvolvimento de um programa para o sistema de transporte visando corrigir as distorções existentes com o controle operacional e a racionalização das linhas em operação; a elaboração de planilha tarifária, com o objetivo de estabelecer uma tarifa mais realista e condizente com os custos reais do transporte coletivo; a implantação da Câmara de

Compensação Tarifária, através de um controle efetivo de Custos e Receitas do Sistema é possível ao gerenciador oferecer uma melhor qualidade de serviço ao usuário; o Projeto Coletivo, implantado em 1990 com a reestruturação da rede de transporte, visou a recuperação da confiabilidade e credibilidade do serviço de transporte coletivo de passageiros. Em sua fase atual o projeto monitora o comportamento operacional das linhas implantadas buscando a adequação do sistema.

Belo Horizonte

Capital do Estado de Minas Gerais, o Município de Belo Horizonte abriga uma população de 2.048.861 habitantes, que é atendida por uma frota de 3.824 ônibus urbanos, com uma idade média de 5 anos, pertencente a 77 empresas permissionárias.

A Administração Municipal tem como sua principal realização o início do processo de municipalização do transporte e trânsito de Belo Horizonte, através da criação da Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte S/A-BHTRANS, em 30 de agosto de 1991. O art. 193 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte estabelece as finalidades da BHTRANS, que são "planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, delegar e controlar a prestação de serviços públicos relativos a transporte coletivo e individual de passageiros, tráfego, trânsito e sistema viário municipal".

A estrutura organizacional da BHTRANS é fundamentada em três parâmetros básicos: estrutura rasa, com apenas dois níveis funcionais, buscando aproximar a decisão e a execução; informatização planejada para que com um quadro reduzido de pessoal atenda às suas funções; terceirização, compreendida como a contratação junto à iniciativa privada de atividades como implantação e manutenção de sinalização, permitindo à

empresa se concentrar no seu negócio principal que é a gerência do sistema de transporte e trânsito com um mínimo de despesas fixas.

Financeiramente o objetivo da BHTRANS é trabalhar de forma auto-suficiente as questões de custeio e de investimentos. Entretanto, as atividades responsáveis pela geração do montante mais significativo de receitas ainda se encontram sob a administração do Estado, por esta razão a empresa ainda depende de recursos do Tesouro Municipal, através de dotações orçamentárias previamente aprovadas, embora procure , sempre que possível, negociar a divisão de custos com entidades e empresas interessadas na implantação de projetos.

Rio de Janeiro

Capital do Estado do Rio de Janeiro, possui uma população de 6.000.000 de habitantes, que é atendida por uma frota de 6.100 ônibus urbanos, com uma idade média de 2,7 anos, pertencente a 34 empresas permissionárias que transportam 3 milhões e 700 mil passageiros por dia.

A Secretaria Municipal de Transportes passou a controlar o trânsito da cidade a partir de janeiro de 1992. Este controle, até então nas mãos do Estado, está tendo seus serviços repassados gradativamente para o Município. Hoje a Secretaria e sua Companhia de Engenharia de Tráfego (CET-RIO) controlam 70% do sistema de trânsito e tráfego da cidade.

A Prefeitura, através da SMTR, assumiu o controle das multas de trânsito, com direito a 40% da arrecadação para aplicação em projetos de transportes públicos e na melhoria do trânsito, cabendo ao Estado os 60% restantes, conforme convênio estabelecido entre os Executivos Municipal e Estadual. Todo o processo de multas está informatizado.

Entre as realizações da Administração Municipal encontra-se a elaboração de um novo Código de Transporte Coletivo, onde estão sendo revistos os valores das multas às empresas infratoras e seus motoristas chegando à punição, dependendo da reincidência, até à cassação de linhas.

Foram, também, iniciados estudos para a criação da Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC), a criação de linhas com a utilização de ônibus a gás, para operarem nos corredores das áreas mais carentes de transporte, como a zona oeste.

São Paulo

Capital do Estado de São Paulo, possui uma população de 9.700.000 habitantes, uma frota de ônibus urbanos composta por 9.600 veículos, com idade média de 4 anos, pertencente a 28 empresas permissionárias que transportam em média 6.500.000 passageiros por dia.

As principais ações da Administração Municipal estiveram voltadas para a criação e implantação de corredores exclusivos de ônibus; a criação das linhas de ônibus especiais; a municipalização da fiscalização do trânsito, que trouxe um aumento de mais de 1.000 agentes fiscais com o duplo objetivo de aumentar a segurança reduzindo o número de acidentes e melhorar a fluidez do trânsito na cidade - São Paulo obteve em 1991 o menor número de mortes no trânsito dos últimos sete anos - e a municipalização dos transportes públicos.

A municipalização do transporte público por ônibus aumentou a frota em mais de 1.600 veículos na área das empresas privadas reduzindo de onze para oito passageiros/m^2 no horário de pico. Basicamente a municipalização muda o sistema de remuneração das empresas na base dos quilômetros rodados,

criando condições para a ampliação da atual frota de ônibus, além de facilitar a modernização da CMTC, através da racionalização de suas linhas.

Com a municipalização a Prefeitura passou a realizar diretamente a gestão da prestação do serviço. A execução, isto é, a operação do serviço é feita por empresas contratadas, pública e privadas, que são remuneradas de acordo com seus custos. Este modelo pressupõe o subsídio, visto que as empresas contratadas têm seus custos cobertos independentemente dos valores da tarifa.

Procurando trabalhar com o comportamento da população, foi instituído o Programa de Educação e Treinamento no Trânsito, incluindo os chamados espaços vivenciais de trânsito, com unidades móveis que se deslocam por bairros e unidades fixas, utilizando-se de modernas técnicas educacionais como videogames, que já alcançaram 1,5 milhões de pessoas , principalmente crianças e adolescentes.

Diadema

Município pertencente à Região Metropolitana de São Paulo, possui 310.000 habitantes, uma frota municipal de ônibus urbanos composta por 96 veículos, com a idade média de 5 anos, pertencente a três empresas permissionárias, sendo uma pública, que transportam diariamente um volume médio de 93.200 usuários.

A implantação do sistema de transporte integrado é considerada pela Administração como uma mudança conceitual no que diz respeito ao transporte coletivo na cidade. Concretamente esta mudança gerou o aumento das linhas municipais de sete para 21 e da frota operacional de 58 ônibus para 96; a integração livre nos terminais resultando no cancelamento ou

seccionamento das linhas intermunicipais que concorriam nos mesmos corredores de operação do sistema municipal. A partir de então o usuário obteve maiores opções de deslocamento, tarifa única e, ainda, a integração livre no sistema metropolitano de trólebus.

O espaço urbano foi trabalhado através de um programa de sinalização viária horizontal e vertical de tráfego, assim como o controle e orientação desse tráfego.
Outra realização foi a criação do Fundo Municipal de Transportes, cuja meta principal é canalizar recursos para investimentos nos sistemas de transporte e trânsito. O transporte coletivo é priorizado e incentivado pelo Fundo.

Foi criada a taxa de transporte, para ser paga por quem usa o transporte coletivo e também por aqueles que dele se beneficiam indiretamente, tendo como objetivo procurar formas mais equitativas de captação dos recursos para investimentos no setor.

Em pesquisa efetuada junto à população, realizada ao final da gestão, na resposta à pergunta "qual o problema principal da cidade?", o item transporte coletivo baixou de 47% para 8%.

Curitiba

Capital do Estado do Paraná, Curitiba possui uma população de 1.600.000 habitantes, que é servida por uma frota de 1.487 veículos, com a idade média de 4 anos, que transportam diariamente uma média de 1.300.000 passageiros, num total 14.500 viagens.
O sistema de transportes coletivos de Curitiba, juntamente com o sistema viário e a lei de uso do solo, compôs o Plano Diretor da cidade, elaborado em 1965, objetivando direcionar

a expansão urbana de forma linear, sobre eixos estruturais, e evitar o crescimento radial, em torno do anel central da cidade. O Plano Diretor começou a ser executado na primeira gestão do Prefeito Jaime Lerner, no período de 1971 a 1974, assim como o sistema integrado de transporte.

A premissa do sistema de transportes coletivos de Curitiba é a Rede Integrada de Transportes (RIT), que procurou resolver uma equação relativamente simples: era necessário transportar um maior número de usuários para se ter um menor custo. O RIT é formado "pelas linhas expressas, linhas alimentadoras, interbairros e ligeirinhos, que se comunicam via estações de transbordos, permitindo, aos usuários, baldeações para até quatro direções diferentes com o pagamento de apenas uma tarifa".

O sistema privilegia a população de menor poder aquisitivo, mas considera a necessidade de atrair usuários do transporte individual com uma estrutura rápida e confortável. O sistema trinário, formado por uma via central de trânsito lento e duas vias laterais de trânsito contínuo, criou corredores de transporte de alta capacidade. A via central possui pistas exclusivas destinadas apenas ao transporte coletivo e, pela primeira vez no país, um ônibus foi projetado especialmente para essa função. O ônibus expresso, responsável pelo atendimento de 60% da demanda total do transporte coletivo, recebe passageiros dos bairros contínuos por intermédio de linhas alimentadoras nas estações intermodais localizadas ao longo dos eixos estruturais que cortam a cidade.

Na gestão de 1989-92, do Prefeito Jaime Lerner, o sistema recebeu inovações com o objetivo de adiar a saturação da estrutura montada em vias trinárias. Neste sentido situam-se a criação das linhas diretas, os "ligeirinhos", e a introdução de 33 ônibus biarticulados, com capacidade para 270 pessoas/veículo. Estes dois últimos componentes do sistema in-

corporam conceitos característicos de metrô. Vale dizer, itinerários com poucos pontos de parada, veículos especialmente projetados - sem degraus e portas do lado esquerdo - que, associados às estações-tubo permitem aos passageiros pagamento antecipado da tarifa e embarque no mesmo nível da plataforma do ônibus, resultando em rapidez e eficiência na operação.

A evolução da tecnologia de transportes desenvolvida em Curitiba nos últimos 20 anos tem como mérito a confirmação do ônibus como meio de locomoção barato, eficiente e, ao mesmo tempo, moderno, na opinião do presidente da Urbs - Urbanização de Curitiba S.A.

Desde 1987 as empresas operadoras passaram a ser permissionárias do sistema. A receita gerada pelo serviço de transporte passou a ser pública e a remuneração das empresas feita com base na quilometragem efetivamente percorrida. Os recursos são depositados na conta da Prefeitura, no Banco do Estado do Paraná, e administrados pela Urbs. A empresa permissionária é remunerada diariamente, mas com prazo de dez dias a partir da data de realização da quilometragem. Este sistema evita que as empresas tenham ingerência sobre a tarifa e, ao mesmo tempo, permite que recebam uma remuneração com base nos custos atuais. A Prefeitura passou a ter controle efetivo sobre a qualidade do sistema e pode apresentar à sociedade um controle transparente dos preços das tarifas. As próximas ações estarão dirigidas para a informatização dos controles através do uso de computadores de bordo, para regular fluxos e tabelas de horários de ônibus, entre outros instrumentos.

A Administração Municipal está propondo como solução para resolver o problema de transporte na cidade no próximo milênio o VLT, veículo leve sobre trilhos, ao qual estão chamando de "bonde moderno". Apresenta como vantagens um custo de

implantação dez vezes menor que o do metrô, a compatibilidade com o itinerário pretendido, ser silencioso, não poluente, por ser movido à eletricidade, maior capacidade de transporte - 300 a 400 passageiros por veículo - e a possibilidade de adaptação às rotas dos ônibus alimentadores e interbairros.

Pela eficiência das ações inovadoras empreendidas pela Administração Municipal, Curitiba recebeu, em 1992, o reconhecimento do "International Institute for Energy Conservation Award for Achievement in Global Energetic Efficiency". Os motivos do prêmio estavam relacionados com o sistema integrado de transporte, cuja concepção prioriza o transporte coletivo sobre o transporte individual, economizando combustível e diminuindo a emissão na atmosfera de gases tóxicos dos motores.

Porto Alegre

Capital do Estado do Rio Grande do Sul, possui uma população de 1.262.631 habitantes, uma frota de ônibus urbanos de 1.512, com idade média de 6,6 anos, pertencente a 16 empresas permissionárias, que transportaram em 1991 uma média diária de 1.013.447 passageiros.

Tendo seu primeiro ano de gestão marcado por fortes conflitos com o empresariado do setor, a Administração Municipal, com a meta de priorizar o transporte coletivo, modificou sensivelmente a relação do órgão gestor do sistema com as empresas operadoras dos serviços.

Entre os resultados deste processo encontram-se os procedimentos para a renovação da frota, com a obtenção de financiamento especial, junto ao BNDES, de 261 veículos para criação de linhas troncais, transversais, circulares, novos

atendimentos e racionalização das linhas existentes; a implementação de duas novas linhas transversais, que vieram modificar positivamente o modelo operacional na medida em que diminuem o transbordo no centro da cidade e encurtam o tempo de viagem ligando bairro a bairro, com impactos positivos na tarifa porque diminuem a quilometragem total com oferta de novas opções de deslocamento.
Implementação do "Projeto de Reorganização do Transporte na Zona Sul", que implicou a revisão de toda a rede em operação naquela região da cidade. As concepções básicas do projeto foram discutidas por mais de 1.200 usuários organizados em 14 microrregiões, representando relevante experiência de participação popular ocorrida no setor.

Transferência de terminais de linhas intermunicipais, possibilitando um remanejamento dos terminais urbanos no centro histórico da cidade e viabilizando a recuperação de importante área para o convívio social, político e cultural da população no centro de Porto Alegre e diminuindo os níveis de ruído, poluição e congestionamento.

Foram desenvolvidas ações para o aprimoramento do cálculo tarifário com a realização de estudos para a renovação de coeficientes utilizados; elaboração do Plano Padrão de Contas, que procura padronizar a escrita contábil visando adaptá-la às necessidades de controle econômico e tarifário; criação de uma nova metodologia para a Câmara de Compensação Tarifária, que regula o equilíbrio econômico-financeiro entre as empresas com relação à tarifa única praticada em todo o Município.

A Administração Municipal realizou divérsos estudos com relação ao transporte metropolitano para a integração física e tarifária, das linhas urbanas e interurbanas, como o trem metropolitano, em fase de negociação com as autoridade federais e estaduais.

Ao se apresentar de forma sucinta as experiências desenvolvidas por algumas Administrações Municipais procurou-se traçar um quadro dos serviços de transporte coletivo urbano em nível nacional. Pode-se observar um movimento ascendente de priorização do transporte coletivo em relação ao transporte individual. Outra ação que se mostrou freqüente é a criação, ou proposta de, do Fundo Municipal de Transportes e Taxa Transporte visando os investimentos no setor. A tarifa única é compreendida como uma necessidade e um objetivo a ser alcançado. Ao mesmo tempo mecanismos para o equilíbrio econômico-financeiro das empresas operadoras são repensados em conjunto com os procedimentos da Câmara de Compensação Tarifária.

A seguir são apresentadas as experiências recentes na gestão dos serviços de transporte coletivo implementadas nos municípios de Santos, Santo André e Petrópolis por suas respectivas Administrações, com ênfase nos aspectos diferenciados que o processo de gestão dos serviços públicos pode assumir.

MUNICÍPIO DE SANTOS

MUNICÍPIO DE SANTOS - SÃO PAULO

Características do Município

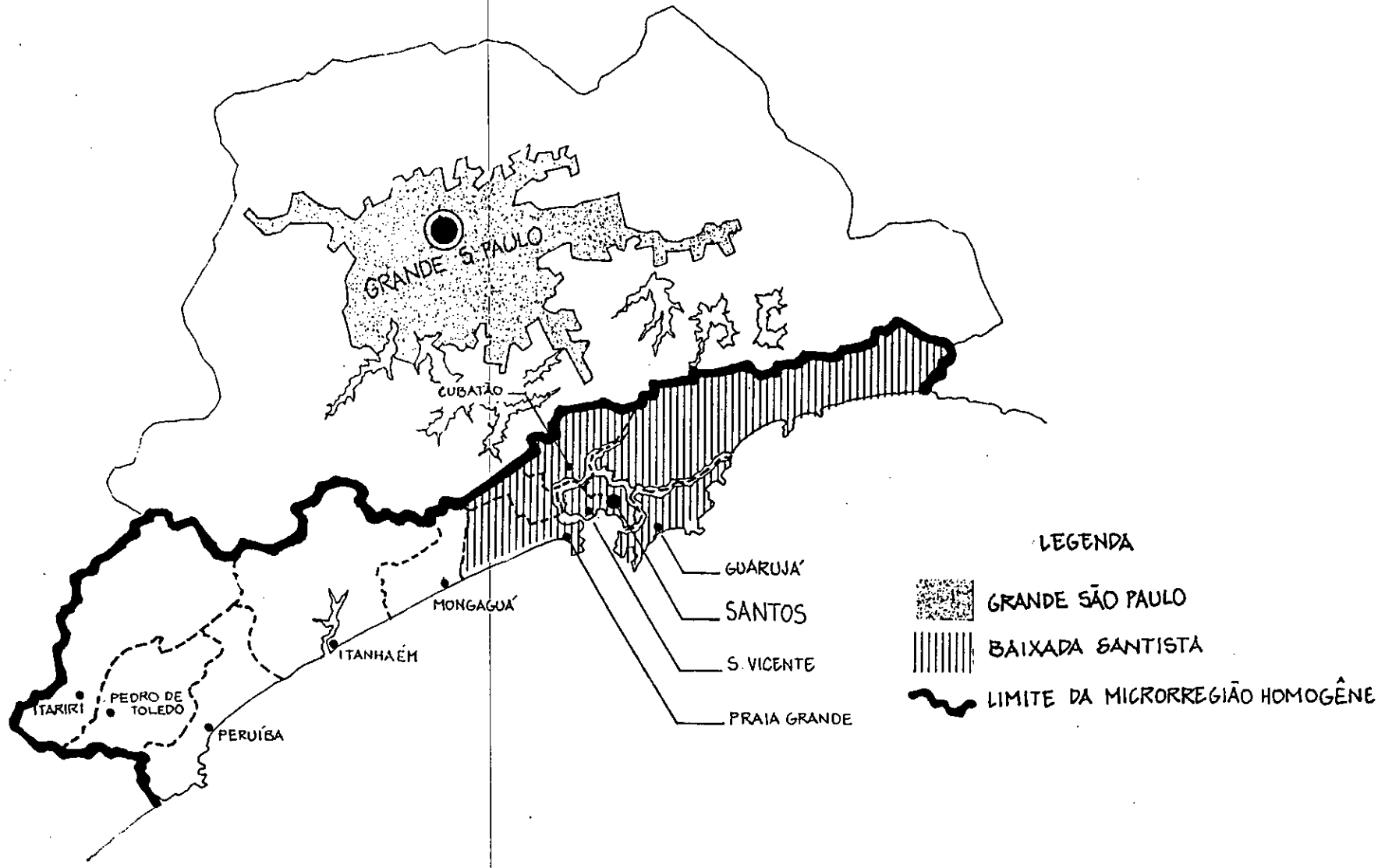
Localizado na Baixada Santista, no Estado de São Paulo, Santos é o Município pólo da região. Os autores divergem quanto à data de criação da cidade de Santos, mas admitem que sua fundação pode ter se dado por volta de 1535.

Sua história econômica e política confunde-se com a história do Porto de Santos, o maior da América Latina. É o porto o indutor do processo de desenvolvimento urbano da cidade e sua importância está intimamente relacionada com variáveis exógenas a Santos e, em certa medida, à própria economia nacional. São as atividades portuárias, com o conseqüente movimento de importação e exportação, o principal vetor econômico do Município. Por outro lado, em conjunto com os Municípios da Baixada Santista, exceto Cubatão, possui seu espaço urbano fortemente influenciado pelas atividades turísticas.

É importante ressaltar que a Baixada Santista conta com um parque industrial significativo tanto com indústrias tradicionais, de pequeno e médio portes, voltadas principalmente para o mercado existente na própria região, quanto com indústrias dinâmicas e de base, de médio e grande portes, voltadas para o mercado composto pela Região Metropolitana de São Paulo e localizadas fora da trama urbana.

A cidade de Santos é polarizadora de uma região que, segundo os dados preliminares do Censo de 1991, realizado pelo IBGE, possui 1.089.856 habitantes. Santos concentra a maioria dos estabelecimentos de comércio e serviços e, conseqüentemente, grande parte da renda regional circula na cidade. A população e as empresas de Cubatão, São Vicente, Guarujá e Praia Grande realizam a maioria de suas transações comerciais em Santos, dando concretude

LOCALIZAÇÃO DA BAIXADA SANTISTA



a um comércio diversificado e um volume considerável de empregos. Paralelamente ao comércio e aos serviços existe uma rede bancária perfeitamente integrada com o sistema financeiro nacional. Outro aspecto importante diz respeito ao fato de em Santos estarem localizadas várias agências públicas estaduais e federais, além de unidades prestadoras de serviços educacionais e hospitalares em nível regional.

A distribuição da população residente dos Municípios vizinhos a Santos ocorre conforme a tabela abaixo.

TABELA 1

População residente da Baixada Santista

MUNICÍPIOS	HABITANTES	(%)
TOTAL	1.089.856	100,00
SANTOS	428.556	39,3
CUBATÃO	88.600	8,1
GUARUJÁ	195.900	18,0
PRAIA GRANDE	122.100	11,2
SÃO VICENTE	254.700	23,4

Fonte: Censo demográfico 1991, dados preliminares.

O processo de urbanização de Santos, assim como o da Baixada Santista, ocorreu de forma dispersa. No contexto urbano de Santos ocorreu uma hierarquização dos diversos assentamentos na apropriação do espaço urbano e regional, marcada pela fixação de grandes indústrias, de residências de populações fixa e residências de veraneio, da área comercial e pela presença do porto.

Em Santos o porto e a cidade crescem juntos, sob domínios diferentes, levando a situações conflitantes quanto ao uso do solo urbano pelas atividades portuárias em expansão, como o caso da

grande área ocupada pelo retroporto, competindo com áreas residenciais de população fixa.

A distribuição espacial da população no Município de Santos ocorre conforme demonstrado na tabela 2. É importante destacar que a parte insular do Município representa cerca de 5% do território municipal e que abriga 97% da população, apresentando uma alta densidade demográfica.

TABELA 2

Distribuição populacional em Santos

ÁREAS	ILHA (%)	NÚMERO DE HABITANTES	HABITANTES (%)
TOTAL	100,00	426.358(**)	100,00
CENTRAL	12,00	24.947	5,85
FAIXA INTERMEDIÁRIA	17,17	109.925	25,78
FAIXA DA ORLA	22,10	181.818	42,65
ZONA NOROESTE I	4,65	13.543	3,18
ZONA NOROESTE II	14,33	53.474	12,54
MORROS	14,60	29.728	6,97
PORTO	7,85	------	------
SANTOS CONTINENTAL	------	1.498	0,35
BERTIOGA (*)	------	11.425	2,68

Fonte: Censo de 1991 - IBGE e SEDAM

(*) O Distrito de Bertioga emancipou-se do Município de Santos tendo seu primeiro pleito em outubro de 1992.

(**) Dados preliminares. O total final do Censo Demográfico de 1991 apresenta uma diferença de mais 2.168 habitantes em relação ao total da população dos bairros.

A cidade de Santos possui suas vias hierarquizadas, atendendo de forma razoável à demanda de seus usuários. Com relação aos transportes conta com os sistemas hidroviário, rodoviário e ferroviário, sendo que o hidroviário é um dos mais fortes indutores de crescimento da Baixada e o rodoviário procura atender à crescente demanda por parte da população por transportes coletivos. Quanto ao ferroviário apresenta as características comuns ao país

tendo em vista a falta de uma política de melhoria do sistema, principalmente no que diz respeito ao transporte de passageiros.

Antecedentes da prestação dos serviços de transporte coletivo

No Município de Santos a questão do transporte coletivo, como na maioria das cidades brasileiras, era tratada mais como uma responsabilidade do setor privado do que da área pública. Isto significa que a empresa operadora, após conseguir a concessão da linha, passava a considerá-la como de sua propriedade. Por outro lado, a Administração Municipal não controlava se as cláusulas contratuais relativas à prestação dos serviços estavam ou não sendo cumpridas. A relação formal que se estabelecia entre o Poder Público, e o empresariado, prestador dos serviços, limitava-se à aprovação dos reajustes tarifários.

Nestas condições, a deterioração dos transportes coletivos ocorreu de forma substancial levando a população a se organizar para reivindicar por melhores condições de transportes. Em 1983 um grupo de moradores santistas resolveu convidar a população da zona noroeste para discutir seus problemas.

O ponto mais relevante da discussão dizia respeito à qualidade do serviço de transporte coletivo. Surgiu então o movimento por melhorias dos transportes. Depois de realizar as primeiras manifestações o movimento conseguiu da Prefeitura a formação de uma comissão tarifária para fiscalizar a situação de duas empresas e a redução de 50% do preço das tarifas para os desempregados.

A comissão travou uma luta contra a instalação dos "chiqueirinhos" - divisória de metal que impede a permanência dos passageiros atrás das catacras - conquistando sua proibição formal. A

falta de outras vitórias, mesmo que localizadas, somada a outras questões conjunturais, contribuiu para o esvaziamento do movimento. Entretanto procura manter a mobilização para levar adiante algumas lutas que possam despertar o interesse da população para problemas que ainda não foram resolvidos.

Operavam em Santos duas empresas. A Companhia Santista de Transportes Coletivos (CSTC), empresa pública municipal responsável por 52% do transporte coletivo na cidade, com uma frota total de 187 veículos, dos quais cerca de 120 estavam em circulação, principalmente em linhas de menor rentabilidade e cerca de 1.100 funcionários. Os ônibus restantes ficavam parados nas oficinas por falta de peças e manutenção. A CSTC dispunha de uma frota envelhecida, enfrentava problemas de reposição de estoque, não possuía motores de reserva, havia a falta de peças e acessórios de um modo geral e vinha infringindo normas de segurança uma vez que estava trabalhando com pneus recauchutados nas rodas dianteiras dos veículos.

No nível administrativo-financeiro apresentava um quadro de pessoal inchado em relação ao tamanho da frota e um alto grau de endividamento. Existiam dívidas relativas à aquisição de veículos, de reformas executadas e projetos elaborados na área dos serviços de trólebus. A situação de endividamento com as demais esferas públicas não era das melhores. A CSTC não depositava o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço-FGTS de seus trabalhadores desde 1967, ano da criação do Fundo. Possuía dívidas com o INSS, anteriormente IAPAS, e com o Imposto de Renda, que era descontado dos trabalhadores mas não era repassado para a Receita Federal.

A outra operadora era uma empresa privada, Viação Santos-São Vicente, responsável pelos outros 48% do mercado que atendia com uma frota de 134 veículos, com cerca de 110 em operação, e um quadro de pessoal de cerca de 800 trabalhadores. Além do transporte urbano atendia, também, às linhas intermunicipais.

Durante o último trimestre de 1988, período de eleições municipais, ocorreu o congelamento das tarifas, tornando-as defasadas em relação aos custos operacionais da empresa. Em dezembro do mesmo ano, já com a definição da vitória de Telma de Souza, candidata do Partido dos Trabalhadores, foi autorizado pela Administração que encerrava o mandato um reajuste das tarifas insuficiente para repor as perdas acumuladas durante o trimestre, o que iria se refletir no início do ano seguinte.

É importante observar que a Lei Orgânica do Município de Santos, promulgada em 5 de abril de 1990, em sua Seção IV, Dos Transportes, é explícita em seu art. 151 quanto à essencialidade do serviço de transporte coletivo.

> " Compete ao Município organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, o serviço de transporte coletivo, que tem caráter essencial, na forma do inciso V do artigo 30, da Constituição Federal."

E continua em seu art. 152.

> " A prestação do serviço de transporte coletivo deve ter como objetivo:
> a) acessibilidade a todo cidadão;
> b) valor da tarifa condizente com o poder aquisitivo da população;
> c) boa qualidade do serviço;
> d) garantia de rentabilidade do capital enpregado."

O art. 153 diz que a lei disporá sobre os requisitos e incentivos para a prestação do serviço de táxis, transporte de escolares e outros meios alternativos de locomoção.

O art. 154, e último da seção, diz que é da competência do Município a implementação e a alteração do sistema de transportes intermodal e intramodal. E em seu parágrafo único especifica que

essa competência pode abranger a organização e a gerência do tráfego local, o transporte coletivo local de passageiros por hidrovias ou ferrovias, a implantação do sistema de ciclovias, os estacionamentos e as atividades de carga e descarga.

Dentro deste marco constitucional foi que se desenvolveu a gestão do setor de transporte coletivo em que se fez a opção política pela municipalização do setor através de sua estatização.

Gestão do serviço de transporte coletivo no período 1989-92

A Administração de Telma de Souza, eleita para o período 1989-92, teve seu início presssionada pela empresa privada no sentido de que a Prefeita promovesse o reajuste de tarifa. Em paralelo os trabalhadores do setor iniciaram um movimento exigindo aumento salarial. Essa combinação de cobrança de reajuste tarifário pelo empresário particular com a reivindicação salarial dos trabalhadores serviu como instrumento de pressão sobre a Prefeita, nos primeiros meses de sua gestão. Criou-se uma situação de conflito em que o empresário não dava o aumento salarial porque exigia em contrapartida a autorização para o reajuste de tarifa. A Prefeita entendeu que não era possível trabalhar dentro desta perspectiva: a pressão do empresário particular sobre o Poder Público na questão tarifária.

A situação de confronto chegou a tal ponto - a empresa privada interrompeu a prestação do serviço para forçar o aumento da tarifa - que a Administração Pública Municipal decidiu pela intervenção na empresa. No primeiro momento em que foi feita a intervenção, para garantir a continuidade dos serviços de transportes na comunidade, foi dado o aumento salarial na empresa pública, levando os ônibus de volta às ruas, enquanto que os da empresa privada continuavam parados.

Feita a intervenção continuaram as rodadas de negociação com o empresário no que dizia respeito aos salários e às tarifas. Num determinado ponto o empresário passou a não mais se mostrar disposto à negociação, foi então que a Prefeitura, com base numa série de questões, promoveu a cassação da operação das linhas na cidade e depois promoveu a desapropriação da garagem da Viação, em Santos. Para que o Município não ficasse com seu transporte comprometido, coube à CSTC assumir toda a operação do transporte coletivo na cidade, o que levou à estatização da prestação deste serviço público.

Iniciado o processo de intervenção tem-se uma seqüência de situações política e tecnicamente delicadas e complicadas. Por medida judicial o Município é obrigado a devolver os ônibus que estava operando por pertencerem à empresa particular. Foram devolvidos os 134 ônibus da viação, significando cerca de 110 veículos a menos, que era o que a empresa colocava à disposição dos usuários. Visando a aquisição pela CSTC de novos veículos para recompor a frota e minimizar o comprometimento da qualidade dos serviços na cidade, o Executivo encaminhou à Câmara pedido de aprovação de empréstimo de emergência em regime de urgência. A aprovação deste pedido só foi possível tendo em vista a mobilização popular em praça pública. A manifestação popular realizada na Praça Mauá foi de fundamental importância na aprovação do empréstimo, em regime de urgência, pela Câmara de Vereadores.

Com este empréstimo a CSTC conseguiu adquirir 40 ônibus usados, repondo parte dos veículos que foram retirados da frota por ordem judicial. Este empréstimo de emergência está sendo pago pela Prefeitura e deverá ser liquidado até o final de 1992. No mês seguinte foi feita a aquisição de mais 20 ônibus e depois mais sete. Esses 27 ônibus foram adquiridos com recursos próprios. Ao todo são 67 carros, isto é, metade do que foi retirado da cidade.

Na seqüência dos acontecimentos, também por medida judicial, o Município teve que devolver a garagem Macuco, localizada em

Santos e pertencente à empresa privada. Para evitar que aproximadamente 800 trabalhadores fossem demitidos a CSTC absorveu o quadro de empregados da Viação e os encargos decorrentes.

A partir de então foi sendo desenvolvido um trabalho de recuperação econômica e financeira da empresa, iniciado em julho de 89, quando foi negado pela Câmara de Vereadores, por diversas vezes subseqüentes, o subsídio à tarifa na cidade de Santos. Significando que a CSTC, em conjunto com a Prefeitura, foi obrigada a promover reajuste tarifário de tal forma que a empresa não entrasse num desequilíbrio econômico-financeiro de grande vulto.

Com relação às dívidas junto aos fornecedores, FGTS, INSS e Imposto de Renda foi estabelecido um programa de negociação. Foram situações delicadas de serem vividas, por exemplo, em agosto de 1989, ao mesmo tempo em que o Diretor Presidente da CSTS estava em São Paulo negociando o parcelamento da dívida do FGTS junto à Caixa Econômica Federal havia um oficial de justiça na porta da CSTC para penhorar os bens da empresa.

Na negociação da dívida do FGTS, em 1989, foi conseguido um parcelamento em 100 vezes, o que é extremamente raro de acontecer. O processo de cobrança da dívida do FGTS, que já tinha sido rolado pelas Administrações anteriores durante 20 anos, foi assumido pela Administração da Prefeita Telma de Souza por entender ser esse um compromisso político com os trabalhadores da empresa, por que o FGTS é um direito do trabalhador. Além do parcelamento da dívida em 100 vezes a empresa tinha que manter em dia os depósitos normais, sob pena de rescisão do contrato de parcelamento e aí obrigação de efetuar o pagamento integral da dívida, o que não seria viável.

Na âmbito deste programa de negociação das dívidas a CSTC foi cumprindo com os pagamentos contratuais. Outras dívidas também foram negociadas, foram feitos parcelamentos, de forma a per-

mitir que pudessem viver enquanto empresa e também saldar as dívidas junto aos órgãos federais.

Foi dado início, a partir daí, a um trabalho de redução de custos através da aplicação racional dos recursos. As principais medidas tomadas dizem respeito à microinformatização da CSTC; redução das horas extras; eliminação das compras de emergência com a normalização do estoque de peças e acessórios, eliminação de desperdício com energia, água, telefone, material administrativo, entre outros, eliminação de ociosidade nas garagens e instalações da empresa, redução do absenteísmo através da conscientização dos trabalhadores quanto à prestação do serviço público e maior controle administrativo.

Outro ponto fundamental, estabelecido como meta, era a recuperação do estoque crítico, com o objetivo, por um lado, de diminuir o número de ônibus parados na rua ou na garagem por problemas mecânicos e, por outro lado, de acabar com as compras de emergência, tendo em vista que essas compras resultam num custo maior, pouca margem de negociação para descontos ou abatimentos, além de possibilitar favorecimentos não muito honestos.

Em paralelo começaram a organizar a manutenção dos veículos, com uma reestruturação completa desta área. Foram criadas as Diretorias de Manutenção e de Operações com funções distintas e bem definidas. Na medida em que foram implantando um série de procedimentos de melhorias e modernização da estrutura de manutenção, passaram a obter uma maior qualidade nos serviços. Foram modificadas várias situações encontradas, entre elas o fato de os trabalhadores da manutenção terem que trazer seus instrumentos de trabalho de casa porque a empresa não fornecia ferramental para eles executarem o serviço. As condições de trabalho eram extremamente ruins, as garagens muito antigas, construídas no começo do século para atenderem às necessidades de manutenção dos bondes e não tiveram seus espaços adaptados para atender às necessidades próprias dos serviços a serem realizados em ônibus.

Ocorre, então, o investimento na melhoria da qualidade do local de trabalho visando oferecer aos trabalhadores da empresa condições mais adequadas de trabalho. Em termos de investimento, a contraposição da compra de ferramental **versus** a aquisição de ônibus é irrisória, mas provoca no trabalhador uma contrapartida muito boa. Ele começa a se sentir reconhecido, com sua dignidade profissional restabelecida, conseqüentemente passa a trabalhar com um compromisso de maior qualidade e, principalmente, compromisso com o serviço público, conforme o objetivo maior da direção da empresa e da Administração Municipal.

À medida que foram recompondo o nível de estoques começaram a recolocar os ônibus na rua, diminuindo o índice de 30% de permanência da frota na garagem, o que era considerado pela direção da CSTC como incompetência. No segundo semestre de 1992 o índice de permanência estava em torno de 12 a 14% , isto porque junto ao trabalho de manutenção houve a renovação da frota, levando à redução pela metade de sua idade média de oito para quatro anos. A melhoria da qualidade da manutenção reduziu em cerca de 50% o número de quebras na rua, que é uma situação por demais irritante para o passageiro - entrar no ônibus, descer, pegar outro, esperar passar o próximo, pegar ônibus lotado, tudo isso cria no usuário uma péssima impressão.

Outro indicador da qualidade do serviço prestado é a preocupação em adquirir veículos que tenham sido projetados e construídos para o transporte urbano de passageiros, como é o caso dos ônibus Padron da Mafersa, e não como os ônibus Mercedes-Benz que têm chasi de caminhão com carroceria de ônibus, isto é, projetados para transportarem carga e não pessoas em segurança.

Na medida em que foi deslanchado o processo de racionalização da empresa foi necessária a reordenação e reestruturação do nível de emprego, para que a CSTC tivesse um quadro de pessoal adequado ao tamanho da empresa. Foram promovidos os cortes neces-

sários sem que tenha havido reações tanto por parte da população quanto por parte do sindicato, o que, de certa forma, respalda o modo criterioso como foram efetivadas as demissões.

Ao longo desta gestão foi implantado na CSTC um Departamento de Recursos Humanos e, principalmente, foi formulada uma política de recursos humanos. Todas as admissões da empresa passaram a ser feitas através de concurso público. Foi implantada a jornada de 44 horas semanais, jornada de seis horas ininterruptas, eliminação da dupla pegada, com implantação de jornada única, cumprindo preceito constitucional e da CLT. Em maio de 89, a CSTC equiparou os salários com os trabalhadores rodoviários de São Paulo, o que significou um aumento real de 60%. Foi implantado o Serviço Especializado de Engenharia e Medicina do Trabalho. Foram realizados investimentos na profissionalização do quadro funcional e processados avanços significativos em questões sociais, como a concessão de vale-refeição e inauguração de uma creche no local de trabalho, foi criado o setor de Serviço Social como forma de encaminhamento e solução dos problemas psico-socioeconômicos dos trabalhadores.

Outro ponto observado com bastante rigor pela CSTC diz respeito às regras do processo licitatório para toda e qualquer contratação de serviços e aquisição de material, peças, acessórios, ônibus. É um compromisso do Governo executar conforme a legislação todos os procesos legais que a CSTC vem desenvolvendo, o que implica encaminhar para o Tribunal de Contas todos os processos e a empresa tem tido todas as suas contas aprovadas. Para a direção da empresa isso significa um atestado de competência, de honestidade, de transparência, de boa utilização dos recursos públicos.

A CSTC pode atestar que durante esta gestão não recebeu nenhum tipo de subsídio. A Câmara de Vereadores vem sistematicamente negando qualquer tipo de dotação orçamentária para o setor transporte. Hoje a empresa está recuperada e com sua saúde financeira satisfatória, num período de recessão e de caos econômico

em nível nacional. O trabalho desenvolvido nos últimos anos elevou a CSTC à condição de terceira maior empresa pública do país no setor de transporte coletivo urbano. A análise financeira da empresa, desenvolvida ao final deste estudo, aponta algumas medidas no sentido de corrigir distorções de natureza financeira.

O que a princípio foi uma dificuldade transformou-se em "ponto de honra" para os executivos da empresa pública. Obrigados a trabalhar com a própria receita, e tendo como missão a prestação do serviço público com qualidade, eficiência, segurança e com tarifas que não onerem tanto o bolso do trabalhador, a CSTC afirma essa posição demonstrando que de 88 para trás a diferença entre a tarifa no Município de Santos e a tarifa das linhas intermunicipais estava em torno de 10% em média. Um ônibus municipal não pode obter a mesma tarifa de um intermunicipal. Hoje, final de 1992, a empresa está conseguindo manter uma diferença em torno de 100%. Isso demonstra que a CSTC conseguiu implantar procedimentos de organização da empresa, de busca de qualidade e de eficiência que resultaram em uma redução dos custos operacionais.

Num movimento paralelo a CSTC, também com recursos próprios, começa a trabalhar uma política de transporte para o Município. É importante ressaltar que a CSTC deveria ser uma empresa puramente operadora. Não deveriam estar incluídos no custo do transporte, isto é, no preço final da tarifa, o planejamento, a engenharia e a fiscalização do transporte e trânsito da cidade. Esse aspecto deveria fazer parte de uma política específica formulada por um órgão da Administração direta e esse custo absorvido pelo Poder Público, ficando para a empresa o custo de operação refletido na tarifa.

O transporte é um elemento indutor de desenvolvimento. Cabe ao Poder Público colocá-lo a serviço da população como um todo, entretanto, as diversas áreas da cidade apresentam demandas diferenciadas pelo serviço. Para atender às regiões onde a demanda é muito baixa, como o caso de Jardim Piratininga, Santa Maria e al-

gumas áreas da zona oeste, a empresa operadora trabalhará com um custo por passageiro transportado alto, o que levará ao não interesse por parte do empresariado por estas linhas cabendo à empresa pública a prestação do serviço. Existem linhas que são consideradas altamente rentáveis e aquelas que são deficitárias. Em Santos a empresa privada operava nas melhores linhas da cidade enquanto que à CSTC cabiam as piores.

Normalmente este é o quadro que se apresenta na maioria do Municípios brasileiros. As empresas públicas operam as piores linhas, as menos rentáveis, e as empresas privadas operam as mais rentáveis, conseqüentemente a empresa pública é sempre deficitária. Fica evidente a necessidade de se distribuir o déficit e o superávit para se obter o equilíbrio custo/tarifa.

Com a expansão das atividades da empresa e a Diretoria de Operação já desobrigada da responsabilidade sobre a manutenção, os técnicos se voltam para o planejamento na engenharia de transporte e verificam a necessidade de melhorias em termos da distribuição da frota visto estarem operando com conceitos e dados envelhecidos que não mais atendem à realidade urbana.

A gestão do setor transporte ficou sob a responsabilidade da CSTC, que pautou suas intervenções no conhecimento técnico acumulado e no trabalho conjunto com a população. Foi realizada uma pesquisa de movimentação da população, origem/destino, tendo em vista a reordenação de percursos e horários. Foram feitas reuniões com os moradores/usuários para poder conhecer, analisar e procurar encaminhar soluções para as suas reivindicações e quais eram as dificuldades vivenciadas por eles. Nas reuniões os participantes se manifestavam com dados concretos, sugerindo horários de funcionamento e desenhando os itinerários desejados a serem percorridos pelos ônibus.

Com o conhecimento adquirido ao longo das duas últimas décadas os profissionais da área de planejamento reconhecem a dife-

rença entre uma análise puramente técnica, feita através de dados de pesquisa, e a realidade em que se vai atuar. Valorizam a sugestão da população e o dado técnico, os dois se somam e, como conseqüência, quando é criada uma linha por exemplo não responde mais a pedidos clientelistas mas é resultado de uma discussão entre o saber popular e o conhecimento técnico.

São criadas novas linhas, entre elas cita-se a ligação entre os morros e a praia e outras onde havia demanda e necessidade de circulação. Os morros da cidade de Santos abrigam uma população bastante heterogênea, neles são visíveis casas consideradas boas e outras bastante pobres. é preciso levar transporte às pessoas que necessitam se locomover para o trabalho e para ter acesso aos serviços de educação, saúde, lazer. é um direito constitucional, o direito de ir e vir, e o transporte tem que proporcionar esse direito.

As pesquisas para conhecer as demandas, a reordenação, a racionalização de itinerários, quer dizer, a nova avaliação das necessidades de transporte na cidade, levou também à decisão de implantar um terminal urbano de integração de passageiros, que faria a ligação da zona noroeste com a região centro-praias. Existem 20 linhas da zona noroeste para atender a toda a cidade. Os desejos de viagem da população daquela região ocorrem distribuídos por toda a cidade. Para satisfazer esta demanda existem várias linhas saindo da zona noroeste, rodando pela cidade de forma a atendê-las, o que acarreta uma alta carga de ociosidade que reflete no custo da passagem.

O Terminal de Integração de Passageiros Rubens Paiva, também conhecido por Terminal do Valongo, inaugurado em junho de 1992, permite a integração das diversas linhas, ligando as diferentes áreas e morros do Município, e o acesso do usuário ao trabalho, escolas, postos de saúde e lazer com o pagamento de uma única tarifa, o que permitiu a melhoria de qualidade de vida e uma racionalização da utilização do espaço urbano.

Com o objetivo de avaliar como a população estava recebendo os serviços prestados pelo Terminal do Valongo a CSTC promoveu uma pesquisa de opinião realizada no final do mês de novembro de 1992. Os resultados mais significativos estão descritos a seguir.

Quando levados a fazer uma comparação entre o serviço anterior e o prestado pelo terminal as respostas dos entrevistados apresentaram a seguinte distribuição:

TABELA 3
Qualidade dos serviços prestados pelo terminal

	RESPONDENTES	(%)
TOTAL	807	100,00
BEM MELHOR	180	22,30
MELHOR	291	36,06
IGUAL	153	18,96
PIOR	139	17,22
BEM PIOR	44	5,45

Fonte: Pesquisa de Sistema Integrado de Transporte Urbano. Terminal de Integração Rubens Paiva. Santos, nov/92.

Quanto às condições de uso oferecidas pelo terminal os resultados obtidos permitem inferir sua aprovação por parte dos respondentes com índices bastante confortáveis.

TABELA 4
Condições de uso do terminal

EM (%)	SIM	NÃO	IGUAL	TOTAL
MENOR TEMPO DE VIAGEM	40,15	42,26	17,60	100,00
MAIS OPÇÕES DE VIAGEM	77,45	16,23	6,32	100,00
PAGAR UMA SÓ TARIFA	85,13	8,92	5,95	100,00
MAIS CONFORTO	57,74	28,87	13,38	100,00
MAIS SEGURANÇA	79,18	10,41	10,41	100,00

Fonte: Pesquisa de Sistema Integrado de Transporte Urbano. Terminal de Integração Rubens Paiva. Santos, nov/92.

Em relação aos antigos ônibus os novos veículos também receberam ampla aprovação por parte dos usuários repondentes.

TABELA 5

Condições dos novos veículos

EM (%)	SIM	NÃO	IGUAL	TOTAL
MAIS CONFORTÁVEIS	89,10	5,45	5,45	100,00
MAIS ESPAÇOSOS	84,76	8,80	6,44	100,00
MENOS BARULHENTOS	82,28	7,31	10,41	100,00
MAIS RÁPIDOS	73,48	14,50	12,02	100,00
MAIS BONITOS	82,65	5,45	11,90	100,00

Fonte: Pesquisa de Sistema Integrado de Transporte Urbano. Terminal de Integração Rubens Paiva. Santos, nov/92.

A CSTC implantou as fichas plásticas magnetizadas, que valem sempre uma passagem independente de reajuste de tarifa, e as catracas eletrônicas, que agilizam o fluxo de passageiros reduzindo o tempo de viagem, mas os trocadores serão mantidos dentro de um cronograma de reciclagem de pessoal.

A ficha magnetizada é uma tecnologia brasileira, desenvolvida no país, que apresenta um baixo custo em relação aos passes que ela veio substituir. Além disso há um sistema de contagem, de remissão e de estoque, com teste de confiabilidade, que detectou que a probabilidade de fraude nesse processo é extremamente baixo. Então, eliminou-se, também, uma forma de evasão de receita.

Diversas ações foram desenvolvidas visando o aumento da segurança no trânsito como pintura dos pára-choques na cor branca, faróis acesos durante todo o período de operação dos ônibus e inversão do fluxo de passageiros, com entrada pela porta dianteira. Como reflexo destas ações o Município de Santos recebeu o Prêmio Volvo de Segurança no Trânsito.Quanto ao controle da poluição ambiental foram feitos investimentos na manutenção preventiva especializada para os motores a diesel, verticalização dos escapamentos, testes com catalisadores antipoluição e manutenção da frota de trólebus.

O impacto das diversas ações efetivadas no Município de Santos, pela empresa pública Companhia Santista de Transportes Coletivos, no sistema operacional dos transportes pode ser verificado através dos dados constantes da tabela 6 quando se tem a passagem do atendimento do mercado de 52% para 100%, pela CSTC, a partir de 1989.

TABELA 6
Características do Sistema Operacional - 88/92

ITENS	88	89	90	91	92*	OBSERVAÇÕES
.nº de ônibus operando	122	136	197	201	210	média do ano
.kms rodados menste.	1.079.784	1.092.725	1.605.942	1.763.297	1.826.999	média do ano
.idade média da frota	---	5,30	5,50	5,46	4,89	média do ano
.horas trabalhadas pelos veículos mensalmente	74.166!38	82.673!25	119.752!21	122.183!19	127.657!00	média do ano
.nº de funcionários	1.179	1.750	1.978	2.975	2.262	média do ano
.nº de motoristas	340	562	631	696	772	média do ano
.nº de trocadores	331	548	633	698	771	média do ano
.total de horas trabalhadas pelos motoristas/trocadores mensalmente	200!00	183!33	183!33	183!33	183!33	considerando 05 folgas no mês
.nº de abrigos em pontos de parada de ônibus	120	193	198	203	208	----------
.nº de pontos de ônibus	----	703	721	739	757	----------
.nº de fiscais	35	58	64	60	68	média do ano
.cumprimento de viagens (%)	----	----	78	82	87	em 89 não havia programação de viagem
.nº de linhas	26	49	45	46	47	----------
.nº de linhas interdistritais	----	----	----	---	---	----------
.nº de linhas noturnas	5	7	7	7	7	----------
.freqüência horária de veículos ou intervalo médio entre os mesmos	21 min.	22 min.	22 min.	22 min.	17 min.	a partir da implantação do Terminal esse intervalo foi reduzido de 22 p/ 17

4. Análise Financeira da CSTC

A Cia. Santista de Transportes Coletivos, CSTC, foi criada pela Lei Municipal nº 4.013, de 15 de março de 1976, que, pelo art. 1º, autorizou a transformação da autarquia municipal denominada Serviço Municipal de Transportes Coletivos - SMTC, criada pela Lei nº 1.297, de 19 de dezembro de 1951.

. Para a análise da situação financeira da CSTC, foram consideradas as demonstrações contábeis dos exercícios de 1990 e 1991.

a) composição patrimonial (em milhares de cruzeiros)

ITENS	1991	%	1990	%
Ativo	20.479.422	100,00	2.050.885	100,00
Circulante	677.900	3,31	144.978	7,07
. disponível	299.297	1,46	24.827	1,21
. valores a receber	35.984	0,18	57.151	2,79
. estoques	338.868	1,65	59.313	2,89
. despesas do exercício seg.	3.751	0,02	3.687	0,18
Realizável a L.P.	133.770	0,65	6.553	0,32
~~. depósitos judiciais~~	~~10.036~~	~~0,05~~	~~844~~	~~0,04~~
. depósitos vinculados				
FGTS	148.607	-	64.183	
. FGTS - (não optantes)	(148.607)	-	(64.183)	-
. Conta de intervenção	20.590	0,10	5.709	0,28
. Vls. receber de acionistas	103.144	0,50	-	-
Permanente	19.667.572	96,04	1.899.359	92,61
. imobilizado	19.562.573	95,52	1.898.249	92,56
. diferido	105.179	0,52	1.105	0,05

ITENS	1991	%	1990	%
Passivo	10.026.962	100,00	1.908.325	100,00
. Circulante	6.553.873	65,36	1.328.219	69,60
. fornecedores	932.234	9,30	95.418	5,00
. empréstimos/financ.	839.369	8,37	129.951	6,81
. salários e encargos a pagar	1.099.496	10,96	598.497	31,36
. impostos e txs. a recolher	479.076	4,78	24.579	1,29
. outras obrigações	618.894	6,17	67.656	3,56
. provisão p/ férias	2.366.836	23,60	411.918	21,58
. provisão p/ conting.	217.968	2,17	-	-
Exigível a Longo Prazo	3.473.089	34,64	580.106	30,40
. empréstimos e financiamentos	12.881	0,13	80.947	4,24
. contribuições a recolher	2.222.695	22,17	499.159	26,16
. imposto de renda diferido	1.204.173	12,01	-	-
. adiantamento para futuro aumento de cap.	~~33.340~~	~~0,33~~	-	-
PATRIMÔNIO LÍQUIDO	10.452.460	100,00	142.560	100,00
. capital social	581.931	5,57	47.427	33,27
. reserva de capital	4.735.146	45,30	851.181	597,07
. reserva de reavaliação	7.705.220	73,72	-	
. prejuízos acumulados	(2.569.837)	(24,59)	(756.048)	(530,34)

Na composição do patrimônio, o imobilizado (Ativo Permanente) concentra a maior parte das aplicações dos recursos obtidos nos períodos analisados, podendo-se observar um crescimento em 1991 em relação ao ano anterior. Esta constatação é ratificada no tópico "Frota/Operações", do Relatório da Administração desse ano, que assim expõe:

"Tendo concluída a ampliação de sua frota a CSTC criou novas linhas, aumentou o número de carros em outras e iniciou os processos de implantação das catracas eletrônicas e entrada pela porta da frente que têm como objetivos reduzir o tempo de viagem e aumentar a segurança do usuário no ato do desembarque.

O processo de renovação da frota, iniciado em agosto, na sua primeira fase, substituiu carros velhos por carros de modelo PADRON - MAFERSA projetados e construídos para o ransporte urbano de passageiros."

O crescimento, ou melhor, a expansão do imobilizado, pode ser assim analisada:

ITENS	1991	1990	91/90
Balanço Patrim.	19.562.573	1.898.249	930,56%
- Correção Mon.	12.042.694	861.953	1.297,14%
Aplicações efetivas	7.519.879	1.036.296	625,65%

Obs: (Em milhares de cruzeiros)

Segregadas as correções monetárias, as aplicações efetivas no imobilizado, incluindo as ampliações da frota e das linhas de passageiros, foram da ordem de 625,65%.

b) resultados dos exercícios

De acordo com as demonstrações de resultados dos exercícios analisados, a CSTC vem obtendo prejuízos em suas operações, conforme se expõe a seguir:

Exercício	Cr$ (milhares)
1989	(67.806)
1990	(1.608.134)
1991	(5.475.032)

Em que pese o reajuste tarifário em 1991, da ordem de 367% (tópico "Evolução da Tarifa" - Relatório de 1991), o resultado obtido foi negativo, conforme exposto, posto que o reajuste foi bem abaixo da inflação medida pelo IGP-FGV, que foi de 480%. Ressalte-se, entretanto, que a política praticada no transporte pelo Governo Municipal, busca não onerar o usuário, o que implicou o repasse à tarifa, além dos custos operacionais, das despesas administrativas e dos custos de manutenção, dos investimentos necessários à renovação da frota e da infra-estrutura das garagens.

No exercício de 1991, o resultado final obtido, lucro de Cr$ 1.791.233 mil, acusando a quantia de Cr$3,08 por ação, deu a impressão de que a empresa estava se recuperando dos prejuízos anteriores.

Ocorre, entretanto, que esse valor resultou exclusivamente da correção monetária aplicada nesse exercício, o que nos permite alertar a administração da empresa e do próprio Município para a necessidade de uma revisão na política tarifária da empresa,sob pena de uma descapitalização continuada gerando, como conseqüência, a necessidade de novos investimentos por parte do Município no aumento do capital, o que,

aliás, já está previsto para o exercício de 1992, na ordem de Cr$533.340 mil.

Evidentemente, isto significaria transferir recursos do orçamento da entidade central, ou seja, da Prefeitura Municipal para a capitalização da empresa e desta forma possibilitar a sua operacionalização. O que, entranto, não foi aprovado pela Câmara de Vereadores.

c) capacidade de pagamento

Este indicador dá a dimensão da capacidade da empresa de solver os seus compromissos a curto prazo, com as suas próprias disponibilidades monetárias na data do balanço. O quociente é resultado da seguinte relação: Disponível/Passivo Circulante, conforme se expõe a seguir:

ITENS	1991	1990
Disponível Caixa + Bancos	299.297	24.827
Passivo Circulante	6.553.873	1.328.219
Quociente de Liquidez	0,05	0.02
Capacidade de Pagamento	2.190%	5.350%

Sem dúvida alguma, o quadro, considerando apenas as disponibilidades de Caixa e Bancos, é bastante desolador, demonstrando o estrago da inflação sobre as finanças da empresa. Em 1991, conforme se percebe, como conseqüência do reajuste tarifário, já mencionado, a capacidade apresentou melhoras, conquanto seja necessária nova revisão tarifária, a fim de que possa a empresa se desempenhar melhor das suas atribuições.

Na relação Ativo Circulante Total/Passivo Circulante Total, a situação relativa à capacidade de pagamento, assim se apresenta:

ITENS	1990	1991
Ativo Circulante	677,900	144.978
Passivo Circulante	6.553,873	1.328.219
Quociente de Liquidez	0.10	0.11
Capacidade de Pagamento	966,79%	916,15%

A situação, sem dúvida alguma, melhora, dependendo, entretanto, da realização efetiva dos Valores a Receber e dos Estoques. Pode-se observar que os ativos da empresa, principalmente os monetários - Ativo Circulante - são financiados por capitais de terceiros, envolvendo custos financeiros para a sua manutenção, o que é evidente entre as contas que formam o Resultado.

Observe que as contas Empréstimos e Financiamentos, Salários e Encargos a Pagar, bem como Provisão para Férias, foram as que apresentaram maiores crescimentos em 1991, em relação ao ano anterior, diminuindo portanto a capacidade de pagamento.

Os empréstimos indicam que a administração utilizou-os no sentido de financiar as insuficiências de caixa, provocadas pelas quedas de receitas formadas por tarifas abaixo da inflação, confirmando todas as afirmações feitas até aqui.

d) endividamento total

Indica o montante das dívidas assumidas nos períodos realizados. É dado pela seguinte fórmula:

$$\frac{\text{Passivo Circulante + Ex. a L.P.}}{\text{PL}}$$

ITENS	1991	1990
Passivo Circulante	6.553.873	1.328.219
Exigível a L. P.	3.473.089	580.106
TOTAL	10.026.962	1.908.325
Patrimônio Líquido	10.452.460	142.560
Quociente	0,96	13.39

Os quocientes encontrados indicam que, em 1990, a empresa movimentou mais recursos de terceiros que próprios.

A situação em 1991, entretanto, aparentemente melhorou, ou seja, houve uma expansão do Patrimônio Líquido provocada pela correção monetária do ativo permanente (imobilizado). De qualquer modo, a empresa movimentou maior volume de capitais de terceiros em relação ao anterior, indicando que os recursos próprios oriundos da fonte principal, o Patrimônio Líquido, ainda são insuficientes para fazer frente aos custos crescentes de manutenção e operacionalização das suas atividades.

Conclusão e Recomendações

Escolheu-se poucos índices, que se reputou importantes para se ter um perfil da situação financeira da CSTC. O que se identificou vem apenas confirmar as conseqüências de uma política-econômica recessiva, que tem provocado problemas de várias naturezas e que atingem a todos aqueles que atuam ou que desempenham uma atividade, seja pessoa jurídica, seja pessoa física.

Não é pois diferente o que acontece com a CSTC. As demonstrações e os relatórios da sua administração, referentes aos períodos analisados, retratam com fidelidade a sua situação econômica e financeira, conseqüência daquela política econômica.

Entretanto, não significa que a Administração do Município e da empresa não possam providenciar medidas no sentido de corrigir distorções de natureza financeira que poderão, em um prazo não muito longo, trazer graves prejuízos para o patrimônio público como conseqüência da sua descapitalização.

Urge, pois, que sejam adotadas as seguintes medidas no sentido de corrigir as distorções:

. Revisão da política tarifária

. Implantação de um programa de redução de custos, em que se procure evitar os desperdícios e aumentar a produtividade.

Observações finais

A Prefeitura de Santos, dada as situações específicas de conflito com o empresariado, entendeu o processo de municipalização como estatização. Vale dizer, a operação exclusiva por uma empresa pública de todo o sistema de transporte municipal.

A estatização apontou para a questão da eficácia da Administração Pública. A discussão do controle público sobre o sistema passa necessariamente por recuperar o compromisso com o serviço público, democratizando-o, aumentando sua eficiência e reduzindo seus custos.

Ao final da gestão, a recuperação econômico-financeira e administrativa da CSTC ocorrida num cenário de recessão nacional e os resultados obtidos na melhoria do transporte municipal confirmam a tese de municipalização defendida pela Administração Municipal. A experiência de Santos aponta para a importância da atuação da empresa pública, na recuperação da função social do serviço de transporte.

MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ - SÃO PAULO

Características do Município

O Município de Santo André tem sua história de formação contada em dois momentos. O primeiro como originário da Vila de Santo André da Borda do Campo, oficializada em 1553 e que chegou ao fim em 1560 quando sua população foi transferida para São Paulo de Piratininga, dos jesuítas do Pátio do Colégio, assim como toda a sua documentação, hoje arquivada em São Paulo.

O segundo nascimento do Município ocorre no século XIX, com a construção da estrada de ferro São Paulo Railway, a SPR ou Inglesa, que teve seu início em 1860. Em 1890 é instalado o Município de São Bernardo, abrangendo toda a área da atual região do grande ABC, com sede em São Bernardo. Em 1938 o Município de São Bernardo passou a denominar-se Santo André. O Distrito Sede do Município passa a ser o Distrito de Santo André, durante 6 anos todo o ABC se chamou Santo Andre. Em 1944 o entao Distrito de São Bernardo (incluindo Diadema) obteve sua emancipação político-administrativa sendo instalado em 01.01.1945 com o nome de São Bernardo do Campo. Em 1948 ocorre a separação de São Caetano, surgindo o C do ABC, com o nome de São Caetano do Sul.

Integrante da Grande São Paulo, Santo André é um dos pólos do ABC paulista - a porção sudeste da Região Metropolitana e sua área de maior concentração de indústrias depois da capital do Estado. O desenvolvimento fabril que teve início no final do século XIX e adquire impulso em meados do século XX, é um dos elementos que compõem a identidade própria do ABC dentro da Região Metropolitana.

O Município de Santo André possui área total de 174 Km^2. A parte urbanizada ocupa 66 km^2, aproximadamente 38% do total, e

apresenta uma estrutura clara e consolidada, com distribuição de usos bastante uniforme.

Cerca de 5,5 km^2 são ocupados por áreas industriais. A forte presença industrial está, em grande parte, concentrada na várzea ao longo do Rio Tamanduateí, onde estão situadas as indústrias mais antigas e tradicionais. Das pequenas oficinas até fábricas de médio e grande portes encontram-se disseminadas por toda a malha urbanizada.

O território de Santo André apresenta a divisão distrital descrita na Tabela 1. O Distrito Sede ocupa 41,1% do território, enquanto que Paranapiacaba representa 47,7%. A tabela 2 mostra que o território do Município tem 55,13% de sua área correspondente a proteção de mananciais (o Poder público decidiu assumir a gestão e 38,11% dedicada ao uso urbano.

Tabela 1
Áreas do Município de Santo André segundo Divisão Distrital

ÁREA	Km2	%
Área Total.	174,38	100,0
Dist. Sede	71,67	41,1
Dist. Utinga	10,11	5,8
Dist. Capuava	9,38	5,4
Dist. Paranapiacaba	83,22	47,7

Fonte: Gerência de Cartografia, Departamento de Informações do Planejamento/COPLAN/PMSA

REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO PAULO

Região Sudeste

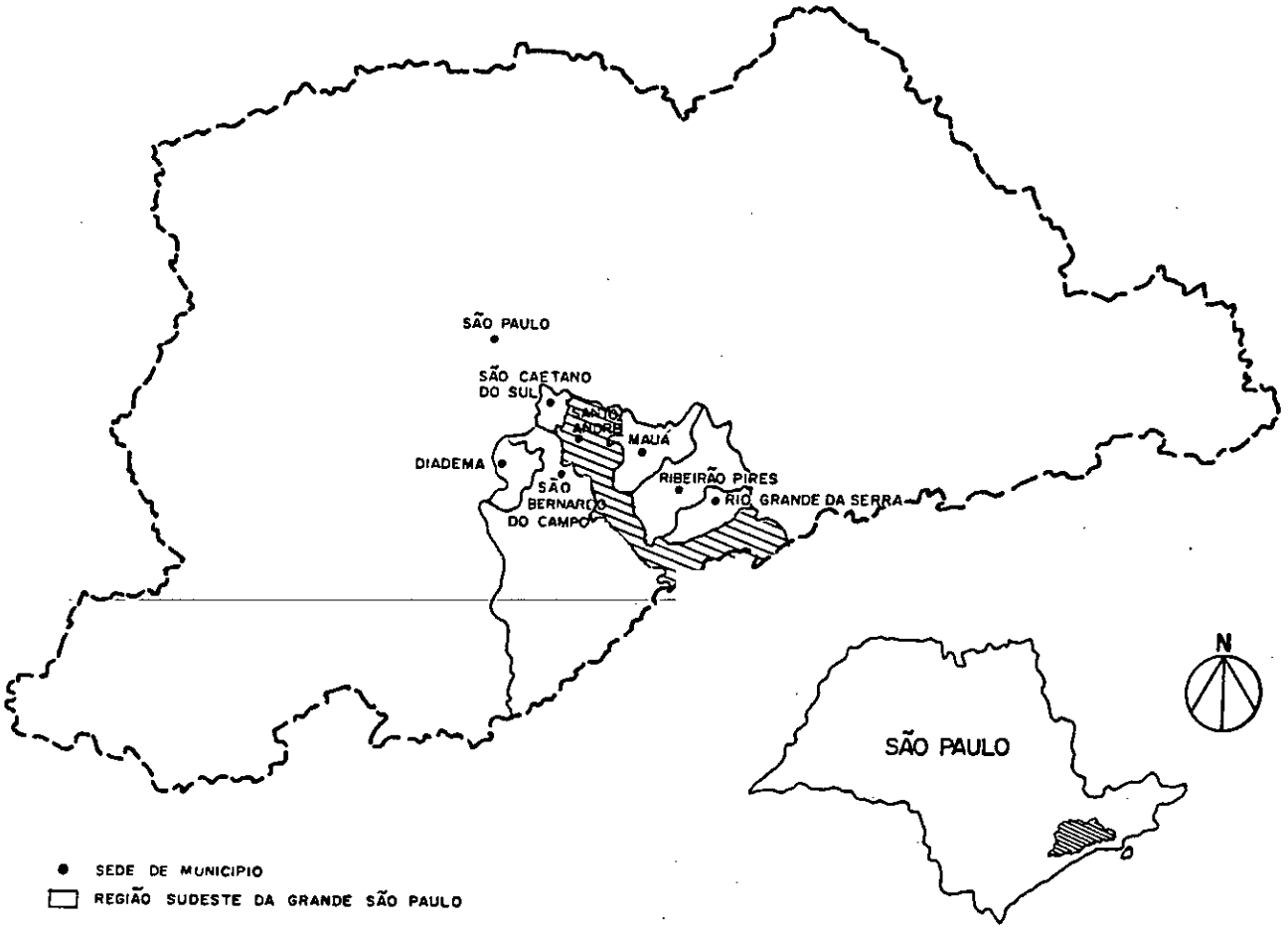


Tabela 2
Áreas do Município de Santo André segundo Uso

ÁREA	Km^2	%
Área Total	174,38	100,00
Proteção de Mananciais	96,14	55,13
Urbana	66,45	38,11
Vertente do Rio Mogi	11,79	6,76

Fonte: Gerência de Cartografia, Departamento de Informações do Planejamento/ COPLAN/PMSA

Quanto ao crescimento demográfico, considerando o quadro da evolução da população residente no Município em relação aos níveis nacional, estadual e da Região Metropolitana, observa-se que o Município, possuidor de uma população de 615,172 habitantes, apresenta uma evolução decrescente quanto à sua participação no conjunto populacional da região sudeste da grande São Paulo. Na década de 60 chegou a representar 48,6% da população, em 70, 42,4%, em 80, 33,5% e em 1991 detém 30,3% desta população.

Tabela 3
Evolução do crescimento da população residente no Município de Santo André

REGIÕES	POPULAÇÃO			
	1960	1970	1980	1991
BRASIL	70.070.457	93.139.037	119.002.706	146.154.502
EST. S. PAULO	12.809.231	17.771.948	25.040.698	31.364.475
Gr^{de} S. PAULO	4.791.245	8.139.730	12.588.725	15.198.863
REG. SE Gr^{de} S.P	504.416	988.677	1.652.781	2.033.194
M. St^{o} ANDRÉ	245.147	418.826	553.072	615.172

Fonte: IBGE - Censos Demográficos

Tabela 4

Taxa Geométrica de Crescimento Anual (TGCA)

REGIÕES	TGCA		
	70/60	80/70	91/80
BRASIL	2,9	2,5	1,9
EST. S. PAULO	3,3	3,5	2,0
Gr^{de} S. PAULO	5,4	4,5	1,7
REG. SE G.S.P	7,0	5,3	1,9
M. S^{to} ANDRÉ	5,5	2,8	0,9

Fonte: Sumário de dados de Santo André - 1992

A tendência decrescente do crescimento populacional verificada na tabela anterior vem confirmar diversas posições de estudiosos do processo migratório nacional quanto à reversão de alguns vetores de migração. O período 80/91 apresenta uma taxa inferior a de todos os demais níveis, o que ocorre pela primeira vez nos últimos 30 anos. Esta situação pode ser explicada em nível macro pelas sucessivas crises econômicas e sociais por que tem passado o país e no micro pelo desenvolvimento local específico de cada Município da Região que em algumas situações podem apresentar vantagens comparativas para a instalação tanto de grandes, médias ou micro empresas, como para a fixação de famílias.

A tabela 5, a seguir, mostra a participação de cada Município no conjunto populacional da Região Sudeste da Grande São Paulo. Pode-se observar uma inversão na participação populacional entre os Municípios de Santo André e São Bernardo do Campo. Ao mesmo tempo, os Municípios de Ribeirão Pires e Serra Negra destacam-se pela constância de seus crescimentos.

Tabela 5
Percentual da população de cada Município
da Região Sudeste da Grande São Paulo

MUNICÍPIO	ANO		
	1970/60	1980/70	1991/80
TOTAL	100,0	100,0	100,0
SANTO ANDRÉ	35,9	20,2	15,9
S. B. DO CAMPO	24,6	33,7	36,7
S.CAETANO DO SUL	7,4	2,0	3,6
MAUÁ	15,0	15,5	22,8
DIADEMA	13,8	22,5	19,5
RIBEIRÃO PIRES	2,4	4,1	7,3
SERRA NEGRA	0,9	1,8	2,6

Fonte: IBGE - Censos Demográficos, Departamento de Informações ao Planejamento/COPLAN/PMSA

A leitura da tabela 6 mostra a clara predominância da ocupação residente em Santo André na indústria, complexo químico, petroquímico e complexo metal-mecânico, com uma participação masculina significativa. Observa-se, também, que as mulheres representam um terço da população ocupada em atividades com remuneração de mercado.

Tabela 6

Distribuição percentual da população residente em Santo André com 10 anos ou mais, ocupada, segundo o sexo e o ramo de atividade

SEXO	RAMO DE ATIVIDADE						TOTAL
	INDÚS-TRIA	COM. ATAC.	COM. VARJ.	SERV. PÚBL.	SERV. PRIV.	AGRI-CULTU.	
MASCULINO	38,41	2,73	7,08	5,30	12,95	0,11	66,58
FEMININO	9,23	1,55	5,29	6,79	10,51	0,05	33,42
TOTAL	47,64	4,28	12,37	12,09	23,46	0,16	100,00

Fonte: Sumário de Dados de Santo André. Pesquisa 90

O quadro a seguir, resultado de pesquisa realizada pela Administração Municipal com o objetivo de suprir a necessidade de dados atualizados e confiáveis sobre a realidade como condição fundamental para a tomada de decisão, proporciona uma caracterização geral do perfil socioeconômico da população residente de Santo André.

Quadro 1

Perfil socioeconômico da população residente de Santo André

NOME DA VARIÁVEL	SIGLA	DADO COLETADO
população em idade ativa	PIA	81,41% da população
população economicamente ativa	PEA	53,18% da PIA
população economicamente ativa	PEA	43,29% da população
percentual de habitantes com menos de 7 anos		12,24% da população
Mão-de-Obra ocupada		46,83% da PIA
Mão-de-Obra ocupada		38,12 da população
renda média da mão-de-obra ocupada em S.M.		6,93 salários
idade média da população		28,98 anos
renda média familiar em maio/90		Cr$ 43.402,97
renda média familiar em S.M.		11,81 salários
média de pessoas na família		3,90 pessoas
Salário Mínimo de maio/90	SM	Cr$ 3.674,06

CONCEITOS:

PIA - população em idade ativa: corresponde à população com 10 anos ou mais

PEA - população econômicamente ativa: é a parcela da PIA que está ocupada ou desempregada

Mão de Obra Ocupada - constituída pelos indivíduos que estavam exercendo trabalho remunerado com regularidade

Fonte: Sumário de Dados de Santo André - 1992
Pesquisa 90

Antecedentes da prestação dos serviços de transporte coletivo até 1989

Em 1960 é criado, pela Administração Municipal, o Departamento de Trânsito e Segurança, que passa a regulamentar os itens relativos ao transporte coletivo, desde o trânsito até a atuação das empresas de ônibus. "A forma de contrato dessas empresas tinha caráter de permissão, eram chamadas de permissionárias, isto é, o Poder Público concedia uma linha, um trajeto, para uma determinada empresa explorar. A partir daí, o empresário praticamente tornava-se o dono daquele percurso. Além disso, a tarifa tinha um peso essencial, pois todos os custos com o sistema, incluindo o lucro, eram pagos por ela." (Cardoso, 1992)

Os serviços de transporte urbano por ônibus no Município eram, portanto, prestados por empresas do setor privado. Transporte Coletivo Parques das Nações, Viação Curuçá, Viação Padroeira, Viação São Camilo, Viação São José e Humaitá são empresas que operam o sistema praticamente desde a década de 50, apesar de alterações de proprietários e de nomes. Na estrutura organizacional da Prefeitura havia o departamento responsável pelo trânsito, ligado diretamente ao gabinete do Prefeito, e para o transporte coletivo havia um fiscal para os 260 ônibus em operação na cidade.

O movimento popular por transportes no Município possui uma história de lutas que teve seu maior momento de estruturação e mobilização em 1982 quando, partindo de uma reação popular à considerável elevação de tarifas em novembro de 1982, foi formada uma comissão de usuários. Como conseqüência da pressão popular houve uma redução da tarifa, tanto em Santo André quanto em dois outros municípios da Região Metropolitana de São Paulo. Partindo desta vitória, a comissão de usuários de Santo André passou a acompanhar e pesquisar a planilha tarifária e a desenvolver estudos para a determinação do IPK (índice de Passageiros por Quilômetro).

Com o desenvolvimento dos trabalhos foi criada, em abril de 1983, a primeira associação de usuários no país chamada AUTC - Associação de Usuários de Transportes Coletivos e Outros Serviços de Santo André.

No mesmo ano os usuários conseguiram representação na Comissão de Tráfego, onde era discutida a composição da tarifa. A importância do fato se dá tendo em vista que esta questão ficava limitada a um grupo restrito, com acesso ao programa responsável pela elaboração da planilha tarifária.

O objetivo principal da associação foi e é criar condições para a participação popular na fiscalização do transporte coletivo, independente do Poder Público e dos partidos políticos. Fazem parte de sua constituição as Sociedades de Amigos de Bairros (SAB), os Sindicatos e demais entidades populares, perfazendo um total de 33 organizações. A atuação da Associação se dá tanto em nível municipal, linhas urbanas, quanto estadual, linhas intermunicipais que ligam Santo André aos demais Municípios da região.

Sua instância deliberativa é a Assembléia de Representantes, onde até três representantes credenciados por entidade associada têm direito a voto. Esta Assembléia de Representantes elege a diretoria, que cumpre apenas funções executivas.

A associação teve condições de se estruturar tecnicamente de forma consistente, face ao apoio recebido de organismos internacionais, podendo contar com técnicos altamente capacitados. Como estratégia de atuação, estimula a organização da população por local de moradia, de modo descentralizado, coordena as manifestações dos usuários do Município junto aos Poderes Públicos; organiza pesquisas efetuadas pelos próprios usuários, como pesquisa de viagens; elabora e distribui informativos e folhetos à população para divulgação das informações relativas ao transporte coletivo. Uma das atividades foi a criação de uma cartilha ensinando a fazer o cálculo de tarifa. Eram feitas pesquisas anuais com o

objetivo de verificar se o que estava programado estava sendo executado. Foram feitas denúncias importantes mostrando que os empresários cumpriam aproximadamente de 56% a 60% das viagens programadas.

O trabalho de fiscalização efetuado pelos usuários fez com que alguns empresários adotassem, em determinados momentos, medidas drásticas, tais como prender passageiros e levar para a polícia, colocar fita crepe no marcador da catraca para que ninguém tivesse conhecimento dos números reais, orientar os motoristas para não deixarem marcar a quilometragem, entre outras. Estabeleceu-se um clima bastante tenso. Segundo o presidente da Associação das Empresas de Transportes Coletivo do ABC, a AUTC não tinha autoridade para realizar esse tipo de fiscalização e acreditava que se os empresários permitissem o conhecimento destes dados pela população "seria o mesmo que admitir que acabou o direito de propriedade".

A Associação de Usuários elaborou um programa denominado "Plataforma dos Usuários para os Transportes Coletivos de Santo André", em maio de 1987, extremamente concreto e que é praticamente um plano de governo, como forma de sistematizar suas propostas.

Os pontos essenciais daquela plataforma foram incorporados ao programa de transporte da Administração do período da 1989 a 1992, quando foi eleito o prefeito Celso Daniel, um dos fundadores da AUTC, pelo Partido dos Trabalhadores. São diversos os exemplos de quadros técnicos pertencentes AUTC que participam desta gestão - pode-se citar os casos do Coordenador de Planejamento, que tem status de Secretário e do próprio Prefeito que eram da Comissão Técnica; o Secretário de Transporte prestava assessoria ao Movimento de Unificação dos Usuários, que era uma articulação metropolitana; o presidente da Associação Nacional dos Secretários de Finanças Municipais, que é de São Paulo, também pertenceu à comissão técnica da AUTC.

Gestão do serviço de transporte coletivo no período 1989 a 1992

As diretrizes básicas que orientaram a Administração do Prefeito Celso Daniel para o setor de transporte coletivo foram: primeiro apresentar e implementar respostas às reivindicações da população, representada pela AUTC, que formulou um programa de melhorias no serviço. Segundo, tendo como marco a Constituição de 1988, considerar o transporte coletivo como serviço básico, de primeira necessidade e essencial, nos mesmos moldes de saúde e educação.

Introduzir o sistema de gestão proposto pela Administração Municipal exigiu como primeira medida a criação, no início de 1989, da Secretaria de Transportes (ST) que ficou responsável pela implementação e coordenação deste sistema, que possui como marco diferenciador a forma de contratação das empresas, que se tornaram prestadoras de serviços, recebendo uma remuneração específica predeterminada pelos quilômetros rodados e pela qualidade dos serviços prestados, independentemente da tarifa e do número de passageiros. Como medida complementar foi criada a Empresa Pública de Transportes (EPT), a partir da intervenção na Viação Alpina e de investimentos da Prefeitura. A criação do Conselho Municipal de Transportes foi a terceira medida do executivo municipal visando garantir a participação popular em decisões relacionadas ao transporte coletivo.

Através destas medidas o governo municipal objetivava dar um tratamento diferenciado ao transporte coletivo, elevando-o à categoria de serviço essencial, invertendo a lógica até então vigente de exploração exclusiva pelo setor privado, cabendo-lhe, a partir de então, investir, gerenciar e fiscalizar a prestação do serviço.

A criação da Secretaria de Transportes, responsável pela formulação de políticas públicas para o setor, com diretrizes

claras para o tratamento integrado da política de transportes com a gestão do trânsito e das vias públicas, demonstrou a relevância da questão para a Administração que se iniciava. O pedestre e o transporte coletivo foram eleitos como prioritários para os investimentos da área.

Na reestruturação organizacional realizada pela Administração, no que diz respeito ao setor de transportes, foram diversas as alterações ou criações de novos órgãos. Os Departamentos de Vias Públicas e de Obras Viárias, responsáveis inclusive pela construção de obras de porte como viadutos, foram incorporados ao organograma da Secretaria de Transportes. O Departamento de Vias Públicas localizou-se em duas áreas da Prefeitura e o Departamento de Trânsito sofreu pequenas mudanças internas. Foi criado um Departamento de Transporte Público. Além disso, também foi transferido para a Secretaria de Transportes o Departamento de Manutenção e Controle de Frota da Prefeitura, com uma frota de 360 veículos.

Ao colocar a área de transportes sob um único comando a Administração tinha por objetivo dar fluidez ao processo de trabalho, visando agilizar uma ação efetiva, visto que o pessoal do departamento de trânsito elabora o projeto e o pessoal de vias públicas o executa. Hoje o Município dispõe de cerca de oitenta fiscais, uma equipe técnica treinada e foi criada uma empresa pública também vinculada à Secretaria de Transportes.

Constituir uma empresa pública modelo, que seja referência para o setor privado e ao mesmo tempo instrumento do Poder Público para garantir a continuidade do serviço e contratar o setor privado de forma que se tenha total autoridade para transformar o sistema, fez parte da estratégia para o desenvolvimento do setor. A empresa pública tem a concessão do serviço e o setor privado é contratado por ela. O controle da contratação da prestação de serviços é feita por um órgão desvinculado da empresa pública, e vinculado à Secretaria de Transportes.

A implantação do sistema de receita pública, onde as empresas são remuneradas pela quilometragem percorrida, permite à Prefeitura determinar a oferta de serviços a ser cumprida pelos empresários. O dinheiro arrecadado vai para a Prefeitura que remunera os empresários. A Prefeitura passa a ser responsável pela adoção de novos serviços ou tecnologias. A Empresa Pública de Transportes (EPT) é responsável pela operação direta de 1/3 do sistema de transporte coletivo, o que significa aproximadamente 106 ônibus.

A Empresa Pública de Transportes responde estritamente pela operação dos serviços de transporte. Entretanto, por ser concessionária exclusiva da operação e responsável pela contratação no regime de permissão de empresas privadas para operar dois terços do sistema municipal a EPT responde, também, por algumas funções previstas no contrato de concesão celebrado com a PMSA, incluindo a emissão e comercialização dos passes e bilhetes (Trajeto nº 5, 1992).

Tendo em vista a existência do contrato de "Gerenciamento do Sistema Global Unificado de Receitas e Despesas do Serviço" e o entendimento da Administração de que tais atividades devem ser realizadas pelo Poder Público, a EPT assumiu o conjunto das obrigações previstas. "Por isso passou a ter um custo diferente das empresas privadas, que não possuem as obrigações acima descritas e, portanto, têm uma remuneração correspondente a este custo. Visando a clara separação entre custos decorrentes de sua função operacional e os que decorrem de sua função de gestora, criou-se a Taxa de Gerenciamento como pagamento mensal à EPT. Essa taxa foi prevista no Regulamento de Operações do Serviço Público Essencial de Transporte Coletivo Urbano de Santo André - Regulamento de Transportes de Santo André, que sem definir seu valor impõe o limite de 5% da arrecadação total do sistema ". (Trajeto nº 5, 1992) O percentual da taxa hoje é de 1,39%.

Para dar continuidade ao projeto foi preciso quebrar uma estrutura do setor privado que era relacionada com a tarifação e enfrentar uma luta política clara. Houve um enfrentamento do setor privado com duração de cerca de oito meses com notícias diárias nos jornais.

Houve a tentativa de formulação de uma política de tarifa social, dependente de uma taxa de transporte para os setores empresariais que se beneficiariam indiretamente dos serviços. Estes setores participariam como co-responsáveis pelos custos dos transportes, visto serem eles responsáveis pelo horário de pico que ocorre na cidade. Esse horário representa uma necessidade de aumento de 30% na frota. A proposta do Executivo foi derrotada na Câmara de Vereadores e não conseguiu viabilizar a tarifa social.

Outro ponto básico foi a reestruturação de todo o sistema da cidade fora do horário de pique, objetivando uma política de melhoria da qualidade. A gestão de transportes esteve sempre voltada para ações que proporcionassem qualidade ao transporte da cidade. Foram levantadas e estudadas as reivindicações formuladas durante as gestões anteriores e encaminhadas diretamente à Administração. Depois foram realizadas reuniões com representantes locais, sendo dividida a cidade por áreas. Foi explicado que aquelas reivindicações fariam parte de alterações do sistema que ocorreriam como resultado de um planejamento integrado de transporte e trânsito. Para tanto houve muita interação com a população para, a partir daí, ser traçado o primeiro esboço de alterações criando ou substituindo linhas existentes.

Para a implantação do sistema foi necessário provar que o empresariado local, responsável pelo serviço de transporte urbano por ônibus, encontrava-se ilegal perante a Constituição Federal. Ocorreram situações de enfrentamento bastante tensas. A desapropriação de uma empresa que decidiu vender ônibus sem a autorização da Administração, prejudicando a população como um todo, provocou uma resposta do empresariado que ameaçava se retirar da ci-

dade em quarenta e cinco dias. Tornou-se necessário rever todo o contrato para abrir uma nova licitação. é importante salientar que na primeira licitação os empresários não compareceram. Foi realizado um trabalho de convencimento quase didático até o reconhecimento da importância da municipalização.

Quando o sistema foi implantado, em setembro de 1990, foi feito um esforço amplo no sentido de comunicar a toda a população as alterações realizadas. Foi encaminhada correspondência a cada cidadão e foram feitas publicações nos jornais explicando o que mudou e o porque das modificações. Além disso, já havia uma história sendo contada pelos periódicos na medida em que a Administração e os empresários do setor estiveram nas páginas dos jornais durante o período de fevereiro a setembro. Era, portanto, importante explicar à população o que estava acontecendo.

Esta tática foi considerada como extremamente acertada pelos técnicos locais, visto que ao invés de solucionar um problema ou outro, que poderia se perder no emaranhado das reivindicações, num determinado momento ocorreu a mudança geral do sistema que pôde ser percebida por toda a cidade.

Todo esse processo está respaldado conceitualmente pelo entendimento da profunda relação entre o uso do solo e o transporte. O Plano de Circulação e Transportes (Trajeto nº 3, 1992), elaborado pela Secretaria de Transportes, integrado ao Plano Diretor do Município, propôs soluções no contexto da reforma urbana.

A cidade de Santo André é dividida ao meio por uma ferrovia. O sistema de transporte existente fazia com que todo mundo tivesse que ir para o terminal central tendo que pagar nova tarifa para se deslocar para outro ponto da cidade. A Administração do Prefeito Celso Daniel criou sete linhas chamadas interdistritais, atravessando de um lado ao outro da cidade, até porque havia um movimento muito forte de emancipação do Distrito de Utinga e o

Governo Municipal queria mostrar que Santo André era uma coisa só.

Foram criadas linhas noturnas e linhas ligando bairros, atingindo as três estações ferroviárias, algumas atendendo áreas de escolas e outras facilitando a acessibilidade a equipamentos essenciais, como é o caso dos hospitais. No segundo semestre de 1992 estavam sendo criadas linhas interligando os parques da cidade e a linha circular-centro, que possibilita a integração entre o 2º subdistrito e a área central através do pagamento de apenas uma tarifa.

Com essas medidas foi ampliada significativamente a acessibilidade da cidade e a oferta de transporte em horários que não interessavam aos empresários. Houve um aumento da frota de 20%. A reorganização do sistema, com o estabelecimento de novos itinerários e o aumento do número de viagens, gerou um aumento de 33% da quilometragem percorrida.

Houve a preocupação em investir no treinamento de condutores objetivando, além da melhoria no atendimento aos usuários, maior capacitação da categoria profissional.

Por outro lado, foi criado o Sistema de Atendimento ao Usuário de Transporte (SAUT), gerando um canal permanente de comunicação, através de um telefone da Prefeitura colocado à disposição da população, facilitando o controle dos serviços e a orientação do usuário, indicando os problemas existentes.

Neste período ocorreu a renovação da frota, com a redução de 33% da sua idade, o que leva a um aumento do conforto do passageiro e reduz a ocorrência de defeitos, com suas conseqüentes paradas e falta de ônibus. Constatou-se uma melhoria do estado de conservação dos veículos, proporcionada pela implantação dos serviços de vistoria e de fiscalização. Foram implantados abrigos de ônibus nos pontos de maior concentração de usuários.

Os impactos das ações efetivadas podem ser medidos através do quadro 2, reproduzido a seguir.

Quadro 2
Comparação entre as situações anterior e atual do transporte coletivo

SITUAÇÃO ANTERIOR	SITUAÇÃO ATUAL (1989-92)
261 ônibus operando	312 ônibus operando
1,5 milhões de km rodados mensalmente	2 milhões de km rodados mensalmente
Idade média da frota: 6 anos	Idade média da frota: 4,1 anos
Quantidade de fiscais: 2	Quantidade de fiscais: 70
135 abrigos em pontos de parada	385 abrigos em pontos de parada
Linhas interdistritais e linhas noturnas não existiam	2 linhas interdistritais e 2 linhas noturnas
56% de cumprimento de viagens	99,77% de cumprimento de viagens (abril/92).
Não existia a empresa pública	99,9% de cumprimento de viagens da EPT - Empresa Pública de Transportes (abril/92)
As empresas não eram multadas	2.355 autos de infração/ano
Não existia serviço de atendimento ao usuário	SAUT - Serviço de Atendimento ao Usuário de Transporte: 700 atendimentos/mês
Os ônibus não eram vistoriados	53 ônibus vistoriados/mês
Informação não disponível	297 abrigos instalados em pontos de parada (90-92) e 45 abrigos recuperados
Informação não disponível	500 pontos de parada instalados ou transferidos (89/92)

Fonte: Departamento de Transportes Públicos
Secretaria de Transportes - Prefeitura Municipal de Santo André, 1992

Com dois anos operando no mercado, a participação da Empresa Pública de Transportes de Santo André nas linhas municipais alcançou índices expressivos, conforme mostra a tabela 8.

Tabela 8

Participação da empresa pública de transportes na prestação dos serviços

MOVIMENTO	E.P.T.	OUTRAS EMPRESAS	PARTICIPAÇÃO E.P.T. %
Kms percorridos	6.915.071	17.790.490	39%
Passag.transportados	24.645.926	54.855.530	31%
Frota patrimonial	106	210	33%

Fonte: Departamento de Transportes Públicos. Secretaria de Transportes. PMSA.

Considerando que, desde sua criação, a EPT é impedida por lei municipal de receber subsídios para cobrir déficit operacional, tem-se que seu resultado econômico-financeiro depende da eficiência com que os recursos são administrados. A lei municipal de criação da EPT define, também, duas outras medidas que dizem respeito ao limite máximo de sete funcionários por veículo e à estrutura organizacional composta por apenas nove cargos nomeados e os demais ocupados por concurso público.

O relatório mensal da EPT de julho de 1992 fornece as seguintes relações sobre o quadro de pessoal:

Tabela 9

Dimensionamento da estrutura da empresa pública de transportes

Nº Funcionários	Operação	Manutenção	Administração	Gestão	Total
Total	563	87	62	5	717
Por veículo	5,31	0,87	0,58	0,05	6,76

A evolução dos indicadores operacionais, demonstrada na tabela 10, comprova a eficiência operacional perseguida pela EPT.

Tabela 10

Mês	Fev/92	Mar/92	Abr/92	Mai/92	Jun/92	Jul/92
ICV	99,7	99,2	99,2	99,9	99,8	100,0
ICF	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Relatório Mensal da EPT - julho 1992
ICV = índice Médio de Cumprimento de Viagens (dias úteis)
ICF = índice Médio de Cumprimento de Frota (dias úteis)

Para o período de 1987 a 1991 o movimento e os parâmetros técnicos do serviço municipal de ônibus em Santo André apresenta os seguintes indicadores:

Tabela 11

	1987	1988	1989	1990	1991
MOVIMENTO					
Passageiros Transportados	69.194.616	85.131.422	82.571.608	80.419.739	79.501.456
Km. Percorridos	18.998.112	18.414.588	20.232.924	20.000.353	24.505.561
PARÂMETROS TÉCNICOS					
Nº Empresas	8	9	7	7	7
Nº Linhas	39	39	37	37	38
Frota Patrimonial	247	261	266	311	316
Frota Operacional	233	233	229	283	290
IPK(1)	3,64	4,62	4,08	4,02	3,02
PMA(2)	81.537	79.033	88.353	70.673	84.412
PVD(3)	814	1.001	988	779	751

Fonte: Departamento de Transportes Públicos. Secretaria de Transportes. PMSA.
(1) índice de passageiros por quilômetro
(2) Percurso médio anual por veículo (em quilômetro)
(3) Passageiro veículo dia

Os técnicos de Santo André complementam o conceito de municipalização com a idéia de receita pública, considerando municipalização um conceito amplo, relativo a uma vontade política, onde o transporte está sob o controle do Município. E quando está sob controle ele pode estar como empresa pública, que é gestora de todo o sistema, pode estar como uma operação conjunta entre empresas pública e privadas, como é o caso de Santo André, como às vezes esse controle pode se dar como Câmara de Compensação, onde o Município detém poder sobre parte dos recursos.

A implantação do sistema de receita pública, onde as empresas são remuneradas pela quilometragem percorrida, estabelece que o empresariado ganha pela prestação de serviços, a oferta dos serviços e a qualidade dos equipamentos que coloca à disposição dos usuários, ou seja, se ele coloca ônibus novos ganha mais, caso contrário ganha menos. Neste sistema o empresário deixa de ser dono da linha, porque como ele recebe pelo que circula é possível tirá-lo de uma área e colocá-lo do outro lado da cidade sem que haja reclamações, visto que ele está sendo remunerado pelo serviço prestado. Isso permite ao sistema uma grande flexibilidade.

Essa forma de remuneração é feita também com a EPT - Empresa Pública de Santo André. A única diferença é que quando a EPT foi criada não tinha capital, fazendo-se necessário, apenas no primeiro ano, um aporte de recursos da Prefeitura. A partir de então passou a operar exclusivamente da remuneração por quilômetro rodado.

Para que ocorra o pagamento das empresas de acordo com os quilômetros rodados foram estabelecidos controles. Há controle na garagem, cabines no trajeto dos ônibus, onde em cada viagem é feita a marcação do ponto e um conjunto de fiscais, que são os controladores, que ficam rodando e marcando em alguns pontos soltos da cidade. Hoje o nível de resposta do sistema é bom, equivale quase ao padrão do metrô - de 100% das viagens programadas 99% são cumpridas. Ainda não foi alcançada a qualidade do controle da

exatidão dos horários, para tanto esta sendo feita uma série de ajustes.

Inicialmente foi montado um sistema de fiscalização embrionário para garantir o nível de serviço, ajustamento do quadro de horário junto com o empresário, o usuário e o trabalhador e decidir em conjunto o nível de remuneração e a tarifa a ser cobrada. Num primeiro momento ocorreu uma queda violenta na arrecadação visto que passou-se a pagar os serviços prestados em outras bases, o que deu uma diferença de 40% aproximadamente.

Por outro lado surgiu a necessidade de aumentar a tarifa na medida em que se obteve uma melhoria na qualidade dos serviços com um aumento de 30% de quilômetros rodados na cidade, o aumento da frota de cerca de 25%, seu rejuvenescimento de 6 para 4 anos, um reajuste que coloca os salários entre um dos maiores do país, cumprimento integral das leis trabalhistas, o que se traduz na prática, entre outras medidas, pela redução da jornada de trabalho.

O movimento de reajuste da tarifa partiu de um patamar alto ocorrendo, em seguida, uma grande queda. Houve um crescimento alto do custo dos transportes exigindo a criação de mecanismos para controlar esse aumento com subsídios da Administração. Trabalha-se com uma tarifa única, sendo que nas linhas intermunicipais existem dois ou três valores diferenciados de tarifa.

Não houve a implantação da catraca eletônica. Os cobradores recebem a passagem e entregam diariamente o movimento do dia para a empresa pública que o entrega à Prefeitura. O Departamento de Transporte Público, responsável pela fiscalização, verifica quantas viagens as empresas cumpriram e passa uma fatura para a Prefeitura pagar. A Prefeitura, de posse da fatura, deposita para a empresa pública remunerar os empresários. A EPT recebe uma taxa de 1,39% da receita do sistema por fazer esse gerenciamento.

A fatura é paga diariamente e sempre referente a nove dias atrás, sem reajuste. Com isso, quando muda o preço dos insumos reajusta-se o valor do quilômetro rodado e o empresário tem o seu custo uniformizado. Na elaboração de um novo contrato foi feita uma correção porque a Administração percebeu que os empresários estavam tendo trinta dias para pagar seus insumos, como os ônibus, e ficou decidido não reajustar assim que sai a nova tabela dos fornecedores. Existe uma relação muito forte entre os fabricantes, que não permite a transparência para a administração pública local das reais condições de pagamento adotadas. é uma estrutura econômica difícil de ser alterada, a forma de interferir na relação entre o fabricante e o operador não foi identificada pela Administração, tornando-se um problema para a receita pública.

Observando-se os principais itens da receita orçamentária de Santo André, para o período de 1985/1991, verifica-se que nos anos de 1990 e 1991 são registradas as receitas referentes às tarifas de transportes, que representam 2,51% e 14,68%, respectivamente, do orçamento da Prefeitura. Nos anos anteriores essa receita não existia. (tabela 12)

Por outro lado, com relação às despesas por função do Município (tabela 13) observa-se que os anos considerados apresentam despesas relevantes no conjunto da Prefeitura, sendo que em 1987 alcançou o patamar de 20,12% sem haver nenhuma contrapartida. Em 1990, ano da implantação do sistema de remuneração por quilômetro rodado, a despesa registrada é de 18,01% e uma receita correspondente a 2,51%. Em 1991, para uma despesa de 19,29% apresenta-se uma receita de 14,68% o que deixa uma despesa de aproximadamente 4,0%, menor do que todas as registradas no período e ressaltando-se o subsídio explícito da tarifa e a estrutura administrativa da Secretaria de Transportes, antes inexistente.

Tabela 12

Principais itens da receita orçamentária de Santo André em % - 1985/1991

DESCRIÇÃO	ANO						
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
I.P.T.U.	4,83	3,41	1,58	1,73	1.12	6,95	16,47
I.DT.B.I.(1)	0,74	0,69	0,49	0,61	0,64	1,01	1,35
I.S.S.	7,97	8,46	7,90	10,80	9,21	8,50	7,79
I.V.V(2)	0,27	0,26	0,39	0,87	0,45	1,29	1,27
Taxa de Limpeza Pública	4,39	5,39	2,30	2,46	2,56	1,29	2,20
Receita Financeira	17,47	10,11	32,95	20,84	23,34	15,44	4,93
Fundo Participação Município	4,69	4,28	3,27	4,15	3,36	3,22	2,33
Transf. do Imp. de Renda	0,93	0,79	0,77	0,61	0,77	2,08	2,70
Transf. do I.C.M.S.	52,90	53,99	41,17	46,71	50,53	50,70	36,84
Transf. do I.P.V.A.(3)	0,11	1,95	0,66	1,22	1,14	0,69	2,69
Transf. p/ Merenda Escolar	0,00	1,19	0,93	2,31	1,37	0,49	0,28
Convênio SUDS/AIS(4)	0,65	2,24	1,82	1,52	1,51	3,22	2,13
Receita Tarif. de Transporte(5)						2,51	14,68
Outras Receitas	5,05	8,24	5,78	6,18	4,00	2,61	4,34
Total da Receita Orçamentária	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Departamento Econômico Orçamentário/COPLAN/PMSA.

(1) De 1985 a 1988: participação na arrecadação do imposto s/transmissao de bens imóveis. Em 1989: imp. s/transm. inter-vivos de bens imóveis (I.T.B.I.) + part. arrec. do imp. s/transmissão de bens imóveis.

(2) De 1985 a 1988: cota-parte do imposto único s/lubrificantes e combustíveis. Em 1989: IVV + Cota parte do Imp. único s/lubrificantes e combustíveis.

(3) Em 1985: Cota-parte do TRU. Em 1986: participação do IPVA + cota-parte do TRU.

(4) De 1985 a 1988: convênio programa de ações integradas de saúde. Em 1989: convênio SUDS/AIS. Em 1990: convênio SUDS. Em 1991 convênio SUDS e transferências para o Hospital Municipal e Vigilância Sanitária. VIGILÂNCIA SANITÁRIA.

(5) Receita arrecadada pelo Sistema Municipal de Transporte a partir de outubro/90.

Tabela 13

Despesa por função de Santo André em % - 1985/1991

DESCRIÇÃO	ANO						
	1985(1)	1986(1)	1987(1)	1988(1)	1989(1)	1990(2)	1991(2)
Legislativo	2,02	1,77	1,80	1,78	2,34	3,20	3,03
Judiciário	0,00	0,00	0,15	0,00	0,00	0,84	1,08
Adm. e Planejamento	17,37	17,17	14,11	10,34	16,42	33,45	20,14
Agricultura	0,22	0,00	2,34	0,00	0,15	1,84	4,58
Def. Nas. e Seg. Pública	1,28.	2,49	1,27	2,12	2,15	3,92	2,79
Desenvolv. Regional	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05
Educação e Cultura	13,54	13,88	13,05	12,15	14,34	13,99	13,74
Energia e Rec. Minerais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	0,00
Habitação e Urbanismo	36,95	28,14	28,25	39,12	35,50	11,37	19,87
Ind. Com. e Serv.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02.	0,01	0,00
Saúde e Saneamento	7,26	10,24	7,65	9,66	9,85	11,30	13,03
Trabalho	0,00	0,00	0,00	0,00	0,29.	0,00	0,60
Assist. e Previdência	12,65	13,44	11,25	10,07	13,12	1,97	1,80
Transporte(3)	8,69	12,86	20,12	14,76	5,83	18,01	19,29
TOTAL DA DESPESA	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Departamento Econômico Orçamentário/COPLAN/PMSA.

(1) Os valores referem-se aos empenhos.

(2) Os valores referem-se ao pagamento efetivo.

(3) Inclui despesas com Sistema Municipal de Transporte Coletivo.

Observações Finais

Observa-se que após dois anos do sistema implantado o relacionamento mantido entre o empresariado e a Prefeitura é muito bom. Entretanto, por parte dos usuários, há um real descontentamento com relação ao custo da tarifa, apesar de hoje existir um nível de subsídio alto. Existe um questionamento entre a Prefeitura e a empresa pública sobre a definição do valor real da tarifa. Há o reconhecimento de que esse valor não é um preço técnico e sim um preço de pressão política local. O que se tem de concreto é que qualquer encaminhamento deverá levar em consideração o fato de que o usuário não pode ser o único a pagar o custo do transporte.

Os técnicos municipais citam o exemplo do vizinho Município de Mauá, que tem um custo de transporte inferior - metade que o de Santo André - e cobra o mesmo preço, levando ao empresariado que lá opera inúmeras vantagens. Em compensação, São Bernardo e Santo André trabalham em alguns momentos com a tarifa abaixo do real, surgindo a necessidade de dar um subsídio, tendo em vista que uma tarifa mais alta será absorvida com dificuldades pela população.

Santo André apresenta um serviço de qualidade, que procura respeitar o usuário, facilitando o acesso às atividades econômicas e às atividades de lazer. Há a preocupação de dar o direito das pessoas usarem a cidade em todos os momentos do dia, porém isso tem um custo que não pode recair só no Poder Público e no usuário. Há a idéia de que todos os setores que se beneficiam deveriam investir no sistema de transportes, nem que o investimento ocorra na via pública ou em outro setor, para que permita ao Poder Público estabelecer uma equação econômica mais equilibrada, não precisando cobrir todos os custos através da tarifa. O Poder Público não tem como assumir a diferença, mas a população tem o direito de ter um transporte de qualidade.

MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS

MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS - RJ

Características do Município

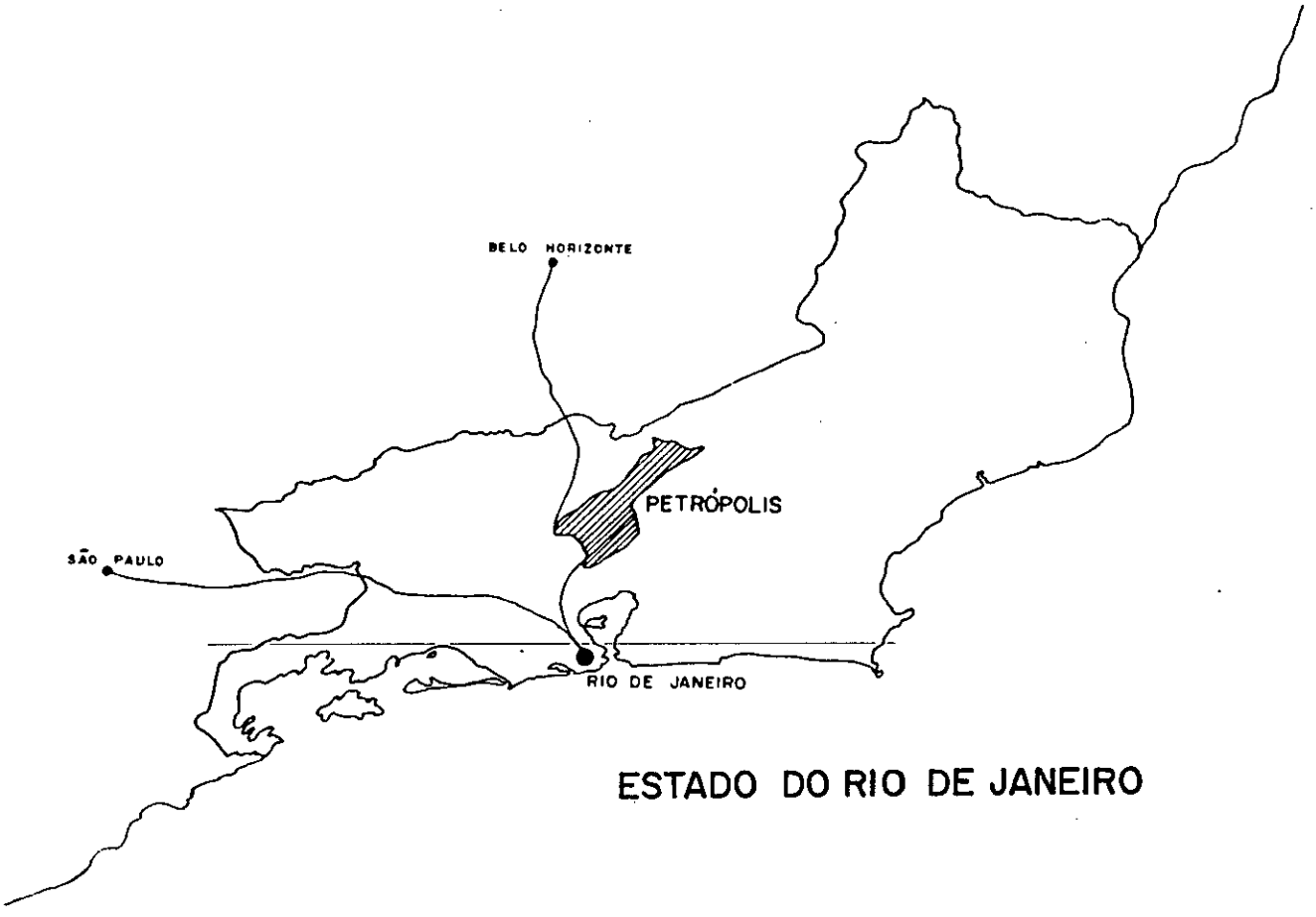
O Município de Petrópolis está localizado a uma altitude média de 840 metros, na Serra da Estrela, formação da Serra do Mar, Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro. Os dados preliminares do censo demográfico de 1991, realizado pelo IBGE, informam uma população total de 255.211 habitantes.

A distância que o separa da cidade do Rio de Janeiro é de 66 km. Possui ligação rodoviária com Belo Horizonte (MG) e São Paulo (SP). O território municipal é de 653 km^2 dividido em cinco distritos: Petrópolis, Cascatinha, Itaipava, Pedro do Rio e Posse. O distrito-sede, Petrópolis, abriga cerca de 65% da população total em, aproximadamente, 20% da área total.

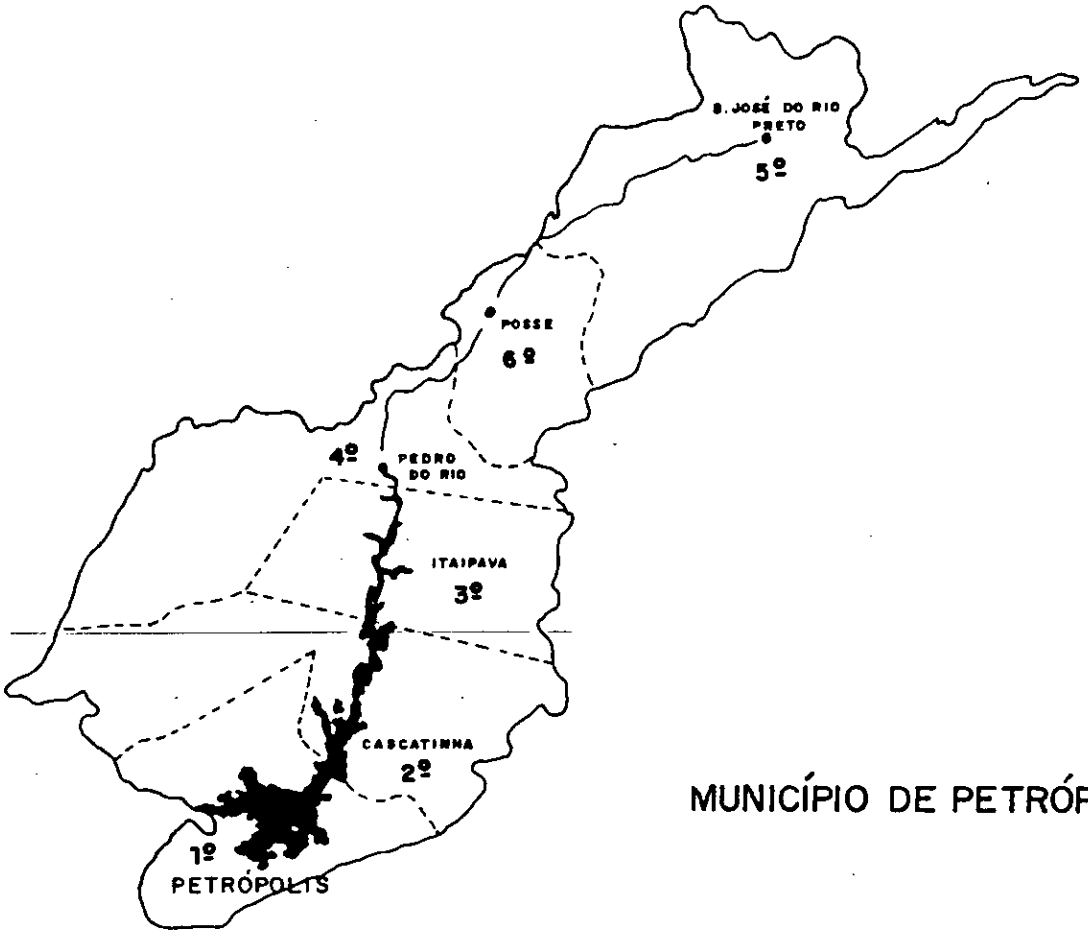
Petrópolis povoa o imaginário popular como a Cidade Imperial e, de fato, os pontos mais conhecidos de sua história estão relacionados com o período imperial brasileiro. Em 1844 inicia-se a construção da cidade e em 1845 a do palácio imperial.

Dada sua proximidade com o Rio de Janeiro, centro econômico e político decisivo para o país, e a vontade imperial, Petrópolis se desenvolve em meio ao contexto da vida provincial da época. Sua localização estratégica faz com que receba o primeiro ramal de estrada de ferro do país e da América Latina, trecho que partindo da Praia da Estrela demandaria à Raiz da Serra de Petrópolis, com ligação com os portos da Estrela e do Sampaio, situados na parte mais interna da Baía da Guanabara, para escoar a produção que vinha de Minas Gerais.

Em paralelo ao desenvolvimento do país, Petrópolis se firma no cenário nacional não apenas como a "Capital do Verão" mas também pelo crescimento das indústrias que se localizam em seu território. A localização das indústrias petropolitanas se dá em



ESTADO DO RIO DE JANEIRO



MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS

duas fases: a primeira, até 1940, ligada ao transporte ferroviário e a segunda relacionada com o desenvolvimento do modelo rodoviário implantado no país a partir da década de 50.

A primeira propiciou a ocupação industrial à direita do eixo central da cidade. Na segunda fase a ocupação ocorre à esquerda, com ligação à estrada União Indústria, que leva aos outros distritos do Município, assim como a Minas Gerais. Esta ligação se tornou ainda mais vantajosa com a criação da Estrada do Contorno, variação da União Indústria que não atravessa o centro da cidade.

As grandes indústrias são, em sua maioria, as têxteis que ocupam aproximadamente 27% da mão-de-obra ocupada e significam mais de 23% do total das indústrias. O gênero alimentício está em segundo lugar em número de empresas, ocupando 10% da mão-de-obra. O gênero vestuário, calçados e artefatos de tecidos, principalmente as malharias surgidas nos últimos 20 anos, vem cada vez mais se consolidando em Petrópolis.

Antecedentes da prestação dos serviços de transporte coletivo até 1989

O transporte coletivo em Petrópolis apresentava um quadro freqüente à maioria dos Municípios brasileiros. Apesar de o Município ser o poder concedente, a gestão do setor encontrava-se de fato nas mãos dos empresários.

A frota de transporte urbano possuía 189 ônibus e a idade média de 12 anos. Muitas comunidades, que cresceram durante os últimos anos, não estavam sendo atendidas pelo transporte coletivo e solicitavam a criação de novas linhas.

As empresas operadoras não se preocupavam em melhorar os serviços, sentiam-se donas de suas linhas e áreas de atuação, agindo conforme seus interesses quanto ao cumprimento ou não dos

horários, ao número de carros colocados nas linhas, à renovação da frota e, principalmente, à planilha de custos para a definição da tarifa que era encaminhada ao Prefeito já elaborada pelas próprias empresas. As tarifas não cobriam os custos, não havia controle sobre a planilha tarifária. Existiam sete empresas concessionárias, que atuavam no território municipal com 16 valores diferenciados de tarifa.

Os movimentos populares urbanos em Petrópolis, nos anos 80, são bastante atuantes nas diversas áreas como habitação, creche, saúde, transporte e, mais recentemente, preservação do meio ambiente, entre outras.

No caso específico de transportes as experiências recolhidas mostram que em 1984 a população do bairro Catelânea decidiu unir-se e criar a Associação de Moradores da Praça Catulo com o objetivo de ter maior representatividade junto aos órgãos públicos. A falta de transporte, responsável pelo isolamento do bairro, levou os moradores a exigirem uma linha de ônibus para o centro da cidade. Conquistaram a linha, mas só isso não foi suficiente visto ser necessário um número maior de ônibus circulando, não apenas durante a semana como também aos domingos. A mobilizaçao foi bastante intensa resultando em algumas conquistas. Em 1986, as preocupações dos moradores foram direcionadas para a área da saúde e criaram, junto com a Associação, um posto permanente na comunidade que, entre outras atividades, contribuiu para aumentar o número de crianças vacinadas.

A Associação de Moradores de Manoel Torres e adjacências foi formada a partir de um grupo de pessoas que havia participado da Campanha da Fraternidade em 1981, eliminando o cunho religioso do movimento. No final de 1986 a Associação iniciou uma luta por melhores condições de transporte, pois a empresa de ônibus havia alterado o itinerário e o horário dos coletivos. Após essa denúncia os moradores foram chamados para reuniões que evidenciaram a proximidade de interesses entre as autoridades e a empresa. De-

pois de muita mobilização, abaixo-assinado e assembléias os moradores conquistaram a permanência do ônibus no bairro e o cumprimento dos horários. Juntamente com a Federação das Associações de Moradores, pretendem reativar o fórum de transportes para dar cobertura ao movimento.

Em meados da década de 80, a Prefeitura de Petrópolis tomou a iniciativa de criar alguns conselhos municipais, entre eles o Conselho Municipal de Transportes Urbanos - CMTU, instituído por decreto, com caráter consultivo. O Conselho congrega representantes das empresas operadoras, do Executivo e Legislativo Municipais, dos partidos políticos, de entidades diversas da sociedade e das comunidades populares organizadas. Entre outras medidas, possibilitou passe gratuito para estudantes de 1º grau das escolas públicas municipais e para os septuagenários. O conselho foi sofrendo um progressivo esvaziamento e praticamente parou de funcionar.

A Lei Orgânica Municipal, promulgada em 05 de outubro de 1989, não trata o setor transporte em uma seçao especifica mas sim entende que a política de transporte coletivo deve estar integrada à política urbana apresentando, assim, na Seção V, Da Política Urbana, os arts. 178 e 179 versando sobre o tema.

No art. 178 está definido que:

"O Município, na prestação dos serviços de transporte público, fará obedecer os seguintes princípios básicos:

I - segurança e conforto dos passageiros, garantindo, em especial, acesso às pessoas portadoras de deficiências físicas;

II - prioridade a pedestres e usuários dos serviços;

III - tarifa social, assegurada a gratuidade aos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos e aos alunos da rede pública até a 5ª série do 1º grau;

IV - proteção ambiental contra a poluição atmosférica e sonora;

V - participação das entidades representativas da comunidade e dos usuários no planejamento e na fiscalização dos serviços.

1º - O decreto de reajuste das tarifas dos coletivos das linhas municipais entrará em vigor 5 (cinco) dias após sua publicação sendo vedado o reajuste das tarifas por mais de uma vez em cada mês.

2º - é vedada a adoção de qualquer indexador para reajustar as tarifas dos transportes coletivos."

O art. 179 estabelece que

"O Município em consonância com sua política urbana e segundo o disposto em seu Plano Diretor, deverá promover planos e programas setoriais destinados a melhorar as condições do transporte público, da circulação de veículos e da segurança do trânsito."

A política de transportes formulada e levada a efeito pelo Prefeito Paulo Monteiro Gratacós, candidato eleito pelo Partido Socialista Brasileiro - PSB para a gestão 1989/92, teve como norte o cumprimento dos preceitos legais registrados nos artigos transcritos.

Gestão do serviço de transporte coletivo no período 1989/92

A nova Administração assume o Governo com o objetivo de ter, ao final do mandato, serviço de qualidade e tarifa única. As ações traçadas para alcançar o cumprimento da meta têm por base o entendimento com os empresários e usuários e o Projeto Transporte para o Futuro.

Com esta meta a atingir, o Governo local optou por fazer o gerenciamento do setor e não a operação. A Secretaria de Transportes até então não vinha exercendo suas funções específicas, resultando que o relacionamento Poder Público/empresariado ficasse restrito aos gabinetes. Uma das primeiras medidas adotadas foi a reestruturação da Secretaria, com a criação dos Departamentos de Trânsito e Transporte, de Administração e de Transporte Interno.

Em 27 de dezembro de 1990, através de Lei Municipal nº 4.790, votada pela Câmara é criada a Companhia Petropolitana de Transporte - C.P.T., com controle acionário da Prefeitura, com a finalidade de gerenciar o setor transporte e custeada por uma taxa de administração do sistema de 5% da receita tarifária.

Ocorre que os contratos de concessão das empresas estavam com seus prazos por expirar. A estratégia adotada pela Administração estabeleceu que seriam realizadas novas concorrências para novas concessões. A instrumentalização adequada do Poder Público e o uso correto dos recursos jurídicos são essenciais na implantação do projeto de transporte com o gerenciamento efetivo do Poder Público. Assim, um grupo de técnicos ficou responsável por estudar os aspectos jurídicos da prestação de serviços públicos por particulares, nas suas modalidades de concessão e permissão.

Conforme define Hely Lopes Meireles, "concessão é a delegação contratual ou legal da execução do serviço, na forma autorizada e regulamentada pelo Executivo. O contrato de concessão é ajuste de Direito Administrativo, bilateral, oneroso, comutativo e realizado intuitu personae. Com isto se afirma que é um acordo administrativo (e não um ato unilateral da Administração), com vantagens e encargos recíprocos, no qual se fixam as condições de prestação do serviço, levando-se em consideração o interesse coletivo na sua obtenção e as condições pessoais de quem se propõe a executá-lo por delegação do poder concedente.(...) O contrato de concessão é o documento escrito que encerra a delegação do poder concedente, define o objeto da concessão, delimita a área, forma e tempo de exploração, estabelece os direitos e deveres das partes e dos usuários do serviço."

Ainda segundo Meireles, "serviços permitidos são todos aqueles em que a Administração estabelece os requisitos para sua prestação ao público e, por ato unilateral (termo de permissão), comete a execução aos particulares que demonstrarem capacidade para seu desempenho. A permissão é, em princípio, discricionária

e precária, mas admite condições e prazos para exploração do serviço, a fim de permitir rentabilidade e assegurar a recuperação do investimento do permissionário visando a atrair a iniciativa privada. (..) A permissão por sua natureza precária, presta-se à execução de serviços ou atividades transitórias, ou mesmo permanentes, mas que exijam freqüentes modificações para acompanhar a evolução da técnica ou as variações do interesse público, tais como o transporte coletivo, o abastecimento da população e demais atividades cometidas a particulares, mas dependentes do controle estatal."

Com base na análise realizada, o grupo de estudos definiu que, para alcançar o objetivo estabelecido pela política de transporte do Município, a C.P.T. deveria tornar-se a concessionária única da prestação do serviço e as empresas privadas operariam na qualidade de permissionárias do sistema.

Dando seqüência a esta decisão foi lançado, em dezembro de 1989, o edital de concorrência pública para a prestação de serviço de transporte coletivo urbano. Para tornar a divulgação a mais ampla possível foi realizada uma mala direta com cobertura nacional.

Para de fato alterar a estrutura de operação dos transportes, a cidade foi redividida em novas áreas, com o objetivo de cruzar as linhas operadas por empresas diferentes. Esta forma leva a que as empresas se interessem pela concorrência para a operação e não por uma posterior operação concorrente.

Atualmente são seis as empresas operadoras do sistema de transportes coletivos de Petrópolis: Rio Ita Ltda., Viação Esperança Ltda., Viação Petrópolis Ltda., Transportadora e Industrial Autobus S/A, Transportadora São Pedro de Alcântara Ltda. e Transportes São Luiz Ltda. Todas operam no regime de contrato de permissão onde a única concessionária do sistema é a C.P.T.

Como resultado das ações desenvolvidas, três anos depois a frota foi ampliada e renovada. Hoje os dados indicam 251 veículos com idade média de 4,43 anos, sendo 132 novos.

TABELA 1

Perfil da frota municipal

EMPRESA	TOTAL DE VEÍCULOS	IDADE
VIAÇÃO ESPERANÇA Ltda.	47	5,36
VIAÇÃO RIO ITA Ltda.	71	1,94
TRANSPORTES SÃO LUIZ Ltda.	24	2,21
VIAÇÃO PETRÓPOLIS Ltda.	61	6,41
TRANSPAL	2	12,50
INDUSTRIAL E COMERCIAL AUTOBUS S/A	46	5,48
TOTAL DE VEÍCULOS	251	4,43

Fonte: C.P.T. - Relatório da idade média das frotas dezembro de 1992.

Em meados de 1989 foi criado o Conselho Municipal de Transportes (COMUTRAN), para discutir a política de transportes do Município; foi o espaço privilegiado de negociação durante os dois primeiros anos da gestão. Nesse Conselho têm assento o Poder Público, os empresários e os usuários, e cada categoria estava representada por três membros efetivos e dois suplentes. Com o Sindicato dos Rodoviários, dada a especificidade de seus interesses, as negociações ocorriam em separado.

O primeiro ponto levado à discussão no COMUTRAN dizia respeito à planilha de custos para a definição da tarifa. O objetivo era se chegar a uma única planilha, visto que cada ator possuía a "sua" planilha e nela se baseava para a argumentação necessária ao seu ponto de vista. O objetivo de se ter uma só planilha era o de estabelecer uma linguagem comum a todos, permitindo que as discussões chegassem a situações definidas.

Tomando por base as "Instruções Práticas para Cálculo de Tarifas de ônibus Urbanos", distribuído pela extinta Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos - EBTU, do Ministério dos Transportes, e adequando-a às características e necessidades locais, foi possível elaborar um documento que se intitulou "Planilha única de Custos" de consenso entre as partes e adotada por todos os integrantes do Conselho.

A partir de então tal documento passou a ser referência para as revisões tarifárias que se fizeram necessárias. O responsável pelo cálculo da planilha é o Poder Público, através de seu órgão gestor que é a Companhia Petropolitana de Transportes. Mensalmente a C.P.T. efetua a revisão de custos baseada em preços e insumos coletados a partir dos controles operacionais criados e apresenta os cálculos definidores do reajuste tarifário aos demais membros do Conselho. No final de 1989 as entidades representativas dos usuários se retiraram do Conselho por discordarem dos cálculos e da freqüência dos reajustes.

As empresas permissionárias enviam mensalmente dados referentes a sua vida operacional e financeira que, somados aos dados coletados no cotidiano do sistema pela C.P.T., balizam os cálculos dos reajustes tarifários.

O controle do número de viagens realizadas passou a ser feito de modo eletrônico, através de quatro cabines instaladas em pontos estratégicos, que registram a passagem dos ônibus, a cada nova viagem. Estes dados são transmitidos diretamente para o computador central da C.P.T.. Complementando este controle a empresa conta com as informações fornecidas pelos usuários em linha direta com o Disque Transporte, através do telefone 156. Desta forma a C.P.T. pode computar com bastante segurança quantas foram as viagens realmente cumpridas, passageiros transportados e quilômetros percorridos para chegar a um cálculo mais justo da tarifa.

TABELA 2

índice de passageiros por quilômetro por empresa em novembro/92

EMPRESA	PASSAGEIROS TRANSPORTADOS	KM TOTAL NOV/92	IPK
VIAÇÃO ESPERANÇA Ltda.	1.202.010	267.809	4,49
VIAÇÃO RIO ITA Ltda.	1.852.457	382.658	4,84
TRANSPORTES SÃO LUIZ Ltda.	596.397	149.323	3,99
VIAÇÃO PETRÓPOLIS Ltda.	1.083.659	420.681	2,57
TRANSPAL	8.767	5.404	1,62
INDUSTRIAL E COMERCIAL AUTOBUS S/A	641.360	396.098	1,62
TOTAL	5.384.650	1.621.973	3,32

Fonte: Diário de demanda por empresa - nov/92
Quilometragens percorridas - nov/92
Sistemas de controle C.P.T.

Cabe ao Poder Público o cálculo tarifário do sistema de transportes de Petrópolis, o que é feito pela C.P.T. considerando os custos variável e fixo e o índice de passageiros por quilômetro (IPK) de cada empresa operadora. Com base nos resultados obtidos a C.P.T. elabora um quadro resumo dos custos e receitas da empresas e a tarifa média do sistema, chegando ao Quadro de Transferências do Caixa de Compensação.

Para implantação da tarifa única no Município, meta do Governo Paulo Gratacós, o sistema de transporte se utiliza de uma Câmara de Compensação Tarifária, visando manter o equilíbrio econômico-financeiro das empresas integrantes do sistema.

É importante ressaltar que a receita das empresas privadas não passa pelos cofres da Prefeitura. A Câmara de Compensação é gerenciada pelas próprias empresas operadoras, que a cada três dias fazem o repasse dos recursos, cabendo à C.P.T. a gerência do sistema e não das receitas. Não há em Petrópolis a figura da receita pública e sim a municipalização dos transportes através de

uma gestão efetiva do Poder Público sobre o planejamento e execução dos serviços prestados pelos empresários.

A tabela 3 refere-se ao reajuste tarifário ocorrido em dezembro de 1992.

TABELA 3

Resumo do cálculo do Sistema de Transportes de Petrópolis (DEZ 1992)

Resumo dos Custos	RIO ITA	ESPERANÇA	SÃO LUIZ	PETRÓPOLIS	AUTOBUS	TRANSPAL	Sistema
Quilometragem	382.658,43	267.809,53	149.323,20	420.691,20	396.698,20	5.404,00	1.621.974,56
Custo 1/km	12.622	10.714	11.852	8.377,20	7.844,20	8.807,00	9.955,56
Total Custo	4.830.225.328	2.869.480.513	1.769.804.232	3.524.046.895	3.107.146.527	47.593.993	16.148.297.490
Resumo das Receitas							
Passageiros	1.801.534	1.165.900	576.894	1.030.886	625.358,50	8.767,00	5.209.341,00
Tarifa média	3.099	3.099	3.099	3.099	3.099	3.099	3.099
Total Receita	5.584.528.838	3.614.143.923	1.799.299.903	3.195.616.068	1.938.532.166	27.176.589	16.148.297.490
Total Geral Receita-Custo	754.303.510	744.663.409	18.495.670	-328.430.826	-1.168.614.360	-20.417.403	0

TABELA 4

Transferências do caixa de compensação

Empresas	Valores	Valor dia	Tipo
RIO ITA	754.303.510,01122	25.143.450,33371	Creditar
ESPERANÇA	744.663.409,64821	24.822.113.65494	Creditar
SÃO LUIZ	18.495.670,73472	616.522,35782	Creditar
PETRÓPOLIS	328.430.826,60771	10.947.694,22026	Debitar
AUTOBUS	1.168.614.360,54670	38.953.812,01822	Debitar
TRANSPAL	20.417.403,23975	680.580,10799	Debitar

Em 1989, tem início a comercialização do vale-transporte pelo Município, o que fez com que a Prefeitura gerenciasse cerca de 50 mil dólares por mês, cuja taxa de administração era revertida para a melhoria da infra-estrutura do sistema. Isto aconteceu até o último trimestre de 1992 quando, com base em decisão judicial, a comercialização foi retomada pelos empresários.

Entretanto, até dezembro do mesmo ano, a decisão final ainda não havia sido tomada, porque tramita no Supremo Tribunal Federal uma ação movida pela Prefeitura e o PSB sobre a inconstitucionalidade do artigo da Constituição Estado do Rio de Janeiro que, contrariando a Carta Federal, determinou que o vale-transporte fosse emitido, comercializado e distribuído pelas empresas operadoras de transporte. A Prefeitura de Petrópolis entende que a operacionalização do vale está vinculada à prestação de serviço e à política tarifária e, por isso, é de responsabilidade do poder concedente ou permissionário.

Até que se tenha uma posição final do STF a Administração lançou o passe popular, uma ficha plástica magnetizada, oferecendo desconto na compra antecipada, o que tem levado muitos empre-

sários a optarem pelo sistema municipal, no lugar do vale-transporte, mantendo o giro de recursos na Prefeitura. Estudos realizados pela C.P.T. demonstram que 70% dos passageiros que não utilizam vale-transportes estão preferindo comprar o passe popular. Além de custar menos que o preço normal da passagem, livram o passageiro do inconveniente de ter que mexer em dinheiro quando estiver passando pela roleta.

O passe popular, que tem valor indeterminado e não precisa ser complementado com dinheiro a cada novo aumento de tarifa, não foi, entretanto, acompanhado da implantação das catracas eletrônicas. São vendidos 100 passes, no máximo, por mês às pessoas físicas para não se estabelecer um mercado paralelo. Segundo o Secretário de Transportes "Podemos (poder público) subsidiar o preço das passagens, aplicando os recursos da venda antecipada no mercado financeiro. O mesmo que faz a Fetranspor, que recebe o dinheiro (do vale-transporte com antecedência mas não diminui o custo da passagem e ganha duas vezes ao cobrar a diferença quando há aumento".

Em consonância com a adoção de tecnologias que, neste caso específico das fichas, objetivam maior fluidez no pagamento da passagem e menor tempo de viagem, a C.P.T. procurou melhorar a qualificação dos motoristas, oferecendo cursos de direção defensiva e relações humanas, ministrados em convênio com o SENAI.

O desenvolvimento de estudos sobre origem/destino dos passageiros, a demanda diferenciada das 128 linhas municipais, os dados desagregados por empresa, o total de passageiros transportados e os quilômetros percorridos num determinado período, foram de real importância na determinação da localização das estações de integração de Correas e Itaipava.

Os benefícios imediatos para a população, advindos do sistema de integração, dizem respeito à tarifa única e a retirada de cerca de 50 ônibus, por hora, do Centro Histórico. A C.P.T. havia

constatado, em pesquisa, que apenas 50% dos passageiros que tomavam ônibus nos Distritos iam até o centro da cidade. A médio e a longo prazos, as estações irão propiciar o desenvolvimento dos Distritos, com o crescimento de áreas onde há possibilidade de expansão.

Desde a inauguração das duas estações de transbordo foi constatado um aumento de 20% no número de usuários de ônibus, segundo a C.P.T. percentual correspondente ao movimento dos últimos quatro anos. O antigo sistema viário petropolitano era servido apenas por linhas radiais, ou seja, todo o transporte convergia para o centro histórico e transformava o trânsito num caos. O novo sistema de trânsito proposto para operacionalizar os terminais determina que os mesmos sejam servidos por ônibus das linhas troncais (estações-centro histórico-estações) e alimentadoras (bairros-estações-bairros).

As estações de transbordo funcionam como um metrô de superfície, interligando os bairros. O passageiro pode fazer várias viagens até chegar ao destino pagando apenas o preço de uma passagem. A passagem só deixa de ser válida quando ele sai da estação ou desembarca fora dela.

Antes de serem concluídas as estações de integração foram criadas as linhas interdistritais, ligando os 2º, 3º, 4º e 5º Distritos e, em seguida, foi iniciada a operação, no Distrito-sede, das linhas interbairros, ambas com grande aceitação por parte da população tendo em vista os benefícios ocorridos não apenas no que diz respeito ao atendimento dos desejos de viagens como também na relativa desconcentração do sistema viário.

Outra inovação ocorrida por conta do gerenciamento eficaz do Poder Público foi a criação da viagem noturna, com 18 linhas especiais cortando todo o Município e facilitando o acesso da população a bailes, festas, lazer em geral e, também, ao trabalho e ao socorro de urgência. Foi verificado após o início do funcio-

namento das linhas noturnas um incremento econômico das atividades ligadas aos bares e restaurantes, assim como alterações de horários nos turnos de trabalho promovidas por algumas indústrias.

Após estudos e reuniões com a população, o Governo Municipal colocou kombis nos Morros do Alemão e da Oficina e na Rua Max Manoel Molter, enquanto não são realizadas as obras necessárias ao acesso seguro do ônibus. Foram implantados microterminais, que funcionam das 06 às 22 horas, de segunda-feira a domingo, com uma frota de seis veículos para atender aos três morros, proporcionando o transporte de 1.000 pessoas/dia.

Também foi implantado um regulamento do transporte escolar, o passe estudante e o transporte gratuito para deficientes físicos e idosos, dentro do espírito de fazer cumprir a Lei Orgânica.

Para alimentar o transporte as empresas estão adquirindo, com financiamento do BNDES, novos ônibus, significando mais 98 carros até o final de 1992 e mais 182 até 1994. O projeto de transportes desenvolvido pela Administração de Paulo Gratacós mereceu a aprovação deste Banco tendo em vista o aspecto de integração dos transportes coletivos, de carga e individual, conforme parecer do gerente de operações do seu Departamento de Serviços Urbanos.

Com o objetivo de melhorar as condições de vida, o Município em conjunto com a FEEMA, faz o controle da fumaça negra, além disso, dois sensores fazem a medição que permite avaliar a qualidade do ar. Com igual objetivo, de diminuir a poluição atmosférica e, ao mesmo tempo, economizar combustível, Petrópolis foi uma das primeiras cidades do país, a substituir o óleo diesel pelo gás natural nos ônibus da frota urbana

As informações sobre as características operacionais dos serviços de transportes coletivos prestados no Município dão a medida do impacto ocorrido a partir do momento em que o Poder Público assume a gerência do sistema.

Observações finais

A principal conseqüência do novo quadro de relações implantado no Município, com a gestão dos transportes coletivos pela Administração, é o fato de o serviço ter adquirido a característica de serviço público essencial, conforme preceito constitucional, o que significa ser organizado e administrado sob critérios sociais.

Vale dizer, o planejamento das linhas e itinerário, a programação da oferta, a operação do serviço e a tarifa não são mais definidos segundo os interesses de rentabilidade das empresas operadoras, mas sim conforme os interesses da população e as necessidades de desenvolvimento da cidade.

Especificar como função da Companhia Petropolitana de Transportes - C.P.T. a responsabilidade de gerir o sistema, excluindo-a da operação, conferiu à empresa pública o caráter de formuladora e implementadora da política de transporte urbano no Município. O que significa que a oferta é definida pelo Poder Público. As linhas, itinerários e programação do serviço são planejadas pela C.P.T., que determina os veículos necessários à prestação do serviço, os tipos mais adequados à região, os critérios de ampliação e renovação de frota, de acordo com as necessidades do usuário.

Outra conseqüência importante do novo quadro de relações existente é que o conflito político relacionado com a exploração e prestação do serviço é gerido diretamente pelo Poder Público, que coordena o equacionamento dos diversos interesses conflitantes: dos usuários por uma administração eficiente que garanta

TABELA 5

Características operacionais dos serviços de transportes coletivos

ITENS	88	89	90	91	92*	OBSERVAÇÕES
.nº de ônibus operando	189	198	212	236	251	
.km rodados mensalmente	1.094.235	1.239.482	1.329.627	1.493.745	1.616.569	
.idade média da frota	12,5	11,7	8,4	5,50	4,43	
.horas trabalhadas pelos veículos mensalmente	---	---	---	---	---	
.nº de funcionários	---	208	216	235	270	
.nº de motoristas	---	412	442	504	527	
.nº de trocadores	---	437	456	510	532	
.total de horas trabalhadas pelos motoristas/trocadores mensalmente	--- ---	7:20 44:00	7:20 44:00	7:20 44:00	7:20 44:00	DIA SEMANA
.nº de abrigos em pontos de parada de ônibus	35	60	165	203	208	
.nº de pontos de ônibus	---	---	---	---	---	
.nº de fiscais	11	11	32	32	31	
.cumprimento de viagens (%)	55%	70%	80%	95%	98%	
.nº de linhas	82	86	89	88	91	
.nº de linhas interdistritais	23	23	23	26	28	
.nº de linhas noturnas	0	0	0	19	19	
.freqüência horária de veículos ou intervalo médio entre os mesmos (na linha)	30'	30'	20'	20'	20'	

Fonte: Companhia Petropolitana de Transporte - C.P.T. - Diretoria Técnica - Gerência de Programação
Prefeitura Municipal de Petrópolis - dez/1992

OBS.: — Não possuímos informações

serviços de boa qualidade a baixos custos refletidos em baixas tarifas; dos trabalhadores por maiores salários e melhores condições de trabalho; dos empresários por menores custos e maiores lucros.

A C.P.T. desenvolveu o planejamento global do sistema de transportes, incluindo aí o planejamento do trânsito de veículos e do sistema viário adequado ao transporte coletivo. Foram executados estudos de integração, projetos localizados de priorização do transporte coletivo e sua efetiva implantação. A gerência do sistema exigiu da empresa pública um esforço de organização muito grande. Sendo de sua responsabilidade o cálculo da tarifa única e o conseqüente ajuste no interior da câmara de compensação a obriga a exercer diversos níveis de controle como a fiscalização de campo, de frota e de qualidade. Não passa pelos cofres da Prefeitura a receita do sistema, que continua sendo administrada pelo setor privado.

O trabalho realizado permitiu a implantação de um novo modelo, vencendo o desafio de reorganizar a prestaçao do serviço de transporte e colocando para debate importantes questões, como a racionalização e priorização do transporte coletivo, o financiamento do sistema, o controle popular e a atualização permanente das práticas de administração dos serviços públicos.

CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE OS PROCESSOS DE MUNICIPALIZAÇÃO

No cenário nacional várias são as experiências desenvolvidas em nível municipal que sinalizam para mudanças substanciais no tratamento dado ao gerenciamento dos serviços públicos em seus diversos setores.

Algumas Administrações, com uma visão progressista do papel que o Estado deve desempenhar na construção de uma sociedade de-

mocrática e com o objetivo de oferecer respostas ao quadro de deterioração da Administração Pública, procuraram construir uma nova cultura sobre Poder local e gestão municipal.

"A experiência tradicional de administração municipal no país tem se pautado pela crescente apropriação privada dos investimentos públicos. As administrações progressistas procuram mostrar que o sentido da esfera pública, tendo como referência os serviços para a maioria da população, não está na definição de estatal ou privado, mas no controle que a sociedade civil tem da qualidade dos serviços públicos. O caminho da publicização é o de tornar públicos os benefícios que hoje são apropriados por setores privados. O sentido da publicização dos serviços municipais significa também reafirmar os valores que recuperem a dignidade da função pública". (Coelho, 1992)

O que se coloca em discussão é a alteração qualitativa do modo como o Poder Público exerce o conjunto de funções relacionadas com o atendimento pelos serviços públicos das necessidades da população.

No caso específico do transporte urbano observa-se que a capacidade do governo local está associada a três fatores específicos: a disposição de agir por parte do governo; a magnitude do problema a ser resolvido; a complexidade da composição política do setor ao qual a política governamental se dirige, seja pela variedade de interesses existentes, seja pelo tipo de relação que historicamente se estabeleceu entre o governo e os atores relevantes.

A essencialidade do serviço de transporte coletivo para a sociedade está definida em texto constitucional como uma reponsabilidade do Poder Público, principalmente dos Municípios, de provê-lo de forma adequada e abrangente.

Neste sentido, os objetivos comuns aos Municípios que inovaram nesta área dizem respeito à melhoria da qualidade dos transportes urbanos e a publicização do serviço através da retomada pelo Poder Público da gestão do setor. A implantação de controles, pelo governo local, sobre a prestação do serviço demonstrou ser um elemento fundamental para a adoção de medidas de melhoria do transporte coletivo

A esta publicização está se chamando municipalização. Vale dizer, a Administração Municipal toma a si o dever de tornar públicos os benefícios do serviço mediante a formulação de políticas apropriadas e mediante a adoção de medidas que tornem o transporte coletivo eficiente e eficaz.

As formas de municipalização estudadas aqui estiveram diretamente relacionadas com o contexto político-administrativo vigente no período 1989-92 nos Municípios que as implementaram. Os três modelos de municipalização não esgotaram, porém, as formas institucionais e de gestão dos serviços de transporte coletivo.

Numa primeira situação - Município de Santos - encontra-se o transporte público urbano municipal sob o domínio do Poder Público local, isto é, ocorre a estatização do setor, entendida como a operação exclusiva por uma empresa pública de todo o sistema de transporte municipal.

Uma segunda forma - Município de Santo André - diz respeito à combinação da prestação dos serviços, tanto por empresa pública quanto privada, com a remuneração por quilômetro rodado e com a receita da tarifa sob o controle do Município.

Há aqui a junção de municipalização e receita pública, onde municipalização expressa uma nova forma de gestão do transporte, na qual as empresas operadoras são remuneradas pela prestação do serviço, através de uma planilha de custos transparente e discu-

tida com os principais agentes envolvidos na operação e gestão do transporte coletivo.

Outra forma encontrada, no Município de Petrópolis, foi o controle da gestão com o Poder Público e a operação sendo realizada pelo setor privado. Esta articulação entre setor público e setor privado pode se dar da seguinte forma: 1) um órgão da Administração direta formula a política e aglutina o comando das áreas de transporte coletivo, trânsito urbano, obras e manutenção de vias públicas, a empresa pública gerencia o sistema, recebendo uma taxa de administração, e as empresas privadas prestam o serviço; 2) a empresa pública assume também as funções do órgão da Administração direta e as empresas privadas operam.

Esta forma de gestão mais flexível conta com a utilização de Câmaras de Compensação controladas pela Administração Municipal, garantindo a distribuição da receita, assim como uma política única para os investimentos e gestão do sistema de transportes.

Há de comum nas três situações apresentadas a presença da empresa pública exercendo funções diferenciadas, que vão da gerência do sistema até sua exclusiva operação, passando por uma situação dual de gerência e operação.

Ressalta-se aqui o fato de que os contratos de concessão, firmados entre os Municípios que inovaram e as empresas operadoras, estavam por terminar no período em estudo e a estratégia concebida pelos Administradores Públicos baseou-se no uso mais criterioso dos instrumentos legais existentes na legislação brasileira.

Conferiram a concessão dos serviços com exclusividade às empresas públicas. Concessão é a delegação contratual ou legal da execução do serviço, na forma autorizada e regulamentada pelo Executivo, através de lei que autoriza a concessão e delimita a amplitude do contrato a ser firmado. Findo o prazo da concessão

devem reverter ao poder concedente os direitos e bens vinculados à prestação do serviço, nas condições estabelecidas no contrato (Meireles, 1992).

Como concessionária exclusiva, a empresa pública contrata empresas privadas sob o regime de permissão. As empresas privadas se tornam permissionárias para a prestação do serviço. Permissão é a delegação, por ato unilateral da Administração, da execução dos serviços aos particulares interessados em sua prestação. O Termo de Permissão estabelece as condições em que os serviços deverão ser prestados "(...) toda permissão traz implícita a condição de ser, em todo momento, compatível com o interesse público, e, por conseguinte, revogável ou modificável pela Administração, sem recurso algum por parte do permissionário". (Meireles, 1992)

Neste processso algumas premissas foram levantadas. Primeiro as empresas públicas não devem assumir a função de gerenciadoras do sistema, mesmo com o transporte estatizado, sem que para tanto tenha sido especificado em lei que receberá uma taxa de administração. Isto porque não é possível apresentar resultados positivos se a receita proveniente da tarifa for responsável, também, pelos custos do gerenciamento do sistema, que são inexistentes nas empresas privadas.

Por outro lado, as empresas públicas não podem ser colocadas na posição de "válvula de escape" do capital privado, operando em sua maioria linhas deficitárias. Torna-se necessária uma redivisão do mercado objetivando distribuir entre as operadoras, e aí inclui-se a empresa pública na qualidade de operadora do serviço, as diversas linhas, de acordo com seus diferentes níveis de rentabilidade, tendo em vista manter o equilíbrio econômico-financeiro das empresas.

Torna-se necessário, também, repensar o papel da empresa pública enquanto agente de desenvolvimento do setor. Cabe à empresa pública avançar em novas tecnologias, assim como estudar e propor

novos procedimentos operacionais e investimentos em pesquisa e na formação de recursos humanos, isto porque estas iniciativas se traduzirão em redução de custos com ganhos para todo o sistema, e conseqüentemente, em benefício dos usuários, inclusive sob a forma de redução de tarifa. Neste sentido, a empresa pública operadora adquire o caráter de referência e modelo para a Administração Municipal e para a operação dos serviços de transporte.

Por outro lado, foi explicitado durante a realização do estudo que a empresa pública não é encarada como panacéia para todos os males do sistema de transporte coletivo urbano. São vários os exemplos negativos sobre as empresas públicas. "Tradicionalmente, as razões da criação de empresas públicas pouco ou nada tiveram a ver com a qualidade do serviço, nem mesmo a da sua própria operação, quanto mais do sistema como um todo. Ao contrário, operando linhas deficitárias, servindo de cabide de emprego ou simplesmente abandonadas pelas administrações, geralmente apresentavam indicadores de desempenho muito inferiores aos das empresas privadas". (Trajeto, nº 5, 1992)

Ressalta-se que a mudança de qualidade na Administração Pública não é um processo simples, linear e muito menos automático. Existem dificuldades internas e externas às empresas e resistências nos diversos setores da sociedade que se sentiriam ameaçados por uma demonstração de eficiência e eficácia por parte do Poder Público.

Verifica-se que a questão central não está colocada em quem opera o sistema, mas sim em como administrar a política de transporte. O modelo de Receita Pública e Remuneração por Serviços Prestados levanta as questões sobre a eficiência do sistema, o nível de risco e o lucro dos empresários, apesar de ter permitido uma efetiva gestão do sistema de transporte e avanços na qualidade do serviço.

Entretanto, os críticos do modelo argumentam que os empresários passaram a se interessar apenas pelo oferecimento do serviço, viagens (km) e veículos (frota), não se comprometendo com o transporte de passageiros, visto que sua remuneração foi desvinculada do preço pago pelo usuário. Além do que supõem que o lucro dos empresários do setor passou a ser exorbitante, face à diferença entre o valor da tarifa paga pelos passageiros e o valor do subsídio do poder público, que é considerado elevado.

Por outro lado os defensores do modelo argumentam que é exatamente a separação entre o custeio do serviço e o valor da tarifa que garante o caráter público do serviço, permitindo que o mesmo seja organizado por critérios sociais e não comerciais. (Trajeto, nº 5, 1992)

O que se percebe é uma busca de possíveis melhorias para o modelo, através da redução dos custos e alterações nas fórmulas implantadas, assim como o aprofundamento do debate sobre sua eficácia e eficiência.

Discutir a eficácia significa discutir como comprometer o prestador do serviço com o objetivo deste serviço, o transporte de passageiros e a geração de receita. Ficou clara a necessidade de introduzir na fórmula de remuneração mecanismo de incentivo à captação de passageiros. Isto aconteceu na implantação do modelo em São Paulo e Santo André, diferentemente do que ocorreu em Curitiba e Sorocaba, que garantem a remuneração das empresas independentemente da quantidade de passageiros. "O mecanismo introduzido vincula a cobertura de 20% do custo de prestação do serviço à razão entre quantidade de passageiros transportados e uma demanda prevista. Os 80% restantes independem de tal relação." (Trajeto, nº 5, 1992) Acredita-se que esta relação de 20% e 80% mereceria maiores estudos por parte dos Administradores visando, possivelmente, encontrar percentuais mais compatíveis com a realidade das finanças municipais.

Quanto à eficiência, é importante discutir quais os ajustes necessários para garantir um determinado nível de qualidade a um menor custo. O custo total do serviço depende dos volumes contratados e dos custos unitários existentes. Portanto, torna-se necessário buscar uma racionalização do serviço através da adequação da rede de transporte aos níveis da demanda. Com relação ao custo, estudos demonstram que, dada as características do setor, a remuneração ocorre de forma a possibilitar a cobertura dos custos de operação, administração, impostos, taxas, depreciação e remuneração de capital compatível com a natureza e risco do serviço.

Considerando as premissas das Administrações, que municipalizaram seus serviços de transporte coletivo, eficiência e eficácia devem vir juntas com governabilidade e justiça social. Várias análises encontram-se em andamento com o objetivo de propores ajustes e aperfeiçoamento do modelo, cuja necessidade tem sido demonstrada no confronto com a realidade para a melhoria do serviço, assim, avanços estão sendo realizados no sentido da elaboração e administração de novos contratos.

O processo de reversão do modelo de apropriação privada dos investimentos públicos posto em prática pelas Administrações Municipais envolve uma nova concepção de gestão dos serviços públicos. No setor transporte, como resultado desta prática, ficaram estabelecidas algumas premissas relacionadas com a melhoria da qualidade da vida urbana, entre as quais ressalta-se: a constatação da necessidade de potencializar, a partir da intervensão no sistema viário, modos de transporte mais democráticos; o reconhecimento da via pública como espaço privilegiado da ocorrência de relações sociais; e o fomento à participação e envolvimento da população na tomada de decisão da Administração, democratizando o espaço público.

Por outro lado, o estudo desenvolvido permitiu o enunciado de algumas questões merecedoras de maiores atenções no processo de reflexão coletiva.

A priorização do transporte coletivo sobre o individual e a necessária integração entre modos de transporte, fazendo com que, do ponto de vista da intervenção urbana, sejam elaborados projetos e efetivamente realizadas obras que priorizem o transporte coletivo, como acontece com os corredores exclusivos para ônibus. Quanto à intervenção no nível operacional ficou demonstrada a necessidade de integração entre os diferentes modos de transportes, principalmente em centros urbanos de maior complexidade, visando a racionalização dos investimentos e o aumento de oferta de transporte à população, tornando-o atraente a ponto de promover a transferência do uso do transporte individual para o coletivo. A base para essa passagem está diretamente relacionada com a municipalização do setor, possibilitando uma qualidade efetiva na prestação do serviço.

As entidades populares atuantes no setor transporte desenvolveram formas de organização e mobilização diferenciadas, como associações de moradores por bairros e/ou municípios, federações ou associações por regiões metropolitanas e ou articulação a nível nacional das lutas por melhoria nos transportes coletivos. Foi considerado fundamental para o desempenho do modelo de municipalização o estabelecimento de canais de comunicação entre a população e o governo local, visando o controle do sistema pelos usuários, que deverão ter acesso às informações sobre a situação e gestão do transporte coletivo no Município. Neste sentido algumas Administrações incentivaram a criação formal dos Conselhos Municipais de Transportes enquanto outras trabalharam com Comissões de Usuários.

Outro ponto relevante diz respeito ao financiamento do sistema. Partindo do fato real de que o sistema de transporte coletivo constitui infra-estrutura para o desenvolvimento das ativi-

dades econômicas exercidas na cidade, e que o seu funcionamento interfere e interessa às empresas industriais e comerciais instaladas no perímetro urbano, surgiu o questionamento sobre de quem é a responsabilidade de cobrir os custos do sistema. São responsáveis apenas os usuários diretos ou também aqueles que indiretamente estão se beneficiando dele? Considera-se que um maior debate sobre a inclusão de outros segmentos, além dos usuários, na captação de recursos para a implantação e custeio do sistema de transporte urbano é essencial.

A desvinculação do valor da tarifa do custeio do serviço, conforme ocorrido no modelo de municipalização, colocou o debate num novo patamar. Quanto da arrecadação, via tarifa, irá cobrir os custos do sistema e qual será o nível de subsídio que a Prefeitura poderá assumir para o pagamento do serviço prestado? A discussão que se propõe diz respeito à definição da origem dos recursos. Quanto a comunidade é capaz de pagar e sob quais formas se constituirão os fundos necessários ao pagamento dos custos do sistema? Sob este ponto de vista, e visando a colaboração dos setores componentes da cidade no investimento e custeio do serviço, existem propostas de captação de recursos através de alguns instrumentos, como Taxa Transporte, a serem direcionados ao Fundo Municipal de Transportes.

A formulação de uma política tarifária deve levar em consideração a realidade sócio-econômica do usuário de ônibus naquele determinado Município. As diretrizes que nortearão esta política deverão estar diretamente relacionadas com a definição dos recursos que financiarão o custo de operação e o investimento no sistema de transporte coletivo e quais os mecanismos para captá-los.

Alguns mecanismos tarifários podem responder a problemas imediatos. A diferença entre a receita arrecadada através da cobrança da tarifa e o custo da prestação do serviço constitui um subsídio ao usuário, que pode ser nomeado como tarifa social, passes dos mais diversos tipos ou tarifa única, que é arcado em

última análise pelo orçamento municipal, vale dizer, pelo conjunto dos cidadãos. A equação a ser resolvida diz respeito a como se estabelecer o nível de custos do sistema que a sociedade está disposta a absorver. Este nível deve ser fruto do conhecimento do impacto a ser absorvido pelos demais sistemas, como educação e saúde, ao serem deslocados recursos orçamentários para o transporte coletivo e a possibilidade de criação de novas fontes para viabilizá-lo.

BIBLIOGRAFIA

SANEAMENTO

BID. Avaliação nacional da década internacional do abastecimento de água e do esgoto sanitário, 1981-1990. Rio de Janeiro, ABES, v.2, n.2, abr/jun. 1990, 26p., edição especial.

BORZINO, Marco Antonio. Qualidade da água: a experiência de Petrópolis. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 202, p. 53-59, jan/mar. 1992.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Trabalhistas, 1988. 227p.

------. Departamento Nacional de Obras e Saneamento. **Elementos informativos; elaboração de projetos criando o Serviço Autônomo de Águas e Esgotos**. [Rio de Janeiro, 196--].

------. Lei nº 5318, de 28 de setemro de 1967. **Institui a política nacional de saneamento e cria o conselho nacional de saneamento**.

------. Ministério da Previdência e Assistencia Social. **Projeto: a política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização**. Avaliação das políticas sociais brasileiras. Brasília, 1989. v. 3. (economia e desenvolvimento, 6).

------. Projeto de Lei nº 053, de 1991, Substitutivo do Relator. Dispõe sobre a Política Nacional de Saneamento, seus instrumentos e dá outras providências.

CACHOEIRAS DE MACACU (RJ). Câmara Municipal. Lei orgânica do município de Cachoeiras de Macacu. **A Voz da Serra**. Nova Friburgo, RJ, n. 3055, p. 2-23, 29 dez. 1990.

CERVONE, A.N. de Abreu. Reservatórios de água. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, v. 10, n.56, p. 7-16, jan/fev. 1963.

COUTINHO, Ataullpho, RIBEIRO, Alfredo S. **Administração dos serviços de água e esgotos sanitários: exemplo de levantamento nas cidades de Recife, Natal, São Luís, Teresina, Campina Grande e Maceió**. Rio de Janeiro: IES, 1965. 80p.

CRIAÇÃO da SNS valoriza o setor. **Cadernos da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária**, Rio de Janeiro, n. 15, p. 5-11, jun. 1991.

ELMENDORF, Lindsay. **La provision de servicios sociales por el sector privado**. Trabajo presentado en el 1er Simpósio Regional de Medio Ambiente Urbano, Quito, dez. 1992, mimeo.

ENCONTRO NACIONAL DE TRABALHADORES EM SANEAMENTO E MEIO AMBIENTE, 2, 24-26 mar. 1992, Rio de Janeiro. Resoluções. **Caderno de saneamento**, Rio de Janeiro, n. 1, set. 1992.

ESTADO DE SÃO PAULO. Lei nº 7.750, de 31 de março de 1992. Dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento e dá outras providências.

FERREIRA, Antonio Barreto Gonçalves, ALVES, Euro Feliciano. **Organização e funcionamento dos serviços de água e esgoto; uma pesquisa de campo.** Rio de Janeiro, IBAM, 1964. 98p.

FUNDAÇÃO SERVIÇO ESPECIAL DE SAÚDE PÚBLICA, Rio de Janeiro. **Autarquias municipais para administração de serviços de abastecimento de água.** Rio de Janeiro, 1963. 36p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, Rio de Janeiro. Centro de Organização e Sistemas. **Diagnóstico institucional da Fundação Nacional de Saúde.** Rio de Janeiro, 1992. 81p.

INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES, Toronto. **Water in urban systems; Phase I.** Toronto, Canadá, 1992. Não paginado.

ITABORAÍ (RJ). Câmara Municipal. **Lei Orgânica do Município de Itaboraí.** Itaboraí, RJ, 1990. 69p.

LAFFERTY G.H. Administração financeira de água e esgotos. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 58, p. 192-211, maio/jun. 1963.

LORDELLO DE MELLO, Diogo. **Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel.** Trabalho apresentado no 1º seminário sobre administração pública, Angola, 23-27, abr. 1990.

MENDES, Vanildo. Governo tem projeto ambicioso. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 30 dez. 1991. Saneamento, p.2.

NAJAR, Alberto L. **Saneamento pouco antes dos tempos do cólera; anotações iniciais para uma política municipal de saneamento.** Trabalho apresentado no seminário para o programa de governo, 24 out. 1992.

NOVA FRIBURGO (RJ). Câmara Municipal. Lei orgânica do município de Nova Friburgo. **A Voz da Serra**, Nova Friburgo, RJ, v. 46, n. 2956, p. 33-27, 3 maio 1990.

PETRÓPOLIS (RJ). Câmara Municipal. Lei orgânica municipal. **Tribuna de Petrópolis**, v. 78, n. 146, p. 2-15, 7 abr. 1990.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Grupo de Trabalho sobre as Relações entre o Município e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP. Portaria nº 226, de 25/06/92, da Prefeitura. Relatório, mimeo.

RESTON, Jamil (org.). **Experiência do IBAM no campo dos serviços de água e esgotos.** Rio de Janeiroi. IBAM/CDM, 1989, 15p.

REZENDE, Fernando. Estado e desenvolvimento na década de 90: desafios da reforma institucional. **Revista de Economia Política.** Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, p. 37-50, out/dez. 1992.

SÃO PAULO (cidade). Prefeitura. **Relatório do grupo de trabalho sobre as relações entre o município e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP.** São Paulo, 1992, 15p. dat.

VOLTA REDONDA (RJ). Câmara Municipal. Lei orgânica do município de Volta Redonda. **A Voz da Cidade.** Volta Redonda, RJ, v. 20, n. 4728, p. 3-35, 6 abr. 1990. Suplemento especial.

HABITAÇÃO

AMBROSIS, Clementina. Operações Interligadas: A experiência da Prefeitura de São Paulo. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, n. 191, p. 26-34, abr/jun. 1989.

BONDUKI, Nabil. Habitação e Autogestão. Construindo território de utopia. Fase. Rio de Janeiro, 1992.

BRANCO, Pedro Paulo Martone; SILVA, Ricardo Toledo; TEDESCHI, Altamir. **Habitação Popular: metas para a década dos 90.** Habitação Popular. FUNDAP. Questão social: políticas sociais no Brasil. Avaliação e propostas para os anos 90, mar/1991.

BRASIL. Depoimento do Presidente da Associação Brasileira de Companhias de Habitação Popular na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do SFH. Associação Brasileira de COHABs. 21 maio 1992.

------. Estabilidade Econômica com Reformas Estruturais. Cap. XI. Gastos Sociais - Estrutura e Políticas. Documento do Banco Mundial. Relatório nº 8371 - BR, abril 1990.

------. Ministério da Ação Social. **Fundo Municipal de Habitação.** Brasília, 1991.

------. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Projeto: a política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização.** Avaliação das políticas sociais brasileiras. Brasília, 1989. v. 3 (economia e desenvolvimento, 6).

BRASIL. A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. Reflexões sobre a natureza do bem estar. Brasília, 1989, v. 1 (economia e desenvolvimento, 3).

------. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano/Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Atuação da CDHU na área habitacional.** Período 1987/90. São Paulo, fev. 1991.

CADASTRAMENTO dos lotes com Habitações multifamiliares. Prefeitura Municipal de Cubatão, São Paulo, fev. 1992.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Descentralização e política social no Brasil: as perspectivas do ano 90. **Espaço e Debates** nº 32. Brasil pós-80. São Paulo, 1991.

------. Governo Local, Processo Político e Equipamentos Sociais: um balanço bibliogrático. **Bib**, Rio de Janeiro, n. 25, p. 56-78, 1º semestre 1988.

COELHO, Franklin Dias. **Projetos Habitacionais do Setor Público e de Iniciativa Popular: a construção de uma esfera pública politicamente ativa.** Seminário sobre a questão habitacional no Brasil. USU/MAS/IAB. Rio de Janeiro, 1991.

COOPERATIVA HABITACIONAL da Favela de Nova Holanda. Coleção Tijolo com Tijolo. Núcleo ARCO/USU/Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião. Rio de Janeiro.

CUBATÃO (SP). Câmara Municipal. Lei Orgânica do Município de Cubatão. Cubatão, SP, 1990, 75 p.

------. contribui para a solução do problema habitacional do Brasil. Projeto Pioneiro na Ilha de Nhapium - Jardim Casqueiro. CURSAN/Centro de Pesquisa de Habitação Popular de Cubatão, jun. 1991.

DO "MUTIRÃO 50" ao "Residencial Nova Alvorada". Prefeitura Municipal de Foraleza/GRET/Secretaria do Trabalho e da Ação Social. Fortaleza, Brasil 1990.

É POSSÍVEL conduzir bem um mutirão. **Dirigente Municipal**, São Paulo, v. 21, nº 10, p. 20-25, out 1990.

ESTADO DE SÃO PAULO. Lei nº 8.906, de 27 de abril de 1979. Dispõe sobre a criação do fundo de atendimento à população moradora em habitação subnormal - FUNAPS, e dá outras providências.

------. Decreto nº 15.889, de 23 de maio de 1979. Regulamenta a Lei nº 8.906, de 27 de abril de 1979.

EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS de Aluguel Social. Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo/Companhia de Desenvolvimento Habitacional. São Paulo, set. 1988.

FONTES, Angela; COELHO, Franklin. Urbanização de favelas e o projeto mutirão: solução ou porcblema? **Revista de Administração Municipal**, nº 192. Rio de Janeiro, jul/set 1989.

HABITAÇÃO E URBANISMO. Prefeitura do Município de São Paulo/Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. São Paulo, 1991.

JACOBI, Pedro Roberto. **Políticas Públicas e Alternativas de Inovação da Gestão Municipal. O complexo caso da cidade de São Paulo.** Caderno CEDEC nº 18, São Paulo 1991.

MAFFEI, Carlos Alberto. **Casas baratas ou casas de baixo custo?** Morar na metrópole. Ensaios sobre habitação popular no Rio de Janeiro. IPLAN Rio, 1988.

MARICATO, Ermínia. É preciso articular desenvolvimento urbano e política habitacional. A habitação e a cidade. **Revista Projeto**, São Paulo, nº 147, nov. 1991.

MELO, Marcus André B. C. de. **Acesso à habitação e políticas públicas no Brasil.** Seminário sobre a questão habitacional no Brasil. USU/NAS/IAB. Rio de Janeiro, 1991.

MUNICÍPIO DE BRUSQUE. Lei nº 1.465/89. Institui o I.V.V.C.L. e o vincula ao Plano Habitacional.

MUNICÍPIO DE CUBATÃO. Lei nº 1.767, de 14 de abril de 1989. Autoriza o Poder Executivo a criar o Fundo Municipal da Habitação, para promover a construção de casas populares em Cubatão e dá outras providências.

------. Lei nº 923, de 08 de maio de 1991. Celebram o convênio entre a Prefeitura Municipal de Cubatão e a CURSAN - Companhia Cubatense de Urbanização e Saneamento.

------. Lei nº 2091, de 21 de setemro de 1992. Institui o programa de incentivo à produção de lotes urbanizados e moradias populares através da iniciativa privada - PROMURP, autoriza o Poder Executivo a adquirir imóveis, cria zonas de incentivo e dá outras providências.

MUNICÍPIO DE CURITIBA. Lei nº 7.412, de 12 de fevereiro de 1990. Cria o Fundo Municipal de Habitação.

MUNICÍPIO DE DIADEMA. Lei nº 1.093, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Apoio à Habitação de Interesse Social. FUMAPIS e dá outras providências.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 84/90. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação de Interesse Social - FUNAPS, extingue o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal, e dá outras providências.

------. Projeto de Lei nº 200/89. Dispõe sobre a obtenção, pelo Poder Público, de recursos para urbanização de favelas e construção de habitações de interesse social, através da concessão de modificação de índices urbanísticos e restrições de uso e ocupação do solo, e dá outras providências.

MUNICÍPIO DE TIMÓTEO. Decreto nº 1.807, de 26 de agosto de 1992. Dispõe sosbre a rgulamentação da Lei nº 1.185 de 10 de janeiro de 1991. Regulamento Interno do Fundo Especial de Habitação.

MUTIRÕES Habitacionais. Da casa à cidadania. Proposta. Experiência em Educação Popular. **FASE**, nº 35. Rio de Janeiro, set. 1987.

NÚCLEO Experimental de Habitação Popular de Cubatão. Relatório Final. CTE/CURSAN. Prefeitura Municipal de Cubatão, São Paulo, nov. 1991.

NUNES, Edson. **Gestão municipal e eqüidade. Reflexões a partir de duas cidades de porte médio.** Caderno CEDEC nº 3. São Paulo, 1991.

PALÁCIOS, Alfonso. Mecanismos de financiamento de la vivienda en el sector informal. **Pobreza urbana y desarrollo**, nº 3. FICONG, Buenos Aires, Diciembre 1992.

PENSAR e Fazer. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, dez. 1988.

PLANO Diretor de São Paulo. Ao alcance de todos. Prefeitura Municipal de São Paulo/Secretaria Municipal de Planejamento. São Paulo, 1991.

PLANO Diretor do Rio de Janeiro. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Secrearia Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. Rio de Janeiro, 1991.

———. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Seminário sobre áreas favelizadas, política de urbanização e meio ambiente. Rio de Janeiro, maio 1992.

PREFEITURA Municipal de Cubatão. Assessoria de Planejamento, Secretaria de Planejamento Urbano, Coordenadoria de Desenvolvimento Econômico. **Cadastramento dos lotes com habitações multifamiliares.** Cubatão, fev. 1992.

PROGRAMA de Ação Imediata. SEHAB, São Paulo, fev. 1989.

PROGRAMA DE HABITAÇÃO de Aluguel de Interesse Social. Companhia de Desenvolvimento Habitacional/Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo. São Paulo, nov. 1987.

PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Avaliação. Companhia de Desenvolvimento Habitacional, maio 1987.

PROGRAMA PLURIANUAL de Urbanização das favelas e de reassentamento das famílias que vivem em áreas de risco no Rio de Janeiro. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, jun. 1988.

REUNION de la Red Latinoamericana y del Caribe de Instituciones de Vivienda, Gestión y Medio Ambiente Urbano, 6, abr. 1991, Santafé de Bogotá. **Vivienda para el sector informal.** [Santafé de Bogotá]: Construyamos, 1992. 136 p.

REVISTA PROJETO. A política que a Prefeitura de São Paulo está praticando. Habitação e Urbanismo. **Suplemento Especial**, nov. 1990.

RODRIGUES, Paulo Henrique de Almeida. **Extensão dos serviços públicos às comunidades de baixa renda do Município do Rio de Janeiro.** Série Experiências Inovadoras nº 4. IBAM/UNICEF. Rio de Janeiro, 1988. p. 21/24/39-66.

ROMERO, Samuel Machacuay. Sistemas de Financiamento de demandas sociales y de actividades de producción. La experiencia del programa de densificación habitacional Vila El Salvador. **Pobreza urbana y desarrollo.** nº 3. FICONG, Buenos Aires, diciembre 1992.

SÃO JOÃO DE MERITI. Projeto habitacional e organização popular. FASE. **Revista Proposta Experiências em Educação Popular**, nº 47. Rio de Janeiro, nov. 1990

SEMINÁRIO: a importância do trabalho de educação ambiental na reformulação do projeto Reconstrução Rio. SERGE. Rio de Janeiro, 8/9 ago. 1991.

SEMINÁRIO: Rio de todas as crises. érie estudos. IUPERJ nº 80. Rio de Janeiro, dez. 1990.

SILVA, Flávio Jorge Rodrigues da.; PEREIRA, Márcia Accorsi; PONTUAL, PLedro. **Participação popular na administração municipal de São Paulo.** FASE, Proposta, nº 54. Rio de Janeiro, ago. 1992.

TURNER, Bertha. A third world case book from habitat international coalition. Building Community. London, february, 1988.

VALENZUELA. Jorge. Crédito para la vivienda informal: proyecto PROCASA desarrolado por PROA. Pobreza urbana y desarrollo, nº 3. FICONG, Buenos Aires, diciembre 1992.

As demais referências encontram-se nos Relatórios de Andamento 1 e 2.

TRANSPORTES

AFFONSO, Nazareno Spósito Neto Stanislau. **Chega de enrolação, queremos condução: movimentos reivindicativos de transportes coletivos em São Paulo: 1979-1982/83.** Brasília, EBTU, 1987.

ANUÁRIO estatístico do estado de São Paulo 1969. São Paulo: Fundação Estadual de Análise de Dados, 1991.

BALANÇO de 1991 da Administração democrática popular. **D.O. Urgente**, Santos, jan.1992. Encarte da Edição nº 670.

BITTAR, Jorge. Org. **Transportes. O preço justo.** In O Modo Petista de Governar. Caderno Especial de Teoria & Debate. São Paulo, 1992.

BREMAEKER, François E. J. de. **Os municípios brasileiros de grande porte em 1991.** Rio de Janeiro, IBAM/CPU/IBAMCO, 1992.

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS. **Lei Orgânica do Município de Petrópolis.** 1989

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS. **Lei Orgânica do Município de Santos.** 1990.

CAMARGO, Pedro de e outros. **Cálculo de Tarifa de ônibus Urbano.** VI ANPET. Rio de Janeiro. 1992

CAPISTRANO FILHO, David. **Santos: mil dias de Governo popular.** São Paulo: Ed. Brasil Urgente, 1991.

COELHO, Franklin. Poder Local, **Gestão democrática e Publicização dos Serviços Públicos.** Revista Proposta n.54 ano XVI agosto 1992. FASE, Rio de Janeiro.

--------**Plano Diretor e Políticas Públicas de Transporte: nova matriz espacial ou velhas utopias urbanas?** Texto s/publicação.V Encontro Nacional da ANPET, Belo Horizonte, 1991.

COMPANHIA DOCAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CODESP 100 Anos - Porto de Santos, 1982-1992.** Santos, 1992.

DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. **Espaço & Debates**, São Paulo, v.8, n.24, p.26-39, jun/set.1988.

DEÁK, Csaba. **Elementos de uma política de transporte público em São Paulo.** Espaço & Debates. Governo Local e Democracia. Revista de Estudos Regionais e Urbanos. São Paulo, ano X, 1990.

D. O. URGENTE, Santos, v.33, n.717,12 mar.1992.

EBTU, Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos. Ministério dos Transportes. **Instruções Práticas para Cálculo de Tarifas de Ônibus Urbanos.** Brasília, 1982.

GODARD, Xavier. **Transportes Urbanos nos Países em Desenvolvimento: Livre-Concorrência ou Regulamentação.** Revista dos Transportes Públicos. ANTP, ano 10 n.42 dez.1988

GONÇALVES, Marcos Flávio R. **Análise do marco legal para a privatização de serviços públicos relacionados à habitação, ao saneamento e ao transporte coletivo urbano.** Rio de Janeiro: IBAM/CPU; Brasília: IPEA, 1993.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, Rio de Janeiro. Escola Nacional de Serviços Urbanos. Núcleo de Estudos Mulher e Políticas Públicas. **SANTOS: POLÍTICAS PÚBLICAS DE UMA MULHER.** Convênio IBAM/IULA/CELCADEL.Rio de Janeiro, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS - IBASE. **Experiências Participativas - Catálogo/87.** Intercâmbio de Práticas Populares. Rio de Janeiro, 1987.

-------- **Experiências Participativas. Vol.3.** Consultoria aos Movimentos Populares. Rio de Janeiro, 1989.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA-IPPUC. **Memória da Curitiba Urbana.** Curitiba, 1992.

KLAUTAU, Sebastião D. e MORAIS, Maria Corina de Morais. **A Questão do Conhecimento Científico e da Metodologia nos Estudos e Pesquisas sobre Transportes Urbanos.** VI ANPET. Rio de Janeiro. 1992

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 17ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Delcio Balestro Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros Editores Ltda, São Paulo, 1991.

MOREIRA, Roberto. **O Transporte Coletivo por ônibus no Município de Santo André.** VI ANPET. Rio de Janeiro. 1992

NASSI, Carlos David. **Impasses do Serviço Público: o caso do setor transportes no Estado do Rio de Janeiro.Crise urbana e privatização dos serviços públicos.** Rio de Janeiro:CCJE/UFRJ,1987.

ORRICO FILHO, Rômulo Dante e SIMÕES, Raul de Bonis Almeida. **Uma Análise do Vale Transporte.** COPPE/UFRJ, digitado, s/data

ORRICO FILHO, Rômulo Dante. **Planejamento de Produção da Empresa,** in Gerenciamento de Transportes Coletivos. COPPE/UFRJ - FETRANSPOR. Rio de Janeiro, 1ª edição, 1992.

ORRICO FILHO, Rômulo Dante e SILVA, Paulo H.N. Vasconcelos. **Onibus, Produção, Preço e Poder.** VI ANPET. Rio de Janeiro. 1992

PACHECO, Regina Sílvia. **Evolução Recente do Transporte por ônibus em São Paulo: operação mista, caráter privado.Crise urbana e privatização dos serviços públicos.** Rio de Janeiro:CC-JE/UFRJ,1987.

-------- **Transporte por ônibus em São Paulo: Operação Mista, Caráter Privado.** Revista dos Transportes Públicos. ANTP, ano 10 n.40 jun. 1988

PREFEITURA DE PETRÓPOLIS. **Cadastro Industrial de Petrópolis.** 1985.

-------- **Administração Municipal. Resumo das atividades 1989/1992.** Petrópolis. 1992.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. **Santo André: Direito à Cidade.** Fundação Santo André. 1992.

-------- **Santo André: Participação Popular.** Fundação Santo André. 1992.

-------- Coordenadoria de Planejamento. Departamento de Informações ao Planejamento. **Sumário de Dados de Santo André - 1992.**

-------- **Diretrizes e conteúdos de um plano de circulação e transportes.** Revista Trajeto. Santo André, 1992.

-------- **Prestação de contas da gestão - 1989/1992.** Prefeitura Municipal, 1992.

-------- Secretaria de Transporte de Santo André e Empresa Pública de Transportes - EPT. **Revistas TRAJETO nº 4, 5 e 6.** Santo André 1992.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Transportes - SMT. **Municipalização dos ônibus da Cidade de São Paulo.** EDICON - Editora e Consultoria Ltda, São Paulo, 1992

PROGRESSO E DESENVOLVIMENTO DE SANTOS S/A. **O Porto de Santos: 1º centenário.** 2. ed. rev.. Santos, Prefeitura Municipal, Assessoria de Comunicação, 1992.

R.NETO, Hostílio X. **Transporte Coletivo: Direito do Cidadão. Dever do Estado?** VI ANPET. Rio de Janeiro. 1992

Revista do **FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE TRANSPORTES.** Agosto de 1992.

REZENDE, Fernando. **Estado e Desenvolvimento na Década de 90: Desafios da Reforma Institucional.** Revista de Economia Política, vol.12, n.4 (48), out-dez/1992

SANT ANNA, Maria Josefina Gabriel e Callaux, Ana Maria Lustosa, organizadoras.

SANTOS (SP). Câmara Municipal. Lei Orgânica do Município de Santos. Santos, 1990. 48 p..

SCHARINGER, João Francisco e outros. O Financiamento aos Investimentos em Transportes Urbanos de Passageiros. Revista dos Transportes Públicos. ANTP, ano 13 n. 50 dez.1990

SILVA, Maria Lais Pereira da. Os Transportes Coletivos na Cidade do Rio de Janeiro. Biblioteca Carioca. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1992.

SILVA, Ricardo Marques da, ALEXANDRINO, Carlos Mauri. 1950 - Sombras sobre Santos: o longo caminho de volta. Santos: Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Cultura, 1992.

SINDICATO DOS ENGENHEIROS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Comissão Técnica de Apoio à Comunidade - COTAC. Análise Crítica do Sistema Tarifário Vigente no Município do Rio de Janeiro. Datilografado. Rio de Janeiro. 1982

STRAMBI, Orlando e NOVAES, Antônio Galvão. Objetivos da Política Tarifária para o Transporte Público Urbano. VI ANPET. Rio de Janeiro. 1992

-------- Elementos de uma POlítica Tarifária para o Transporte Público: Nível e Estrutura Tarifária. VI ANPET. Rio de Janeiro. 1992

VALADARES, Lícia do Prado. 101 Teses sobre o Brasil urbano: catálogo bibliográfico (1940/1989). URBANDATA, Rio de Janeiro: IUPERJ; São Paulo: ANPUR, 1991.

XAVIER, Adriana G., FERRAZ, Antônio C.P. e R. JUNIOR, Archimedes A. Análise dos Métodos de Cálculo da Tarifa de ônibus para Cidades Médias e Pequenas. VI ANPET. Rio de Janeiro. 1992

As possibilidade de arranjos com o setor privado para a execução dos serviços são consideradas inviáveis para o caso do Município de Itaboraí, alegando-se que o baixo poder aquisitivo da maioria da população não permitiria se alcançar o pagamento de tarifas reais pelo atendimento.

SEÇÃO II

HABITAÇÃO POPULAR

Limites e Problemas Gerais

Dentre as questões de metodologia e o possível viés que possa apresentar este trabalho, situa-se em primeiro lugar, o fato de que se está utilizando a versão oficial - da administração municipal - e a dos especialistas, conforme depoimentos e dados secundários. Os ângulos relativos especialmente aos grupos sociais, alvo dos programas habitacionais, são referidos apenas a partir de experiências e estudos anteriores, não tendo participado do levantamento.

Um segundo aspecto que apresentou problemas e limitações ao projeto, refere-se aos dados obtidos. Neste caso, trata-se das circunstâncias da época em que foi relaizado o levantamento das informações sobre os Municípios, as limitações de um dos instrumentos utilizados, e o tipo de informação solicitada.

No caso da fase em que se coletou as informações, mais do que o fato de coincidir com o final de ano, influenciou decisivamente o período de transição de uma gestão municipal para outra. A interferência deste aspecto - especialmente no caso das administrações que trocaram de partido político - fez-se sentir tanto na disponibilidade das informações, quanto na ausência de representantes de prefeituras convidadas no Workshop. Estas dificuldades parecem também ter tido um certo papel, no caso do retorno dos questionários enviados. De fato, apenas duas administrações responderam, prejudicando consideravelmente e mesmo impedindo a comparação sistemática entre Municípios do mesmo porte. Finalmente, cabe observar que as informações relativas a aspectos financeiros foram as que ficaram mais prejudicadas. Acredita-se que dois pontos devem ter causado, em parte, este problema: Em primeiro lugar, como já se indicou, o período em que se processou a coleta de dados, coincidente com a transição - às vezes extremamente problemática - de governos municipais

distintos; por outro lado, o tipo de informação solicitado que, dependendo do contexto local, às vezes só pode ser conseguido com a presença mais prolongada do pesquisador no local. No caso deste projeto, o contato com os Municípios foi bastante limitado, em algumas situações com visitas de apenas um dia, sendo, entretanto, na maioria das vezes restrito a correspondência e contatos telefônicos.

Por fim cabe apontar um aspecto já indicado anteriormente, quanto a limites do conteúdo das informações. Neste sentido, é necessário reafirmar, que os depoimentos e dados obetidos envolvem basicamente a versão de representantes técnicos do poder público e alguns especialistas: não se obteve, por exemplo, a avaliação dos demais grupos sociais, de forma mais ampla.

O MUNICÍPIO DE CUBATÃO

Finalmente cabe observar que o titular da Secretaria de Habitação é o Presidente do Conselho Deliberativo do FUNAPS, e o Superintendente de Habitação, o seu Secretário Executivo.

Observe-se que chegou a ser estudado e encaminhado um projeto para a transformação do FUNAPS em Fundação e a reformulação do seu conselho. Esta tentativa não se concretizou. Entretanto, a legislação vigente, por sua generalidade, parece ter, em última análise, "funcionado a favor", uma vez que permitiu as adaptações necessárias. Entre estas chama-se a atenção para a realização de convênios e contratos com entidades privadas. Por esses meios conseguiu-se repassar recursos diretamente às comunidades, o que permitiu o desenvolvimento do FUNAPS Comunitário.

Este constitui a formulação mais inovadora do Plano Habitacional, referindo-se à construção de moradias por mutirão autogerido.

O FUNAPS COMUNITÁRIO

Algumas noções básicas

O surgimento da perspectiva do mutirão autogerido em São Paulo, [1] reporta-se, de forma geral, a "uma nova postura dos movimentos sociais" que trazem a discussão da "participação na gestão das políticas públicas (Bonduki, 1992). Os aspectos relativos a tal postura começam a se explicitar, inicialmente, nos primeiros anos da década de 80 de forma simultânea, em alguns momentos, como aconteceu com os movimentos dos moradores de cortiços da região de Vila Maria e os dos ocupantes da Fazenda Itupu, na zona sul de São Paulo. Os debates que se desenvolvem são alimentados principalmente pelas informações sobre o cooperativismo Uruguaio, que in-

fluenciam técnicos engajados nos movimentos populares. Uma das primeiras experiências concretas de autoorganização e gestão própria dos recursos é a da associação Comunitária de São Bernardo, iniciada em 1983.

Nesta experiência, cinqüenta famílias compram um terreno (da igreja) e, assessorados por técnicos contratados pela associação, produzem um projeto habitacional. A construção é financiada pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo sendo que os recursos são repassados diretamente para a associação. Esta experiência terá uma repercussão bastante grande, levando à criação de várias outras associações comunitárias de construção por mutirão na periferia da cidade (IBAM/CPU/1990).

A essa replicabilidade cabe acrescentar outros projetos que começam a ocorrer, e a se articular entre si, estruturando técnicos e moradores e consolidando as linhas básicas do que seria a visão da "autogestão" nos programas habitacionais.

---

(1) Os aspectos históricos desta origem baseiam-se em praticamente duas fontes: o recente livro de Nabil Bonduki, ex-Superintendente de Habitação Popular da SEHAB: **Habitação e Autogestão construindo territórios da utopia - 1992** e o estudo de caso realizado em SãoBernardo do Campo para o Projeto desenvolvido pelo IBAM/CPU "Metodologia visando a Municipalização das programas de habitação Popular" Módulo II - 1990.

lecer o Governo para o cumprimento da política prevista para o setor de transporte. Com base nas possibilidades institucionais define-se que tipo de serviço será prestado à comunidade e como se organizará a estrutura de gestão do transporte coletivo. Há que ter especial atenção no que diz respeito ao planejamento, controle e fiscalização tanto operacional quanto financeira.

Torna-se importante ressaltar que a questão sobre a municipalização dos transportes coletivos é uma falsa questão dada sua definição contida no art. 30, inciso V, da Constituição Federal de 1988. O que de fato é relevante é a administração pelo Governo Municipal do setor transporte conforme seu enfoque político.

E é deste momento de descoberta da democracia por que passa a Nação brasileira, da valorização do Município e do reconhecimento da necessidade de se adquirir uma mentalidade gerencial para o tratamento da coisa pública, que estão se valendo algumas Administrações municipais para implementar um serviço de transporte coletivo de qualidade.

A mudança ocorrida com a democratização do país favoreceu a que se estabelecesse uma discussão mais ampla sobre os órgãos de planejamento do setor. Em setembro de 1989, por solicitação da Frente Nacional de Prefeitos, foi realizada em Campo Grande (MS) uma reunião dos Secretários de Transportes com o objetivo de discutir uma política para a área de transporte.

A partir daquele primeiro encontro foi sentida a necessidade de que os Secretários se reunissem com regularidade. Ainda por solicitação da Frente Nacional de Prefeitos, em 21 de junho de 1990, foi criado o Fórum Nacional de Secretários de Transportes, durante o V Encontro Nacional dos órgãos de Gerência, promovido pela Associação Nacional de Transportes Públicos - ANTP. Durante o período em estudo, verificou-se que o Fórum se fortaleceu com a participação de Prefeituras de capitais e de cidades de médio porte de todo o país.

SANTOS (SP). Câmara Municipal. Lei Orgânica do Município de Santos. Santos, 1990. 48 p..

SCHARINGER, João Francisco e outros. O Financiamento aos Investimentos em Transportes Urbanos de Passageiros. Revista dos Transportes Públicos. ANTP, ano 13 n. 50 dez.1990

SILVA, Maria Lais Pereira da. Os Transportes Coletivos na Cidade do Rio de Janeiro. Biblioteca Carioca. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1992.

SILVA, Ricardo Marques da, ALEXANDRINO, Carlos Mauri. 1950 - Sombras sobre Santos: o longo caminho de volta. Santos: Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Cultura, 1988.

SINDICATO DOS ENGENHEIROS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Comissão Técnica de Apoio à Comunidade - COTAC. Análise Crítica do Sistema Tarifário Vigente no Município do Rio de Janeiro. Datilografado. Rio de Janeiro. 1982

STRAMBI, Orlando e NOVAES, Antônio Galvão. Objetivos da Política Tarifária para o Transporte Público Urbano. VI ANPET. Rio de Janeiro. 1992

-------- Elementos de uma Política Tarifária para o Transporte Público: Nível e Estrutura Tarifária. VI ANPET. Rio de Janeiro. 1992

VALADARES, Lícia do Prado. 101 Teses sobre o Brasil urbano: catálogo bibliográfico (1940/1989). URBANDATA, Rio de Janeiro: IUPERJ; São Paulo: ANPUR, 1991.

XAVIER, Adriana G., FERRAZ, Antônio C.P. e R. JUNIOR, Archimedes A. Análise dos Métodos de Cálculo da Tarifa de ônibus para Cidades Médias e Pequenas. VI ANPET. Rio de Janeiro. 1992