



Série Rede Ipea
Projeto Governança Metropolitana no Brasil

Funções Públicas de Interesse Comum nas Metrópoles Brasileiras

transportes, saneamento básico e uso do solo



Organizadores

Marco Aurélio Costa

Bárbara Oliveira Marguti



Este é o segundo livro produzido pela pesquisa Governança Metropolitana no Brasil, desenvolvida no âmbito da Rede Ipea, por meio de uma articulação institucional que envolve, entre outras instituições, alguns dos mais importantes institutos de pesquisa do país, a saber, IDESP (RM de Belém), IMESC (RM da Grande São Luís), Ipece (RM de Fortaleza), FUNDAJ (RM do Recife), Sedur-BA (RM de Salvador), IJSN (RM da Grande Vitória), Fundação João Pinheiro/Agência RMBH (RM de Belo Horizonte), Fundação CEPERJ (RM do Rio de Janeiro), Emplasa (RM de São Paulo), FEE (RM de Porto Alegre), Ipardes (RM de Curitiba), Secretaria das Cidades-MT (RM do Vale do Rio Cuiabá), Sicam-GO (RM de Goiânia) e CODEPLAN (Ride-DF).

Esta publicação traz uma reflexão inédita sobre a gestão e a governança de algumas das mais importantes funções públicas de interesse comum (FPICs) que se fazem presentes e estruturam o espaço metropolitano: uso do solo, saneamento básico e transporte público/mobilidade urbana.

Na primeira parte, o capítulo 1 sistematiza e apresenta os resultados gerais da pesquisa por meio de uma avaliação que alerta para o fato de que os instrumentos de planejamento, as ferramentas e recursos de gestão e o controle social nessas FPICs são deficientes, instáveis e que os casos bem-sucedidos não são a regra, mas a exceção.

A segunda, terceira e quarta parte do livro são dedicadas à análise mais aprofundada de cada uma dessas três FPICs. Assim, na segunda parte, que trata do uso do solo, são apresentados sete capítulos, sendo seis de análises de RMs participantes da pesquisa e um de avaliação geral desta função pública.

A mesma lógica – de capítulos trazendo análises específicas, seguidos de um capítulo de avaliação – se encontra na terceira parte, que trata da FPIC transporte público/mobilidade urbana, com seus cinco capítulos; a quarta parte do livro, por sua vez, analisa a FPIC saneamento básico, reunindo também cinco capítulos.

Finalmente, o livro se encerra com um capítulo que procura identificar e problematizar alguns elementos que estruturam a gestão das FPICs nas RMs, em diálogo com o recente debate em torno das decisões do Supremo Tribunal Federal acerca da titularidade da gestão destas funções e com as propostas de regulamentação da gestão metropolitana, atualmente em discussão no Senado Federal.



Série Rede Ipea
Projeto Governança Metropolitana no Brasil

Funções Públicas de Interesse Comum nas Metrôpoles Brasileiras

transportes, saneamento básico e uso do solo



Organizadores

Marco Aurélio Costa

Bárbara Oliveira Marguti

ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

Presidente

Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

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

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

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

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete

Bernardo Abreu de Medeiros

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

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



Série Rede Ipea
Projeto Governança Metropolitana no Brasil

Funções Públicas de Interesse Comum nas Metrôpoles Brasileiras

transportes, saneamento básico e uso do solo



Organizadores

Marco Aurélio Costa

Bárbara Oliveira Marguti

ipea

Brasília, 2014

Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras:
transportes, saneamento básico e uso do solo / organizadores:
Marco Aurélio Costa, Bárbara Oliveira Marguti. – Brasília :
IPEA, 2014.

519 p. : il., gráfs., mapas color. – (Série Rede Ipea. Projeto
Governança Metropolitana no Brasil ; v. 2)

Inclui Bibliografia.

ISBN: 978-85-7811-227-1

1. Regiões Metropolitanas. 2. Gestão Urbana. 3. Função
Pública. 4. Governabilidade. 5. Uso da Terra. 6. Transporte
Público. 7. Saneamento Básico. 8. Brasil. I. Costa, Marco
Aurélio. II. Marguti, Bárbara Oliveira. III. Instituto de
Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 307.7640981

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

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 9

PREFÁCIO 11

PARTE I

ANÁLISE DA GESTÃO E DA GOVERNANÇA METROPOLITANAS DAS
FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM SELECIONADAS..... 13

CAPÍTULO 1

ANÁLISE DA GESTÃO E DA GOVERNANÇA METROPOLITANAS DAS
FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM SELECIONADAS..... 15

Bárbara Oliveira Marguti

Marco Aurélio Costa

PARTE II

A GESTÃO E GOVERNANÇA METROPOLITANAS DO USO DO SOLO 47

CAPÍTULO 2

A GOVERNANÇA DO USO DO SOLO ENQUANTO FUNÇÃO PÚBLICA DE
INTERESSE COMUM NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO 49

Diana Meirelles da Motta

Zoraide Amarante Itapura de Miranda

Maria Lígia Wertheimer

Márcia Rodrigues

Luiza Helena Araujo

Grasiella Drumond Vilas Novas

CAPÍTULO 3

A GESTÃO DO TERRITÓRIO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE... 85

Maria Valeska Duarte Drummond

Luana Rodrigues Godinho Silveira

CAPÍTULO 4

TRANSFORMAÇÕES URBANAS E GESTÃO DO USO DO SOLO NA
REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA..... 111

Liria Yuri Nagamine

Thais Kornin

Cláudio Jesus de Oliveira Esteves

CAPÍTULO 5

REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE: O DESAFIO DA GESTÃO COMPARTILHADA E A INTEGRAÇÃO TERRITORIAL	137
Cátia Wanderley Lubambo	
Suely Jucá Maciel	
Marieta Baltar	

CAPÍTULO 6

GOVERNANÇA METROPOLITANA E USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO RIO CUIABÁ: CONFLITOS E DESAFIOS NA GESTÃO INTEGRADA DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM	159
Rita de Cássia Oliveira Chiletto	
Diogo Marcelo Delben Ferreira de Lima	
Flavyane Rosa Borges	

CAPÍTULO 7

SANEAMENTO AMBIENTAL NA GRANDE SÃO LUÍS: O QUE OS OLHOS NÃO VEEM, A POPULAÇÃO SENTE	185
Mayara Silva Oliveira	
Andressa Brito Vieira	
Mônica Teixeira Carvalho	

CAPÍTULO 8

USO DO SOLO NAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS: A GOVERNANÇA FRÁGIL E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO FRAGMENTADO	209
Marco Aurélio Costa	

PARTE III

A GESTÃO E GOVERNANÇA METROPOLITANAS DO TRANSPORTE PÚBLICO E MOBILIDADE URBANA	231
---	-----

CAPÍTULO 9

A INTEGRAÇÃO DA REDE DE TRANSPORTE COLETIVO DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA.....	233
Débora Ferreira da Cunha	
Elcileni de Melo Borges	
Lucelena Melo	

CAPÍTULO 10

GOVERNANÇA METROPOLITANA E TRANSPORTES NA
REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE 257

Carlos Renato Savoldi
Cristina Maria dos Reis Martins
Esteban Santana Carrion
Patricia Fernanda de Sousa Cruz
Pedro Xavier de Araujo

CAPÍTULO 11

A POLÍTICA DE TRANSPORTE PÚBLICO E A ESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO
URBANO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM 291

Andréa de Cássia Lopes Pinheiro
Juliano Pamplona Ximenes Ponte
Roberta Menezes Rodrigues

CAPÍTULO 12

TRANSPORTE PÚBLICO E (I)MOBILIDADE URBANA NA REGIÃO
METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA 323

Adauto Beato Venerano
Rossana Mattos
Larissa S. Oliveira

CAPÍTULO 13

A GOVERNANÇA METROPOLITANA DA MOBILIDADE: UMA ANÁLISE A
PARTIR DOS RELATOS ESTADUAIS 337

Vicente Correia Lima Neto
Rômulo Dante Orrico Filho

PARTE IV

A GESTÃO E GOVERNANÇA METROPOLITANAS DO SANEAMENTO BÁSICO 373

CAPÍTULO 14

GOVERNANÇA METROPOLITANA NA REGIÃO METROPOLITANA DO
RIO DE JANEIRO: ANÁLISE DA FPIC SANEAMENTO SOCIOAMBIENTAL 375

Marcos Antonio Santos
Ione Salomão Rahy
Marcos Thimoteo Dominguez
Juliana Nazaré Luquez Viana
Lorena de Freitas Pereira
Luiz Felipe Felix Thomaz da Silva
Renata Lopes dos Santos

CAPÍTULO 15

SANEAMENTO AMBIENTAL E TRANSPORTE NA RIDE/DF: OS DESAFIOS DA
GESTÃO DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM E O
PLANEJAMENTO INTEGRADO..... 403

Cárita da Silva Sampaio
Francisca de Santana Paz
Giuliana de Abreu Corrêa

CAPÍTULO 16

GOVERNANÇA DO SANEAMENTO AMBIENTAL NA REGIÃO METROPOLITANA
DE FORTALEZA: NOVOS INSTRUMENTOS E ANTIGAS DIFICULDADES..... 439

Régis Façanha Dantas
Ricardo Brito Soares

CAPÍTULO 17

GOVERNANÇA DO SANEAMENTO BÁSICO NA REGIÃO METROPOLITANA
DE SALVADOR: UM OLHAR SOBRE OS RESÍDUOS SÓLIDOS 457

Maria das Graças Torreão Ferreira
Márcia Sampaio Baggi
Rafael Camaratta Santos

CAPÍTULO 18

SANEAMENTO BÁSICO METROPOLITANO: NOVAS POLÍTICAS, VELHAS PRÁTICAS..... 487

Cleandro Krause
Léo Heller

PARTE V

APONTAMENTOS SOBRE AS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM 507

CAPÍTULO 19

ENTRE O MUNICÍPIO E A CIDADE: SUPERANDO 1938 E ASSUMINDO A TITULARIDADE
SOBRE O AMANHÃ 509

Marco Aurélio Costa

APRESENTAÇÃO

O Ipea tem investido em diferentes estudos e pesquisas que procuram ampliar as bases de dados, o conhecimento e a reflexão sobre o que acontece nos espaços socioeconômicos mais dinâmicos do Brasil, nossas regiões metropolitanas.

Valendo-se da importante contribuição das instituições que participam da pesquisa Governança Metropolitana no Brasil, desenvolvida pela Rede Ipea, sob a coordenação nacional do instituto, apresentamos à sociedade brasileira, nesta publicação, importantes contribuições acerca da gestão e da governança de algumas das mais importantes (e estruturantes) funções públicas de interesse comum: uso do solo, transporte público/mobilidade urbana e saneamento básico.

Os espaços metropolitanos são aqueles que concentram a maior parte dos recursos de infraestrutura urbana do país. Por concentrar parte considerável do esforço de investimento nacional, público e privado, é fundamental que as redes de infraestrutura, encontradas no espaço metropolitano, cumpram seus objetivos e colaborem adequadamente para o desenvolvimento social e econômico do país.

É importante que a infraestrutura seja adequada, que sua gestão, a qual envolve decisões locacionais, a definição do escopo dos sistemas de provisão de serviços e de suas escalas de operação, bem como as políticas tarifárias (seja no caso dos serviços de água e esgoto, seja no caso do transporte público) contribuam para que a sociedade tenha serviços de qualidade, favorecendo o desenvolvimento nacional.

É, portanto, nesse espírito de contribuir com estudos relevantes para o país, que o Ipea traz a público esta publicação, visando cumprir sua missão de aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Sergei Suarez Dillon Soares

Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

PREFÁCIO

No início da década, quando da estruturação da Plataforma Ipea de Pesquisa em Rede (Rede Ipea), um diagnóstico que dava conta do divórcio entre o processo socioespacial de formação de espaços metropolitanos e a metropolização institucional foi o elemento inicialmente motivador da pesquisa Governança Metropolitana no Brasil.

Em 2012, a pesquisa se iniciou e já em 2013 uma primeira publicação foi lançada, comemorativa dos quarenta anos de regiões metropolitanas no país, trazendo um balanço não muito auspicioso das soluções institucionais para a promoção da gestão e da governança metropolitanas.

Naquele primeiro livro, o diagnóstico apontava para a fragilização da gestão metropolitana no Brasil, no momento em que o processo de metropolização se consolidava, seja do ponto de vista da formação socioespacial, seja por meio da metropolização institucional pós-Constituição Federal de 1988.

O balanço crítico que emergiu daquela primeira sistematização dos resultados da pesquisa, que abordara os arranjos institucionais para a gestão metropolitana, demandava um aprofundamento por parte da pesquisa: era necessário investigar como se dá a gestão e como é, afinal, a governança das funções públicas de interesse comum (FPICs), notadamente daquelas funções estruturantes e centrais para a dinâmica metropolitana.

É isso que este segundo livro traz para os pesquisadores, gestores públicos e para a população em geral: um balanço e uma reflexão inédita sobre a gestão e a governança de três das principais FPICs metropolitanas, a saber, uso do solo, transporte público/mobilidade urbana e saneamento básico.

Na primeira parte, o capítulo 1 sistematiza e apresenta os resultados gerais da pesquisa, em uma avaliação que alerta para o fato de que os instrumentos de planejamento, as ferramentas e recursos de gestão e o controle social nessas FPICs são deficientes, instáveis e que os casos bem-sucedidos não são a regra, mas a exceção. No primeiro capítulo, a análise se detém sobre as informações coletadas por meio de formulários/planilhas preenchidos pelas equipes estaduais e revisados a partir das informações constantes nos relatórios técnicos produzidos por quatorze equipes estaduais, e produz uma análise quantitativa para cada uma das FPICs analisadas.

A segunda, terceira e quarta parte do livro são dedicadas à análise mais aprofundada de cada uma dessas três FPICs. Assim, na segunda parte, que trata do uso do solo, são apresentados sete capítulos, sendo seis de análises de regiões metropolitanas (RMs) participantes da pesquisa e um de avaliação geral desta função pública.

Essa mesma lógica, de capítulos trazendo análises específicas, seguidos de um capítulo de avaliação, se encontra na terceira parte, que trata da FPIC transporte público/mobilidade urbana, com seus cinco capítulos; a quarta parte do livro analisa a FPIC saneamento básico, reunindo também cinco capítulos.

Na terceira parte, sobre transporte público/mobilidade urbana, importantes contribuições das RMs de Goiânia, Porto Alegre, Belém e da Grande Vitória, seguidas de uma análise geral da FPIC no Brasil, são oferecidas aos leitores. Experiências positivas e exemplos que podem inspirar gestores metropolitanos podem ser encontrados aqui, ainda que a existência de bons casos não obscureça a crítica à gestão desta FPIC.

Na quarta parte, são apresentados os capítulos relativos à FPIC saneamento básico, com contribuições que vêm da RM do Rio de Janeiro, da Ride/DF, da RM de Fortaleza e da RM de Salvador, além do capítulo analítico que fecha esta parte do livro. Aqui, os relatos são menos homogêneos e abordam algumas questões específicas, como, de um lado, o caso singular da Ride-DF, e de outro, a questão específica dos resíduos sólidos, trazida pela RM de Salvador.

Finalmente, o livro se encerra com um capítulo que procura identificar e problematizar alguns elementos que estruturam a gestão das FPICs nas RMs, em diálogo com o recente debate em torno das decisões do Supremo Tribunal Federal acerca da titularidade da gestão das FPICs e com as propostas de regulamentação da gestão metropolitana, atualmente em discussão no Senado Federal.

Esperamos que o aprofundamento das análises aqui empreendido contribua para o debate público e político, na esperança de, no curto prazo, já podermos contar com uma legislação federal que oriente os atores sociais e os agentes políticos e econômicos na construção das institucionalidades e arranjos necessários para a gestão e a governança metropolitanas no Brasil.

Bárbara Oliveira Marguti
Marco Aurélio Costa
Organizadores

PARTE I

ANÁLISE DA GESTÃO E DA GOVERNANÇA METROPOLITANAS DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM SELECIONADAS

ANÁLISE DA GESTÃO E DA GOVERNANÇA METROPOLITANAS DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM SELECIONADAS

Bárbara Oliveira Marguti¹
Marco Aurélio Costa²

1 INTRODUÇÃO

Em publicação lançada em 2013, resultante do componente inicial do projeto Governança Metropolitana no Brasil, no âmbito da Plataforma Ipea de Pesquisa em Rede (Rede Ipea), evidenciou-se a fragmentação, a fragilidade e a baixa densidade de articulação da gestão e da governança metropolitanas no Brasil, notadamente nas principais regiões metropolitanas (RMs) do país,³ a maior parte delas originárias do período pré-constitucional, no qual cabia ao governo federal a criação legal desses recortes regionais.

Dando continuidade e aprofundando a avaliação da gestão e da governança metropolitanas no país, esta segunda publicação do projeto se debruça sobre três funções públicas de interesse comum (FPICs) específicas, escolhidas pelas equipes participantes da rede como objeto do segundo componente da pesquisa, visando oferecer uma visão do que se passa no âmbito de cada gestão e, ao mesmo tempo, permitindo uma visão comparativa entre as diferentes FPICs selecionadas.

Este capítulo oferece uma visão panorâmica do planejamento, da gestão e da governança das FPICs selecionadas pelo projeto Governança Metropolitana no Brasil – a saber: uso do solo, saneamento básico e transporte público/mobilidade urbana –, a partir das informações prestadas pelas equipes da rede de pesquisa por meio de planilhas de avaliação, oferecendo uma visão que abrange os principais instrumentos, recursos e mecanismos para o planejamento, a gestão e a governança dessas FPICs.

1. Assistente de Pesquisa III do projeto Governança Metropolitana no Brasil da Rede Ipea.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa na Assessoria de Planejamento e Articulação Institucional (Aspla) da Presidência do Ipea. Coordenador da Rede Ipea e do projeto Governança Metropolitana no Brasil.

3. O projeto abrange as regiões metropolitanas (RMs) associadas aos doze espaços metropolitanos reconhecidos pelo estudo *Região de influência de cidades*, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2008), além de três RMs correspondentes a espaços metropolitanos emergentes: Grande Vitória (ES), Vale do Rio Cuiabá (MT) e Grande São Luís (MA). Infelizmente, não foi possível contar com as contribuições da RM de Manaus neste estudo.

É apresentado o estado da arte do planejamento, da gestão e da governança das FPICs selecionadas, inclusive em termos comparativos, a partir da análise cruzada das informações constantes nas planilhas preenchidas pelas equipes da rede de pesquisa, sob uma perspectiva essencialmente quantitativa – para favorecer a própria comparação dos casos estudados, ainda que as equipes tenham complementado as planilhas com diversas informações que muito enriqueceram as análises constantes nos demais capítulos analíticos que fazem parte do livro.

Considerando a estrutura das planilhas utilizadas na pesquisa – material básico que subsidiou a elaboração deste capítulo –, e ressalvadas especificidades atinentes a cada uma delas, foram avaliadas a estrutura institucional e normativa para a governança metropolitana e a existência e implementação de instrumentos e arranjos de planejamento e gestão; a estimativa e destinação de recursos orçamentários para a realização de investimentos nas FPICs selecionadas; e os mecanismos e espaços de controle social. Assim, para todas as FPICs foram obtidas informações sobre planos metropolitanos e municipais setoriais, tais como planos diretores, Plano de Gestão de Resíduos Sólidos e outros. Do ponto de vista da gestão, foi levantada a existência de consórcios intermunicipais, que envolvessem parte ou a totalidade de municípios metropolitanos.

No caso do transporte público/mobilidade urbana, além dos aspectos mencionados acima, foram também consideradas a existência de pesquisa origem-destino, a integração modal e tarifária no sistema e, nos casos em que não existiam, a previsão de integração. Especificamente para a função pública uso do solo, foi levantada a existência de órgãos de controle, responsáveis por conceder anuência prévia e diretrizes metropolitanas, e as presenças de órgão colegiado deliberativo e de promotoria do Ministério Público para as questões exclusivamente metropolitanas.

Outra etapa da pesquisa envolveu o levantamento de informações sobre os empreendimentos de grande porte em andamento nas RMs, para os quais foram identificados os principais atores sociais e agentes políticos e econômicos na produção do espaço metropolitano, bem com as principais fontes de recursos e volume de investimentos para infraestrutura urbana e produtiva. Este último aspecto será detalhado e analisado mais adiante neste capítulo, enquanto as planilhas completas, com o conjunto de informações fornecidas pelas equipes regionais, estão disponíveis para consulta no *site* do projeto.⁴ A última seção deste capítulo apresenta um gráfico-síntese, com o resultado final da comparação da gestão e governança das FPICs entre as RMs.

4. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/redeipea/index.php?option=com_content&view=article&id=97:governanca-metropolitana&catid=89:projetos-de-pesquisa&Itemid=206>.

2 NOTAS METODOLÓGICAS: CONSTRUINDO UM QUADRO COMPARATIVO DA GESTÃO E DA GOVERNANÇA DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM SELECIONADAS NAS REGIÕES METROPOLITANAS DA PESQUISA

A avaliação do grau de institucionalização e efetivação da governança e gestão metropolitanas das FPICs selecionadas nas catorze RMs em estudo deu-se por meio da análise comparativa sobre (1) a existência e implementação de planos metropolitanos e planos setoriais municipais; (2) estruturação e número de municípios envolvidos em Consórcios Públicos Intermunicipais; (3) existência e previsão no sistema de transporte de integração, modal e tarifária, e de pesquisa origem-destino atualizada; (4) existência de órgão metropolitano para concessão de anuência prévia; (5) previsão e execução de recursos destinados à infraestrutura e ao planejamento e gestão; e (6) mecanismos e espaços de controle social.

Todas as informações da pesquisa Governança Metropolitana no Brasil foram obtidas através de levantamentos executados pelas instituições que fazem parte da Plataforma Ipea de Pesquisa em Rede, sob a coordenação nacional do Ipea, e materializados em catorze *Relatórios de pesquisa: análise comparativa da gestão das FPICs*. Para cada um dos aspectos analisados, foram atribuídas pontuações que permitiram dimensionar a importância da existência de órgãos, instrumentos, recursos e espaços e, ao mesmo tempo, criar um parâmetro para confrontar quantitativamente os elementos existentes, ou não existentes, em cada uma das RMs. As pontuações atribuídas a cada um dos elementos para avaliação da gestão e governança metropolitanas nas RMs estão detalhadas no quadro 1, a seguir.

Em linhas gerais, maiores pontuações foram atribuídas quando da existência de planos metropolitanos e municipais, recursos previstos nos planos e destinados pelo orçamento do estado, estruturação de consórcios públicos, existência de órgãos deliberativos e integração no sistema de transporte, com pontuação adicional pela implementação dos planos e pelo número de reuniões realizadas pelo órgão deliberativo para o uso do solo.

Destaca-se que a análise da existência de planos setoriais para a FPIC transporte público/mobilidade urbana levou em consideração o fato de o município sede possuir, ou não, plano setorial. Nesses casos, maior pontuação foi atribuída às RMs cujas sedes possuem plano, o resultado desta pontuação será apresentado ao longo deste capítulo, tratando de forma comparativa cada um dos elementos para avaliação da governança metropolitana.

QUADRO 1

**Análise comparativa dos elementos para a Governança Metropolitana das Funções
Públicas de Interesse Comum (FPICs) selecionadas**

Aspectos analisados FPIC – transporte público/mobilidade urbana		Pontuação	
Instrumentos de planejamento	Possui plano exclusivamente metropolitano atualizado (cinco anos) ou outro plano trata desta FPIC para a região metropolitana?	(4) (2) (0)	Sim, possui plano exclusivo Não, mas outro plano trata da FPIC no plano da RM Não
	Está implementando o plano metropolitano ou o plano que contém diretrizes para a RM?	(2) (1) (0)	Sim Parcialmente Não/NSA
	Quantos municípios possuem planos setoriais de transporte público/mobilidade urbana? A sede possui plano setorial?	(4) (3) (2) (1) (0)	≥50% + a sede <50% + a sede Apenas o município sede (núcleo) <50% - a sede Nenhum
Gestão e integração modal e tarifária	Existe Consórcio Público na RM para a gestão desta FPIC (transporte público)?	(3) (2) (1) (0)	Sim, e envolve(m) a maioria dos municípios Sim, e envolve(m) alguns municípios Não, mas há ao menos um sendo estruturado Não
	Possui ou está elaborando pesquisa origem-destino atualizada (cinco anos)?	(3) (2) (0)	Sim Não, mas está em elaboração Não
	Possui integração modal? (cartões e passes que permitem que o usuário utilize os vários modais)	(3) (1,5) (0)	Sim Parcialmente Não/NSA
	Possui integração tarifária na RM? (tarifa única para transporte entre municípios, com sistema de transbordo etc.)	(3) (1,5) (0)	Sim Parcialmente Não/NSA
	Há previsão de integração modal no sistema de transporte público?	(1) (0)	Sim ou já possui integração Não/NSA/SI
	Há previsão de integração tarifária no sistema de transporte público?	(1) (0)	Sim ou já possui integração Não/NSA/SI
Recursos	O plano estimou e/ou o Orçamento do Estado destinou recursos para a infraestrutura de transporte público (sistema viário, metrô etc.)?	(3) (1,5) (0)	Sim Sim e não Não/NSA/SI
Controle social	Há mecanismos de controle social operando/ativos no sistema?	(3) (0)	Sim Não
Aspectos analisados FPIC – saneamento básico		Pontuação	
Instrumentos de planejamento	Possui plano exclusivamente metropolitano de água e esgoto atualizado (cinco anos) ou outro plano trata da questão da água e do esgoto na RM?	(3) (2) (0)	Sim, possui plano exclusivo Não, mas outro plano trata da FPIC no plano da RM Não

(Continua)

(Continuação)

Aspectos analisados FPIC – saneamento básico		Pontuação	
Instrumentos de planejamento	Está implementando o plano metropolitano de água e esgoto ou o plano que contém diretrizes para a RM?	(2) (1) (0)	Sim Parcialmente Não/NSA
	Possui plano exclusivamente metropolitano de resíduos sólidos atualizado (cinco anos) ou outro plano trata de resíduos sólidos na RM?	(3) (2) (0)	Sim, possui plano exclusivo Não, mas outro plano trata da FPIC no plano da RM Não
	Está implementando o plano metropolitano de resíduos sólidos ou o plano que contém diretrizes para a RM?	(2) (1) (0)	Sim Parcialmente Não/NSA
	Possui plano exclusivamente metropolitano de macrodrenagem atualizado (cinco anos) ou outro plano trata de macrodrenagem na RM?	(2) (1) (0)	Sim, possui plano exclusivo Não, mas outro plano trata da FPIC no plano da RM Não
	Está implementando o plano metropolitano de macrodrenagem ou o plano que contém diretrizes para a RM?	(2) (1) (0)	Sim Parcialmente Não/NSA
	Quantos municípios possuem planos de resíduos sólidos?	(3) (2) (1) (0)	≥ 90% 50% ≤ x < 90% <50% Nenhum
	Quantos municípios possuem planos de macrodrenagem?	(3) (2) (1) (0)	≥ 90% 50% ≤ x < 90% <50% Nenhum
Gestão	Existe Consórcio Público na RM para a gestão desta FPIC (saneamento e/ou gestão de recursos hídricos)?	(4) (2,5) (1) (0)	Sim, e envolve(m) a maioria dos municípios Sim, e envolve(m) alguns municípios Não, mas há ao menos um sendo estruturado Não
Recursos	Os planos estimaram e/ou o Orçamento do Estado destinou recursos para a infraestrutura de saneamento?	(3) (1) (0)	Sim Sim e não Não/NSA/SI
Controle social	Há mecanismos de controle social operando/ativos no sistema (saneamento)?	(3) (0)	Sim Não
Aspectos analisados FPIC – uso do solo		Pontuação	
Instrumentos de planejamento	Possui ou está elaborando plano metropolitano ou Plano de Desenvolvimento Integrado atualizado (cinco anos)?	(4) (2) (0)	Sim Em elaboração ou parcial Não
	Está implementando o plano metropolitano?	(2) (1) (0)	Sim Parcialmente Não/NSA
	Quantos municípios possuem planos diretores atualizados (dez anos de aprovação)?	(3) (2) (1) (0)	≥ 90% 50% ≤ x < 90% <50% Nenhum
	Quantos municípios possuem leis de parcelamento uso e ocupação do solo atualizadas (elaboradas a partir de planos diretores vigentes e atualizados)?	(3) (2) (1) (0)	≥ 90% 50% ≤ x < 90% <50% Nenhum

(Continua)

(Continuação)

Aspectos analisados FPIC – uso do solo		Pontuação	
Gestão	Há um órgão responsável pela concessão de diretrizes metropolitanas e anuência prévia?	(3) (1,5) (0)	Sim Apenas para as diretrizes Não/NSA
	As anuências prévias têm sido observadas para efeitos do registro nos cartórios de registro de imóveis?	(2) (1) (0)	Sim, em todos municípios Parcialmente Não/NSA
Recursos	O plano estimou e/ou o orçamento do estado destinou recursos para gestão e planejamento integrado da RM?	(3) (1) (0)	Sim Sim e não Não/NSA/SI
Controle social	No que diz respeito ao uso do solo e ao planejamento integrado, há órgão colegiado deliberativo instalado?	(4) (0)	Sim Não
	Quantas vezes este órgão se reuniu em 2013? (entre janeiro e dezembro)	(4) (3) (2) (1) (0)	6 ou mais 4 a 5 3 a 2 1 0/NSA/SI
	Existe, na RM, Promotoria do Ministério Público que trate exclusivamente das questões metropolitanas?	(2) (0)	Sim Não

Fonte: Pesquisa Governança Metropolitana no Brasil da Rede Ipea.

Elaboração dos autores.

Obs.: NSA = não se aplica; SI = sem informação.

Para a análise das informações sobre os grandes empreendimentos em curso ou previstos nas RMs, diante do vasto leque de informações levantadas pelas equipes regionais, foram selecionados e agrupados o volume de investimentos previstos ou executados para cada FPIC, além de outros dois conjuntos de investimentos: *investimentos produtivos* e *outros investimentos em infraestrutura urbana e social*. Este aspecto não foi levado em consideração na pontuação para a análise comparativa da gestão das FPICs nas RMs, mas gráficos comparativos permitem a análise do montante de recursos destinados à viabilização de obras e ações nos municípios metropolitanos.

3 OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Entre os vários aspectos levantados para a avaliação da gestão e governança metropolitana, inicia-se a análise pela verificação da existência de instrumentos de planejamento e gestão metropolitana, levando em consideração a existência e vigência de planos metropolitanos atualizados há, pelo menos, cinco anos. Na ausência de planos exclusivamente metropolitanos, foram considerados outros planos que contenham diretrizes para as FPICs em questão. Na sequência, foram levantados os planos setoriais existentes nos municípios que compõem a região metropolitana. Neste espaço, são também abordados os aspectos específicos das FPICs transporte público/mobilidade urbana (previsão e existência de integração modal e tarifária no sistema e pesquisa origem-destino) e uso do solo (existência e efetividade de órgão responsável pela

concessão de diretrizes metropolitanas e anuência prévia e a presença de promotoria do Ministério Público, exclusiva para questões metropolitanas).

3.1 Planos metropolitanos

Algumas experiências expostas nos *Relatórios de pesquisa: análise comparativa da gestão das FPICs* relatam uma significativa produção de planos metropolitanos no período militar, momento em que se consolidam diversos órgãos de planejamento metropolitano, alguns atuantes até os dias atuais. Em linhas gerais, trata-se de planos em que prevalece a racionalidade técnica do planejamento urbano/metropolitano. Fazem parte dessa safra, entre outros, o Plano de Desenvolvimento da Grande Belém (PDGB), de 1974, e o Plano de Estruturação Metropolitana (PEM), de 1980, os quais, como será tratado em detalhes no capítulo 11, foram elaborados com base em

modelos de expansão urbana, a partir de projeções matemáticas e inspirados em diagramas teóricos de crescimento urbano da sociologia urbana da Escola de Chicago, principalmente no modelo de setores urbanos de Homer Hoyt e de círculos concêntricos de Ernest Burgess.

Outros exemplos são o Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM), elaborado para a RM de Porto Alegre, em 1973, e o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI-I), que trazia diretrizes para o desenvolvimento urbano, saneamento básico, circulação e transportes para a RM de São Paulo. Este último foi revisto em 1982 (PMDI-II), incorporando questões sobre o meio ambiente da região e sobre o sistema de funcionamento setorial do estado. No caso de São Paulo, um novo plano metropolitano foi desenvolvido pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), contemplando o período de 1994 a 2010, assim como teve início, em 2011, a elaboração de dois outros planos: o Plano de Ação da Macrometrópole (PAM) e o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Habitacional (PMDH).

Contudo, a constante atualização e implementação de planos metropolitanos, como verificado na RM de São Paulo, não é uma prática observada em todas as RMs que tiveram seus planos elaborados no período militar, como é o caso das mencionadas RM de Belém e RM do Pará. A RM de Fortaleza chegou a elaborar seu Plano Estratégico (Planefor), com a finalidade de promover a integração metropolitana e o fortalecimento da gestão pública na região. No entanto, o plano não logrou seus objetivos, sobretudo por dificuldades orçamentárias, resultando na ausência de um instrumento de planejamento para a RM de Fortaleza. Em muitos casos, assim como não há um órgão de planejamento metropolitano, não existem planos atuais de ordenamento territorial em escala metropolitana.

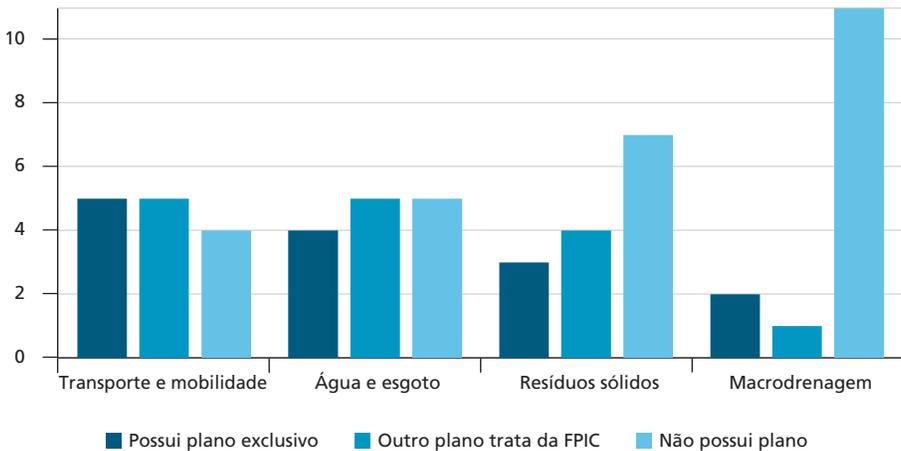
O gráfico 1, elaborado a partir das informações levantadas pelos parceiros da Rede Ipea, aponta que apenas cinco RMs possuem plano exclusivamente

metropolitano para a FPIC transporte público/mobilidade urbana. Como exemplo é possível citar o Plano Diretor Setorial de Transporte Coletivo (PDSTC), elaborado para a RM de Goiânia, com base em amplos estudos de demanda, oferta e infraestrutura para o transporte coletivo da RM e tendo como instrumento executivo o Programa Metropolitano de Transporte Coletivo (PMTC). Outras cinco RMs possuem planos que dão diretrizes para esta FPIC, porém não são específicos para o conjunto de municípios que compõe a região metropolitana, sendo, na maioria dos casos, de abrangência estadual.

Para a FPIC de saneamento básico, verifica-se um maior número de RMs com planos para abastecimento de água e esgotamento sanitário, totalizando nove planos, sejam eles exclusivamente metropolitanos ou não. Esse número é menor para o caso dos resíduos sólidos e ainda menor para a macrodrenagem, presentes em apenas três RMs. Para esta FPIC, os planos que não são exclusivamente metropolitanos são de abrangência estadual ou, em grande parte dos casos, contemplam recortes territoriais correspondentes a bacias hidrográficas que abarcam parte ou a totalidade dos municípios metropolitanos, acrescidos de municípios do entorno.

GRÁFICO 1

Existência de plano exclusivamente metropolitano, atualizado nos últimos cinco anos, para as FPICs transporte público/mobilidade urbana e saneamento básico



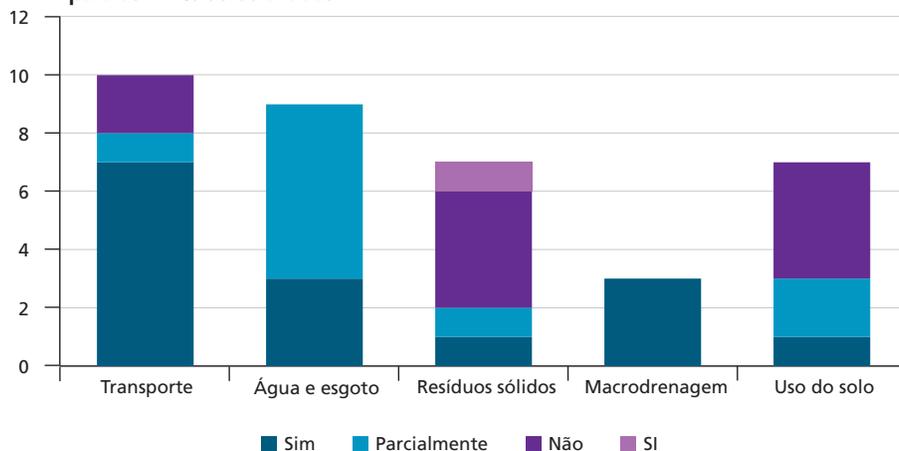
Fonte: Pesquisa Governança Metropolitana no Brasil da Rede Ipea.
Elaboração dos autores.

No que diz respeito à existência de planos metropolitanos, ou planos de desenvolvimento integrado, para a FPIC uso do solo, apenas as RMs de São Paulo e Belo Horizonte possuem esse plano elaborado e atualizado (cinco anos), destacando-se o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), elaborado para a RM de Belo Horizonte, o qual, além de fornecer diretrizes para a

elaboração de um macrozoneamento metropolitano, traz políticas estruturantes,⁵ propondo fomentar soluções integradas para articulação e estruturação do território metropolitano. Outras cinco RMs estão em processo de elaboração do plano metropolitano, enquanto sete não o possuem e não estão elaborando.

A despeito da existência de planos metropolitanos, ou outro(s) plano(s) que dê(deem) diretrizes para as FPICs, muitos deles não estão sendo implementados. O gráfico 2 mostra que dos 36 planos metropolitanos existentes apenas quinze deles, ou seja, menos da metade, estão sendo integralmente executados. Dez planos estão sendo parcialmente implementados, enquanto outros dez, apesar de existirem, não estão em implementação.

GRÁFICO 2
Número de planos metropolitanos existentes em implementação, total ou parcial, para as FPICs seleccionadas



Fonte: Pesquisa Governança Metropolitana no Brasil da Rede Ipea.
 Elaboração dos autores.
 Obs.: SI = sem informação.

3.2 Planos municipais

Se, por um lado, a existência de planos metropolitanos para as funções públicas seleccionadas são exceção e não a regra, por outro, a mesma constatação é válida para os planos municipais.

5. Da extensa lista de políticas e respectivos programas apresentados pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da RM de Belo Horizonte, destacam-se a Política Metropolitana Integrada de Centralidades em Rede, que objetiva promover uma rede de centralidades em contraposição à concentração urbana no núcleo central, e a Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo, a qual propõe, entre outras ações, a compatibilização dos zoneamentos municipais com a rede de centralidades.

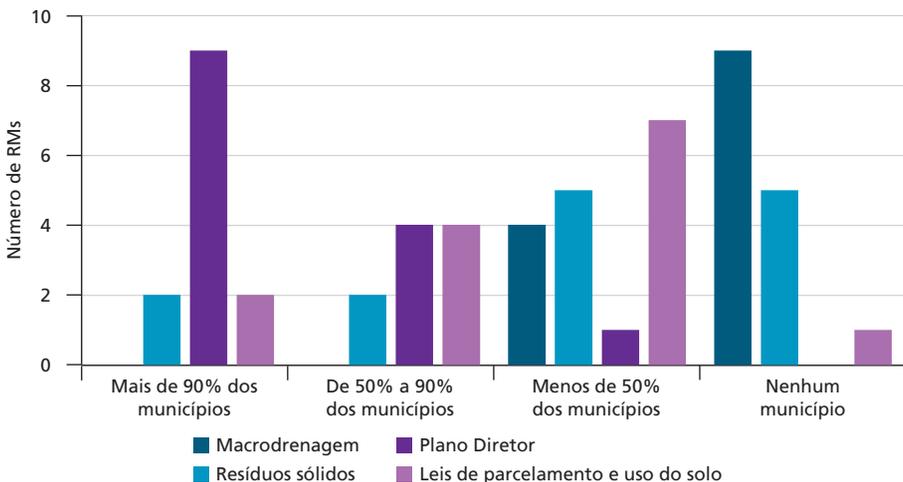
No caso desses planos, a análise da existência de planos setoriais para a função pública transporte público/mobilidade urbana levou em consideração o fato de o município sede possuir, ou não, plano setorial. Maior pontuação foi atribuída às RMs cujas sedes possuem plano para esta FPIC, visto que os sistemas de transporte nessas localidades são, invariavelmente, os mais sobrecarregados de toda a RM, dado o poder de atração, inerente às sedes que em geral concentram a maior parte da oferta de equipamentos, serviços e oportunidades de estudo e emprego.

Assim, verifica-se que em treze RMs o município-sede possui plano municipal para o setor de transporte público/mobilidade urbana. Em seis delas, nenhum outro município possui plano além da sede, enquanto em outras seis menos da metade dos municípios, incluindo a sede, possuem plano setorial. A RM de Salvador é a única em que nem ao menos a sede possui plano para esta FPIC.

Para as demais funções públicas, o gráfico 3 apresenta o número de RMs em relação à proporção de municípios metropolitanos que possuem os planos setoriais de saneamento básico (resíduos sólidos e macrodrenagem), planos diretores e leis de uso, ocupação e parcelamento do solo. Um dos casos mais extremos observados é a ausência de planos que deem diretrizes para a macrodrenagem urbana, já que em nove RMs nenhum município apresenta o instrumento, e nas demais menos da metade dos municípios o possuem. Chama atenção ainda a baixa proporção de municípios metropolitanos com leis de uso e ocupação e parcelamento do solo atualizadas – elaboradas a partir de planos diretores vigentes e atualizados – e de planos de resíduos sólidos.

GRÁFICO 3

Proporção de municípios metropolitanos que possuem planos setoriais de saneamento básico, planos diretores e leis de uso e ocupação e parcelamento do solo



No outro extremo, está a existência de planos diretores, uma vez que mais de 90% dos municípios em nove RMs possuem o instrumento, atualizado e vigente. Esta alta proporção reflete o efeito do esforço de elaboração dos planos diretores (participativos), compulsórios para os municípios com mais de 20 mil habitantes, para aqueles de interesse turístico ou inseridos em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, para o qual muito contribuiu a campanha nacional empreendida pelo Ministério das Cidades (MCidades).

A análise dos *Relatórios de pesquisa: análise comparativa da gestão das FPICs* demonstra que, apesar de a maioria dos municípios das RMs apresentarem planos diretores aprovados, estes raramente trazem diretrizes que apontem soluções integradas para as questões do uso e ocupação do solo.

3.3 Consórcios públicos

Considerando os territórios em estudo e tomando o exemplo da observada falta de integração dos planos diretores com a questão metropolitana, evidencia-se a dificuldade ou o baixo registro de cooperação entre os municípios. Para Garson (2009), um dos obstáculos à cooperação está nas dificuldades de coordenação intragovernamental: no Brasil, os governos federal e estaduais deveriam induzir mais fortemente a cooperação através de incentivos. Para a autora, uma maior probabilidade de cooperação existe quanto menores forem os custos de “transação da ação coletiva”. Além disso, territórios com maior homogeneidade econômica, por exemplo, estariam mais propensos à cooperação enquanto “diferenças de porte e de densidade populacionais implicam prioridades diferentes, para atender preferências diversas”, dificultando a cooperação (Garson, 2009, p. 439).

Ao discorrer sobre a desconcentração autônoma conferida aos municípios pela Constituição Federal de 1988, Abrucio, Sano e Sydow (2010) sugerem que o comportamento cooperativo está sujeito à competição partidária entre governantes de uma mesma região e aos casos em que a competição é mais interessante que a cooperação. No caso das RMs,

Nem municípios nem estados queriam pagar os custos da barganha federativa envolvida na maior integração metropolitana. Os governos municipais porque temiam perder autonomia e uma parte deles, ademais, preferia repassar suas responsabilidades ou custos para a(s) cidade(s) vizinha(s). Os governos estaduais, por sua vez, sabiam que as RMs são aquelas em que a política é mais competitiva, de modo que é bem mais difícil construir cooperação e obter dividendos eleitorais nestes lugares (Abrucio, Sano e Sydow, 2010, p. 39).

Esse procedimento é bastante característico da década de 1990, quando há o predomínio do “federalismo compartimentalizado”, onde cada nível de governo desempenha individualmente suas funções sem um olhar propositivo para os

problemas em comum, acrescido do fato de que o processo de descentralização ocorreu sem o desenvolvimento de instituições de estímulo à cooperação e de espaços de negociação e resolução de conflitos (Garson, 2009).

Numa perspectiva mais positiva, Abrucio, Sano e Sydow (2010) apontam a perda de força desta tendência, abrindo passagem para formas mais cooperativas entre os Entes Federativos. Isso se dá a partir do reconhecimento da necessidade de maior coordenação federativa, ocorrida durante os governos FHC e Lula, e da criação de novas institucionalidades territoriais, como os consórcios públicos regulamentados, em 2005, pela Lei dos Consórcios Públicos (Lei Federal nº 11.107/2005), permitindo a articulação administrativa e política entre todos os Entes Federados e viabilizando a união de recursos para o enfrentamento de problemas comuns.

Os consórcios estabelecidos antes da publicação da lei tiveram seu potencial de atuação intensificado, uma vez (1) que passam a ser pessoas jurídicas de direito público, (2) que a lei reduz a fragilidade institucional das entidades e (3) que a lei confere maior segurança às relações consorciativas, já que os entes consorciados são compelidos a cumprir com suas obrigações contratuais (Dias, 2010). Para Losada (2010), a Lei dos Consórcios Públicos configura-se como um importante instrumento de reforma do Estado, com potencial para repactuar a Federação em suas diversas escalas, contribuindo com a geração de políticas públicas.

A partir dos relatos trazidos pelos parceiros da Rede Ipea, nos *Relatórios de pesquisa: análise comparativa da gestão das FPICs*, foram extraídas experiências, nem sempre consolidadas, de consorciamento ocorridas nas RMs. Em Fortaleza tem destaque a iniciativa de formação do Consórcio Rio Maranguapinho, no âmbito da FPIC saneamento básico, prevendo ações de responsabilidade entre as prefeituras de Fortaleza, Maracanaú e Maranguape para a execução das obras do Projeto Rio Maranguapinho (controle de inundações e áreas de risco, desassoreamento, urbanização, saneamento e habitação social para remanejamento de famílias em área de risco). Apesar de ser considerada uma das principais iniciativas de articulação intermunicipal na RM de Fortaleza, o Consórcio Rio Maranguapinho não chegou a ser efetivado pelos prefeitos. Para Dantas e Costa (2013):

Embora este [consórcio] seja um importante instrumento de ação regional, ele pode e deve ser complementado com outros instrumentos de controle e cobrança em instância maior, que garantam ou induzam uma ação coordenada dos municípios. Planos e diretrizes setoriais metropolitanos, por exemplo, reforçariam o planejamento e a cobrança de serviços públicos comuns aos municípios. O acordo, e posteriormente a dissolução, do Consórcio do Rio Maranguapinho mostra que o protagonismo político é sempre uma restrição muito forte ao planejamento regional.

Para a FPIC transporte público/mobilidade urbana, tem destaque a experiência do Grande Recife Consórcio de Transporte. Formalizado em 2008 e inserido na

estrutura organizacional da Agência de Regulação de Pernambuco (Arpe), atualmente o Consórcio executa as seguintes funções: “(1) planejar e gerir o Sistema de Transporte Público da RM do Recife assegurando a qualidade e a universalidade dos serviços, (2) contatar os serviços de transportes, através de licitação pública, (3) regulamentar e fiscalizar os contratos de concessão” (Lubambo e Costa, 2013, s.p.).

Na RM de Salvador existem dois consórcios públicos: Consórcio Intermunicipal Costa dos Coqueiros (CICC) e Consórcio Intermunicipal do Recôncavo Baiano (CIRB). O CICC envolve parte dos municípios da RM de Salvador e teve iniciativas no sentido de engendrar a gestão compartilhada, como é o caso da elaboração de um plano de saneamento básico que, apesar dos esforços, não teve êxito. Segundo Torreão e Costa (2013), a não eficiência do consórcio se deu pela “falta de vontade e de preparo político para resolução dos problemas, além do enfraquecimento da instituição ante as modificações na gestão em consequência das eleições municipais e à falta de corpo técnico qualificado”.

O CIRB tem como proposta a geração de emprego e renda através da promoção do desenvolvimento dos municípios que o compõem e a partir da criação de câmaras técnicas para as temáticas da agricultura, meio ambiente, saúde, educação, ação social, infraestrutura, turismo e desenvolvimento econômico. No entanto, de acordo com Torreão e Costa (2013), o funcionamento de ambos os consórcios tem sido incipiente, “não avançando em articulações consistentes para o equacionamento dos problemas comuns”.

Na RM de Porto Alegre, além do Consórcio Pró-Sinos, que abarca grande parte dos municípios da RM e trata especificamente da questão do saneamento, outros dois consórcios se destacam por tratar de diversos temas simultaneamente. Esse é o caso do Consórcio Público Intermunicipal Granpal (CP-Granpal), que atua regionalmente como gestor, articulador, planejador ou executor de ações nas áreas de saúde, educação, segurança pública, meio ambiente, infraestrutura, saneamento básico, sistema viário, mobilidade urbana, emprego, assistência social e cidadania. Da mesma forma, o Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Caí (CIS/CAÍ) tem características multifuncionais. Tendo sido criado com foco nas ações para a saúde, a atuação do consórcio se ampliou, em 2008, para inúmeros temas, como agricultura, assistência social, ciência e tecnologia, cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico, desenvolvimento econômico-social, desenvolvimento urbano, educação, habitação, meio ambiente, planejamento e gestão administrativa, segurança alimentar e nutricional, segurança pública, saneamento, turismo e transportes.

Em 2011, a Emplasa identificou e mapeou onze consórcios atuantes na RM de São Paulo.⁶ Dos 39 municípios que fazem parte desta RM, 29 estão envolvidos em ao menos um consórcio intermunicipal, algumas vezes formados por municípios externos à RM. Destas iniciativas, destaca-se a importante experiência de consórcio multissetorial, o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, composto por sete municípios da RM de São Paulo⁷ que, por sua homogeneidade econômica e político-administrativa, conformam a região do Grande ABC. O Consórcio tem sua origem no início da década de 1990, a partir da criação do Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings, por iniciativa dos prefeitos das sete cidades e com a definição de temas que iam desde a gestão ambiental, o gerenciamento e destino de resíduos sólidos até o desenvolvimento econômico local (Klink e Lépre, 2006). Na sequência, a articulação da sociedade civil, associações de empresas, sindicatos, movimentos ambientais e outros, deram origem ao Fórum da Cidadania do Grande ABC, atuante desde 1991 e formalizado em 1995, que tem como principal questão o desenvolvimento econômico e urbano de corte regional.

A união do fórum, do consórcio intermunicipal e do governo do estado deu origem, em 1997, à Câmara da Região do Grande ABC, estruturada em quatro grupos temáticos (desenvolvimento econômico e emprego, planejamento urbano e de meio ambiente, desenvolvimento social e aspectos administrativos e tributários), posteriormente ampliados, de onde passaram a sair propostas e acordos regionais. Em novembro de 1997 foram assinados os nove primeiros acordos regionais. A partir daí destaca-se a criação, em 1998, na área temática do desenvolvimento econômico regional, da Agência Regional de Desenvolvimento Econômico, “uma organização não governamental com o objetivo de elaborar e implementar ações voltadas para a revitalização da economia regional” (Klink, 2001, p. 182).

Em 2000 foi elaborado o 1º Plano Regional Estratégico (1º PRE 2001-2010) e, em 2010, este foi atualizado e ampliado (2º PRE 2011-2020). Como desdobramento da definição da agenda de prioridades do 2º PRE, ocorreu a apresentação da Agenda Metropolitana do Consórcio e do Governo Estadual, englobando ações nas áreas de defesa civil, mobilidade, segurança, desenvolvimento econômico (cadeia de fornecedores de petróleo e gás) e relevante investimento para o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM).

6. Os consórcios existentes na RM de São Paulo são: Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo (CONISUD), Consórcio Intermunicipal do Aterro Sanitário de Várzea Paulista, Consórcio Intermunicipal do Aterro Sanitário de Biritiba Mirim, Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Ribeira (Consaúde), Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings – Grande ABC, Consórcio Intermunicipal dos Municípios que Integram a Bacia do Rio Juqueri, Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira (Codivar), Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, Fórum da Cidadania do Grande ABC, Câmara do Grande ABC e Associação dos Municípios do Alto Tietê e Região (AMAT).

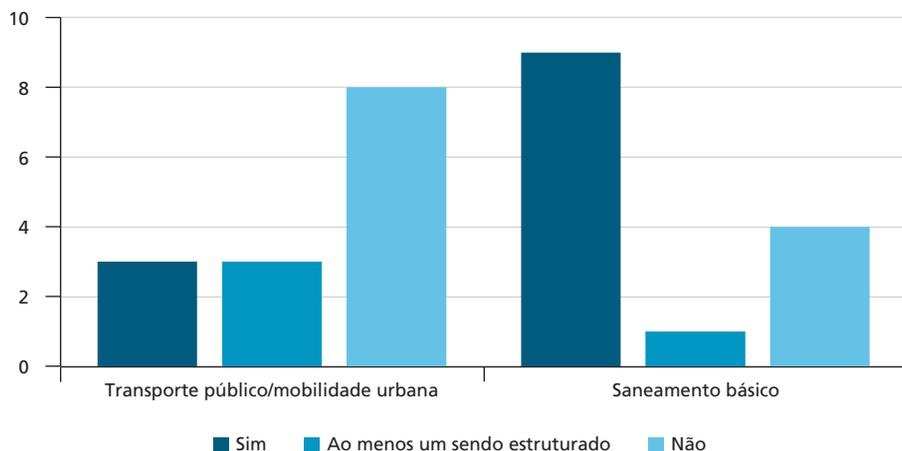
7. A região do Grande ABC localiza-se na porção sudeste da metrópole paulista e é formada pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

Além das iniciativas anteriormente citadas, o estudo dos arranjos colaborativos nas RMs nos apresenta inúmeras outras iniciativas em diversos setores, a saber: transporte coletivo, gestão de resíduos sólidos, uso do solo em áreas de mananciais e no campo do desenvolvimento econômico local e regional, envolvendo diversos segmentos.

Das FPICs selecionadas, o maior número de consórcios intermunicipais tem foco na área da gestão dos resíduos sólidos, envolvendo, muitas vezes, questões ambientais e de uso do solo. As RMs de Goiânia, Curitiba, Porto Alegre, Rio de Janeiro e a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride/DF) possuem consórcios intermunicipais para a gestão desta função pública, enquanto as RMs de Belo Horizonte, Fortaleza, São Paulo e Recife têm em seus planos metropolitanos, vigentes ou em elaboração, a previsão de implantação de consórcios para a gestão dos resíduos sólidos. Essa constatação vai de encontro com a hipótese lançada por Costa e Tsukumo (2013) no capítulo conclusivo do volume 1 desta série, no qual os autores dizem haver funções públicas mais favoráveis ao arranjo cooperativo, no qual os autores dizem haver funções públicas mais favoráveis ao arranjo cooperativo.

Para a função pública transporte público/mobilidade urbana são verificados consórcios intermunicipais nas RMs de Goiânia, Recife e São Paulo; duas outras RMs têm ao menos um consórcio sendo estruturado, enquanto as demais (oito) não possuem nenhum consórcio para essa FPIC (gráfico 4). O cenário se inverte para a FPIC saneamento básico, para a qual nove RMs possuem consórcios e quatro não possuem; a RM da Grande Vitória tem ao menos um consórcio intermunicipal sendo estruturado.

GRÁFICO 4
Existência de consórcios intermunicipais nas RMs, para as FPICs transporte público/mobilidade urbana e saneamento básico



Fonte: Pesquisa Governança Metropolitana no Brasil da Rede Ipea. Elaboração dos autores.

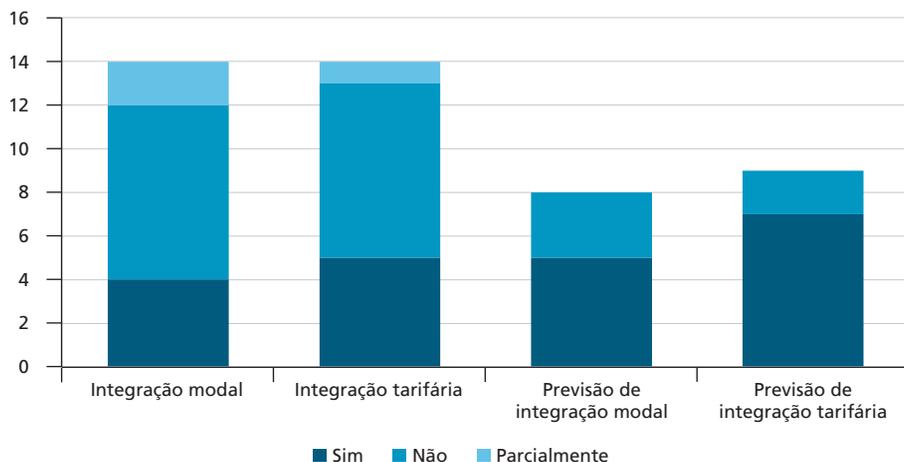
3.4 Aspectos específicos da gestão das FPICs

3.4.1 Integração modal e tarifária na FPIC transporte público/mobilidade urbana

Para a FPIC transporte público/mobilidade urbana, foi investigada a existência de integração modal, com a presença de cartões e passes que permitam que o usuário utilize os vários modais, e integração tarifária que, por sua vez, implica em uma tarifa única para o transporte entre municípios. O resultado, apresentado no gráfico 5, mostra que apenas quatro RMs possuem integração modal (RMs de Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo) e cinco possuem integração tarifária (RMs de Curitiba, Goiânia, Grande Vitória, Grande São Luís e São Paulo). Quando verificada a ausência de integração, perguntou-se a respeito da previsão para executá-la; sendo assim, cinco RMs (de Belém, Fortaleza, Salvador, Goiânia e Vale do Rio Cuiabá) possuem previsão de implementação da integração modal. Para a integração tarifária, apenas a RM de Belo Horizonte e a Ride/DF não possuem previsão.

GRÁFICO 5

Número de regiões metropolitanas que possuem integração modal e tarifária no sistema de transporte



Fonte: Pesquisa Governança Metropolitana no Brasil da Rede Ipea.
Elaboração dos autores.

Importante ferramenta para o planejamento do sistema de transporte, a pesquisa origem-destino permite identificar a natureza e o padrão dos deslocamentos que ocorrem nas RMs, tornando-se, portanto, subsídio para órgãos e empresas do governo projetarem suas ações. Segundo o levantamento feito para este estudo, quatro RMs (de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo) e a Ride/DF possuem este instrumento elaborado e atualizado. Outras três RMs (de Belém, Curitiba e Grande São Luís) estão elaborando suas pesquisas origem-destino.

3.4.2 Anuência prévia e promotoria do Ministério Público

Especificamente para a função pública uso do solo, foram levantadas a existência de órgãos de controle, responsáveis por conceder diretrizes metropolitanas e anuência prévia, e a presença de promotoria do Ministério Público, para as questões exclusivamente metropolitanas.

Na esfera federal, a Lei nº 6.766/1979 dá as diretrizes para o parcelamento do solo urbano, definindo limites mínimos para lotes e requisitos de infraestrutura básica, como iluminação pública, escoamento de águas pluviais, abastecimento de água, esgotamento sanitário e vias de circulação. O Artigo 13 da referida lei federal determina que a aprovação de projetos de loteamentos ou desmembramentos em municípios integrantes de regiões metropolitanas fica sujeita ao exame e à anuência prévia pela autoridade metropolitana.

Na maior parte das RMs em estudo, observa-se a inexistência de órgãos de gestão e controle metropolitano para a FPIC uso do solo. Das catorze RMs analisadas, apenas cinco possuem órgão responsável pela concessão de diretrizes metropolitanas e anuência prévia (RMs de Porto Alegre, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Recife), outras duas (RMs de Curitiba e Salvador) possuem órgãos que executam parcialmente estas funções. Na ausência deste órgão, os projetos e pedidos de empreendimentos e parcelamentos são analisados e aprovados apenas nas instâncias municipais.

Os órgãos responsáveis pelo acompanhamento e concessão de anuência prévia possuem características e históricos de atuação distintos e, em boa medida, a história da governança e da gestão metropolitanas no Brasil é um mosaico formado por suas trajetórias. Não casualmente, as experiências mais significativas nessa área vêm das regiões metropolitanas da década de 1970, ainda que, do ponto de vista institucional, não tenha havido uma solução de continuidade em todos os casos observados, como se pode ver adiante.

A Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan), na RM de Porto Alegre, tem uma atuação que busca garantir que os projetos de loteamentos, desmembramentos e condomínios aprovados estejam de acordo com a legislação que rege o uso do solo em território metropolitano, sendo a anuência prévia uma exigência para o registro cartorial do imóvel.

A Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, por seu turno, busca garantir o controle do uso do solo metropolitano da capital mineira, através da emissão de diretrizes para o parcelamento, além de conceder anuência prévia para projetos de loteamento e desmembramento do solo para fins urbanos, visando o ordenamento territorial metropolitano.

Na RM do Rio de Janeiro, as atribuições de concessão de anuência prévia e diretrizes metropolitanas ficavam a cargo da extinta Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana (Fundrem), até 1989. Após passagem por outras secretarias, essa função foi atribuída à Secretaria de Estado de Obras (Seobras).⁸

No estado de São Paulo, o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais (GRAPROHAB), colegiado de secretarias de estado e concessionárias de serviços públicos, atua desde 1991 como “sistema unificado de licenciamento territorial em áreas urbanas e de expansão urbana e de núcleos habitacionais no Estado de São Paulo” (Rumel, 2013, p. 101).

Já no estado de Pernambuco, as diretrizes para o uso e ocupação do solo nos municípios da RM do Recife são determinadas pela Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Condepe/Fidem).

Na RM de Curitiba, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) é a instituição responsável pelo planejamento e gestão do desenvolvimento integrado dos municípios metropolitanos e pela coordenação das funções públicas. Com mais detalhes, o capítulo 4 deste livro (*Transformações urbanas e gestão do uso do solo na Região Metropolitana de Curitiba*) diagnostica o enfraquecimento da COMEC e a ocorrência, na fase atual, de uma atuação pouco efetiva no planejamento territorial.

A Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder), na RM de Salvador, detinha, entre 1974 e 1999, a competência para o exame e concessão de anuência prévia para os projetos na região metropolitana. A partir daí, de acordo com Torreão e Costa (2013), a Conder sofreu reestruturações, “dentre as quais a perda da competência de atuação sobre a esfera metropolitana, bem como da função de planejamento, tornando-se um órgão de caráter executor, com abrangência em todo o território estadual” (Torreão e Costa, 2013, s.p.). Após 2008, deixam de ser realizadas as concessões de anuência prévia pela Conder, ou por qualquer outro órgão. Atualmente a Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Sedur) é o órgão responsável pela questão metropolitana e suas diretrizes.

Quando questionadas se as anuências prévias têm sido observadas para efeito de registro nos cartórios de registros de imóveis, apenas as RMs de Recife e São Paulo responderam positivamente, ressaltando que isso se aplica à totalidade dos municípios destas duas RMs. Outras quatro RMs, como é o caso da RM de Porto Alegre, executam parcialmente esse processo, enquanto as nove restantes responderam que não há registro dessa vinculação. Por fim, apenas duas RMs (de São Paulo

8. Informação concedida por Paulo Cesar Costa, Superintendente de Urbanismo Regional da Secretaria de Estado de Obras do Rio de Janeiro (Seobras-RJ).

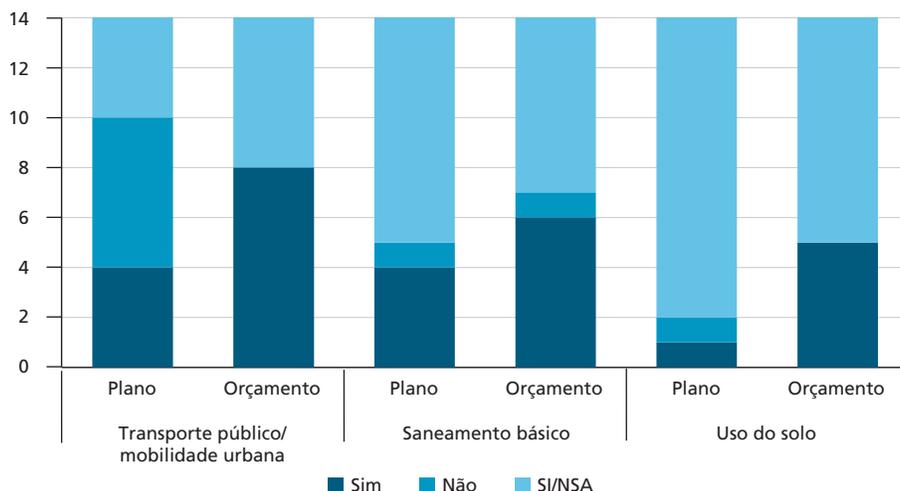
e do Vale do Rio Cuiabá) possuem promotoria do Ministério Público que trate exclusivamente da questão metropolitana.

4 RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E EMPREENDIMENTOS METROPOLITANOS

Dos planos existentes para a FPIC transporte público/mobilidade urbana, quatro deles (RMs de São Paulo, Goiânia, Belém e Grande Vitória) preveem recursos para a infraestrutura de transporte público e contam com recursos do orçamento do estado, destinados para o ano de 2014. Outras quatro RMs (de Curitiba, Porto Alegre, Recife e Salvador) relatam apenas a existência de recursos destinados pelo orçamento do estado (gráfico 6).

Para a infraestrutura de saneamento básico, os planos das RMs de São Paulo, Curitiba, Recife e Grande Vitória possuem previsão de recursos. Para as três últimas RMs há também recursos destinados do orçamento do estado, assim como para as RMs de Belém, Belo Horizonte e Porto Alegre. Para a gestão e planejamento integrado da região metropolitana (FPIC uso do solo), apenas a RM de São Paulo possui recursos previstos pelo plano e destinados do orçamento do estado. Esta última fonte de recursos também está presente nas RMs Belo Horizonte, Vitória, Porto Alegre e Salvador. Para as demais RMs a pergunta não se aplica, pela ausência de planos, ou não dispõem da informação (gráfico 6).

GRÁFICO 6
Existência de recursos previstos nos planos metropolitano e/ou destinados pelo orçamento do estado



Fonte: Pesquisa Governança Metropolitana no Brasil da Rede Ipea.
Elaboração dos autores.
Obs.: SI = sem informação; NSA = não se aplica.

O levantamento de informações sobre os grandes empreendimentos em curso ou previstos nas RMs, referentes às FPICs, resultou em uma importante fonte de informações sobre o volume de investimentos realizados/previstos para obras e ações, os agentes responsáveis e envolvidos (agentes públicos, privados, sociedade civil), a participação social na definição do empreendimento, a existência de órgão de monitoramento e controle, os impactos do empreendimento na gestão da FPIC e os interesses públicos e privados envolvidos.⁹

A análise desse material se restringiu ao montante investido em cada RM, nos últimos cinco anos (2008-2013), para viabilizar obras e ações para cada FPIC. Complementarmente, algumas equipes informaram valores de relevantes empreendimentos que, quando não se enquadravam na categoria das FPICs, foram agrupados em dois outros grupos, a saber: *investimentos produtivos* e *outros investimentos em infraestrutura urbana e social*. A seguir são apresentados os gráficos 7 e 8, nos quais é possível comparar o volume de investimento em empreendimentos de grande porte nas RMs. Os dados para as RMs do Rio de Janeiro e de São Paulo foram separados (gráfico 8), uma vez que a maior parte dos aportes ultrapassam, e muito, o limite máximo efetuado nas demais RMs.

O gráfico 7 aponta maiores investimentos em grandes empreendimentos na área de transporte público/mobilidade urbana nas RMs de Salvador, Curitiba e na Ride/DF, com aportes de R\$ 8,31 bilhões, R\$ 4,92 bilhões e R\$ 3,71 bilhões, respectivamente. No caso da RM de Salvador, R\$ 5,52 bilhões são destinados ao Sistema Integrado de Transporte Metropolitano (SITM), cujo projeto prevê a implantação e operação do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas (conclusão e ampliação da Linha 1; implantação da Linha 2; implantação de estações e terminais de integração), além de dois corredores de alimentação. Outros R\$ 2 bilhões destinam-se à requalificação do conjunto de rodovias estaduais que integram o sistema BA-093, com objetivo de integrar os principais polos industriais do estado. As demais RMs apresentam aportes inferiores a R\$ 2 bilhões, chegando a apenas R\$ 38 milhões na RM de Porto Alegre.

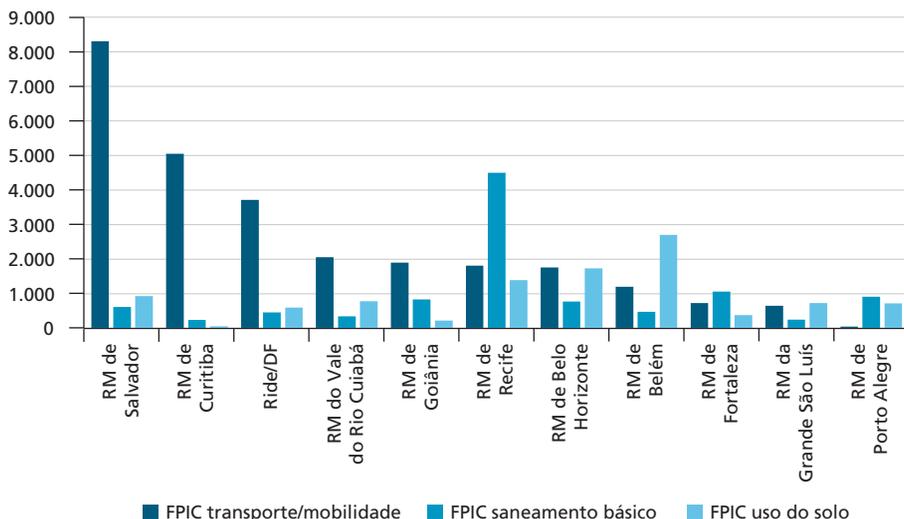
Para a FPIC de saneamento básico, o maior aporte é verificado na RM do Recife, onde R\$ 4,5 bilhões são destinados à ampliação da cobertura do serviço de saneamento, envolvendo todos os municípios da RM do Recife mais o município de Goiana. Nas demais RMs, os investimentos variam de R\$ 1,05 bilhão (RM de Fortaleza) a R\$ 225 milhões (RM de Curitiba).

9. Todas essas informações podem ser consultadas em documento disponível no seguinte endereço: <http://www.ipea.gov.br/redeipea/index.php?option=com_content&view=article&id=97:governanca-metropolitana&catid=89:projetos-de-pesquisa&Itemid=206>.

GRÁFICO 7

Montante de recursos investidos (previstos ou executados) em empreendimentos de grande porte nas RMs de Curitiba, Belo Horizonte, Goiânia, Recife, Belém, Fortaleza, Porto Alegre e na Ride/DF (2008-2013)

(Em R\$ milhões)



Fonte: Planilhas Grandes Empreendimentos, preenchidas pelas equipes estaduais, com fontes diversas (2013); Pesquisa Governança Metropolitana no Brasil da Rede Ipea. Elaboração dos autores.

Para a FPIC uso do solo têm destaque os investimentos feitos pela RM de Belém (R\$ 2,69 bilhões), que envolvem as obras de urbanização de assentamentos precários e construção de novas unidades habitacionais no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. Na sequência, os maiores investimentos são observados nas RMs de Belo Horizonte e Recife, que destinam aos grandes empreendimentos R\$ 1,72 bilhão e R\$ 1,38 bilhão, respectivamente.

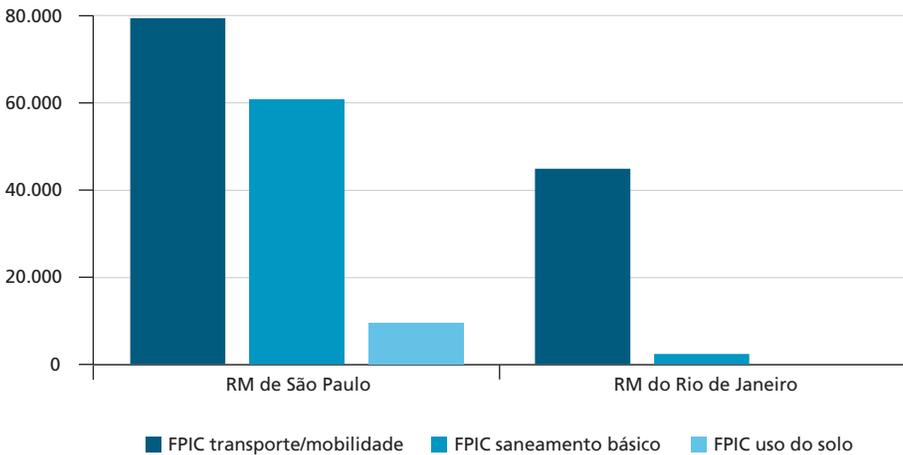
Na RM de Belo Horizonte as ações para essa FPIC envolvem a urbanização de assentamentos precários e, em grande proporção, a remoção e reassentamento de famílias em áreas de risco e de desadensamento, promovendo a requalificação viária, implantação de parques e a construção de equipamentos públicos. Nas demais RMs os investimentos variam de R\$ 916 milhões (RM de Salvador) a R\$ 42 milhões (RM de Curitiba).

No caso das RMs do Rio de Janeiro e de São Paulo (gráfico 8), as somas dos valores investidos são bilionárias para as três FPICs seleccionadas. As informações fornecidas para a RM do Rio de Janeiro não trazem valores de investimentos ligados à FPIC uso do solo, embora grandes empreendimentos nas categorias

de investimentos produtivos e infraestrutura de esporte e lazer (grandes eventos) tenham consideráveis efeitos sobre o ordenamento territorial.

GRÁFICO 8

Montante de recursos investidos (previstos ou executados) em empreendimentos de grande porte nas RMs de São Paulo e do Rio de Janeiro
(Em R\$ milhões)



Fonte: Planilhas Grandes Empreendimentos, preenchidas pelas equipes estaduais, com fontes diversas (2013); Pesquisa Governança Metropolitana no Brasil da Rede Ipea.
Elaboração dos autores.

Na RM do Rio de Janeiro, a área que menos recebe recursos é a do saneamento básico (R\$ 2,33 bilhões), onde parte do investimento diz respeito à ampliação do sistema de tratamento de esgoto Alegria, situado no Bairro do Caju, que irá melhorar os sistemas de tratamento do esgoto destinado à Baía de Guanabara, através do tratamento de cerca de 5 mil litros de esgoto por segundo, beneficiando aproximadamente 1,5 milhão de pessoas. Enquanto isso, para a FPIC transporte público/mobilidade urbana, são investidos R\$ 49,03 bilhões em importantes estruturas de transporte, como a Linha 4 do Metrô (extensão da Linha 1 de Ipanema até o Jardim Oceânico, na Barra da Tijuca, Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro), o Arco Metropolitano (conexão entre as rodovias BR-101/Norte e BR-101/Sul) e o *bus rapid transit* (BRT), sistema de transporte público rodoviário que circula em faixas segregadas.

Na RM de São Paulo, por sua vez, os maiores investimentos estão na área de transporte (PAC, PPA Transporte e Logística e transporte metropolitano), totalizando R\$ 86,91 bilhões. Para o saneamento são destinados R\$ 60,79 bilhões, enquanto o uso do solo (PAC Uso do Solo) fica com a menor parcela de investimentos, R\$ 9,51 bilhões.

Os quadros 2 e 3 trazem os valores de investimentos informados por algumas RMs, não todas, e que foram enquadrados em dois grupos: *investimentos produtivos* e *outros investimentos em infraestrutura urbana e social*.

No quadro 2, investimentos de R\$ 2,72 bilhões realizados pela RM de Porto Alegre dizem respeito à geração e transmissão de energia elétrica e à produção de petróleo e gás nos municípios de Canoas, Porto Alegre e Viamão. Na RM de Salvador, R\$ 15,41 bilhões foram investidos em projetos da Refinaria Landulpho Alves (Petrobras) e na implantação de empresas nos ramos químico/petroquímico (gás natural, fertilizantes e acrílicos, resinas, produtos de higiene, cosméticos); metalomecânico (equipamentos eólicos); de geração de energia (elétrica, biomassa) e construção de usinas termelétricas; automotivo e comércio e serviços (centro de distribuição e *shopping center*).

QUADRO 2

Volume informado de investimentos em empreendimentos produtivos, por RM
(Em R\$ milhões)

RM do Pará	2.729,65
RM de Salvador	15.419,00
RM do Rio de Janeiro	25.900,00
RM da Grande São Luís	73.262,53

Fonte: Pesquisa Governança Metropolitana no Brasil da Rede Ipea.
Elaboração dos autores.

Na RM do Rio de Janeiro, os R\$ 25,9 bilhões em investimentos produtivos são destinados ao Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), produtor de petróleo e de produtos petroquímicos de primeira e segunda gerações, e ao Porto Centro Atlântico do Complexo Industrial da Companhia Siderúrgica do Atlântico (CSA), formado por uma usina siderúrgica integrada, uma usina termelétrica e um porto com dois terminais, com capacidade de produção de 10 milhões de toneladas de placas de aço por ano.

Os mais volumosos investimentos foram informados pela RM da Grande São Luís (R\$ 73,26 bilhões) e envolvem empreendimentos como a construção de armazéns e correia transportadora de navios no Porto de Itaqui; a construção da termelétrica Itaqui (carvão mineral); a implantação do Sítio de Lançamento da Binacional (Brasil/Ucrânia) Alcântara Cyclone Space (ACS) e a construção da Torre Móvel de Integração (TMI) do centro de lançamento – equipamento que permite o lançamento do veículo lançador de satélites; a implantação da Refinaria Premium I (petróleo e gás – Petrobras); a implantação de indústrias metalúrgicas e fábricas de cimento e moagem; a construção do Pier IV (Ponta da Madeira), do Terminal Ferroviário da Ponta da Madeira (Retroporto) e a duplicação da Estrada

de Ferro Carajás; além da construção e ampliação de *shoppings centers*, centros empresariais e complexos hoteleiros.

O quadro 3 apresenta investimentos de grande porte que não se dão no âmbito exato das três FPICs aqui discutidas, como é o caso da reforma de aeroportos ocorridas na RM do Pará (novo terminal de cargas) e na RM de Goiânia (novo terminal de passageiros, pátio de aeronaves, estacionamento de veículos e taxis) e de grandes infraestruturas de esporte implementadas em decorrência dos eventos Copa do Mundo (2014) e Olimpíadas (2016), como é o caso da reforma e ampliação do estádio e complexo esportivo de Curitiba (RM de Curitiba); da reconstrução da Arena Fonte Nova (RM de Salvador); da estruturação da Arena Multiuso – Programas Pantanal 2014 e Copa Verde na RM do Vale do Rio Cuiabá; da reforma do Estádio de Futebol Plácido Castelo Branco na RM de Fortaleza e das obras de modificação do Estádio Jornalista Mário Filho (Maracanã), do Parque Olímpico e da Cidade do Rock, na RM do Rio de Janeiro, esses últimos com investimentos equivalentes a R\$ 1,19 bilhão, R\$ 1,65 bilhão e R\$ 37 milhões, respectivamente.

QUADRO 3

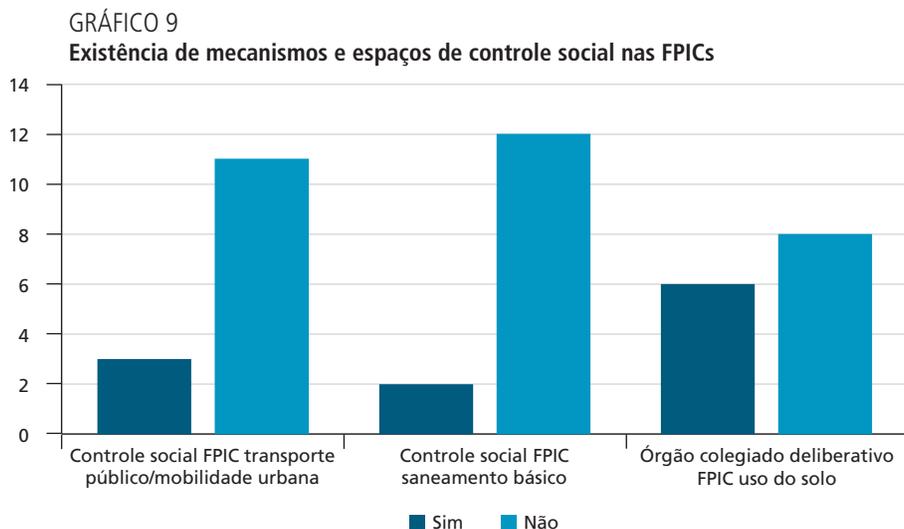
Volume informado de investimentos em outros empreendimentos de infraestrutura urbana e social, por RM
(Em R\$ milhões)

RM do Pará	137,15
RM de Curitiba	234,00
RM de Belo Horizonte	461,00
RM de Salvador	717,60
RM de Goiânia	795,00
RM do Vale do Rio Cuiabá	865,71
RM de Fortaleza	1.044,84
RM do Rio de Janeiro	2.880,00

Fonte: Pesquisa Governança Metropolitana no Brasil da Rede Ipea.
Elaboração dos autores.

5 CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO E NA GOVERNANÇA METROPOLITANAS

A existência de mecanismos de controle social foi averiguada para as FPICs saneamento básico e transporte público/mobilidade urbana. Em ambos os casos, nem um terço das regiões metropolitanas contam com mecanismos ativos no sistema, como mostra o gráfico 9. Para o uso do solo, foi levada em consideração a existência e a frequência de reuniões do órgão colegiado deliberativo para questões do planejamento integrado. Sua presença pressupõe a efetivação de um espaço de partilha do poder decisório e de garantia do controle social, por meio da paridade de sua composição entre poder público, representantes da sociedade civil e entidades de classe.



Fonte: Pesquisa Governança Metropolitana no Brasil da Rede Ipea.
 Elaboração dos autores.

Neste caso, oito RMs não possuem órgão colegiado deliberativo, e naquelas que possuem o número de reuniões realizadas não foi maior que quatro no ano de 2013; dois deles não se reuniram nenhuma vez. A tabela 1 apresenta quais RMs possuem estes órgãos e a frequência com que se reuniram em 2013.

TABELA 1
Número de reuniões dos órgãos colegiados deliberativos existentes (2013)

RMs	Número de reuniões em 2013
RM de Curitiba	0
RM de Goiânia	0
RM do Vale do Rio Cuiabá	1
RM de Belo Horizonte	3
RM de Porto Alegre	4
RM de São Paulo	4

Fonte: Pesquisa Governança Metropolitana no Brasil da Rede Ipea.

O que se pode extrair dos relatos sobre os espaços e mecanismos de controle social nas RMs é que estes, na maior parte das vezes, se restringem aos conselhos estaduais e municipais e às consultas e audiências públicas específicas para elaboração de planos setoriais. No campo do saneamento básico, é ampliada a participação social através dos comitês de bacias hidrográficas. Na prática, a ausência de canais amplos e efetivos impede a participação dos segmentos não governamentais nas discussões e tomadas de decisões concernentes à gestão dos territórios metropolitanos. Ademais, no que diz respeito à existência de órgão deliberativo para as questões

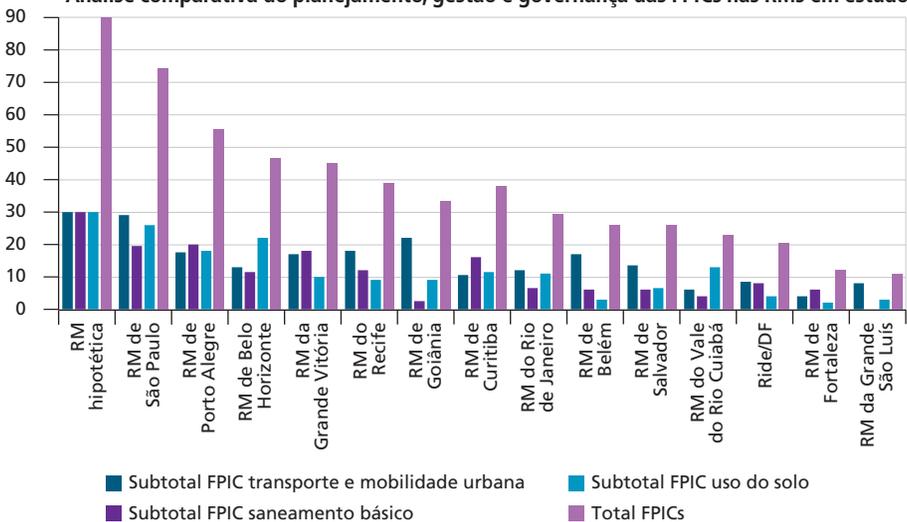
relativas ao uso do solo, observa-se que nem sempre a institucionalização da região metropolitana vem acompanhada de órgãos e mecanismos para a sua gestão.

6 ANÁLISE COMPARATIVA DA GESTÃO DA FPICS: PONTUAÇÃO E RANKING DAS REGIÕES METROPOLITANAS

Tomando como referência os elementos analisados até aqui, com exceção dos investimentos em infraestrutura, apresenta-se o gráfico-síntese comparativo das pontuações obtidas por cada uma das RMs em estudo. Para dimensionar o desempenho de cada RM neste *ranking*, introduziu-se uma RM hipotética que contaria com todos os instrumentos, mecanismos e instituições relacionados no quadro 1. Esta RM hipotética atingiria a pontuação máxima em todos os aspectos analisados sobre o planejamento, a gestão e a governança das três FPICs, ou seja, a pontuação total para uma RM que apresentasse o “cenário ideal” seria de 90 pontos, sendo 30 para cada FPIC.

A partir desse referencial hipotético, a análise do gráfico 10 mostra que nenhuma RM atinge esse “cenário ideal”, estando a RM de São Paulo mais próxima dessa realidade, com pontuação total igual a 74,5. As RMs que apresentam pior desempenho neste *ranking* comparativo são a de Fortaleza e a da Grande São Luís, com pontuações totais iguais a 12 e 11, respectivamente. Os melhores desempenhos estão no setor de transporte público/mobilidade urbana, para o qual a pontuação é mais alta, em relação às demais FPICs, em oito RMs. Para esta função pública, a RM que mais se aproxima do “cenário ideal” é, novamente, a RM de São Paulo, com 29 pontos.

GRÁFICO 10
Análise comparativa do planejamento, gestão e governança das FPICs nas RMs em estudo



Fonte: Pesquisa Governança Metropolitana no Brasil da Rede Ipea
Elaboração dos autores.

Por outro lado, as menores pontuações se concentram na FPIC saneamento básico, sendo a RM da Grande São Luís, indubitavelmente, o maior exemplo da ausência de dispositivos para gerir essa FPIC. Para essa função pública a RM do Pará apresenta a maior pontuação (20), uma vez que conta com plano que dá diretrizes para os setores de água e esgoto, macrodrenagem e resíduos sólidos, além de ter alta proporção de municípios com planos setoriais e envolvidos em consórcios públicos.

A pontuação atinge máxima discrepância na RM de Goiânia, que claramente apresenta maior volume e eficiência de mecanismos para o planejamento e gestão da FPIC transporte público/mobilidade urbana do que para as demais. Em outras proporções, essa discrepância também é observada nas RMs de Belém e da Grande São Luís. A RM de Porto Alegre e, em menor proporção, as RMs de Curitiba e de São Paulo são as que apresentam maior equilíbrio na pontuação entre as três FPICs, demonstrando que, nessas três metrópoles, tanto os esforços para construir uma estrutura de governança quanto as deficiências em implementar ações e instrumentos são equivalentes para as três funções públicas analisadas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória da governança das metrópoles brasileiras passa, ao longo desses pouco mais de quarenta anos, por alguns percalços, refletindo diferentes momentos do processo de desenvolvimento brasileiro, do papel do Estado na promoção desse desenvolvimento e de como isso se reflete nas relações federativas.

Ao longo do tempo, observa-se o esvaziamento ou a extinção das autarquias estaduais criadas na década de 1970, de onde partiram os primeiros Planos Metropolitanos, mencionados na terceira seção deste capítulo.

A Constituição Federal de 1988, importante divisor de águas nesse processo, ao mesmo tempo em que valorizou o poder local e promoveu a descentralização política, conferindo aos municípios a gestão do seu território, enfraqueceu o planejamento regional e a governança metropolitana, trazendo indefinições, pendências e insegurança institucional para o campo da gestão metropolitana.

A nova atribuição conferida aos estados acabou por afastar o governo federal dos temas da gestão das metrópoles brasileiras, apesar do protagonismo que permanece quando se observa a fonte dos recursos envolvidos na dotação de infraestrutura urbana nesses espaços estratégicos. Assim, compreende-se a atual situação de desarticulação e enfraquecimento do planejamento, da gestão e da governança metropolitanas atribuídos, sobremaneira, às falhas de articulação entre as esferas de governo (Balbim *et al.*, 2011).

Como visto no primeiro volume desta série, a gestão metropolitana no Brasil compõe um quadro geral de fragilidades. Os arranjos institucionais existentes não são capazes de propiciar uma gestão metropolitana eficiente e efetiva em face dos desafios e entraves políticos e institucionais existentes em nosso arranjo federativo *vis-à-vis* o papel dos Entes Federativos de vários níveis na conformação da governança metropolitana, bem como o papel de agentes econômicos e atores sociais e políticos.

Neste segundo volume, com a análise centrada na gestão de FPICs específicas, esse quadro de fragilidades, tensões e desarranjos, ao mesmo tempo, afirma-se, mas também se complexifica.

A análise quantitativa comparativa mostra, decerto, que os instrumentos de planejamento, que as ferramentas e recursos de gestão e que o controle social nessas FPICs são deficientes e instáveis, e que os casos bem-sucedidos são exceção, ainda que mais frequentes nas RMs consolidadas.

São poucos os planos e órgãos metropolitanos responsáveis pela gestão e controle das FPICs. Quando existem, são raros os planos que preveem recursos para infraestrutura, gestão e planejamento integrado das funções públicas. Mais frequentes são as ocorrências de recursos destinados pelo orçamento estadual. Os planos municipais setoriais, apesar de mais presentes, raramente trazem diretrizes que apontem soluções integradas para as FPICs entre todos os municípios metropolitanos.

São também modestos os mecanismos de participação social, quase sempre vinculados às temáticas locais e não metropolitanas e restritos aos conselhos estaduais e municipais, às consultas e audiências públicas específicas para elaboração de planos setoriais e, no campo do saneamento básico, aos comitês de bacias hidrográficas.

Ou seja, numa leitura geral, o quadro apresenta mais insucessos e deficiências do que bons exemplos ou experiências inovadoras e portadoras de futuro. O que não chega a ser uma surpresa.

Mas a análise das funções selecionadas apresenta também algumas diferenças em seus desempenhos. A função pública do transporte público/mobilidade urbana, em que pesem os problemas e deficiências que serão explorados mais adiante neste livro, mostrou um desempenho relativo maior que as demais funções. A pontuação média dessa FPIC foi bem superior àquela observada para as demais, e muitas RMs apresentaram experiências inovadoras e diferentes articulações orientadas para superar os desafios da gestão integrada.

Nessa FPIC, as RMs de São Paulo e de Goiânia se destacam como casos bem-sucedidos, onde os avanços, ao menos numa perspectiva comparativa, são importantes. Ainda nesta FPIC, as RMs de Recife, Porto Alegre, Belém e Vitória também trazem contribuições importantes, algumas relatadas neste livro, mostrando

um maior sucesso, sobretudo no campo da operação dos sistemas de transporte, incluindo arranjos que permitiram, como no caso de Goiânia, a implementação de sistemas integrados com bilhete único.

No caso do saneamento básico, uma avaliação comparativa mais precisa deve considerar as diferenças entre o abastecimento de água, a questão do esgoto sanitário, a coleta, a disposição final e o tratamento de resíduos sólidos e a macrodrenagem urbana – o que será feito na análise específica dessa função, oferecida pelos capítulos que compõem a parte IV deste livro.

Ainda assim, especialmente se considerarmos o sistema de água e esgoto e os avanços relativos aos resíduos sólidos, também encontraremos, ainda que de forma localizada, experiências bem-sucedidas e a busca por soluções compartilhadas para os desafios encontrados. Exemplos são encontrados nas RMs de Porto Alegre (macrodrenagem), de São Paulo (resíduos sólidos e macrodrenagem, ainda que localizada na capital paulista), da Grande Vitória e de Curitiba (a articulação entre o zoneamento e a proteção dos mananciais de abastecimento da região), ainda que, como visto, por caminhos diferentes.

Em relação à FPIC uso do solo, algumas experiências inovadoras, sobretudo no campo da construção de marcos legais, puderam ser observadas, mesmo que em menor profusão. É o caso, sobretudo, da RM de São Paulo e da RM de Belo Horizonte. Na RM de Belo Horizonte, em especial, a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e a elaboração, ora em curso, de um macrozoneamento metropolitano, instrumentos ancorados numa legislação que procura consolidar a atuação do governo estadual, têm inspirado outras RMs que buscam lidar com a gestão e a governança de uma FPIC singular, onde não há serviços a serem compartilhados (salvo o da concessão das anuências prévias), mas onde sobram conflitos a serem geridos e, talvez, solucionados.

Nesse sentido, a busca por novos desenhos institucionais e novos caminhos de cooperação encontra-se na base das experiências bem-sucedidas encontradas. E, certamente, especial destaque deve ser dado à questão dos consórcios intermunicipais.

Os consórcios setoriais intermunicipais consolidam-se como importantes ferramentas para a solução dos problemas comuns aos municípios metropolitanos. Vimos que são inúmeras as experiências nas RMs, envolvendo temáticas diversas, com o predomínio dos consórcios para a gestão dos resíduos sólidos. Por um lado, os consórcios são poderosas ferramentas de articulação entre os municípios, e aqui destacamos os consórcios gaúchos (CP-Granpal e CIS/CAÍ) e paulista (Consórcio Intermunicipal do Grande ABC), que envolvem número expressivo de municípios, e tratam simultaneamente de diversos temas. Por outro lado, eles representam a explícita fragilidade de articulação entre as esferas de governo para uma gestão metropolitana mais abrangente, já que surgem preenchendo o vácuo deixado por estas.

São raras nas metrôpoles brasileiras as ações coordenadas entre municípios e estados para o planejamento metropolitano. Por essa razão, são tão expressivas as iniciativas consorciativas, que partem da pró-atividade de cada município para resolução de questões regionais, mas – e aí estão outras fragilidades –, estas não envolvem a totalidade dos municípios que compõem a RM, não abarcam, apenas em raros casos, mais do que uma FPIC (o que aponta para a tese de setorialização da gestão metropolitana) e, frequentemente, esbarram em obstáculos político-partidários.

As experiências de consorciamento apontam para a melhoria da política pública em questão, como é o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte e outros mencionados. Da mesma forma, a entrada de uma esfera superior de governo no processo de gestão cooperativa entre municípios pode contribuir para a atenuação dos custos de transação da governança metropolitana, como aponta Machado (2010) ao tratar das experiências da RM de Belo Horizonte e do Consórcio Intermunicipal de Grande ABC.

O que este capítulo introdutório procura mostrar é que, apesar de uma necessária perspectiva crítica, os resultados da pesquisa apontam para a necessidade de se olhar de forma mais acurada para a gestão e para a governança metropolitanas, compreendendo-as em suas especificidades e singularidades, tal qual tentado por meio da análise das FPICs selecionadas, na busca de se compreender as nuances envolvidas, de identificar padrões, tendências e também alguns *pontos fora da curva*, de modo a tentar contribuir para esse campo fértil de desafios, mas também de possibilidades.

Há muito o que avançar, isso é certo. A estruturação da gestão metropolitana passa pela possibilidade de ampliação e fortalecimento do consorciamento e da cooperação interfederativa. Passa pela busca da constituição de uma coordenação metropolitana articulada entre os Entes Federativos, bem como pela busca de recursos e financiamento para os investimentos que se fazem necessários, *vis-à-vis* o *deficit* acumulado nesses espaços e que compromete a vida da população que vive nas metrôpoles brasileiras. Enfim, passa por um esforço de inserção da questão metropolitana na agenda política do país.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina Toth. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendência, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. *In*: KLINK, Jeroen Johannes (Org.). **Governança nas Metrôpoles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010. p. 21-48.

BALBIM, Renato Nunes *et al.* Desafio contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. **Revista paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, p. 149-176, jan./jul. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/qnYgFI>>.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: <<http://goo.gl/8d7W6P>>.

_____. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/XgzN49>>.

COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (Orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. (Série Rede Ipea: Projeto Governança Metropolitana no Brasil, v. 1). Disponível em: <<http://goo.gl/VpFM16>>.

DANTAS, Régis; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório técnico de pesquisa**: análise comparativa da gestão das FPICs na RM de Fortaleza. Brasília: Ipea; Ipece, 2013. (Projeto Governança Metropolitana).

DIAS, Solange Gonçalves. Considerações acerca dos consórcios públicos regulamentados pela Lei nº 11.107/2005. *In*: KLINK, Jeroen Johannes (Org). **Governança nas metrópoles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010. p. 201-228.

GARSON, Sol. Regiões metropolitanas: diversidade e dificuldade fiscal da cooperação. *In*: **Cadernos metrópole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 435-451, jul./dez. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/EdB74d>>.

KLINK, Jeroen Johannes. **A cidade-região**: regionalismo e reestruturação no Grande ABC paulista. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

KLINK, Jeroen Johannes; LÉPORE, Wendell Cristiano. Regionalismo e reestruturação no Grande ABC paulista/São Paulo uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. **Revista ECCO**, São Bernardo do Campo, ano 1, n. 1, jul. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/TZj000>>.

LOSADA, Paula Ravanelli. O Comitê de Articulação Federativa e o desafio da governança metropolitana no Brasil. *In*: KLINK, Jeroen Johannes (Org). **Governança nas Metrópoles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010. p. 259-288.

LUBAMBO, Cátia Wanderley; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório técnico de pesquisa**: análise comparativa da gestão das FPICs na RM do Recife. Brasília: Ipea; Fundaj, 2013. Projeto Governança Metropolitana.

MACHADO, Gustavo Gomes. Transações federativas e governança metropolitana: escolhas institucionais e a trajetória de dependência na experiência brasileira. *In*: KLINK, Jeroen Johannes (Org). **Governança nas metrópoles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010. p. 229-258.

RUMEL, Cibele Riva. A experiência paulista no licenciamento ambiental urbano. *In*: MOTTA, Diana; PÊGO, Bolívar (Orgs.). **Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano**: avaliação de instrumentos e procedimentos. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. p. 101-112. Disponível em: <<http://goo.gl/3uXzhy>>.

TORREÃO, Graça; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório técnico de pesquisa**: análise comparativa da gestão das FPICs na RM de Salvador. Brasília: Ipea; Sedur, 2013. Projeto Governança Metropolitana.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

COSTA, Marco Aurélio. A questão metropolitana no Brasil: de uma pergunta inocente a um par de hipóteses e provocações. *In*: WERNER, Cláudia; OLIVEIRA, Floriano José; RIBEIRO, Patrícia Tavares (Orgs.). **Políticas públicas**: interações e urbanidades. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 254-278.

KLINK, Jeroen Johannes. Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos metrópole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 415-433, jul./dez. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/pF2EUz>>.

_____. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalamento do estado social desenvolvimentista em espaços metropolitanos. *In*: FURTADO, Bernardo; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla (Eds.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013. p. 83-113.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio (Orgs.). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004.

PARTE II

A GESTÃO E GOVERNANÇA METROPOLITANAS DO USO DO SOLO

A GOVERNANÇA DO USO DO SOLO ENQUANTO FUNÇÃO PÚBLICA DE INTERESSE COMUM NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO¹

Diana Meirelles da Motta²

Zoraide Amarante Itapura de Miranda³

Maria Ligia Wertheimer⁴

Márcia Rodrigues⁵

Luiza Helena Araujo⁶

Grasiella Drumond Vilas Novas⁷

1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo reúne a pesquisa apresentada no *Relatório de pesquisa: análise comparativa da gestão das FPICs na RM de São Paulo* (Motta e Costa, 2013, no prelo), do projeto de pesquisa Governança Metropolitana no Brasil.

A pesquisa tem por objetivo a análise das funções públicas de interesse comum (FPICs) da Região Metropolitana de São Paulo (RM de São Paulo), considerando o uso do solo, o saneamento ambiental e o transporte metropolitano.

O capítulo destaca a FPIC uso do solo e está dividido, além desta apresentação, em três seções: seção 2 – Dinâmica metropolitana e evolução da mancha urbana na RM de São Paulo; seção 3 – Gestão do uso do solo na RM de São Paulo; e seção 4 – Governança metropolitana e as funções públicas de interesse comum.

1. Texto elaborado pela equipe da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), no âmbito do projeto Governança Metropolitana no Brasil.

2. Arquiteta e urbanista. Diretora de gestão de projetos da Emplasa. Coordenadora estadual do projeto Governança Metropolitana no Brasil da Rede Ipea, em São Paulo.

3. Doutora em economia urbana e regional. Assessora e técnica da Diretoria de Gestão de Projetos da Emplasa.

4. Arquiteta, urbanista e gerente da Unidade de Desenvolvimento Urbano da Emplasa.

5. Engenheira civil. Gerente da Unidade de Infraestrutura e Meio Ambiente da Emplasa.

6. Economista e coordenadora de transporte e mobilidade urbana da Emplasa.

7. Arquiteta e urbanista. Pesquisadora do Ipea e da Emplasa.

2 DINÂMICA METROPOLITANA E EVOLUÇÃO DA MANCHA URBANA NA RM DE SÃO PAULO

2.1 Caracterização socioeconômica

Com 19.683.975 habitantes (2010), 8.047 km² de extensão territorial e 39 municípios, a RM de São Paulo é a mais complexa e diversificada da macrometrópole paulista (MMP), do estado de São Paulo e do país, em termos sociais, econômicos e demográficos, exercendo forte centralidade sobre um vasto território.

A RM de São Paulo possui situação demográfica distinta de todas as demais regiões metropolitanas paulistas (Emplasa e FUNDAP, 2014). A taxa de crescimento demográfico é a mais baixa em relação a todas as RMs do estado, refletindo em grande medida o comportamento do município de São Paulo, com 11 milhões de habitantes. A região apresentou redução da taxa de crescimento populacional no período 2000-2010 em relação ao período anterior, com crescimento de 0,97% ao ano. Apesar disso, o incremento demográfico apresentou volume relevante – 1,8 milhão de pessoas, em 2000-2010, contra 2,4 milhões de pessoas, em 1991-2000, aumentando a população total em 10,3%, no período 2000-2010. Esta redução está associada à diminuição dos processos migratórios, que representaram apenas 9,7% do incremento demográfico, entre 1991 e 2000, e foram negativos entre 2000 e 2010. A redução da migração não significa perda de importância da RM de São Paulo no cenário migratório e demográfico paulista e nacional, somente que este componente já não atua tão decisivamente no crescimento regional e de seus municípios como no passado.

Ressalta-se que os processos de desconcentração e desmetropolização estão longe de se concretizar no estado de São Paulo. As projeções demográficas informam que estes fenômenos ocorrem em pequena escala, uma vez que o peso relativo da população na RM de São Paulo decrescerá apenas 3,5 pontos percentuais até 2030. Atualmente, o grau de urbanização atingido pela RM de São Paulo é de 98%.

A RM de São Paulo se destaca por ser a região metropolitana paulista que mais recebeu migrantes e a que mais gerou emigração nos dois períodos abordados. Considerando as trocas entre as RMs da MMP (intraMMP), os principais volumes envolvem sempre a RM de São Paulo, mostrando o seu protagonismo no processo migratório do estado de São Paulo. O município de São Paulo direciona a tendência na RM de São Paulo da imigração interestadual, uma vez que 66,8% da imigração no município, no período 2005-2010, vem de outros estados. O segundo grupo com mais imigração de origem interestadual é o de municípios com mais de 500 mil habitantes, tendo 34,7% dessa modalidade entre os imigrantes no período 2005-2010.

É importante notar que, com exceção feita ao município de São Paulo, a migração intrametropolitana responde pela maior parte da imigração registrada

nos municípios da RM de São Paulo. Além dos fluxos de imigração do município de São Paulo com os outros municípios da RM de São Paulo, chamam atenção os fluxos entre os municípios do ABC Paulista e os fluxos entre os municípios de Carapicuíba, Osasco, Embu das Artes e Barueri. Na RM de São Paulo, a migração com origem intrametropolitana é possivelmente menos motivada por razões econômicas ou pela busca de trabalho que nas outras RMs.

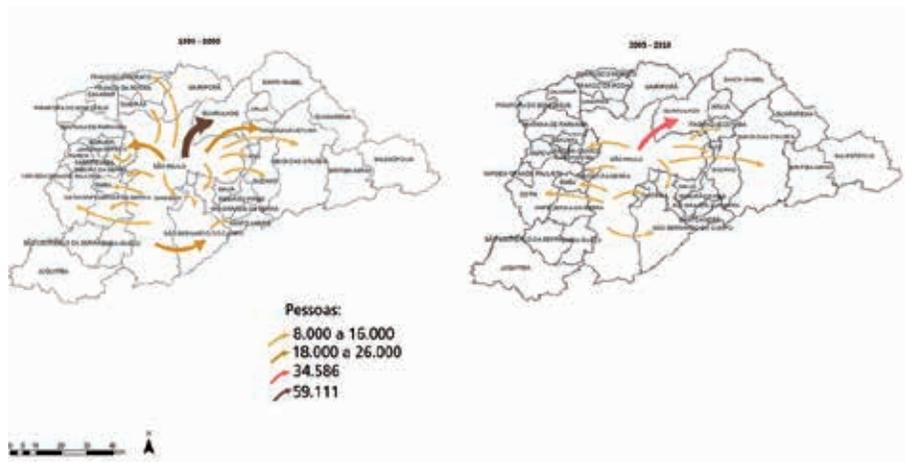
O mapa 1 ilustra como o expressivo dinamismo populacional e econômico influi na dinâmica da mobilidade populacional, que tem na RM de São Paulo sua maior expressão. Entre 2000 e 2010, cresceu 73%, aumentando de 1,1 milhão para 1,9 milhão de pessoas. A pendularidade apresenta importante relação com o processo de redistribuição espacial da população, o qual não depende apenas da migração, mas também do crescimento vegetativo, mais intenso nos municípios periféricos. A grande defasagem existente entre os lugares onde são oferecidas oportunidades econômicas e serviços e aqueles onde vivem as pessoas faz da região um ambiente propício para a intensa mobilidade da população. Mais de 85% das pessoas que realizam movimentos pendulares da RM de São Paulo apresentam como destino um município da própria região, o que mostra a grande interação entre eles. Destes, a maior parte se dirige para São Paulo e outros municípios de grande porte, como São Bernardo, Santo André e Osasco.

MAPA 1

Principais fluxos migratórios intrametropolitanos – RM de São Paulo (1995-2000; 2005-2010)

1A – 1995-2000

1B – 2005-2010



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2001; 2011).

Obs.: 1. tabulações especiais elaboradas pelo Núcleo de Estudos de População da Universidade Estadual de Campinas (Nepo/UNICAMP).

2. imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores.

para publicação (nota do Editorial)

Quando se observa a origem das pessoas que realizam os movimentos pendulares da RM de São Paulo, segundo os municípios de destino, 79% daqueles que se dirigem para a sede têm origem nos municípios grandes e médios e 9%, em outras Unidades da Federação (UFs). Para os municípios grandes e médios, a origem RM de São Paulo é importante, representando 94% e 96%, respectivamente. Para todos os destinos, os municípios médios aparecem como a principal origem, tendo como destino principal a sede (com 49% dos pendulares que esta recebe) e os municípios pequenos, perfazendo 55% do total de pendulares que estes municípios recebem.

Em relação ao perfil da população que realiza movimentos pendulares na RM de São Paulo, a maior parte é homem, está na faixa dos 25 aos 39 anos e possui maior nível de escolaridade que a média da população em idade ativa (PIA) – enquanto praticamente metade da PIA regional apresenta o ensino fundamental, bem como a maior parte dos pendulares dos municípios grandes apresenta graduação e dos médios e pequenos, o ensino médio.

A RM de São Paulo é o maior polo de riqueza nacional. Trata-se da principal região que compõe a MMP. O produto interno bruto (PIB) da região, em 2010, foi de R\$ 701,85 bilhões, o equivalente a 56% do estado e 20% do Brasil, sendo responsável pelo recolhimento de um quarto dos impostos no país (Seade, [s.d.]). Abriga a principal metrópole nacional, São Paulo – cidade global, principal centro de decisões políticas do estado, centro de serviços diversificado e especializado, com destaque para as áreas de telecomunicação, cultura, educação, saúde, transporte, gastronomia e turismo de negócios. Abriga sedes de empresas transnacionais, complexo industrial – São Paulo, ABC, Guarulhos e Osasco – e o mais importante centro financeiro da América Latina, a Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa).

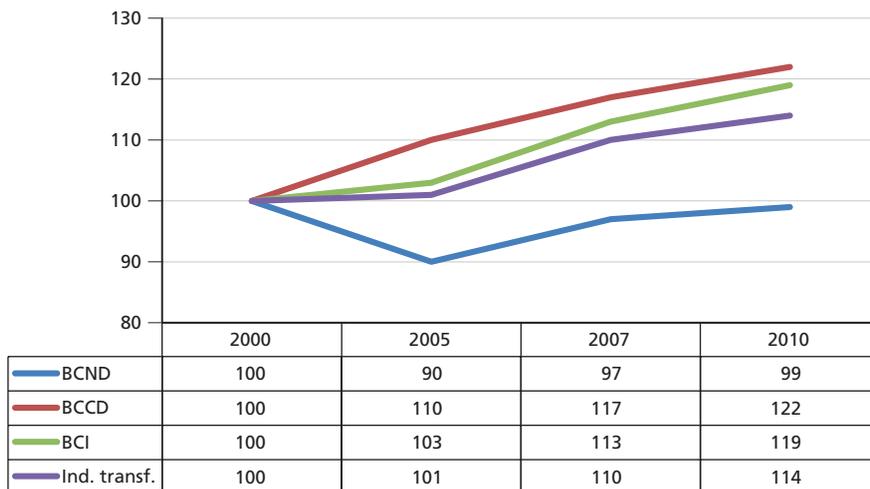
A RM de São Paulo é também a região metropolitana mais complexa e diversificada do país em termos econômicos (Emplasa, 2014), contando com um elevado grau de concentração e articulação entre os diversos ramos industriais, e sua estrutura produtiva apresenta crescente integração técnica e funcional com as demais regiões da MMP (Abdal, 2010; Egler, 2011).

Na indústria, a RM de São Paulo mantém o predomínio na geração do valor agregado da MMP, com 58% do total, seguida pela RM de Campinas, que responde por 12% do total, e pelo Vale do Paraíba, com 10%. Estas três regiões respondem pela geração de mais de três quartos do valor adicionado industrial da MMP. Apesar

de deter a maior fatia do valor adicionado da indústria da macrometrópole paulista, a RM de São Paulo tem o menor coeficiente de industrialização (24% de seu valor adicionado é gerado na indústria), enquanto o Vale do Paraíba exibe a maior participação da indústria em sua estrutura produtiva (46%). Por seu turno, nos serviços o predomínio da RM de São Paulo é imenso em relação às demais regiões da MMP, com quase três quartos do total (73%), seguida da RM de Campinas (8%).

É expressiva a participação dos empregos de segmentos industriais de alta e média-alta intensidade tecnológica⁸ da MMP no total do estado (81% e 82%) e do país (38% e 40%), conforme dados do gráfico1. Integrado a esta dinâmica industrial, se desenvolve um crescente conjunto de serviços voltados ao apoio à produção, visando fornecer as condições necessárias para melhorar sua operação. Ao longo das últimas duas décadas, a produção de serviços novos e mais complexos passou a se instalar fora das empresas industriais. Estes serviços mais avançados são chamados de *serviços intensivos em conhecimento de natureza empresarial*,⁹ campo em que a RM de São Paulo se sobressai por seu tamanho econômico e populacional, com mais de 74% das ocupações em tecnologia da informação e comunicação (TIC) do estado e 28% do país.

GRÁFICO 1
Evolução do pessoal ocupado – RM de São Paulo (2000, 2005, 2007 e 2010)



Fonte: IBGE (2012).
Elaboração: Emplasa.
Obs.: tabulação especial de 2013.

8. Esses são os mais avançados, do ponto de vista da organização de suas cadeias produtivas, e que possuem o maior grau de conhecimento tecnológico.

9. *Knowledge-intensive business services* (KIBS) ou serviços intensivos em conhecimento (SICs).

A RM de São Paulo concentra diversos ativos e instrumentos de política necessários à expansão da manufatura de maior intensidade tecnológica, entre eles: os chamados fatores locacionais, usualmente denominados ativos intangíveis; e aqueles derivados da economia do conhecimento, que inclui presença de instituições de pesquisa e universidades, oferta de serviços tecnológicos, disponibilidade de mão de obra qualificada e alta densidade de pesquisa e desenvolvimento (P&D), presentes no setor privado. A convergência do elevado dinamismo econômico com a existência de políticas de ciência, tecnologia e informação (CT&I) culminou no estabelecimento de um tecido institucional que ditou a liderança de São Paulo nesta área em relação ao país.

Além da excelência das universidades estaduais e do ensino técnico presentes na RM de São Paulo e na MMP, verifica-se que dos trinta institutos de pesquisa científica e tecnológica existentes no estado de São Paulo, dezessete estão localizados na cidade de São Paulo. Ainda no que se refere à qualificação da mão de obra, há programas do governo do estado destinados a ampliar a oferta de ensino técnico e superior por meio das escolas técnicas e das faculdades de tecnologia.

Há também modernas estruturas institucionais de âmbito científico e tecnológico, como a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), o Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT), o Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (IPEN) e a Universidade de São Paulo (USP). Anualmente, a FAPESP aplica 1% do total do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) arrecadado em pesquisa e tecnologia, o que significou R\$ 894 milhões em 2012, ou 1,5% do PIB do estado.

A RM de São Paulo exibe participação expressiva no valor adicionado estadual: 90% da indústria editorial está concentrada na região; a indústria de confecção de vestuário e a indústria de máquinas e equipamentos de informática respondem por 73% e 72%, respectivamente. O valor adicionado da indústria de máquinas para escritório e equipamentos para informática e de produtos alimentares diminuiu na RM de São Paulo e cresceu no estado de São Paulo (Seade, [s.d.]).

A alteração mais significativa na estrutura industrial da RM de São Paulo no período 2000-2010 se deve ao aumento da produção de bens de capital e consumo durável (BCCD), que passa a representar 38% de sua produção industrial e 53% na produção da MMP. Ao mesmo tempo, a presença da categoria de bens de consumo não duráveis (BCND) reduz-se de 24% para 14%, enquanto a produção de bens intermediários (BCI) permanece como a mais importante da região, em torno de 46%. Embora conte com uma estrutura industrial muito diversificada, apenas seis divisões da indústria de transformação são responsáveis por cerca de 70% do valor da transformação industrial (VTI) da região.

A indústria química (que inclui a fabricação de produtos farmacêuticos e representa cerca de 20% do VTI no período) e a indústria de veículos automotores (que saltou de 11%, em 2000, para 23%, em 2010) seguem como as principais divisões da estrutura industrial da RM de São Paulo. Em ambas, o grau de concentração é de mais de 60% da produção da MMP – no caso da farmacêutica, chega a 75%.

O complexo automobilístico da RM de São Paulo, localizado no ABC,¹⁰ concentra plantas industriais com alta intensidade tecnológica, com previsões de inúmeros investimentos, como ampliação de estruturas físicas, aquisição de equipamentos, modernização de plantas, novos produtos, novos processos de engenharia, bem como ampliação da capacidade produtiva e também do sistema de logística. Estas informações sinalizam desdobramentos futuros positivos e confirmam a importância deste parque automotivo na região.

O deslocamento de pessoas internamente à RM de São Paulo assumiu grandes proporções entre 2000 e 2010. Embora o município de São Paulo continue como destino principal, novos polos de emprego se desenvolveram, atraindo trabalhadores de vários municípios. A mobilidade se impôs como prioridade tanto para as pessoas como para a circulação das mercadorias produzidas e/ou consumidas na RM de São Paulo e distribuídas para dentro e fora do país. Esta tendência deve ter continuidade, visto que existem previsões de investimentos industriais, com ampliação de estruturas físicas, aquisição de equipamentos, modernização de plantas, bem como ampliação da capacidade produtiva e do sistema de informação e pesquisa. Estas intenções sinalizam desdobramentos futuros positivos e confirmam a importância deste parque industrial.

A maior parte dos novos investimentos deslocou-se da RM de São Paulo para outras regiões, principalmente para a RM de Campinas. Nos setores de máquinas e equipamentos e de metalurgia de ferrosos, o valor adicionado cresceu na região e, mais intensamente, no estado. Sofreram esvaziamento, tanto na RM de São Paulo quanto no estado de São Paulo, os ramos de máquinas, aparelhos e materiais elétricos, material eletrônico e equipamentos de telecomunicações, eletrodomésticos, combustíveis, papel e celulose, produtos farmacêuticos e têxtil. No ramo de material de transportes, ocorreu o mais expressivo crescimento na década, um aumento real de R\$ 8,4 bilhões no valor adicionado estadual, cerca de 65% (R\$ 5,5 bilhões) tiveram origem na RM de São Paulo. Esta *performance*, alicerçada no tradicional conjunto de montadoras e indústrias de autopeças instaladas sobretudo no ABC e na capital, foi responsável por uma queda menos acentuada da participação industrial da RM de São Paulo no total do estado. O ramo de equipamentos médicos, óticos,

10. Composto por Ford, Volkswagen, Mercedes-Benz, Scania e Toyota.

de automação e precisão envolve indústrias de maior conteúdo tecnológico, pesa relativamente pouco no total e cresceu no estado majoritariamente fora da RM de São Paulo.

O peso relativo do município de São Paulo na atração de novos investimentos é muito grande, conforme demonstrado na Pesquisa de Investimentos Anunciados no Estado de São Paulo (PIESP) de 2013, elaborada pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), em que representa 32% do total da RM de São Paulo (Seade, 2013).¹¹ Seus principais investimentos neste período estão relacionados a comércio, serviços e atividades imobiliárias. No Grande ABC, além da manutenção dos investimentos no setor industrial diversificado, ganharam destaque os investimentos nas atividades imobiliárias e no setor logístico, reforçando o processo de reorganização dos setores industrial e logístico na RM de São Paulo. Em Guarulhos, destacaram-se os investimentos nas atividades imobiliárias e logísticas.

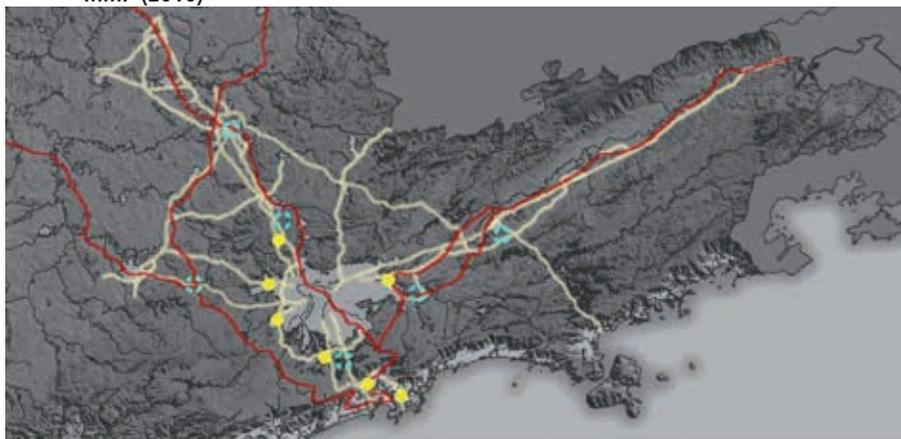
A implantação do Rodoanel, bem como a complementação da capacidade dos grandes sistemas de circulação rodoviária no entorno da metrópole, tem contribuído para a formação de novos distritos de negócios junto aos eixos rodoviários e a seus principais entroncamentos, notadamente relacionados ao setor logístico. Este setor representa uma oportunidade para uma nova localização de atividades e de conformação de novos polos de negócio, concernentes ao desenvolvimento da logística na RM de São Paulo e na MMP. O provimento de infraestrutura e o desenvolvimento de serviços relacionados à logística devem estimular a implantação de plataformas logísticas, ligadas ao processamento final de produtos, estocagem e transbordo, além de serviços financeiros, aduaneiros, fiscais e administrativos.

A operação dos trechos oeste e sul do Rodoanel está associada à ocupação de glebas situadas junto às rodovias troncais, localizadas nas proximidades dos trevos de interligação àquele, próximas aos principais eixos de movimentação de cargas, no corredor de transporte formado pelos sistemas Anhanguera/Bandeirantes, Rodoanel e Anchieta/Imigrantes. A figura 1 mostra os empreendimentos logísticos privados, marcados por pontos amarelos; os locais prioritários definidos pelo planejamento estadual e os locais prioritários do Plano Diretor de Desempenho de Transportes (PDDT) e do Plano Integrado de Transportes Urbanos (Pitu), em pontos azuis; e os principais corredores de exportação, representados por linhas, sendo as vermelhas os corredores ferroviários e as brancas, os corredores rodoviários.

11. Não estão somados os anúncios de investimento em que as empresas indicam "diversos municípios". A Região Metropolitana de São Paulo (RM de São Paulo) responde por 52,2% do total dos anúncios do estado.

FIGURA 1

Empreendimentos logísticos, principais corredores de exportações e locais prioritários – MMP (2010)



Fonte: Google Earth.

2.2 Evolução da mancha urbana

A expansão da mancha urbana da RM de São Paulo ocorreu devido ao crescimento de seu núcleo principal – a cidade de São Paulo – e ao seu posterior espraiamento pelos eixos de maior acessibilidade regional, incorporando os territórios vizinhos.

A estrutura primária do núcleo era apoiada especialmente nos acessos fluviais por meio dos rios Tietê e Tamanduateí. Depois disso, passou a se apoiar na rede ferroviária, que se constituiu no principal eixo indutor da evolução urbana desse período. São Paulo foi o ponto de origem desta estrutura ferroviária, que se iniciou a partir da década de 1860, composta por cinco principais companhias: São Paulo Railway Company (Santos-Jundiaí), Companhia Paulista, Estrada de Ferro Sorocabana, Companhia Mogiana e Estrada de Ferro Central do Brasil. As ferrovias marcaram profundamente o território da RM de São Paulo e deram o necessário apoio e suporte aos primeiros movimentos de expansão urbana, voltada ao apoio às atividades industriais decorrentes do surgimento de vilas operárias e pequenos núcleos de atividades diversificadas de alcance local, especialmente nos arredores das estações.

Essa dinâmica de crescimento provocou a incorporação sucessiva de novas áreas ao tecido urbano, propiciando o surgimento de uma faixa continuamente urbanizada, que envolvia parcelas de São Paulo, Osasco, São Caetano do Sul e Santo André. A partir de 1930, começa a se desenhar o primeiro setor significativo de expansão da mancha urbana, no sentido leste-oeste. A partir da década de 1950, a RM de São Paulo passa a contar com uma nova estruturação da expansão urbana,

mediante a indução promovida pelos melhoramentos das rodovias existentes e a construção de outras, mais modernas, que dividem com as ferrovias o papel de eixos polarizadores da urbanização e da implantação industrial. Em função disso, a mancha prossegue seu deslocamento para leste, seguindo as direções da rodovia Presidente Dutra e da Estrada de Ferro Central do Brasil; para sudeste, acompanhando a Estrada de Ferro Santos-Jundiaí; e para o sul, ao longo da rodovia Anchieta. Vale observar que as rodovias Dutra e Anchieta facilitaram a ligação aos municípios de São Bernardo do Campo e Guarulhos, então incluídos no processo de expansão industrial. Nas direções oeste e sudoeste, a ocupação inicial ocorreu de forma dispersa e desordenada, tendo como seus principais vetores, respectivamente, a Estrada de Ferro Sorocabana e a rodovia Régis Bittencourt.

Essas estruturas viárias permitiram a intensificação da mobilidade da população, por meio do transporte público e individual motorizado. Novas avenidas e estradas são construídas e novos espaços são ocupados para fins urbanos. A expansão consolida-se e espalha-se sem planejamento adequado. Houve uma tentativa de ordenamento, ainda na década de 1930, por meio do Plano de Avenidas, projetado pelo engenheiro Francisco Prestes Maia, o qual assumia uma estrutura radiocêntrica já existente e um sistema de avenidas diametrais e perimetrais. Tal plano serviu de base para a estruturação das áreas mais centrais de São Paulo até a década de 1960.

Na década de 1970, o processo de desenvolvimento metropolitano intensificou-se na direção oeste, devido à oferta de terras para o assentamento residencial das classes média-alta e alta, com a implantação de loteamentos, situados, inicialmente, nos eixos das rodovias Raposo Tavares, Régis Bittencourt e, posteriormente, Castelo Branco. Na porção norte, esta situação ocorreu na Serra da Cantareira.

A urbanização encontrou barreiras físicas para o processo formal de expansão – ao norte, a Serra da Cantareira; ao sul, as represas Billings e Guarapiranga; e a sudeste, o relevo de Mares de Morros do rebordo da Serra do Mar.

A Serra da Cantareira e o entorno das represas foram objeto de intenso processo de ocupação irregular, a despeito de áreas protegidas por legislação ambiental. Esta situação ocorreu especialmente pela falta de alternativas habitacionais para a população de menor renda, associada às oportunidades de emprego no setor sul (Ipea, USP e UNICAMP, 2001, p. 64). O eixo leste-oeste se organizou como um vetor de expansão preferencial, abrindo-se “corredores” que atravessam as áreas de topografia mais acidentadas.

A grande maioria dos loteamentos clandestinos surgidos após 1972 na RM de São Paulo está em áreas de proteção de mananciais (APMs). Somente entre 1988 e 1994, foram implantados no município de São Paulo 19,64 milhões de metros quadrados e 100 mil lotes (Ipea, USP e UNICAMP, 2001, p. 94).

A necessidade de preservação de mananciais de água e outros recursos naturais em áreas densamente urbanizadas tem levado à delimitação de enormes áreas, onde a ocupação e o uso do solo são alvo de grandes restrições. Esta situação ocorreu devido, entre outros fatores, ao fato de que, para o uso residencial, estas restrições de ocupação atingem principalmente os assentamentos populares, por suas características de densidade. No entanto, em alguns casos, a impossibilidade de aproveitamento das áreas protegidas as tornam propícias à ocupação pela população mais pobre; processo viabilizado também pela falta de fiscalização, como tem revelado diversas pesquisas realizadas sobre o uso do solo em âmbito metropolitano no Brasil.

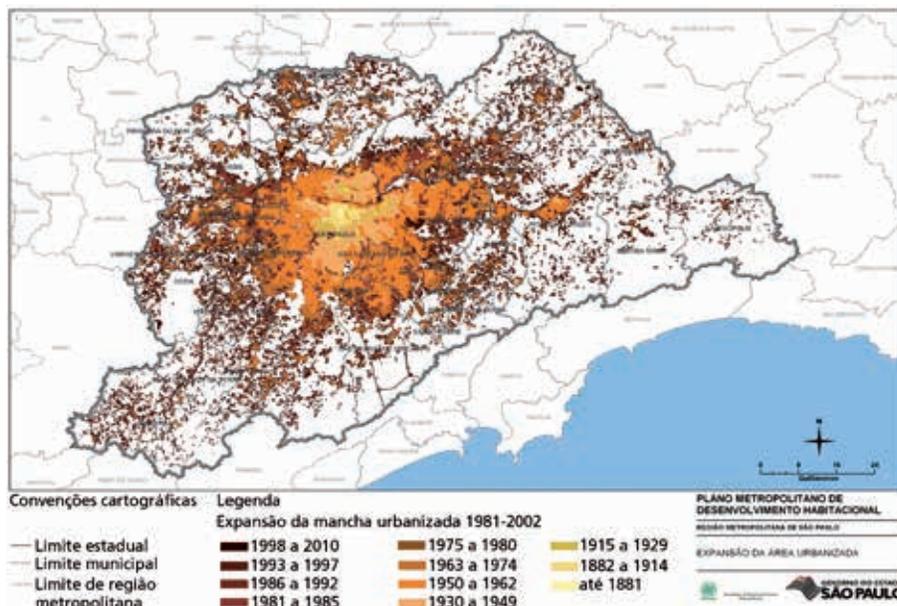
A dinâmica da expansão urbana na RM de São Paulo baseou-se, principalmente após a metade do século XX, em um padrão que apresentava uma área central e um centro expandido adensado, identificado como o município de São Paulo – núcleo da RM de São Paulo, com infraestrutura urbana adequada, onde se concentrava, e ainda se concentra, a maior parte das ofertas de trabalho, o comércio e os serviços especializados. Além deste centro expandido, uma imensa área de urbanização periférica, especialmente envolvendo os municípios de Diadema, São Bernardo do Campo e Guarulhos, com infraestrutura e equipamentos urbanos e comunitários insuficientes e pouca oferta de empregos, onde a exclusão social se reflete em um padrão de exclusão territorial representado pela ocupação territorial com padrões habitacionais precários.

A conformação topográfica da RM de São Paulo demonstra situações mais favoráveis à ocupação no sentido leste-oeste, onde ocorreu seu maior espraiamento, que ultrapassa a extensão de 90 quilômetros entre Amador Bueno, em Itapevi, e César de Souza, em Mogi das Cruzes. No sentido norte-sul, a conurbação ultrapassa a distância de 70 quilômetros.

As áreas centrais, também favoráveis à ocupação, são aquelas onde a conformação topográfica, embora apresente ondulações e morros, se caracteriza por grandes áreas consideradas adequadas ao assentamento urbano. Estas áreas, de relevo mais suave, se encontram principalmente nas planícies aluviais dos rios Tietê, Tamanduateí, Pinheiros e Aricanduva, entre outros cursos d'água menores.

Para monitorar o crescimento urbano da RM de São Paulo, a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) elabora o mapeamento da expansão da área urbanizada periodicamente. O mapa 2 ilustra a expansão urbana em doze períodos: 1881, 1914, 1929, 1949, 1962, 1974, 1980, 1985, 1992, 1997, 2002 e 2010. Até 1949, as informações foram coletadas de mapas antigos, os quais não abrangiam a totalidade da região. A partir de 1962, as informações foram extraídas de fotos aéreas ou de imagens de satélites, recobrando toda a área da região.

MAPA 2
Evolução da mancha urbana



Fonte: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – Emplasa (2010).

3 GESTÃO DO USO DO SOLO NA RM DE SÃO PAULO

A Lei Complementar nº 14/1973 criou a Região Metropolitana de São Paulo¹² e estabeleceu o uso do solo metropolitano, entre os serviços comuns de interesse metropolitano, abrindo ao estado a possibilidade de disciplinamento de uso e ocupação do solo, um dos pontos centrais do planejamento urbano. Desde então, é grande a heterogeneidade de instrumentos de gestão do uso do solo (leis de zoneamento, códigos de obras e edificações, planos diretores e leis regulamentadoras de usos). A despeito da sua existência, há necessidade de avanços destes instrumentos, visando à eficácia das políticas públicas de desenvolvimento urbano – especialmente, as relativas a habitação, saneamento e transporte.

O “uso do solo metropolitano” é uma expressão criada pela Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973, para designar um “serviço comum de interesse metropolitano”, cujas soluções extrapolam a competência de cada município (Emplasa, 2012b).

12. Os temas institucional e histórico foram tratados detalhadamente no relatório técnico de pesquisa *Arranjos institucionais de gestão metropolitana na RM de São Paulo*, que deu origem ao capítulo *Governança metropolitana na Região Metropolitana de São Paulo* (Motta e Miranda, 2013).

O planejamento metropolitano na RM de São Paulo teve início em 1970, com a elaboração do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI). As primeiras diretrizes metropolitanas relativas ao uso e à ocupação do solo na RM de São Paulo foram aprovadas em 1976, pelo Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande São Paulo (CODEGRAN), com base no PMDI. Este plano embasou o *Estudo de implementos legais de ordenamento do uso e ocupação do solo*, que deu origem à Lei Estadual de Proteção aos Mananciais (LPM) nº 898/1975 e à Lei de Zoneamento Industrial (LZI) nº 1.817/1978. Em 1985, a Emplasa elaborou o estudo *Políticas e diretrizes para o ordenamento do uso e ocupação do solo na RM de São Paulo*, parte integrante do Plano Metropolitano de Desenvolvimento (PMD).

O Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1994-2010 foi elaborado pela Emplasa como instrumento estratégico. Em 2004, esta elaborou a Agenda Metropolitana de Ações Estratégicas para a RM de São Paulo, a qual seria um guia orientador das ações públicas e privadas necessárias para o equacionamento dos problemas e para o desenvolvimento das potencialidades da região, identificando parcerias, definindo prioridades e origem dos recursos para a sua execução.

Em 2011, iniciou-se a nova fase do processo de governança metropolitana paulista, com a reorganização do Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano e uma expressiva articulação político-institucional entre a Emplasa e os municípios da RM, por meio da sua atuação como Agência de Desenvolvimento da RM de São Paulo. Nesta fase, inicia-se a elaboração de importantes projetos no âmbito da Emplasa, tais como o Plano de Ação da MMP, o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Habitacional (PMDH) e o Sistema Integrado de Informações de Desenvolvimento Urbano e Habitação, sendo estes dois últimos objeto de contratação pela Secretaria Estadual de Habitação.

Quanto às estruturas de governança da FPIC uso do solo metropolitano, a RM de São Paulo possui o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (CDM-RM de São Paulo), a Câmara de Desenvolvimento Metropolitano, como colegiado de Estado, e os conselhos consultivos para cada sub-região, com participação social, para subsidiar a definição dos temas comuns à região. O conselho de desenvolvimento e os conselhos consultivos poderão constituir câmaras temáticas, para as FPICs, e câmaras temáticas especiais, voltadas a um programa, um projeto ou uma atividade específica. Além destas organizações, existem os consórcios intermunicipais, que ocupam um espaço importante de gestão regional de problemas comuns. Trata-se de uma iniciativa que vem sendo adotada por diversos municípios para lidar com problemas comuns, amparadas na Lei Federal nº 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto Federal nº 6.017/2007. No âmbito do trabalho realizado pela Emplasa quando da reorganização da RM de São Paulo, em 2011, foram identificados e mapeados onze consórcios atuantes neste território.

Também foi elaborado pela Emplasa, em 2013, uma proposta de criação de um fundo de compensação socioambiental para os municípios integrantes da macrometrópole com menor dinamismo econômico e mais vulneráveis do ponto de vista ambiental. Este projeto também constitui um instrumento de gestão e articulação da política metropolitana, visando conciliar preservação ambiental e desenvolvimento metropolitano nos municípios que integram as APMs na RM de São Paulo. O projeto está em fase de análise das fontes de financiamento.

3.1 Gestão do uso do solo e precariedade habitacional

A insuficiência e a inadequação dos instrumentos de planejamento e gestão do uso do solo resultam, muitas vezes, na favelização e na ocupação de novas áreas nas periferias metropolitanas. Assim, no âmbito dos instrumentos de gestão do uso do solo urbano, observa-se ainda na legislação vigente restrições de natureza institucional, técnica e burocrática, que vêm se constituindo em obstáculos a uma gestão eficaz do uso do solo metropolitano. Tais restrições têm contribuído também para o aumento dos preços dos terrenos e para a elevação dos custos dos investimentos públicos e privados.

Sistemas de planejamento de gestão do uso do solo devem ser dinâmicos e capazes de assimilar processos sociais e econômicos urbanos, permitindo o atendimento das demandas habitacionais e de desenvolvimento urbano, visando evitar graves disfunções nas cidades. Tais disfunções se manifestam negativamente na cidadania, nos aspectos econômicos, socioambientais e físico-territoriais, tornando ineficazes os instrumentos de gestão do uso do solo como orientadores do desenvolvimento urbano e penalizando a população pobre que vive em assentamentos insatisfatórios, à margem das normas, nas favelas, nos loteamentos clandestinos e nas moradias precárias de aluguel.

Nesse contexto, propor políticas públicas no âmbito do planejamento urbano e da gestão do uso do solo, avaliar o papel do planejamento e da gestão do uso do solo no equacionamento dos problemas urbanos, propor a adoção de novos parâmetros para as práticas de planejamento e gestão do uso do solo e desenvolver estratégias urbanas com vistas ao atendimento e à solução das áreas urbanas *informais* são atividades necessárias para o avanço da política de desenvolvimento urbano em âmbito metropolitano. Portanto, o aperfeiçoamento de instrumentos de planejamento e a definição de estratégias para a formulação e a execução de política de uso do solo inclusiva são necessários à superação desses problemas.

A ineficácia e a inadequação dos instrumentos de planejamento e gestão urbana podem contribuir para o estabelecimento de padrões irregulares e informais de ocupação e urbanização, em especial dos segmentos mais pobres da população. Em alguns casos, ao propiciarem a supervalorização de imóveis em algumas áreas, podem incentivar – por omissão ou inadequação – um grande contingente da população pobre a ter apenas acesso a formas irregulares de ocupação e habitação.

O acesso à habitação é, nesses termos, afetado pelo ambiente regulador, institucional e normativo. A habitação resultante desse processo é, em geral, não autorizada e de baixos custo e padrão de qualidade. Situa-se em áreas restritivas à ocupação, geralmente não atendidas por serviços e infraestrutura urbana.

Nesse entendimento, destaca-se a expressiva população em situação de informalidade – em favelas e loteamentos clandestinos – e em desconformidade com a regulação urbana vigente na RM de São Paulo, em especial nas áreas de proteção aos mananciais.

A legislação de proteção aos mananciais disciplina e estabelece parâmetros de controle de uso e ocupação do solo, com o objetivo de garantir o abastecimento e a qualidade da água, além de conter a poluição na fonte e de ampliar a oferta de água.

A necessidade de preservar os mananciais de água tem exigido a delimitação de grandes áreas onde a ocupação e o uso do solo são alvo de restrições que atingem principalmente os assentamentos populares. Em alguns casos, a impossibilidade de aproveitamento rentável desvaloriza as áreas protegidas e as tornam propícias à ocupação pela população mais pobre, processo também viabilizado pela falta de políticas habitacionais dirigidas e de fiscalização (Ipea, 2001, p. 94).

O mapa 3 e a tabela 1 apresentam a identificação dos municípios da RM de São Paulo, cujo território é parcial ou integralmente inserido em área de manancial.

MAPA 3
Área de proteção aos mananciais – RM de São Paulo



Fonte: Emplasa (2014).

Obs.: a área verde representa o limite da área de proteção aos mananciais (APM).

TABELA 1
Classificação das áreas dos municípios – Lei de Proteção aos Mananciais (LPM)

Municípios	Área total (km ²)	Área em APM (%)	Área em APM (km ²)
Franco da Rocha ¹	133,33	5,02	6,70
Poá ¹	17,48	5,72	1,00
Caieiras ¹	96,85	19,52	18,90
Mauá ¹	61,95	20,02	12,40
Diadema ¹	30,76	23,41	7,20
Guarulhos ¹	317,85	29,07	92,40
São Paulo ¹	1.523,20	36,14	550,50
Cotia ¹	324,71	39,70	128,60
Ferraz de Vasconcelos ¹	29,57	41,59	12,30
Mogi das Cruzes ¹	713,30	48,86	348,50
Arujá ²	96,27	50,59	48,70
São Bernardo do Campo ²	408,92	52,06	212,90
Santo André ²	174,39	54,93	95,80
Embu das Artes ²	70,35	57,85	40,70
Suzano ²	205,28	64,55	132,50
Mairiporã ²	321,02	80,56	258,60
Santa Isabel ²	363,26	81,71	296,80
Biritiba-Mirim ²	318,22	89,25	284,00
Salesópolis ²	423,55	98,48	417,10
Embu-Guaçu ³	154,98	100,00	154,98
Itapeperica da Serra ³	150,74	100,00	150,74
Juquitiba ³	522,27	100,00	522,27
Ribeirão Pires ³	99,65	100,00	99,65
Rio Grande da Serra ³	36,24	100,00	36,24
São Lourenço da Serra ³	186,97	100,00	186,97

Fonte: Emplasa (2014).

Notas: ¹Até 50% do território em APM.

²De 50% a 99% em APM.

³100% em APM.

Nesse contexto, são necessárias a implementação de políticas de provisão de moradias, ações socioambientais, urbanização de favelas e provisão de infraestrutura em áreas já ocupadas – por exemplo, nas APMs da RM de São Paulo. Também devem ser implementadas ações nas áreas de risco e deve ser adotada fiscalização adequada nas áreas de proteção ambiental objeto de plano de manejo.

As políticas públicas voltadas aos assentamentos precários – incluídos os loteamentos clandestinos e as favelas – constituem um grande desafio da política metropolitana, sendo prioridade do PMDH – em fase de elaboração pela Emplasa e objeto de contrato com a Secretaria da Habitação. O plano prevê ações dirigidas aos assentamentos precários em suas diferentes tipologias, recomendando áreas e eixos estratégicos para a atuação da política metropolitana de habitação.

As estimativas das necessidades habitacionais no âmbito do Plano Estadual de Habitação – com base na Pesquisa de Condições de Vida (PCV) 2006, da Fundação Seade – mostram que a RM de São Paulo reúne cerca da metade dos domicílios do estado de São Paulo (47,8%). A região concentra 52,7% do total do *deficit* habitacional do estado e 53,9% do total de domicílios inadequados (tabelas 2 e 3).

TABELA 2
Distribuição dos domicílios segundo as necessidades habitacionais: números absolutos – São Paulo e regiões metropolitanas (2011)

Necessidades habitacionais	Total	Regiões metropolitanas			
		São Paulo	Baixada Santista	Campinas	Vale do Paraíba e Litoral Norte
Total de domicílios	13.546.131	6.477.788	554.553	918.058	690.691
<i>Deficit</i>	1.159.435	610.613	61.644	79.048	32.471
Inadequado	3.190.543	1.719.431	159.177	131.375	113.706

Fonte: São Paulo (2011).

TABELA 3
Distribuição dos domicílios segundo as necessidades habitacionais – São Paulo e regiões metropolitanas (2011)
(Em %)

Necessidades habitacionais	Total	Regiões metropolitanas			
		São Paulo	Baixada Santista	Campinas	Vale do Paraíba e Litoral Norte
Total de domicílios	100	47,8	4,1	6,8	5,1
<i>Deficit</i>	100	52,7	5,3	6,8	2,8
Inadequado	100	53,9	5,0	4,1	3,6

Fonte: São Paulo (2011).

Para a elaboração do Plano de Ação da Macrometrópole Metropolitana e do PMDH, o Centro de Estudos da Metrópole (CEM) realizou, em 2013, um estudo sobre os assentamentos precários na RM de São Paulo. O trabalho foi desenvolvido a partir dos dados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os setores censitários não especiais em condições similares àqueles classificados pelo instituto como subnormais foram denominados setores precários. A soma dos setores subnormais do IBGE com os setores precários identificados no trabalho do CEM resultou no chamado *assentamento precário*.

Esses estudos indicam que, na RM de São Paulo, o número de pessoas residentes em assentamentos precários passou de 2.616.178, em 2000 para 2.821.820, em 2010, um aumento de 205.642, equivalente a 7,8%. Os maiores números em termos absolutos estão nas cidades de São Paulo, com 468.023 domicílios em assentamentos precários; Guarulhos, com 62.678; São Bernardo do Campo, com 45.846; e Santo André, com 29.990. Os maiores

números em termos relativos estão nas cidades de Diadema, com 22,3% de seus domicílios em assentamentos precários; São Bernardo do Campo, com 19,5%; Embu das Artes, com 19,1%; e Mauá, com 18,9% (tabela 4 e gráfico 2).

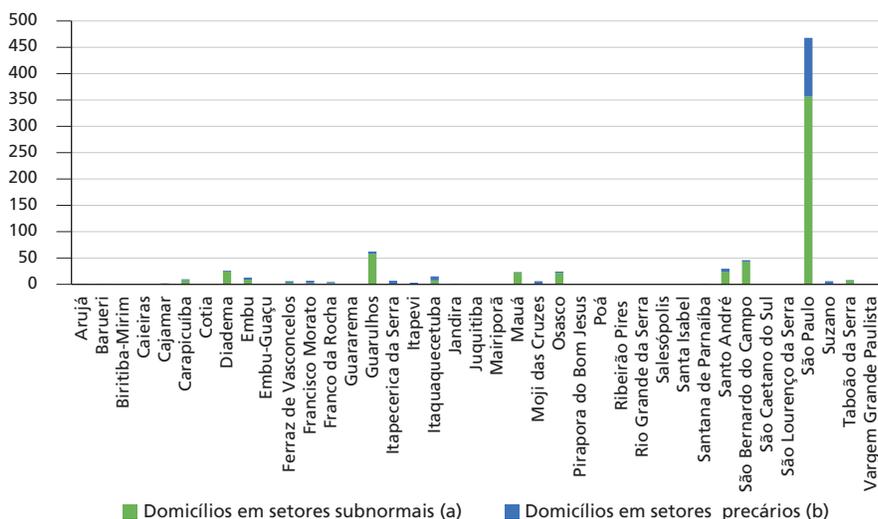
Como pode ser observado no mapa 4, que ilustra a localização dos setores urbanos censitários subnormais e precários, a precariedade habitacional ocorre de forma mais concentrada próxima aos limites municipais.

TABELA 4
Número de pessoas residentes em domicílios particulares permanentes, por tipo de setor censitário e região

Região	Tipo de setor censitário				
	Setores subnormais (A)	Setores precários (B)	Assentamentos precários (A + B)	Total de setores censitários	Assentamentos precários/ total de setores (%)
RM de São Paulo	2.169.502	652.318	2.821.820	19.456.367	14,5
RM da Baixada Santista	297.091	41.753	338.844	1.653.543	20,5
RM de Campinas	160.825	234.273	395.098	2.735.378	14,4
RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte	18.522	123.947	142.469	2.131.448	6,7
AU de Jundiá	22.949	79.917	102.866	664.361	15,5
MMP – total	2.668.889	1.132.208	3.801.097	26.641.097	14,3

Fonte: Centro de Estudos da Metrôpole – CEM (2013).

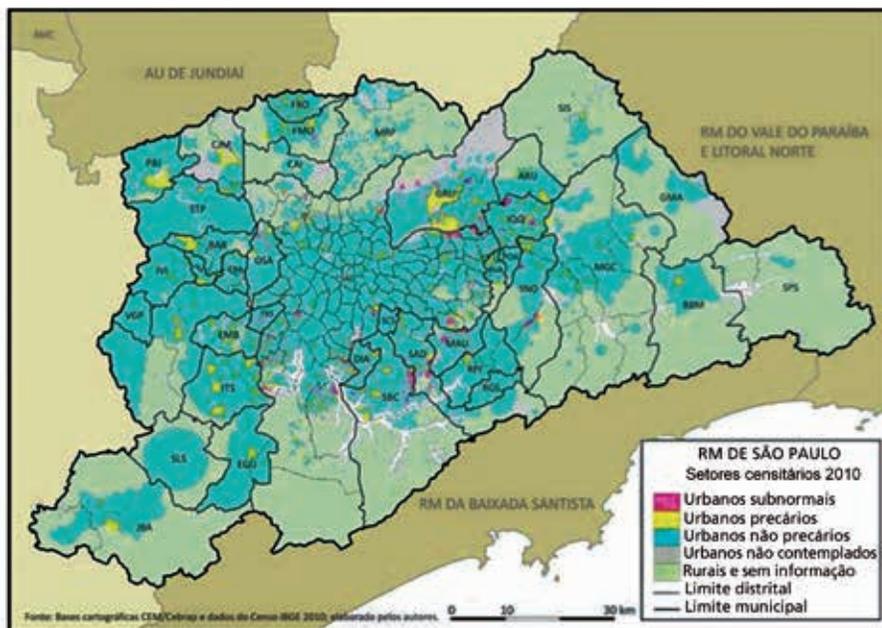
GRÁFICO 2
Distribuição dos domicílios em setores subnormais e precários – municípios da RM de São Paulo (2010)
(Em milhares)



Fonte: CEM (2013).
Elaboração: Emplasa.

MAPA 4

Setores censitários agrupados conforme a precariedade habitacional – RM de São Paulo (2010)



Fonte: CEM (2013).

Estudo realizado pela Emplasa, visando à elaboração de ações específicas de política habitacional em APMs, identificou os assentamentos precários nas sub-bacias de Guaió, Juquitiba e Jaguari (mapa 5). Este estudo visa apoiar ações prioritárias no âmbito da Política Estadual de Habitação.

TABELA 5

Número de domicílios e moradores em domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais/assentamentos precários nas APMs

Sub-bacias/municípios ¹	Número de domicílios particulares permanentes	Moradores em domicílios particulares permanentes
Guaió	2.024	7.358
Ferraz de Vasconcelos	611	2.195
Mauá	1.413	5.163
Jaguari	1.816	6.658
Arujá	1.373	5.060
Santa Isabel	443	1.598
Juquitiba	424	1.522
Total	4.264	15.538

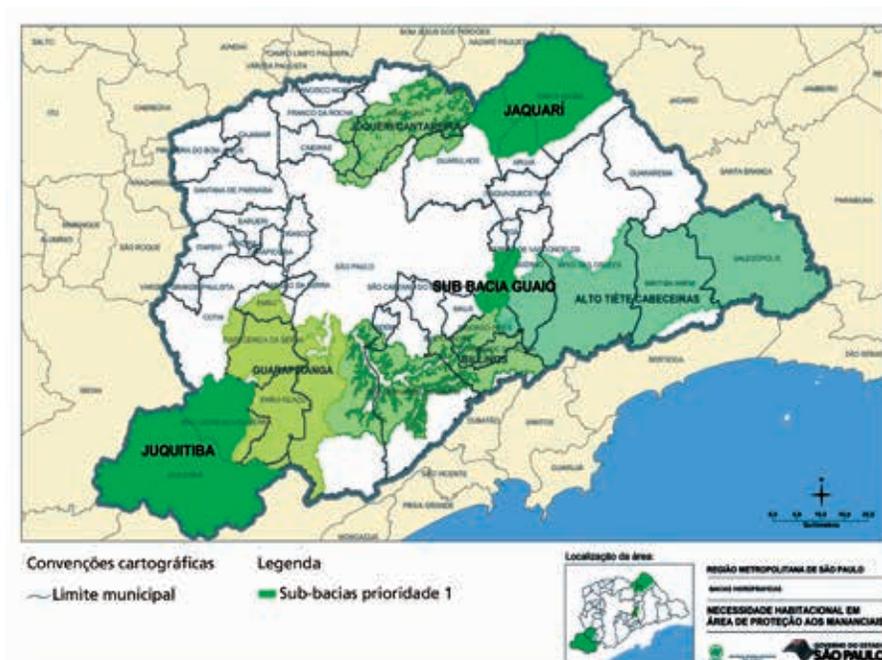
Fonte: IBGE (2011).

Elaboração: Emplasa.

Nota: ¹ Municípios que possuem parte ou total de seu território na APM.

MAPA 5

Necessidades habitacionais em áreas de proteção aos mananciais – RM de São Paulo



Fonte: Emplasa (2014).

3.2 Monitoramento do uso do solo

Para subsidiar as atividades de monitoramento do uso do solo metropolitano, em 2002, a Emplasa iniciou a estruturação do banco de dados corporativo, denominado SIGEmplasa, com a validação de uma base cartográfica com precisão de representação na escala de 1:25.000, a qual viabilizou a introdução de uma nova forma de mapear o uso e a ocupação do solo urbano. Neste sistema, o mapeamento de uso e ocupação do solo urbano identifica a predominância do uso, na quadra, nas áreas urbanizadas e registra, nos usos isolados, o limite da área ocupada. Com isso, foi possível introduzir um elevado nível de detalhes e quantificar os diferentes tipos de uso. O sistema foi desenvolvido para favorecer associações de dados espaciais, econômicos e sociais, proporcionando múltiplas análises e várias escalas de abordagem que certamente contribuem para o planejamento e a gestão mais qualificada do território.

O mapeamento para a RM de São Paulo foi realizado com detalhe na escala 1:10.000, a partir de imagens do satélite Ikonos, para o período 2002-2003, e de ortofotos, para o ano de 2007, complementado com intenso trabalho de campo. Este mapeamento vem sendo atualizado a partir das ortofotos do Projeto Mapeia São Paulo, do governo do estado de São Paulo (2010-2011), sediado na Emplasa (Emplasa, 2010).

O monitoramento do uso do solo tem como foco principal o uso urbano existente, as áreas comprometidas com a urbanização, que incluem as áreas com arruamentos e loteamentos em início de ocupação ou desocupados, e as áreas destinadas a atividades econômicas isoladas, com presença de indústrias, comércio e serviços. As áreas definidas como em ocupação, vertical, misto (uso residencial horizontal e vertical) e sem ocupação identificam as possíveis áreas de expansão urbana. O uso comércio e serviço, com identificação de *shopping centers*, hipermercados e atacadistas, centro de distribuição, depósitos e transportadoras, e o uso *industrial*, com identificação do tipo de indústria e de equipamentos de infraestrutura, indicam as áreas de maior dinamismo da atividade econômica na RM de São Paulo.

O crescimento e a alteração de uso são quantificados no banco de dados e permitem demonstrar as tendências de transformação de cada município e da própria região metropolitana. O resultado deste trabalho, apresentado no mapa 6, é um retrato qualificado da ocupação na RM de São Paulo – porém com mais intensidade nos eixos das rodovias Raposo Tavares (SP-270) e Presidente Castello Branco (SP-280), a oeste, e da Presidente Dutra (BR-116) e Ayrton Senna da Silva (SP-070), a leste.

Cabe ressaltar a elevada concentração dos usos industrial, comercial e serviço nas áreas lindeiras aos eixos das principais rodovias. Destaca-se especialmente a localização do uso comercial e serviço nas proximidades do trevo de conexão da rodovia Castello Branco com o trecho oeste do Rodoanel, particularmente em Barueri e no trecho inicial da rodovia Anhanguera, em São Paulo. Estas concentrações são exemplos expressivos da modificação do uso do solo urbano, decorrentes da implantação de via do porte do Rodoanel, que tem a importante função de interligar as dez principais rodovias da RM de São Paulo.

Outros eixos importantes de concentração desses usos são as marginais do rio Tietê e Pinheiros e a avenida do Estado, nos municípios de São Paulo, e sua sequência no município de Santo André, além da ferrovia, especialmente nos municípios de Suzano e Mogi das Cruzes. O mapa 6 mostra ainda que, em relação ao crescimento urbano, a parte leste da RM de São Paulo é a que oferece as melhores condições de expansão, porque, além de possuir mais áreas disponíveis, não está sujeita às fortes restrições ambientais que as partes norte e sul apresentam, a despeito de ainda ser carente de infraestrutura urbana e apresentar forte presença de uso precário.

A análise por sub-região mostra alguns aspectos interessantes do território. Na cidade de São Paulo, é possível identificar os seguintes aspectos: exiguidade de áreas livres disponíveis para a expansão da cidade, o que aumenta a pressão por ocupação em áreas precárias; fragilidade das áreas destinadas à preservação ambiental (proteção aos mananciais) localizadas ao norte e ao sul do município,

que continuam sendo ocupadas de forma desordenada e com adensamento indesejado; expansão dos usos assentamento precário e favela na periferia da cidade, especialmente ao sul, nas proximidades das represas Billings e Guarapiranga, e ao norte, no limite da reserva da serra da Cantareira. Na área de confluência dos rios Tietê e Tamanduateí, é possível identificar edificações, quadras de esporte, piscinas, campos de futebol etc. cadastrados no banco de dados, o que permite quantificar estes usos e produzir mapas temáticos.

A sub-região sudeste apresenta seu território dividido em dois compartimentos bem diferenciados: uma área de urbanização total e uma área destinada à proteção ambiental que abrange mais de 50% de seu espaço territorial. Os sistemas rodoviário e ferroviário para transporte de passageiros e de carga que a servem, além de a aproximarem do Porto de Santos, colocam-na como uma das mais privilegiadas do estado com relação à infraestrutura logística, fator que favoreceu, desde a década de 1950, o seu forte desenvolvimento econômico. Na área urbanizada, há o predomínio do uso residencial horizontal, que sofre um acentuado processo de verticalização, especialmente nos municípios de Santo André e São Bernardo do Campo. Nota-se a expressiva presença de favelas e assentamentos precários em Diadema, nas proximidades da Rodovia dos Imigrantes; em São Bernardo do Campo, entre a via Anchieta e o limite de Santo André; e em Mauá, nos arredores da refinaria de Capuava.

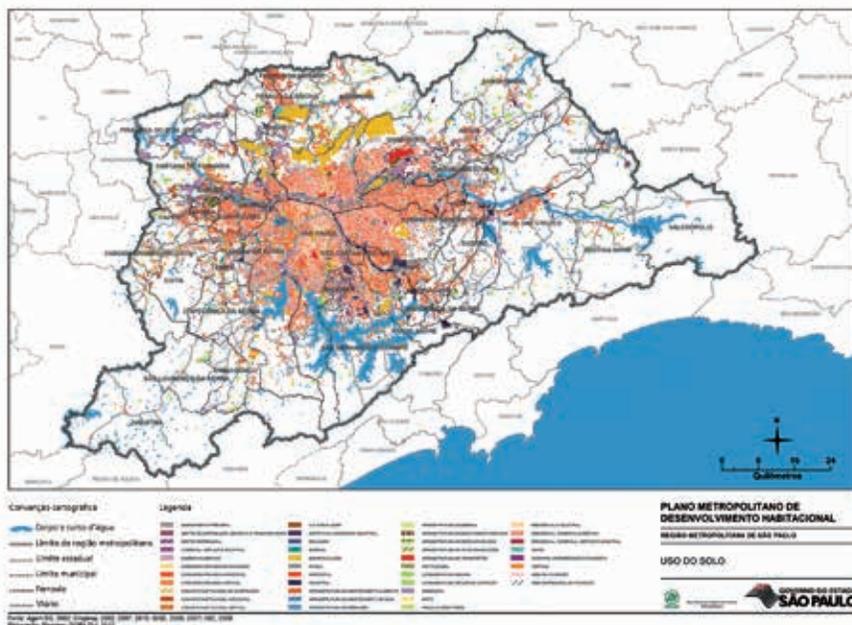
Observa-se também a forte concentração dos usos industrial e comércio e serviço, particularmente nas áreas limítrofes dos eixos da via Anchieta (indústria automobilística) e da Avenida dos Estados (indústrias químicas e petroquímicas, pela proximidade da refinaria); históricos vetores de localização das indústrias ao longo do processo de implantação desse importante parque industrial da RM de São Paulo. No outro compartimento, localizam-se a represa Billings e um dos principais fragmentos de Mata Atlântica do estado. A necessidade de preservação coloca esta sub-região sob severas restrições da legislação ambiental, que passa a exercer papel fundamental na gestão municipal, uma vez que os fatores de desenvolvimento estão intimamente ligados ao uso e à ocupação do solo.

A sub-região oeste tem seu espaço territorial organizado inicialmente pela ferrovia (núcleos centrais de Osasco, Carapicuíba, Jandira, Barueri e Itapevi) e, nas décadas mais recentes, pelas rodovias Presidente Castello Branco e Raposo Tavares, que induziram novas áreas de ocupação. A dispersão do uso residencial nos tipos horizontal, condomínio fechado horizontal, condomínio fechado em ocupação, loteamento de chácara e loteamento de chácara em ocupação é a característica marcante da expansão urbana nesta sub-região, particularmente nos municípios de Cotia e Vargem Grande Paulista. Os usos industrial e comércio e serviço estão concentrados nos municípios de Osasco, nos eixos das rodovias Anhanguera, no

limite com São Paulo e no trecho inicial da Castello Branco; Barueri, nos eixos das rodovias dos Romeiros e Castello Branco; e Cotia, no eixo da Raposo Tavares. A atividade industrial de extração mineral também é expressiva e está localizada em Santana de Parnaíba e Pirapora de Bom Jesus.

A sub-região nordeste tem na rodovia Presidente Dutra um importante eixo organizador desta porção do território metropolitano, com a instalação de plantas industriais em terrenos às suas margens ao longo da década de 1960. Mais recentemente, embora a marcante atividade industrial, há intenso crescimento da classe comercial e serviço, devido à presença de grandes depósitos e empresas de logística. Na área urbanizada, aparece intensamente o uso misto (residencial, comercial e serviço), em Guarulhos, onde também se encontra a maior concentração dos usos assentamento precário e de favela, ao norte do Aeroporto Internacional André Franco Montoro. Outra característica desta sub-região é a expansão dos usos loteamento de chácara e loteamento de chácara em ocupação, especialmente em Arujá e Santa Isabel. Nota-se também uma intensa atividade industrial de extração mineral, particularmente concentrada em Guarulhos e Santa Isabel. No mapa 6, uma representação espacial deste processo.

MAPA 6
Uso do solo – RM de São Paulo



Fonte: Emplasa (2013).
Obs.: imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Ainda no âmbito do processo de monitoramento do uso do solo metropolitano, desde sua criação, a Emplasa participa da gestão do processo de parcelamento do solo na RM de São Paulo. Em 1991, foi criado o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais (GRAPROHAB),¹³ para analisar projetos de parcelamento do solo e de núcleos habitacionais, dando ritmo e transparência ao processo. A atuação da Emplasa no GRAPROHAB ocorre desde sua concepção e seu funcionamento, com foco nas regiões metropolitanas do estado de São Paulo e na análise dos aspectos de localização, acessibilidade, conformidade com os mapeamentos e caracterização dos empreendimentos, de acordo com a Lei Federal nº 6.766/1979 e suas alterações pela Lei Federal nº 9.785/1999. Também realiza o mapeamento georreferenciado dos empreendimentos de parcelamento do solo para fins habitacionais, utilizados para subsidiar as análises territoriais sobre a ocupação do solo e a expansão urbana.

Nos últimos cinco anos, foram analisados pela Emplasa, na RM de São Paulo, 1.069 empreendimentos habitacionais novos e complementações, incluindo loteamentos e condomínios. Entre 2009 e 2013, foram encaminhados para análise do GRAPROHAB, na RM de São Paulo, 34.505 lotes, totalizando uma área de 2.225 ha, e 60.565 unidades habitacionais, referentes a uma área de 670,8 ha (tabela 6). Entre as RMs do estado de São Paulo, a maior área de condomínios mapeados ao longo dos cinco anos situa-se na RM de São Paulo, representando 48% do total. Em 2012, Osasco, São Paulo e Mogi das Cruzes foram, nesta ordem, os municípios de maior número de unidades habitacionais aprovados; em 2013, São Paulo, Itaquaquecetuba e Santana de Parnaíba.

TABELA 6
Empreendimentos habitacionais protocolados no GRAPROHAB – RM de São Paulo (2009-2013)

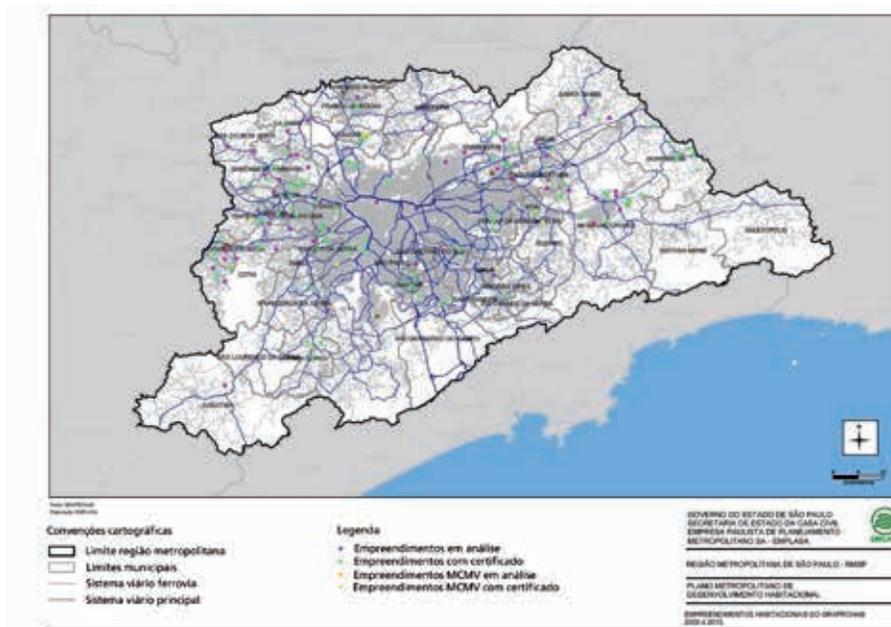
Ano	Região Metropolitana de São Paulo					
	Loteamento			Condomínios		
	Área (ha)	Lotes	Lotes – habitação de interesse social (HIS)	Área (ha)	Unidades habitacionais	Unidades habitacionais – HIS
2009	546,8	10.640	702	124,7	10.334	-
2010	279,6	4.405	3.506	101,1	10.503	4.466
2011	565,5	9.053	-	139,6	19.731	2.273
2012	513,4	7.556	91	156,8	10.568	3.006
2013	319,7	2.851	20	148,6	9.429	2.849
Total	2.225,1	34.505	4.319	670,8	60.565	12.594

Fonte: Emplasa (2012b).

13. Esse colegiado, criado pelo Decreto Estadual nº 33.499/1991, reformulado pelo Decreto Estadual nº 52.053/2007, foi constituído por representantes da Secretaria de Estado da Habitação (SH), da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) e do Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE).

MAPA 7

Empreendimentos habitacionais – GRAPROHAB (2009-2013)



Fonte: Emplasa (2013).

A tabela 6 indica o aumento das áreas loteadas na RM de São Paulo entre 2010 e 2011 (50,5%), acompanhando o aumento do número de lotes, que passou de 4.405 para 9.053 nesse período. Entretanto, em 2013, ocorreu uma queda tanto na área loteada quanto no número de lotes, que contabilizou 2.851 lotes, o menor valor da série. Cotia, Guarulhos e Santana de Parnaíba foram os municípios que apresentaram os maiores percentuais de área loteada em 2011; em 2013, destacaram-se Mogi das Cruzes, Itaquaquecetuba e Santa Isabel. Nos empreendimentos analisados pelo GRAPROHAB, 12,5% dos loteamentos e 20,8% das unidades habitacionais foram voltados para habitação de interesse social (HIS).

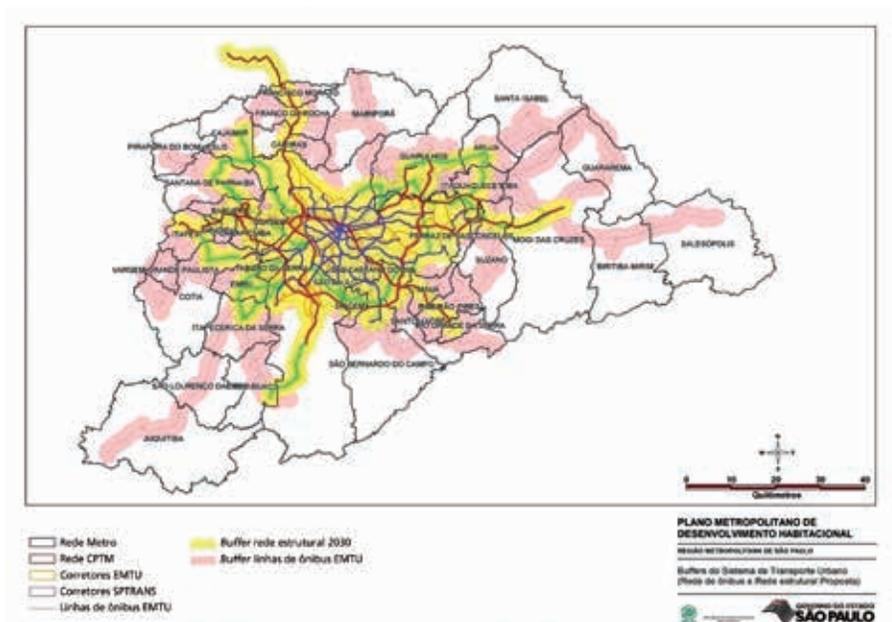
O mapa 7 apresenta a espacialização dos empreendimentos na RM de São Paulo. Nesta RM, os empreendimentos também tendem a se localizar na área externa da mancha urbana. As principais direções de espraiamento da região se dão no eixo das rodovias Presidente Dutra, Raposo Tavares e Castelo Branco, concentrando desta maneira os empreendimentos nas bordas leste e, com mais intensidade, oeste da região. Observa-se também um agrupamento de empreendimentos na parte nordeste de Mogi das Cruzes. Os empreendimentos das partes sul e norte da região, por sua vez, estão mais dispersos.

Além da atuação do GRAPROHAB, a RM de São Paulo conta ainda com uma estrutura institucional de aplicação da legislação de proteção aos mananciais (Leis Estaduais nº 1.172/1969, nº 898/1975 e nº 866/1997), sediada na Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB). De forma geral, a aplicação da referida legislação inclui diretrizes e normas para a proteção e a recuperação dos mananciais de interesse regional; mecanismos para compatibilizar as ações voltadas à preservação dos mananciais de abastecimento público e à proteção do meio ambiente; delimitação das áreas de proteção relativa aos mananciais, cursos e reservatórios de água; e aplicação de normas de restrição de uso do solo em tais áreas. Esta proteção deve estar aliada ao desenvolvimento socioeconômico, por meio da implementação da gestão integrada, que envolve, além de setores e instâncias governamentais, agentes da sociedade civil e setor produtivo. Existem mecanismos de compensação financeira para os municípios atingidos pelas restrições. A Emplasa está concluindo o estudo Critérios para a Distribuição dos Recursos do Fundo de Desenvolvimento da RM de São Paulo, o qual visa à proposição de novos mecanismos de compensação socioambiental, para além do Fundo Metropolitano de Financiamento da RM de São Paulo (Fumefi).

Destaca-se a importância da análise da interação das atividades urbanas na interface do planejamento metropolitano de uso do solo com as outras FPICs. Em relação aos transportes metropolitanos, e no âmbito do PMDH, a Emplasa incorporou os produtos do SIGPLAM à análise do desenvolvimento urbano regional. O SIGPLAM é uma ferramenta do governo do estado sediada na Emplasa, de apoio à articulação institucional, que viabiliza o compartilhamento eletrônico de informações sobre obras de expansão dos serviços públicos e de análises referentes à inserção territorial destas obras, de modo a promover o planejamento intersetorial e sua vinculação ao território metropolitano. O SIGPLAM também viabiliza o acesso, via *web*, a informações georreferenciadas, geoespaciais, socioeconômicas, ambientais, de redes de infraestruturas e equipamentos urbanos, para a realização de análises sobre a inserção territorial das obras de expansão de serviços públicos e ferramentas eletrônicas para a produção de mapas temáticos e consultas geográficas. Com o auxílio desta ferramenta, foram lançadas na base do SIGPLAM as informações sobre as redes públicas de transportes de caráter metropolitano e definido um *buffer* de 2 quilômetros de cada lado dos eixos dessas redes, visando subsidiar estudos para localização de áreas destinadas à habitação de interesse social (mapa 8).

MAPA 8

Rede estrutural de transportes urbanos – RM de São Paulo



Fonte: Emplasa (2012b).

3.3 Recursos hídricos e unidades de conservação

A principal bacia hidrográfica da RM de São Paulo está inserida na Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI) Alto Tietê. No âmbito do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Lei Federal nº 9.433/1997 e Lei Estadual nº 7.663/1991), foi criado o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, que elabora o Plano de Bacia como instrumento de planejamento e controle da qualidade dos recursos hídricos, enquanto sistema de gestão descentralizado.

O mais recente plano de recursos hídricos com a RM de São Paulo é o Plano Diretor de Aproveitamento de Recursos Hídricos da MMP – PDARH/MMP, elaborado pela Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos (Cobrape) para o DAEE e publicado em 2013. Este documento configura um avanço importante nas análises de viabilidade econômica dos arranjos hídricos estudados e nas diretrizes gerais para ações de gestão de demanda e medidas não estruturais, a respeito de um dos mais importantes recursos para a atividade humana, a água. Este plano, enquanto ferramenta de planejamento metropolitano, é inédito e seus componentes foram incorporados ao planejamento da macrometrópole, uma vez que, por sua natureza, exigem uma integração tanto territorial, entre as diferentes

bacias hidrográficas, quanto setorial, entre as diferentes áreas de governo – Emplasa, recursos hídricos, meio ambiente etc.

A RM de São Paulo abriga um expressivo conjunto de unidades de conservação que demandam ações permanentes de planejamento e gestão do uso e da ocupação de seu solo e de seu entorno. A seguir, lista-se cada uma delas, por grau de proteção, segundo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, e apresenta-se a distribuição espacial (figura 2).¹⁴

1) Área de proteção ambiental – unidade de uso sustentável:

- a) Cajamar: 13.400 ha
- b) Haras São Bernardo: 35,30 ha
- c) Mata do Iguatemi: 3 ha
- d) Parque e Fazenda do Carmo: 867,60 ha
- e) Serra do Mar (parcial): 489.000 ha
- f) Sistema Cantareira: 249.200 ha
- g) Várzea do rio Tietê: 7.400 ha

2) Estação ecológica – unidade de proteção integral

- a) Itapeti: 89,47 ha

3) Reserva biológica – unidade de proteção integral:

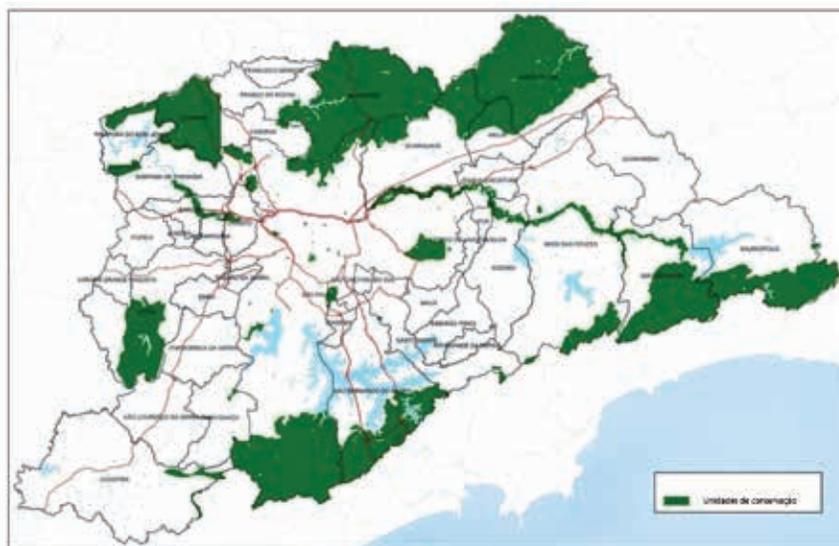
- a) Alto da Serra de Paranapiacaba: 336 ha

4) Parque estadual – unidade de proteção integral

- a) Alberto Loefgren: 174 ha
- b) Cantareira: 7.900 ha
- c) Fontes do Ipiranga: 543 ha
- d) Jaraguá: 492,68 ha
- e) Juquery: 1.927,70 ha
- f) Serra do Mar: 315.390 ha

14. As unidades de proteção integral devem, obrigatoriamente, ser áreas públicas e ter por objetivo básico preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais. As unidades de uso sustentável destinam-se a compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais. Elas podem permanecer sob o domínio particular, desde que obedecidas as regras para a proteção ambiental da área (Brasil, 2000).

FIGURA 2
Unidades de conservação – RM de São Paulo



Fonte: Emplasa (2010).

Obs.: imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

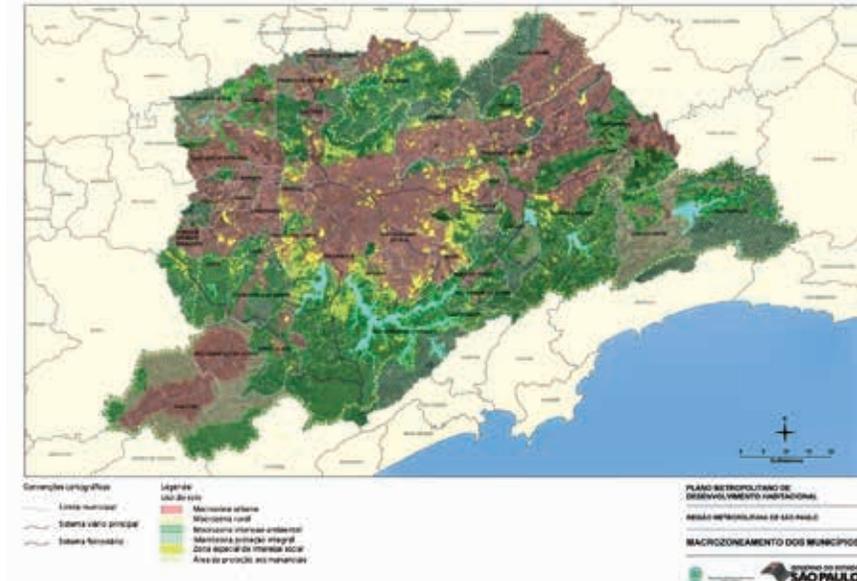
3.4 Uso do solo dos municípios metropolitanos

Os municípios que compõem a RM de São Paulo possuem planos diretores e leis de uso e ocupação do solo aprovados, sendo boa parte em período recente; portanto, contemplam a participação social em sua concepção e aprovação. No âmbito dos processos de monitoramento do uso do solo metropolitano e de elaboração do PMDH, em 2014, a Emplasa georreferenciou as informações sobre macrozonas e zonas da legislação municipal e de mananciais e agrupou-os em quatro macrozonas: urbana, rural, interesse ambiental e proteção integral, destacando as zonas especiais de interesse social e as áreas de proteção de mananciais da legislação estadual (mapa 9).

No âmbito do monitoramento do uso do solo, a Emplasa georreferencia as informações dos investimentos estruturadores do território metropolitano presentes nos planos plurianuais (PPAs) e orçamentos estaduais, incluindo também os grandes investimentos federais, que subsidiaram a análise das tendências de transformação da ocupação decorrentes destes investimentos, previstos e em curso, cotejando com as restrições de ocupação vindas da regulação urbanística e ambiental (mapa 10).

MAPA 9

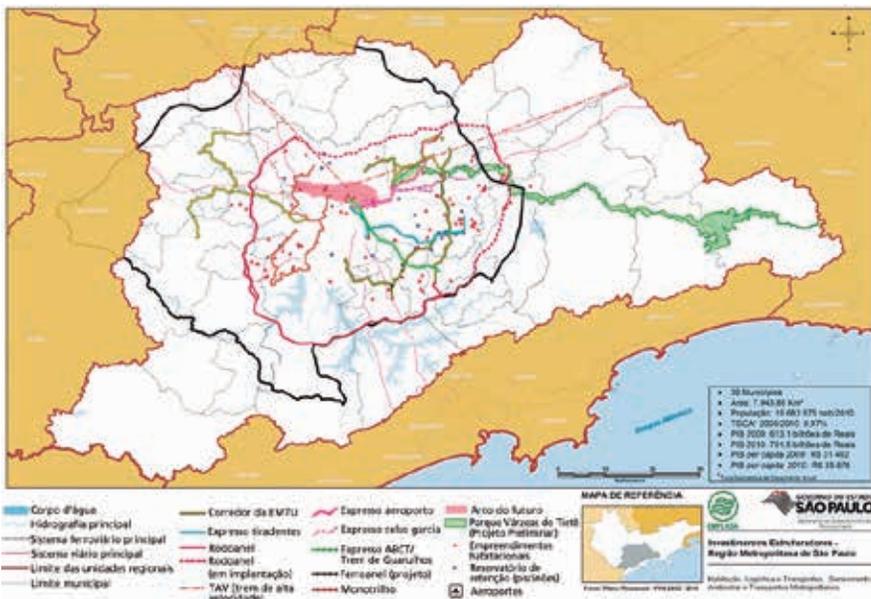
Macrozoneamento dos municípios metropolitanos – RM de São Paulo



Fonte: Emplasa (2014).

MAPA 10

Investimentos estruturadores – RM de São Paulo



Fonte: Emplasa (2014).

3.5 A governança metropolitana e as FPICs

A governança metropolitana, enquanto sistema que abrange a formulação, a gestão e o financiamento de políticas, planos, projetos e ações destinados ao desenvolvimento de um território metropolitano, envolve não apenas a ação do setor público, mas também a participação do setor privado e da sociedade (Emplasa, 2013a).¹⁵ Governança inclui a análise da formulação, da implementação e da gestão de políticas e projetos prioritários para o desenvolvimento territorial, os ordenamentos, as ferramentas e os instrumentos adequados para sua gestão – mecanismos e instrumentos de financiamento das políticas e projetos; a discussão de possibilidades e limites de maior participação do setor privado; e o desenvolvimento dos processos de discussão pública e de validação política de propostas e projetos.

As RMs são lócus de dinamismo econômico e de concentração de população e atividades econômicas, reunindo funções com alto grau de complexidade e diversidade, geradoras de riqueza, emprego e produtividade.¹⁶ São também territórios em que o intenso processo de urbanização, a diversidade econômica prevalente e a heterogeneidade dos níveis de desenvolvimento urbano ou regional interpõem grandes desafios a serem enfrentados pelas políticas públicas, os quais se expressam, por exemplo, na crescente pressão pela provisão de serviços básicos e equipamentos sociais ou por novas e melhores infraestruturas urbanas.

A complexidade da metropolização do território impõe a governança dos problemas urbanos mediante solução articulada e integrada de diferentes setores dos serviços urbanos e de infraestrutura, além de – pelo fato de as políticas metropolitanas terem caráter transversal – exigirem a integração das políticas públicas setoriais. Uso do solo, saneamento e transportes metropolitanos ultrapassam fronteiras municipais, devendo ser enfrentados por meio de cooperação entre os diferentes Entes da Federação que atuam neste território – estado, municípios e União –, com a participação da sociedade.

A cooperação entre os agentes do desenvolvimento, em âmbito metropolitano, enfrenta dificuldades de ordem político-institucional relacionadas à autonomia dos governos locais, ou à repartição formal de atribuições entre os Entes da Federação, no que respeita à solução de problemas que se estruturam no próprio de interesse comum, ou ainda à dificuldade de implementação de mecanismos e instrumentos que ensejem a participação do setor privado ou da sociedade.

15. A macrometrópole paulista abrange as cinco regiões metropolitanas paulistas (São Paulo, Campinas, Baixada Santista, Sorocaba, Vale do Paraíba e Litoral Norte); duas aglomerações urbanas (Jundiaí e Piracicaba); e a microrregião de Bragantina, em um território de 50 mil km² (6% do estado de São Paulo), com 30,5 milhões de habitantes (74% do estado e 15% do país) e que produz 83% do produto interno bruto (PIB) do estado de São Paulo e 28% do país.

16. As chamadas economias de aglomeração são oportunidades que se abrem para cidades e regiões e que contribuem para a interconexão das metrópoles com outras aglomerações urbanas, não apenas no próprio país, mas também no âmbito internacional, formando uma rede internacional de interdependências funcionais entre cidades e regiões metropolitanas (Soja, 2000).

Além das dificuldades político-institucionais, existem as relacionadas ao financiamento de projetos metropolitanos, que não contam com fontes de recursos específicos. A partir da Constituição de 1988, houve um fortalecimento relativo da posição financeira dos municípios na repartição de tributos; em contrapartida, ocorreu também um aumento de suas competências em função do processo de descentralização das políticas públicas. Em face desta realidade, sua capacidade de investimento é, em geral, baixa (Emplasa, 2012a).

De modo geral, a capacidade institucional dos municípios e das instituições estaduais tem se mostrado insuficiente para implementar e gerir a infraestrutura e os serviços em âmbito metropolitano. Por seu turno, o financiamento dos investimentos em projetos metropolitanos exige arranjos institucionais com maior capacidade de coordenação que aquela de que dispõem as estruturas de Estado criadas nos últimos anos. Dessa forma, as regiões metropolitanas têm enfrentado dificuldades para formular e implementar políticas e projetos eficientes para promover o desenvolvimento regional sustentável, incluindo-se o financiamento de projetos.

A reduzida capacidade de investimento dos municípios, a necessidade dos estados de cumprirem a disciplina fiscal e o volume de recursos exigidos para projetos de infraestrutura – como os de saneamento, transporte, logística, drenagem e habitação, entre outros –, aliados ao fato de que investimentos desta natureza ultrapassam mandatos governamentais, são fatores que demandam soluções inovadoras e eficientes, visando ao envolvimento do setor privado no financiamento do desenvolvimento metropolitano.

A escala da RM de São Paulo exige, especialmente no âmbito do planejamento e da gestão do uso do solo, ações articuladas aos desafios de ordem social, econômica e institucional metropolitanos. O desafio social inclui, especialmente, a pobreza. O desafio econômico reside em aumentar a competitividade das cidades, melhorando a infraestrutura e o transporte. O desafio institucional é a adequação de políticas e instrumentos de planejamento e gestão urbana às necessidades urbanas e da população.

Assim, os principais desafios metropolitanos a serem enfrentados são articular o desenvolvimento territorial e a urbanização inclusiva para as ações a seguir.

- 1) Melhorar as condições de vida da população pobre, promovendo o combate à pobreza, com foco nas áreas urbanas informais (favelas, loteamentos clandestinos e outras formas); proporcionar melhorias habitacionais e provisão de habitação; promover urbanização progressiva e dotá-la de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos comunitários.
- 2) Promover ações e programas urbanos integrados – habitação, saneamento, transporte urbano, meio ambiente, saúde, educação, cultura, e segurança pública –, com vistas a proporcionar o desenvolvimento sustentável da RM de São Paulo.

Também devem ser considerados os desafios de ordem financeira e institucional, mobilizando recursos compatíveis com a escala dos investimentos necessários, com a adoção de mecanismos e instrumentos de planejamento e gestão garantidores da eficiência da atuação metropolitana.

Portanto, para o melhor desempenho do planejamento do uso do solo metropolitano, são necessárias as seguintes ações.

- 1) Aperfeiçoar e fortalecer o planejamento e a gestão urbana – por meio do fortalecimento municipal, visando a uma nova governança urbana inclusiva –, com base em uma abordagem holística de desenvolvimento urbano, para superar deficiências legais, técnicas e burocráticas; aperfeiçoar a regulação urbana, para refletir a realidade e as condições socioeconômicas da população; melhorar os sistemas de informação municipal; aumentar a agilidade na gestão urbana; e promover programas de capacitação das prefeituras e da gestão municipal.
- 2) Instituir política fundiária para promover a titulação e a regularização de terras urbanas e rurais.
- 3) Aumentar a capacidade de investimento dos municípios metropolitanos e a participação do setor privado no desenvolvimento urbano – com consórcios, parcerias e outros instrumentos.

Todos esses desafios integram o Plano de Ação da MMP (PAM 2013-2040). Enquanto instrumento de planejamento de médio e longo prazo, constitui uma referência básica para a formulação e a implementação de políticas públicas e ações metropolitanas do governo do estado de São Paulo no território da MMP, possibilitando o desenvolvimento das principais potencialidades deste território e apontando diretrizes, metas e ações para a superação dos principais gargalos ao desenvolvimento regional, de maneira a atingir o futuro desejado em 2040, com metas intermediárias para 2020.

O PAM destaca, ainda, a necessidade de articulação dos três níveis de governo, contemplando os seguintes princípios.

- 1) Consenso social – envolve a adoção de mecanismos que garantam a participação na formulação e na formação de consensos sobre propostas de ação definidas.
- 2) Articulação política – envolve a instituição de processos de consulta e de validação política permanente de metas e propostas do PAM e da Carteira de Projetos da MMP.
- 3) Envolvimento de agentes do desenvolvimento regional, já organizados institucionalmente e formalizados por meio de consulta e participação dos conselhos regionais de desenvolvimento.

Dessarte, o enfrentamento dos desafios exige não somente uma ação colaborativa nas três esferas de governo, mas também uma política metropolitana capaz de coordenar o planejamento, a execução e o financiamento das funções públicas de interesse comum.

REFERÊNCIAS

ABDAL, A. A dinâmica produtiva recente das regiões metropolitanas brasileiras: diversificação e especialização, competição e complementaridade. *In*: SALERNO, M. S. *et al.* **Inovação: estudos de jovens pesquisadores brasileiros**. 1. ed. São Paulo: Editora Papagaio, 2010. v. 1, p. 224-268. Disponível em: <<http://goo.gl/UNDLmG>>.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o Art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/qGFfF5>>.

CEM – CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE. **Diagnóstico dos assentamentos precários da macrometrópole paulista**. São Paulo: CEM, 2013.

EGLER, C. A. G. **Dinâmica territorial**. São Paulo: Emplasa/CEBRAP, 2011. (Estudos Emplasa – Série Território, v. 6).

EMPLASA – EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO. **Região Metropolitana de São Paulo: fragmentos do uso do solo urbano**. São Paulo: Emplasa, 2010.

_____. **Finanças públicas e capacidade de investimento da macrometrópole paulista**. São Paulo: Emplasa, 2012a. Disponível em: <<http://www.emplasa.sp.gov.br/emplasa/ProjetosEstudos/FinancasPublicas.pdf>>.

_____. **Habitação e desenvolvimento metropolitano: por que um plano de habitação deve estar na pauta de um órgão metropolitano?** Relatório do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Habitacional. São Paulo: Emplasa, 2012b.

_____. **Plano de ação da macrometrópole: relatório sobre governança metropolitana**. São Paulo: Emplasa, 2013a.

_____. **Relatório técnico de pesquisa: análise das funções públicas de interesse comum na RM de São Paulo**. Projeto Governança Metropolitana. Brasília: Ipea; Emplasa, 2013b.

_____. **Dinâmica econômica da macrometrópole paulista:** Relatório Técnico do Plano de Ação da Macrometrópole (PAM). São Paulo: Emplasa, 2014.

EMPLASA – EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO;
FUNDAP – FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO.
Análise da dinâmica demográfica das regiões metropolitanas do estado de São Paulo. São Paulo: Emplasa; FUNDAP, 2014.

_____. **Perspectivas de investimento:** dados de 2012 da Pesquisa de Investimentos anunciados no estado de São Paulo. São Paulo: Seade, out. 2013. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/piesp/view/relatorios/relato_2013.pdf>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 2000.** Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

_____. **Censo Demográfico de 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.
Pesquisa Industrial Anual: empresa e produto. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; USP – UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano:** instrumentos de planejamento e gestão urbana em aglomerações urbanas – uma análise comparativa. Brasília: Ipea; São Paulo: Editora da USP, 2002.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; USP – UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO; UNICAMP – UNIVERSIDADE DE CAMPINAS. **Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano:** instrumentos de planejamento e gestão urbana – São Paulo e Campinas. Brasília: Ipea, 2001.

MOTTA, D. M.; COSTA, M. A. (Coords.). **Relatório de pesquisa:** análise comparativa da gestão das FPICs na RM de São Paulo. Brasília: Ipea/Emplasa, 2013. No prelo. (Série Rede Ipea, Projeto Governança Metropolitana no Brasil).

MOTTA, D. M.; MIRANDA, Z. A. I. Governança metropolitana na região metropolitana de São Paulo. *In:* COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil.** Brasília: Ipea, 2013. v. 1. (Série Rede Ipea, Projeto Governança Metropolitana no Brasil).

SÃO PAULO. **Plano Estadual de Habitação de São Paulo – PEH-SP**. São Paulo: Secretaria da Habitação, 2011.

SEADE – FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **Dados demográficos e econômicos**. São Paulo: Seade, [s.d.].

SOJA, E. **Postmetropolis: critical studies of cities and regions**. Oxford: Blackwell Publishing, 2000.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

FURTADO, B. A.; MATION, L. F.; MONASTÉRIO, L. M. Fatos estilizados das finanças públicas municipais metropolitanas brasileiras entre 2000 e 2010. *In*: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. (Eds.). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: Ipea, 2013.

JACOBI, P. R.; BESEN, G. R. Gestão de resíduos sólidos na Região Metropolitana de São Paulo: avanços e desafios. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 2, abr./jun. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/jto5ng>>.

PINTO, S. G. **Regiões metropolitanas: obstáculos à cooperação em políticas urbanas**. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

ROJAS, E. Governança de regiões metropolitanas da América Latina. *In*: MAGALHÃES, F. (Ed.). **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington: BID, 2010, p. 1-17. Disponível em: <<http://goo.gl/EyNYkq>>.

SÃO PAULO. Lei Estadual nº 898, de 1º de novembro de 1975. Delimita as áreas de proteção relativas aos mananciais, cursos e reservatórios de água, a que se refere o Artigo 2º da Lei Estadual nº 898, de 18 de dezembro de 1975, estabelece normas de restrição do uso do solo em tais áreas e dá providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa, 1975.

SASSEN, S. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Nobel, 1998.

SILVA, R. T. **Plano Diretor de Aproveitamento de Recursos Hídricos para a Macrometrópole Paulista e Agenda Comum AT/PCJ: diretrizes específicas para integração ao PAM – relatório de pesquisa**. São Paulo: Emplasa, 2013.

A GESTÃO DO TERRITÓRIO NA RMBH¹

Maria Valeska Duarte Drummond²

Luana Rodrigues Godinho Silveira³

1 INTRODUÇÃO: USO DO SOLO COMO FUNÇÃO PÚBLICA DE INTERESSE COMUM NA RMBH

O uso do solo metropolitano é uma função pública de interesse comum preconizada pela Lei Complementar nº 89/2006, que dispõe sobre a Região Metropolitana (RM) de Belo Horizonte, e a atuação dos seus órgãos de gestão deve abranger ações que assegurem a utilização do espaço metropolitano sem conflitos e sem prejuízo à proteção do meio ambiente. À luz da legislação mineira, função pública de interesse comum é a atividade ou o serviço cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto nos outros municípios integrantes da região metropolitana. À luz da doutrina, funções públicas de interesse comum são políticas públicas ou ações que, em contextos de regiões metropolitanas e outras modalidades regionais, devem ser conduzidas de forma compartilhada entre estado e municípios.⁴

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da RM de Belo Horizonte assenta-se no pressuposto de que o controle do uso e da ocupação do solo é a “materialização das relações socioeconômicas diante de condicionantes ambientais, legais e das características da infraestrutura instalada” (Cedeplar, 2011). A sua regulação é vista como instrumento de intervenção em todas as outras funções públicas de interesse comum com repercussões diretas no território: políticas metropolitanas de mobilidade, saneamento básico, aproveitamento dos recursos hídricos, preservação ambiental, habitação, rede de saúde e desenvolvimento socioeconômico.

O controle do uso do solo metropolitano é atribuição da Agência de Desenvolvimento da RM de Belo Horizonte (Agência RMBH), por meio da emissão de diretrizes e da concessão de anuência prévia aos parcelamentos. Ela possui também a prerrogativa de exercer o poder de polícia estadual para

1. O texto foi baseado na pesquisa *Governança metropolitana no Brasil*, coordenada pelo Ipea, que contou com a participação dos pesquisadores Terêncio Octávio Avelino da Rocha, Luiza Lobato Andrade e Akino Takeda.

2. Mestre em estruturas ambientais urbanas pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP).

3. Mestranda em ambiente construído e patrimônio sustentável pela Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (EAUFMG).

4. Ver Alves (1998): “as funções públicas de interesse comum são da competência conjunta (comum) dos Municípios metropolitanos e do Estado que os integra. Por isso é que são chamadas ‘funções públicas de interesse comum’”.

o controle da expansão urbana na RM de Belo Horizonte: o poder de polícia preventivo no caso da anuência prévia e o poder de polícia corretivo no caso da fiscalização. Para além destas atividades de rotina, a Agência RMBH tem buscado atuar em atividades de planejamento territorial. No final de 2013, a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) foi contratada, com recursos do fundo de desenvolvimento metropolitano, para elaborar o macrozoneamento da região, cuja implementação terá retaguarda jurídica de um projeto de lei (PL) em tramitação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Este texto traça um cenário do uso do solo na RM de Belo Horizonte a partir de empreendimentos imobiliários mais recentes, e discorre sobre o processo de emissão de diretrizes, concessão de anuência prévia à aprovação dos projetos de parcelamento do solo e fiscalização dos loteamentos. Ao final, este estudo informa sobre o processo em curso, de elaboração do macrozoneamento e do trâmite do PL nº 3.078/2012, que dispõe sobre a gestão unificada da função pública de interesse comum do uso do solo metropolitano no estado de Minas Gerais.

2 CARACTERIZAÇÃO DA RMBH A PARTIR DO CENÁRIO MAIS RECENTE

A RM de Belo Horizonte é composta por 34 municípios. A constituição estadual de 1999 criou a figura do colar metropolitano, que é um grupo contíguo de municípios afetados pelo processo de metropolização. O entorno da região, incluindo o colar, é marcado por significativa desigualdade de renda e desarticulação entre seus principais polos.

Segundo dados do Censo Demográfico de 2010, a população dos 34 municípios da região naquele ano era de 4.883.970 pessoas, o que representa um crescimento geométrico anual médio de 1,15% em relação a 2000. Na década anterior (1991-2000), o crescimento geométrico anual da população havia sido de 2,39%, o que sinaliza um processo de desaceleração do crescimento, acompanhando a tendência do país.

Segundo diagnóstico do PDDI, a estrutura espacial da região é polarizada por um único centro, o núcleo de Belo Horizonte. Existem outros centros sub-regionais com uma oferta menos diversificada de serviços. No geral, os centros sub-regionais ou novas centralidades se conformam em função de fatores locais e disponibilidade de infraestrutura.

A centralidade regional mais dinâmica é formada pelo bairro Eldorado e pela Cidade Industrial, em Contagem. Há uma concentração expressiva de atividades produtivas, presença de comércio e serviços e diversas alternativas de acessibilidade. Esta centralidade polariza outros municípios do vetor oeste: Igarapé, Juatuba, Mário Campos, Mateus Leme, São Joaquim de Bicas e Sarzedo.

Uma nova centralidade vem se conformando também no vetor norte, em razão da instalação da cidade administrativa e de investimentos que vêm sendo realizados. Ela envolve o centro tradicional de Venda Nova (Belo Horizonte) conurbado com

Justinópolis (Ribeirão das Neves), e a região da Pampulha (Belo Horizonte) e centro do São Benedito (Santa Luzia), com índices significativos de exclusão social (Instituto Horizontes, 2009). A ocupação do distrito de Justinópolis ocorreu sob influência do processo de periferização de Belo Horizonte, graças ao crescimento de Venda Nova.

Na direção noroeste, a sede de Sete Lagoas, no colar metropolitano, tem aumentado sua influência sobre os municípios daquela região, como Baldim, Capim Branco, Matozinhos e Pedro Leopoldo.

Ao sul, as regiões do Belvedere, em Belo Horizonte, e Vale do Sereno, Jardim Canadá e Alphaville; em Nova Lima, sinalizam a formação de uma nova polarização terciária ao longo da Alameda da Serra – Seis Pistas e da BR-040, que tendem a se consolidar com os investimentos viários previstos para a região.

Ainda de acordo com o PDDI, no restante do território metropolitano, centros locais permanecem restritos às suas funções de sedes municipais, exercendo pouca atratividade, como é o caso das sedes de Baldim, Capim Branco, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Raposos, Rio Manso, Taquaraçu de Minas e Nova União.

Segundo o estudo *Movimento pendular e políticas públicas: algumas possibilidades inspiradas numa tipologia dos municípios brasileiros*, realizado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes), em parceria com o Ipea, os vetores norte e oeste da RM de Belo Horizonte são áreas de evasão de população para fins de trabalho.⁵ Santa Luzia e Ribeirão das Neves (vetor norte), Ibirité e Contagem (vetor oeste) são os municípios de onde saem diariamente o maior fluxo de pessoas com o objetivo de trabalhar ou estudar em outras cidades. Observando-se as características municipais e os movimentos pendulares, é possível afirmar que Ibirité, Ribeirão das Neves e Santa Luzia caracterizam-se como cidades-dormitórios: há pouca oferta de serviços educacionais e de emprego e o fluxo de saída é cerca de dez vezes superior ao de entrada. Apesar de Contagem contar com mais saídas que entradas, a razão entre os fluxos é pequena (1,6 vezes mais saídas que entradas) e o município possui, em números absolutos, o maior fluxo de entrada da RM de Belo Horizonte depois da capital: quase 84 mil pessoas se deslocam para Contagem diariamente para estudar ou trabalhar. Betim (vetor oeste) é o município com maior fluxo bidirecional da RM de Belo Horizonte, seguido por Nova Lima (vetor sul) e Sete Lagoas, no colar metropolitano.

O estudo sobre o uso do solo realizado pelo Observatório de Políticas Metropolitanas para a pesquisa Governança Metropolitana no Brasil, coordenada pelo Ipea, adotou uma subdivisão da RM de Belo Horizonte em cinco vetores ou eixos no entorno da capital,

5. O estudo de 2013 assenta-se em uma tipologia de análise dos fluxos populacionais dentro dos territórios, com fulcro nos dados do Censo 2010 relativos ao movimento pendular casa-trabalho. Os municípios foram classificados em três tipos: *i*) evasores, municípios "com predomínio das saídas, em vários casos podendo-se falar de típicos municípios dormitórios, dada a provável ausência local de oportunidades de trabalho;" *ii*) receptores, municípios "com predomínio das entradas, expressando a concentração das oportunidades de trabalho e/ou a oferta de serviços educacionais"; e *iii*) bidirecionais, municípios nos quais as trocas se aproximam da equivalência (Moura, Delgado e Costa, 2013).

Belo Horizonte (figura 1). Não há uma subdivisão oficial para a região e a definição de vetores varia em função do contexto e do foco do estudo.⁶

No *vetor norte*,⁷ é possível observar uma ocupação horizontalizada em parcelamentos com infraestrutura precária. Nas áreas mais próximas à Belo Horizonte e à cidade administrativa e melhor servidas de infraestrutura, há uma tendência à verticalização. A implantação da cidade administrativa teve como corolário uma grande valorização do seu entorno. Mais recentemente, observa-se o adensamento de assentamentos precários voltados para a população de baixa renda, especialmente nas áreas de melhor acesso viário, como a BR-424 em direção a Pedro Leopoldo.

FIGURA 1
Municípios da RM de Belo Horizonte por vetores



Fonte: Observatório de Políticas Metropolitanas da Agência RMBH (2013).

6. Tem-se conhecimento de diversos estudos sobre a RM de Belo Horizonte utilizando critérios distintos de subdivisão da região, a exemplo dos trabalhos do Instituto Horizontes, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RM de Belo Horizonte e os estudos recentes do Observatório das Metrôpoles.

7. Baldim, Capim Branco, Confins, Jaboticatubas, Lagoa Santa, Matozinhos, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, São José da Lapa, Vespasiano.

A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (Sede) tem investido em estratégias calcadas no pressuposto de que o Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN) impulsionará a economia do estado nas próximas décadas. Há projeções do governo estadual estimando que o volume de passageiros até 2040 seja quatro vezes maior que o de novembro de 2013, por exemplo. A Sede contratou estudos para transformar este equipamento na primeira *aerotrópole* da América do Sul, confiante que o aeroporto funcionará como um indutor de desenvolvimento e atrairá diversos investimentos para o seu entorno.⁸ O governo do estado aposta no potencial do empreendimento para multiplicar o produto interno bruto (PIB) não apenas da RM de Belo Horizonte, mas também de todo o estado:

Com a “aerotrópole”, a meta do governo mineiro é, até 2030, dobrar o produto interno bruto (PIB) do Estado, com novas tecnologias e serviços avançados. Entre os setores de alto valor agregado que integrarão esse novo patamar da economia mineira se destacariam as indústrias de microeletrônica, biomedicina e farmacêutica, além de componentes e acessórios aeroespaciais e instrumentos médicos e suprimentos hospitalares. Inclusive, a atração deste tipo de indústria é inerente das “aerotrópoles” (Bianchetti, 2013).

O município de Confins, onde se situa o AITN, possui o maior PIB *per capita* da RM de Belo Horizonte, ainda que a sua renda média nominal mensal por domicílio não seja significativa. Este município apresentou um vertiginoso crescimento do PIB, cerca de 2.000% na última década, impulsionado pelos investimentos públicos e privados realizados nos últimos anos na esteira do aeroporto internacional.

Os estudos de Mendonça e Costa (2011, p. 175) indicam que até os anos de 1990 o capital incorporador buscava oportunidades de investimento na capital e nos anos 2000 houve uma expansão do mercado imobiliário concorrencial para a área norte, assim como para o oeste e sul da região metropolitana.

Na última década, os parcelamentos para condomínios residenciais fechados se intensificaram em praticamente todas as direções da RM de Belo Horizonte, com maior concentração nos vetores norte e sul, particularmente, em Lagoa Santa e mais recentemente na Serra do Cipó. Em entrevista ao *Jornal Hoje em Dia*, publicada em 14 de julho de 2013, o presidente do Conselho Regional de Corretores de Imóveis de Minas Gerais afirma que “a euforia de BH acabou e a bola da vez é principalmente o vetor norte, por causa da cidade administrativa, da Linha

8. O conceito de aerotrópole foi cunhado pelo norte-americano John Kasarda, professor de estratégia e empreendedorismo e diretor do Instituto Kenan das Empresas Privadas, na Universidade de Carolina do Norte, que no momento está prestando consultoria para a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (Sede). Aerotrópole é basicamente uma cidade aeroportuária de grande importância econômica, estruturada para atuar como um complexo de transporte multimodal, com a função de promover conectividade com custos competitivos.

Verde, e das melhorias previstas para o aeroporto de Confins” (Preço..., 2013). Geralmente o incentivo municipal aos condomínios está associado à expectativa de elevação da arrecadação de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e à atração de população com maior estatura econômica. Magalhães ressalta também o estímulo pela via da permissividade das legislações urbanísticas dos municípios (Magalhães *et al.*, 2011).

O município de Jaboticatubas vem sendo contemplado com um leque de projetos imobiliários de luxo. O grupo português Design Resorts está implantando o condomínio Reserva Real, considerado o maior empreendimento imobiliário do vetor norte até o momento. Instalado em uma área de mais de 10 milhões de m², antes ocupada por quatro fazendas, o Reserva Real contará com infraestrutura de comércio, serviços, lazer, cultura e quatro condomínios: Hípica, Golfe, Fly-in e Tênis, além do Uptown, um centro de compras do empreendimento.

Em 2010, o município de Jaboticatubas contava com uma população de 17.134 habitantes, segundo dados do Censo Demográfico. Os responsáveis pelo empreendimento Reserva Real estimaram uma projeção de acréscimo populacional de 1.001 pessoas nos primeiros dez anos, quando estariam ocupados 31% dos lotes da primeira etapa, equivalente aos quatro condomínios. Contudo, se considerados os lotes de todo o Masterplan, que ainda inclui cinco biovilas, a previsão de acréscimo de população seria de 7.541 pessoas em dez anos e 24.424 em trinta anos.

Próximo ao condomínio Reserva Real, o mesmo grupo está lançando o empreendimento Cidade da Cultura, com 700 mil m², reunindo negócios, lazer, turismo e até mesmo moradia. Haverá uma praça com antiquários, restaurantes, bares, museus, boates, arena multiuso para *shows* e edificações cujas fachadas reproduzem as de imóveis tombados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

No momento, o município de Jaboticatubas possui indicadores econômicos, como PIB e renda, pouco expressivos, mas a perspectiva é de alteração do perfil socioeconômico da população após a implantação deste rol de empreendimentos.

Refletindo o rápido crescimento do vetor norte, apenas o grupo mineiro Vitória da União empreendeu, nos últimos anos, doze condomínios em Lagoa Santa e ainda está comercializando outros sete no conjunto dos municípios. Em Lagoa Santa, estão à venda lotes nos condomínios Montreal Tênis Residence, Victória Golf Residence, Champagne Tênis Residence, e Residencial Vale dos Sonhos. Em Pedro Leopoldo, estão à venda lotes no Vitória Tennis Prime Residence e em Jaboticatubas no Canto da Siriema Resort Residence, que contará com quadras de tênis, campo de futebol, pista de *skate*, bicicross e espaço gourmet. Em Matozinhos, há o condomínio Represa Ville.

Na divisa dos municípios de Pedro Leopoldo e Confins, há planos de se construir o Fashion City Brasil (FCTY) ou Cidade de Moda, a 4 km do aeroporto de Confins, com previsão de inauguração em março de 2015. Trata-se de um *mall* com mais de quinhentas marcas, hotel, área de eventos e um condomínio com 2,3 milhões de m², empreendimento do grupo mineiro Precon. Foi firmada uma parceria com a paulista Alphaville Urbanismo para a urbanização do condomínio. O início das obras está previsto para o primeiro semestre de 2015.

Em entrevista ao jornal Diário do Comércio, em 26 de outubro de 2013, o Fundador do Grupo Precon relatou que adquiriu, na década de 1980, o terreno com área de 11 milhões de m². Na época, vigia uma lei que, segundo o entrevistado, beneficiava com isenção de impostos aquele que mantivesse plantios de árvores. Com vistas a usufruir desta vantagem, ele manteve no local uma plantação de eucaliptos e um pomar de manga. O engenheiro discorreu sobre as suas expectativas de valorização imobiliária, “ministrando uma aula” sobre a retenção especulativa do solo e a produção de mais-valia fundiária:

Eu já comprei o terreno imaginando que aquela região, por ser muito perto de Belo Horizonte, poderia crescer, lembra. “Eu pensava em um grande projeto imobiliário, que está se consolidando agora”, completa. Já funciona na área a faculdade da Fundação Pedro Leopoldo. Agora, estão começando as terraplanagens para a construção do Fashion City Brasil (FCTY), que será o maior centro de distribuição da moda nacional em um shopping de atacado de 514 lojas integrado a um hotel e um centro de eventos (Duarte, 2013).

Há uma previsão de que o fluxo de pessoas na região seja triplicado, a despeito do fato de se situar em área cárstica, cujo solo é bastante frágil, cercada por grutas e próxima a atrativos relevantes da arqueologia e paleontologia mundiais, como o Parque Estadual do Sumidouro e a Gruta Lapa Vermelha, onde foi encontrado o crânio de Luzia, fóssil humano mais antigo das américas, com 11,5 mil anos. Os responsáveis pelo empreendimento afirmam que estão tomando medidas para evitar contaminações e impactos que afetem o equilíbrio hídrico e geológico da região, assim como a flora e a fauna.

No *vetor oeste*,⁹ predomina, nos municípios de Contagem e Betim, uma ocupação de classes de renda média, residindo em pequenos conjuntos de prédios, inseridos em áreas urbanizadas ou de urbanização recente. Estes municípios se caracterizam pela presença de unidades habitacionais para populações de menor renda em locais desocupados e próximos a Belo Horizonte, incentivadas pelo programa federal Minha Casa Minha Vida (MCMV). Contagem e Betim foram os municípios da RM de Belo Horizonte onde mais se construíram unidades do

9. Betim, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Juatuba, Mário Campos, Mateus Leme, São Joaquim de Bicas, Sarzedo.

programa, depois da capital. Há também conjuntos de baixa verticalização, com unidades de área média de 45m² cada, em municípios como Igarapé, Ribeirão das Neves e Sarzedo.

Nos demais municípios desse vetor, há um estoque significativo de lotes desprovidos de infraestrutura ou com infraestrutura precária, além de chácaras e sítios de lazer voltados para camadas de renda média da própria região.

O bairro Eldorado e a Cidade Industrial, em Contagem, conformam, como foi dito, o centro sub-regional de maior porte e dinamismo da RM de Belo Horizonte. O seu acesso se dá por meio dos eixos viários da BR-381/Avenida Amazonas, da Via Urbana Leste-Oeste (via expressa), e da Linha 1 do metrô.

Betim possui o segundo maior PIB do estado e uma população de quase 400 mil habitantes. Até recentemente, sua economia era ancorada na Fiat e no seu parque de fornecedores, hoje em dia, os serviços no município estão se diversificando. A inauguração de dois *shopping centers* de grande porte é emblemática das mudanças recentes. O Metropolitan Garden, às margens da BR-381, com 250 lojas, foi inaugurado em julho de 2013. Trata-se de um *shopping* com terminal rodoviário e hipermercado. O seu projeto foi executado por um consórcio entre a Partage Empreendimentos, com sede em São Paulo, a MK Empreendimentos e a Tenco Shopping Centers, ambas com sede em Belo Horizonte. O Metropolitan Garden conta com 100 mil m² de área construída. O terminal rodoviário, realizado em parceria com a prefeitura, foi uma obra escolhida por meio do orçamento participativo municipal de 2010 e concluída em junho de 2012. No entanto, a rodoviária ainda não está operando.

O segundo *shopping*, Monte Carmo, localiza-se próximo ao centro do município, no bairro Angola. O *mall*, com 41 mil m² de área bruta locável, contará com 205 lojas, praça de alimentação e sete salas multiplex de cinema. O empreendimento está sendo realizado por uma *joint venture* composta pela Hemisfério Sul Investimentos (HSI) e Saphyr Shopping Centers. A HSI é uma gestora de fundos de *private equity*, com sede em São Paulo, que atua no mercado imobiliário desenvolvendo ativos nos segmentos de *shopping centers*, galpões logísticos e industriais, edifícios comerciais e loteamentos residenciais, entre outros.¹⁰ A Saphyr Shopping Centers, com sede no Rio de Janeiro, é uma empresa especializada em *shopping centers* que atua desde o planejamento e vendas até a sua administração.

O Grupo Vale Verde lançou, em Betim, o Ecovillas Vale Verde, composto por 368 lotes. Trata-se de um condomínio residencial com um parque linear, hotel e centro de convenções, e está com 67% das obras executadas – em dezembro de 2013. O empreendimento está localizado próximo à Ambev, em Vianópolis.

10. Os *private equity* são um tipo de fundo que compra participações em grandes empresas.

O grupo mineiro Vale Verde atua na indústria de bebidas – cerveja Kaiser e água de coco Kero Kero –, tendo diversificado seus investimentos no segmento do agronegócio, com o plantio de eucalipto, coco e pecuária. O foco atual tem sido o ramo imobiliário nos segmentos hoteleiro, loteamentos de luxo, complexos corporativos e *shopping centers*.

O condomínio residencial Valle da Serra também é destinado ao público de alta renda e situa-se no mesmo bairro, Vianópolis, a 11 km do centro de Betim e a 45 km do centro de Belo Horizonte. O empreendimento foi desenvolvido pela MIP Edificações, com sede em Belo Horizonte, em parceria com a Pingo Imóveis de Betim. O projeto tem aproximadamente 983 mil m², quatrocentos lotes a partir de 1 mil m², 11.309,70 m² de área de lazer e 514.754, 57 m² de área verde preservada. Foram executadas cerca de 82% das obras de terraplanagem, 93% das obras de drenagem e 55% da pavimentação – em janeiro de 2014.

No *vetor sul*,¹¹ Nova Lima sofreu o impacto do transbordamento da ocupação de grande densidade da zona sul de Belo Horizonte. Os condomínios fechados se expandiram em várias frentes de ocupação do município, assim como em parte de Brumadinho e, em menor escala, nos demais municípios deste eixo. Vários empreendimentos têm sido autorizados em áreas desprovidas de sistema de esgotamento sanitário.

Os condomínios no vetor sul não são uma tipologia recente de ocupação. Grande parte deles foi implantada na década de 1970 e ainda são replicados nos dias atuais. Este vetor conta hoje com mais de quarenta condomínios.¹² Muitas destas áreas não são servidas por infraestrutura. Com o esgotamento da exploração de ouro e minério de ferro em muitas áreas, as mineradoras passaram a buscar novas alternativas econômicas no mercado imobiliário, transformando suas terras em grandes empreendimentos – a exemplo das Quintas do Sol, Vale do Sol, Vale dos Cristais, Village Terrasse. Na década de 1980, foram criados cinco condomínios e nos anos 1990 dois outros, incluindo o Alphaville Lagoa dos Ingleses.

O condomínio Alphaville, projetado em 1995 pelo escritório carioca Coutinho, Diegues e Cordeiro Arquitetos, em parceria com o norte-americano SWA Group, apostava inicialmente no predomínio das moradias de final de semana. Inaugurado em maio de 2000, o condomínio tem setecentas casas, com cerca de 2.500 moradores. O Alphaville rompeu com o padrão exclusivamente residencial até então vigente e implantou em seu perímetro atividades de comércio, estudo, serviços e lazer.

11. Brumadinho, Nova Lima, Raposos, Rio Acima.

12. Em que pese o Retiro das Pedras e Morro do Chapéu terem sido implantados nas décadas de 1950 e 1960, a construção mais intensa de condomínios ocorreu a partir da década de 1970. O condomínio Residencial Vale do Sol foi criado na década de 1950, mas durante muitos anos permaneceu parcialmente habitado.

Além dos parques e jardins, conta com o Minas Náutico Clube, o Mercure Hotel, a Fundação Dom Cabral, dois colégios e um *shopping center*.

O administrador da regional municipal noroeste gerencia o maior contingente de condomínios de luxo de Nova Lima. Sob sua tutela estão registrados 24 bairros/condomínios. Em entrevista concedida à revista *Matéria Prima*, em 2013, o administrador afirmou que cerca de 60% a 70% da arrecadação de Nova Lima vêm da regional noroeste do município. O bairro Jardim Canadá abriga mais de 3 mil empresas, a exemplo de onze fábricas de cerveja artesanal. Na região da Vila da Serra, estão concentradas faculdades, hospitais e a sede brasileira da Fiat. Segundo o administrador da regional noroeste de Nova Lima, “se somarmos tudo, os bairros geram mais receitas que a própria sede” (Doyle Jr., 2013).

O crescimento imobiliário em Nova Lima tem tido um incremento expressivo na última década. Nos últimos seis anos, foram construídos 75% dos 186 prédios erguidos nos bairros Vila da Serra e Vale do Sereno, na divisa com Belo Horizonte. Todavia, a falta de infraestrutura urbana tem, em certa medida, comprometido a qualidade de vida dos moradores. Bairros verticalizados de alta renda e bairros populares situados na região têm problemas análogos, como a falta de saneamento básico, o acúmulo de lixo e entulho e o trânsito caótico.

Os grandes loteamentos fechados com diversidade de usos e edifícios verticais constituem um novo modelo de ocupação, a exemplo do Vale dos Cristais, de iniciativa da Odebrecht Empreendimentos Imobiliários em parceira com a Anglo Gold Ashanti, proprietária das terras.¹³ Costa (2003) registra a alteração no perfil dos parcelamentos em Nova Lima, partindo de uma primeira geração de moradores que fugia do cotidiano urbano e buscava loteamentos de pequeno porte no interior de matas e vales da região, em uma cultura de moradia bastante próxima à natureza. As taxas de ocupação destes lotes eram baixas. Em um período mais recente, houve uma mudança na paisagem construída, com edificações em vários andares, ocupando grande parte dos lotes e suprimindo a vegetação original (Costa, 2003). Os principais condomínios de Brumadinho estão localizados no eixo da BR-040, distantes da sede – Retiro das Pedras, Retiro do Chalé, aprovado em 1980

13. A Odebrecht Empreendimentos Imobiliários é uma empresa do conglomerado brasileiro Odebrecht, que atua em várias partes do mundo, nas áreas de engenharia, construção, produtos petroquímicos e químicos. As explorações da AngloGold Ashanti em Minas Gerais remontam à Saint John Del Rey Mining Company, companhia inglesa que detinha e explorava as minas de ouro nos municípios de Nova Lima e Raposos. Na década de 1950, a empresa norte-americana The Hanna Mining Company adquiriu o controle da St. John Del Rey Mining Company e dividiu as propriedades, incorporando-as a duas empresas: Mineração Morro Velho S/A (ouro) e Mineração Novalimense S/A (ferro). A Mineração Morro Velho surgiu da associação da Hanna com empresários brasileiros, tendo herdado da antiga St. John Del Rey Mining as operações de ouro e todos os ativos ligados a esta operação. Em 1975, ocorre a associação com a Anglo American Corporation, então a maior empresa de mineração de ouro do mundo. A origem do grupo Anglo American está ligada à exploração de minas na África do Sul, mas desde 1999 sua sede foi transferida para Londres, após a fusão da Minorco (sediada em Luxemburgo) com a *Anglo American Corporation of South Africa*. Em 1999, a sul-africana AngloGold passa a controlar a Mineração Morro Velho e, em 2004, ocorre a fusão entre a Anglo Gold e a Ashanti Gold Fields, com sede em Gana, que passa a se chamar AngloGold Ashanti.

na antiga Fazenda Bragas, e Aldeia da Cachoeira das Pedras, também criado na década de 1980, na região de Casa Branca, com a aquisição das fazendas Maceno e Cachoeira, então pertencentes ao Bradesco – e têm relações mais intensas com a região industrial de Contagem e Betim. O interior do município ainda apresenta atividade rural.

Nova Lima e Brumadinho apresentaram, na década de 1990, dois fenômenos importantes: alto crescimento populacional e grande adensamento dos condomínios residenciais. Estes municípios tendem a repelir empreendimentos voltados para a população de baixa renda.

No município de Rio Acima, destacam-se os condomínios Canto das Águas, com início na década de 1980 e conclusão na década de 1990, situado em uma área de proteção ambiental (APA); o Vale da Mata e o condomínio Chácara Cachoeiras do Tangará iniciados na década de 2000.

Segundo o Instituto Horizontes, não há registro no vetor sul de ocorrência significativa de loteamentos clandestinos, como ocorreu na ocupação de Ribeirão das Neves, no vetor norte. Os pesquisadores do instituto atribuem o fato à vigilância das mineradoras, proprietárias de boa parte das áreas, e à ação de ambientalistas, que se anteciparam aos planejadores urbanos e conseguiram criar dezessete reservas e áreas de preservação ambiental (Instituto Horizontes, 2009).

No *vetor sudoeste*,¹⁴ os centros locais exercem pouca atratividade sobre o território. Este vetor é composto por municípios que possuem baixo nível de integração à dinâmica de metropolização da RM de Belo Horizonte, segundo estudo realizado em 2012 pelo Observatório das Metrópoles, intitulado *Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, Rides e AUs à dinâmica da metropolização*. A metodologia baseou-se, em linhas gerais, no levantamento de informações referentes à concentração, à distribuição e ao crescimento populacional; produção e distribuição da riqueza; ocupação do território; mobilidade populacional e grau de urbanização. O estudo define quatro categorias de níveis de integração: muito alto, alto, médio e baixo.¹⁵

Segundo dados do PDDI, no período de 2000 a 2009, não houve qualquer projeto de parcelamento analisado em Itaguara, o que coaduna com as pequenas taxas de crescimento, indicativas da sua baixa inserção no processo de ocupação da metrópole. Observa-se uma tendência recente ao parcelamento de fazendas em áreas rurais, à revelia do Poder Executivo.

14. Itaguara, Itatiaçu e Rio Manso.

15. Itaguara e Itatiaçu possuem baixo nível de integração à dinâmica de metropolização e Rio Manso possui um nível muito baixo.

A dinâmica imobiliária no vetor sudoeste tem crescido, apesar de não ser expressiva se cotejada com os outros eixos. Com o crescimento da atividade ligada à mineração de minério de ferro e à siderurgia, a procura por terrenos regularizados para atender os trabalhadores deste setor tem aumentado. As principais empresas instaladas no vetor são a AMM Metalúrgica Ltda, Arcelor Mital, Usiminas, Ferro Resources do Brasil S/A e Minerita Minérios Itaúna Ltda. A expansão dos novos empreendimentos imobiliários está concentrada nos municípios de Itaguara e Itatiaiuçu.

Grande parte de Rio Manso situa-se em áreas de reserva da Companhia de Saneamento do Estado de Minas Gerais (Copasa), tendo função de preservação ambiental. Todavia, não há tratamento de esgoto no município. A atividade predominante é a agricultura. As casas de campo e os condomínios são as ocupações preponderantes. Rio Manso teve o primeiro loteamento regularizado por meio da assinatura do compromisso de anuência corretiva (CAC) da RM de Belo Horizonte.¹⁶

No *vetor leste*,¹⁷ Sabará é um município fortemente integrado à dinâmica metropolitana, Caeté tem um perfil de média integração e Nova União e Taquaraçu de Minas possuem uma integração muito baixa.

Sabará encontra-se conurbada com Belo Horizonte, com urbanização precária e tendência a pequena verticalização, abrigando grande parcela da população de baixa renda com vínculos com a capital. Há uma grande quantidade de loteamentos irregulares. A região de General Carneiro, a oeste do município, historicamente se configura como uma periferia precária.

Caeté tem um perfil de ocupação horizontal, tanto na sede quanto nos seus quatro distritos: Antônio dos Santos, Morro Vermelho, Penedia e Roças Novas. Nova União e Taquaraçu de Minas também apresentam ocupação horizontal e com baixa densidade demográfica.

Belo Horizonte é uma metrópole com forte segregação socioespacial. A recente dinamização do setor da construção civil intensificou o processo de verticalização que vinha ocorrendo em áreas mais dinâmicas, como a região centro-sul, e alguns bairros mais distantes onde a ocupação horizontal ainda é predominante. Em alguns bairros da área central e zona sul, com destaque para o Belvedere, Funcionários, Lourdes e Santo Agostinho, verifica-se um processo de substituição do parque imobiliário antigo (Mendonça e Costa, 2011). Tem ocorrido, também,

16. O CAC é um instrumento extrajudicial empregado para fins de regularização de parcelamento com pendências legais, por meio de medida corretiva. O documento é firmado entre o infrator e o estado, e regulamentado pelo Decreto estadual nº 44.647/2007. O CAC possui analogia com o termo de ajustamento de conduta (TAC), previsto na Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), para fins de acordo entre autoridades públicas e infratores de direitos difusos ou coletivos, com vistas a corrigir e/ou indenizar danos ao meio ambiente, ao patrimônio cultural, a um bem urbanístico, ao consumidor, à ordem econômica e popular.

17. Caeté, Nova União, Sabará e Taquaraçu de Minas.

a ocupação de áreas ainda vazias nos limites do município, incentivada, sobretudo, pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e por conjuntos habitacionais de prédios de iniciativa de incorporadoras.

Nos últimos anos, a valorização imobiliária tem atingido Belo Horizonte de forma mais intensa, contribuindo para um processo de elitização da moradia. A oferta de imóveis para venda e aluguéis caiu nos últimos dez anos, e os preços médios de venda subiram, refletindo um aumento de vendas (Magalhães *et al.*, 2011). Corroborando as pesquisas de Mendonça e Costa (2011), Araújo (2011) observou um número significativo de projetos de conjuntos residenciais de grande porte orientados para alta e média renda, concentrados em frentes de renovação do mercado imobiliário na zona central – nos bairros de Lourdes e Funcionários –, e em frentes de expansão e adensamento na zona sul e região oeste – nos bairros Belvedere, Santa Lúcia e Buritis; e zona norte na região da Pampulha – bairros Castelo e Aeroporto. Estes condomínios fechados verticais caracterizam-se por altas densidades e provisão de áreas de lazer de uso comum. A produção de conjuntos habitacionais para faixas de renda média também vem crescendo, com tipologias de menor porte em áreas parceladas e urbanizadas.

Araújo (2011) registra também versões mais populares dos condomínios residenciais, ofertadas a parcelas da população de renda média baixa e em áreas mais periféricas, porém dotadas de rede de comércio e serviços, como é o caso dos centros tradicionais do Barreiro e Venda Nova. Os empreendimentos residenciais de interesse social localizam-se em áreas periféricas, com edifícios de pequeno porte. O PDDI destaca que, apesar da tendência de escassez de áreas para expansão urbana na capital, há um elevado grau de vacância de lotes e imóveis de tipologias diversas, inclusive em áreas bem servidas de infraestrutura.

3 ESTRUTURA INSTITUCIONAL E NORMATIVA DO PARCELAMENTO DO SOLO

O ordenamento territorial é uma competência municipal outorgada pela Constituição Federal, sendo o plano diretor o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (Brasil, 1988, Artigo 30, inciso VIII *c/c* Artigo 182, § 1º). Recentemente vem se firmando o entendimento de que em regiões metropolitanas esta prerrogativa encontra limites, nos casos em que o uso do solo for alçado à condição de função pública de interesse comum.

O parcelamento do solo urbano, uma das vertentes do ordenamento territorial, é regulado pela Lei Federal nº 6.766/1979, que define o lote como unidade mínima do território e estipula duas categorias de subdivisão das glebas: o loteamento, em situações nas quais se verifica a abertura ou modificação do sistema viário; e o desmembramento, situação em que o sistema viário existente não sofre alteração.

A Lei Federal nº 6.766/1979 prevê circunstâncias nas quais os estados devem disciplinar a aprovação do parcelamento do solo pelos municípios, entre as quais a sua inserção em regiões metropolitanas. Neste caso, cabem à autoridade metropolitana o exame e a anuência prévia à aprovação dos parcelamentos do solo pelos municípios. Como corolário, têm-se que o planejamento e o controle da expansão urbana nas regiões metropolitanas não são prerrogativa exclusiva dos municípios, mas compartilhada com o estado.

Uma iniciativa embrionária de planejamento regional na *Grande Belo Horizonte* ocorreu em 1969, com o Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado para Belo Horizonte e municípios próximos, no governo de Israel Pinheiro (1966-1971). Em 1971, foi firmado um convênio entre o estado e os municípios que posteriormente vieram a integrar a RM de Belo Horizonte, para a elaboração do Plano Metropolitano de Belo Horizonte (Plambel), pela Fundação João Pinheiro. Em 1973, a Lei Complementar nº 14 instituiu, entre outras, a RM de Belo Horizonte e, em 1974, no estado, foi criada a autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel).¹⁸

O Decreto Estadual nº 20.791/1980 regulamentava a anuência prévia no estado, atribuindo à Plambel esta competência nos municípios da RM de Belo Horizonte e em alguns outros no entorno da região. Os planos elaborados pela Plambel subsidiavam as diretrizes metropolitanas e as análises dos processos de loteamento na RM de Belo Horizonte.

Com a extinção do Plambel, em 1996, essa competência foi transferida para a Secretaria de Estado e Planejamento e Coordenação Geral (Seplan). Em 2003, a prerrogativa da anuência prévia foi delegada à recém-criada Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru). Em 2007, o decreto que disciplinava a anuência prévia foi alterado. Até aquele momento, a legislação estendia a sua obrigatoriedade a outros municípios limítrofes à RM de Belo Horizonte, tendo eliminado esta exigência no novo texto. Foram definidos, ainda, parâmetros como lote mínimo mais restritivo que o da lei federal, declividade máxima de lotes, porcentagem de áreas públicas e declividade máxima para as áreas institucionais, entre outros. A legislação municipal é observada em todo o processo de análise, mas seus parâmetros só prevalecem se forem mais restritivos que os do decreto estadual, salvo os parâmetros relativos ao sistema viário, tamanho máximo de quadra e testada mínima para áreas institucionais, que devem ser definidos em legislação municipal.

18. A sigla Plambel foi atribuída ao Grupo Executivo do Plano Metropolitano de Belo Horizonte (Fundação João Pinheiro, 1972) que posteriormente se tornou Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – em 30/4/1974, autarquia –, Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – em 22/4/1975 – e novamente Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – em 28/8/1985, autarquia.

Em 2009, foi criada a Agência RMBH, vinculada à Sedru, com a prerrogativa de “exercer poder de polícia administrativa, notadamente no tocante à regulação urbana metropolitana”.

Em que pese a Lei Complementar nº 107/2009 delegar à Agência RMBH o poder de polícia administrativa no que se refere à regulação urbana, a atividade de anuência prévia permaneceu sob responsabilidade da Sedru até 2011, quando foi transferida para a agência. O texto legal não restringe sua seara de atuação aos municípios da RM de Belo Horizonte, podendo se estender ao colar metropolitano nos casos previstos. Contudo, a análise da anuência prévia pela Agência RMBH tem ficado circunscrita aos municípios da região. A anuência no colar tem sido realizada pela Sedru, que exerce esta atividade nas situações em que ela é legalmente prevista para municípios não integrantes de regiões metropolitanas.

Apesar das frequentes alterações na estrutura administrativa estadual, o fluxo básico para anuência prévia e aprovação de parcelamento do solo na RM de Belo Horizonte é essencialmente o mesmo desde 2007, haja vista que o Decreto Estadual nº 44.646/2007 sofreu poucas alterações. Nos casos de desmembramentos – assim como os casos de desdobro –, o processo se inicia na prefeitura, que após julgar a sua conveniência, o encaminha para o órgão responsável pela gestão metropolitana, no caso a Agência RMBH. Considerado apto pela agência, o projeto de desmembramento recebe o selo de anuência prévia e é devolvido à prefeitura para a aprovação e o registro no cartório de imóveis.

O processo de loteamentos também se inicia na prefeitura, com a solicitação de diretrizes municipais, que são encaminhadas para Agência RMBH e subsidiam as diretrizes metropolitanas. Após a expedição das diretrizes, em conformidade com o planejamento municipal e metropolitano, o empreendedor do loteamento elabora o projeto urbanístico e outros complementares, submetendo-os à análise do município. Se apto para a aprovação, o município encaminha o processo para a análise da Agência RMBH. Não havendo restrições de ordem metropolitana, a agência expede a anuência prévia e o devolve para aprovação municipal definitiva e registro.

O projeto de parcelamento do solo cuja anuência prévia for indeferida poderá ser reapresentado à agência para novo exame, com as devidas adequações às exigências de planejamento metropolitano.

Algumas alterações pontuais foram inseridas no processo de análise. Em 2007, foi criada a comissão mista, composta por representantes de diversos órgãos estaduais e dos municípios envolvidos com o processo, responsáveis por infraestrutura, meio ambiente, desenvolvimento econômico, sistema viário. A comissão se reunia para avaliar a emissão das diretrizes metropolitanas e a concessão das anuências prévias. Um de seus objetivos era aferir se o parcelamento proposto conflitava com algum

projeto de governo, com alguma área de interesse ambiental em fase de estudo, ou outras situações análogas. A comissão mista foi substituída, no final de 2011, pela comissão de gestão territorial (CGT). Basicamente, houve algumas alterações na composição e no fluxo do processo. Hoje em dia são submetidas à CGT apenas os processos na etapa das diretrizes metropolitanas.

São poucos os municípios da RM de Belo Horizonte que possuem equipe técnica qualificada para emitir diretrizes e analisar os processos. Na maior parte dos casos, a diretriz municipal se limita a reproduzir o texto legal, deixando ao alvedrio da instituição metropolitana a indicação do sistema viário principal e da localização preferencial para a implantação das áreas públicas – áreas institucionais e espaços livres de uso público.

A aprovação do PDDI não contribuiu para o processo de refinamento das diretrizes de parcelamento, haja vista que seu rol de propostas situa-se em uma escala mais ampla. Na falta de referências, as diretrizes metropolitanas e a análise do parcelamento do solo ainda privilegiam a escala local, em detrimento de um planejamento regional. Acredita-se que esta situação será contornada com a aprovação do macrozoneamento metropolitano e a implementação de outros programas previstos no PDDI.

Em que pese a precariedade de referências metropolitanas para subsidiar a expansão urbana por meio do parcelamento, a Agência RMBH tem obtido sucesso nas concertações em que a realização do empreendimento imobiliário gera impacto em outro município. É o caso, por exemplo, de parcelamentos com acesso por outros municípios.

O licenciamento ambiental é um procedimento apartado da anuência prévia. A análise dos impactos ambientais de empreendimentos de parcelamento do solo não está subordinada à Agência RMBH, e sim à Secretaria e Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) e ao Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam). A articulação se dá por meio de uma compatibilização de fluxos. Resumidamente, as etapas de licenciamento são três: a primeira é a licença prévia (LP), quando a viabilidade do empreendimento é analisada; a segunda é licença de instalação (LI), quando as condições para implantação do empreendimento são avaliadas; e a terceira é a licença de operação (LO), quando o funcionamento do empreendimento é autorizado. A LP só é expedida após a emissão das diretrizes metropolitanas. Em contrapartida, a anuência prévia só é expedida após a emissão da LI. Apesar de aparentemente simples, este fluxo enseja alguns problemas. Existem critérios relacionados ao porte e ao potencial poluidor do empreendimento balizando a exigência ou não do licenciamento ambiental. No caso dos parcelamentos do solo, salvo algumas exceções, os empreendimentos que possuem área inferior a 25 ha são dispensados de licenciamento e os que possuem

área entre 25 ha e 50 ha recebem uma licença simplificada, que é a autorização ambiental de funcionamento (AAF). Nestes casos, a anuência prévia antecede a dispensa ou a emissão de AAF, não sendo possível a solicitação de compensações por impactos ambientais.

Há ainda certa dificuldade em se distinguir as competências do município e do estado quando o empreendimento se submete ao licenciamento ambiental e à anuência prévia. Por exemplo, em casos de dispensa ou AAF, o licenciamento ambiental pode se dar em âmbito municipal. Nestas situações, a autorização de supressão de vegetação e a autorização de intervenção em áreas de proteção permanente (APPs) são competência do município, mas a outorga de uso das águas e a autorização de supressão de vegetação de mata atlântica são competência do Estado.

Na RM de Belo Horizonte, cerca de um quarto dos loteamentos encaminhados para anuência prévia estão sujeitos a licenciamento ambiental. Grande parte dos terrenos é desmembrada junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), na condição de imóvel rural, utilizando a estratégia de restringir a área ao limite que enseja a dispensa do processo de licenciamento.

3.1 A discricionariedade no processo de anuência prévia

A anuência prévia é considerada um procedimento vinculado, ou seja, não pode ser negada se o empreendedor cumprir todos os requisitos legais. Contudo, o excesso de normas, as especificidades de diversos terrenos e a rotatividade de técnicos responsáveis pela análise tornam o processo eivado de certo grau de discricionariedade.

A norma geral que trata da anuência prévia é o Decreto Estadual nº 44646/2007 como foi dito anteriormente. Mas as legislações federal, estadual e municipal também devem ser observadas, o que confere relativa complexidade ao processo e dá margem a interpretações diferenciadas. Há também situações que não possuem previsão legal, mas que ocorrem na prática, a exemplo das áreas remanescentes.¹⁹ Em geral, os empreendedores desconsideram estas áreas nos cálculos da área a ser parcelada, o que resulta em redução da porcentagem a ser transferida para o poder público. O respaldo a esta estratégia acaba sendo uma decisão discricionária.

Há situações particulares nas quais o analista verifica a necessidade de flexibilizar os parâmetros com vistas a assegurar a qualidade do parcelamento. A título de exemplo, o limite estipulado para o cumprimento de uma quadra pode ser ampliado em função da declividade ou de uma barreira natural.

A frequente rotatividade dos técnicos responsáveis pela análise também se configura como um problema, principalmente quando se atenta para o princípio da isonomia. Casos análogos podem ser decididos de maneiras diferentes por distintos

19. As áreas remanescentes são áreas residuais do terreno parcelado, que continuam com a matrícula da gleba de origem.

analistas, trazendo alterações nem sempre positivas na hermenêutica. A Diretoria de Regulação Metropolitana da Agência RMBH está realizando estudos para aprimorar o decreto vigente, a partir das experiências acumuladas ao longo da sua aplicação.

3.2 A fiscalização dos parcelamentos

A fiscalização dos empreendimentos de parcelamento do solo adquiriu vulto na RM de Belo Horizonte em 2009, quando foram estabelecidas as sanções administrativas pela Agência RMBH. Com esta retaguarda legal, a agência pode aplicar multas, embargar obras, e suspender a venda de lotes, entre outras medidas. A legislação prevê um instrumento chamado CAC, assinado pelo estado e pelo empreendedor, com vistas a pactuar a adequação do parcelamento irregular, evitando um processo judicial. O empreendedor que assina o CAC se beneficia da redução de multas.

Apesar dos procedimentos de fiscalização de parcelamento do solo terem se iniciado em 2009, somente em 2012 começaram a surtir efeito, a partir de um convênio de cooperação técnica entre a Agência RMBH e o Ministério Público (MP), que resultou na assinatura do primeiro CAC naquele mesmo ano. Na esteira deste convênio, a Agência RMBH fornece dados técnicos sobre as fiscalizações ao MP, que faz as intimações e, se for o caso, propõe ação civil pública. O responsável pelo parcelamento irregular pode optar pela assinatura do CAC ou do termo de ajustamento de conduta (TAC), com a interveniência da Agência RMBH. De 2012 até o momento, foram assinados trinta TACs ou CACs e um empreendimento foi regularizado (tabela 1).

TABELA 1
Número de TACs e CACs assinados e de processos regularizados (2013)

Vetores	TACs ou CACs assinados	Processos regularizados
Norte	20	0
Leste	1	0
Oeste	2	0
Sudoeste	1	0
Sul	6	1
Belo Horizonte	0	0
Total	30	1

Fonte: Observatório de Políticas Metropolitanas a partir de dados fornecidos pela Diretoria de Regulação Metropolitana da Agência RMBH (2014).

A maior concentração de CACs e TACs assinados encontra-se no vetor norte, provavelmente em função do *acordo de resultados* estabelecido pelo estado, que previa maior incidência de fiscalização dos empreendimentos de parcelamento neste vetor.²⁰

20. "O acordo de resultados é um instrumento de pactuação de resultados que estabelece, por meio de indicadores e metas, quais os compromissos devem ser entregues pelos órgãos e entidades do Poder Executivo estadual, em linha com os objetivos expressos na agenda de governo". Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/estrategia-de-governo/acordo-de-resultados>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

O único empreendimento regularizado por força desses instrumentos situa-se no vetor sul, onde houve o segundo maior contingente de CACs e TACs, seguido pelo vetor oeste. Os vetores leste e sudoeste possuem apenas um empreendimento cada com regularização pactuada por CAC ou TAC.

A atividade de fiscalização é complementar à atividade de anuência prévia, assegurando a correta implementação do projeto e das demais obrigações relativas à infraestrutura, de responsabilidade do empreendedor.

3.3 A expansão metropolitana de parcelamentos do solo

A atividade de parcelamento do solo, sobretudo em uma época de intensa valorização dos imóveis na RM de Belo Horizonte e da facilidade de crédito para reforma e construção em imóveis regulares, tem sido altamente rentável e bastante demandada.

Os vetores com maior incidência de parcelamento na RM de Belo Horizonte foram o norte e o oeste, mantendo a tendência dos últimos anos (tabela 2).

TABELA 2

Número de processos de anuência prévia de parcelamentos do solo na RM de Belo Horizonte (2011-2013)

		Vetores						Total
		Norte	Leste	Oeste	Sudoeste	Sul	Belo Horizonte	
Desmembramentos	Solicitações	146	5	83	23	21	4	282
	Anuídos	54	1	27	5	10	0	97
	Não passível ou dispensado	48	1	18	8	3	1	79
	Pendentes	44	3	38	10	8	3	106
Diretrizes	Solicitações	50	4	42	17	12	24	149
	Emitidas	47	1	28	14	8	12	110
	Pendentes ou não passíveis	3	3	14	3	4	12	39
Loteamentos	Solicitações	61	3	23	7	7	0	101
	Anuídos	32	1	15	4	5	0	57
	Não passível ou dispensado	4	1	1	0	0	0	6
	Pendentes	25	1	7	3	2	0	38

Fonte: Observatório de Políticas Metropolitanas a partir de dados fornecidos pela Diretoria de Regulação Metropolitana da Agência RMBH (2014).

Obs.: os valores da tabela são aproximados, haja vista a incidência de pequenos erros na tabela original da Diretoria de Regulação Metropolitana da Agência RMBH.

O vetor com maior contingente de loteamentos anuídos na RM de Belo Horizonte, nos últimos três anos, foi o vetor norte, que tem atraído os empreendedores imobiliários devido aos investimentos na região. Cerca de 48% das solicitações

de parcelamento do solo na RM de Belo Horizonte, no período de 2011 a 2013, são originárias deste eixo incluindo as solicitações de diretrizes, desmembramentos e loteamentos. Foram anuídos aproximadamente 1.953.258,80 m² de desmembramentos e 19.650.415,41 m² de loteamentos neste período.

O segundo vetor com maior demanda de parcelamentos foi o oeste, reunindo cerca de 28% do total de solicitações de anuência prévia, 29% das demandas por desmembramentos, 28% das diretrizes metropolitanas e 23% dos processos de loteamentos. Em termos de área, foram anuídos aproximadamente 863.799,97 m² de desmembramentos e 3.667.622,51 m² de loteamentos.

A demanda por parcelamento nos vetores leste, sudoeste e sul foi menos expressiva. A baixa porcentagem de solicitação de anuência prévia do município de Belo Horizonte se explica em função de um convênio de cooperação técnica entre o estado e o município, que vigeu até março de 2012. Após essa data, o município teve de se adequar ao fluxo de processos de anuência prévia, tendo tido o benefício de dispensar deste procedimento os loteamentos que obtiveram diretrizes municipais até a data em que o convênio expirou.

Os desmembramentos anuídos no vetor leste totalizaram uma área de cerca de 4.380,00 m²; no vetor sudoeste, cerca de 25.638,60 m²; e no vetor sul, cerca de 84.350,54 m². Os loteamentos anuídos totalizaram 181.250,00 m² no vetor leste, 261.247,10 m² no vetor sudoeste e 1.395.119,33 m² no vetor sul.

Vale destacar a baixa porcentagem de anuências expedidas em relação ao número de processos demandados. Apenas cerca de 34% das solicitações de desmembramento obtiveram anuência, lembrando que a legislação prevê critérios para a sua dispensa. Apenas 56% dos loteamentos foram anuídos. Este índice está relacionado com a alta incidência de pendências nos processos. Apesar de se tratar de uma análise vinculada, em que o cumprimento dos critérios legais assegura a aprovação, o desconhecimento da norma, dos padrões e as variações de interpretação contribuem para imprimir lentidão ao processo.

4 O PLANEJAMENTO TERRITORIAL NA AGÊNCIA RMBH

Do ponto de vista da escala local, dos 34 municípios que compõem a RM de Belo Horizonte, 33 possuem planos diretores aprovados. A exceção fica por conta de Matozinhos, que possui uma lei de uso e ocupação do solo datada de agosto de 2000, cumprindo o papel de plano diretor. O município de Ibituripe possui um plano, porém datado de 1999. A maioria deles contempla propostas de políticas que possuem algum viés de integração metropolitana, exceto Nova União, Rio Manso, Taquaraçu de Minas e Vespasiano. No período de intensa realização de planos diretores, a Associação dos Municípios da RMBH (Granbel) realizou

reuniões e distribuiu informativos nos quais incentivava os municípios a absorverem preocupações supralocais em seus planos diretores municipais (Machado, 2009).

Na escala metropolitana, a principal ação de planejamento do território se deu com a elaboração do PDDI da RM de Belo Horizonte, que estabeleceu diretrizes, políticas, programas e projetos voltados para a função pública de interesse comum do uso do solo. Hoje em dia a Agência RMBH vem dando andamento a alguns dos programas propostos no PDDI, na medida da sua disponibilidade de equipe e orçamento.

O plano metropolitano assinalou a necessidade de elaboração de um macrozoneamento, mas não chegou a avançar neste estudo, tendo em vista o curto prazo em que foi realizado. O macrozoneamento, com vistas a promover a reestruturação territorial metropolitana com foco na redução das desigualdades socioespaciais, iniciou-se em dezembro de 2013, por meio de um contrato celebrado entre a Agência RMBH e o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (Cedeplar), mesma instituição que coordenou o PDDI. Sua proposta se alicerça nas zonas de interesse metropolitano, figura jurídica criada a partir do PL nº 3.078/2012 e entendida como territórios em que o interesse metropolitano se sobrepõe ao interesse local.

O PL nº 3.078/2012, em tramitação, é uma iniciativa do governo do estado, e dispõe sobre a gestão unificada do uso do solo metropolitano, quando este se reveste do atributo de função pública de interesse comum. Gestão unificada, no caso deste marco regulatório, é a gestão exercida conjuntamente pelo Estado e pelos municípios, do ponto de vista de planejamento estratégico, operacional e execução. O PL traz para a esfera metropolitana um rol de instrumentos de planejamento e gestão antes aplicados na esfera urbana municipal.

O protagonismo dos órgãos do arranjo metropolitano é reforçado: assembleia metropolitana, conselho deliberativo de desenvolvimento metropolitano, a secretaria responsável pela gestão metropolitana e a Agência RMBH, delegando-lhes a competência para gerir, junto com os municípios, a função pública de interesse comum de uso do solo.²¹

Os recursos auferidos com a aplicação dos instrumentos previstos na lei serão aportados no fundo de desenvolvimento metropolitano, sendo que a sua destinação

21. O atual arranjo de gestão metropolitana tem fulcro em uma emenda à Constituição estadual, datada de 2004. Ele se assenta em dois órgãos colegiados, o Conselho Deliberativo da RM de Belo Horizonte e a Assembleia Metropolitana; e um órgão técnico, a Agência de Desenvolvimento da RM de Belo Horizonte (Agência RMBH), uma autarquia vinculada a uma secretaria de estado. A agência foi criada em 2009, vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru). De 2011 a 2013, foi transferida para a recém-criada Secretaria Extraordinária de Gestão Metropolitana (Segem), extinta em dezembro. A partir de janeiro de 2014, a Agência RMBH retomou seu vínculo com a Sedru, que passou a se chamar Secretaria de Estado de Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana.

será definida pelo conselho deliberativo de desenvolvimento metropolitano e pela assembleia metropolitana, observado o disposto no PDDI. Um exemplo de recurso a ser alocado no fundo é aquele proveniente da flexibilização de parâmetros urbanísticos nas *zonas de interesse metropolitano*, em troca de contrapartida financeira.

O macrozoneamento e o PL nº 3.078 são face dupla da mesma política pública de organização do território, preconizada no PDDI e cuja estratégia metodológica pretende replicar o seu processo participativo. A mobilização do PDDI envolveu mais de 3 mil participações, distribuídas entre 610 organismos ou entidades, incluindo poder público municipal, estadual e sociedade civil organizada. Até janeiro de 2014, foram realizadas visitas as 34 prefeituras dos municípios da região, com o objetivo de assegurar a participação dos diversos atores municipais no processo de elaboração do macrozoneamento. Nestas visitas, estiveram presentes 560 participantes, incluindo dezenove prefeitos, seis vice-prefeitos e 83 vereadores.

REFERÊNCIAS

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, Edição especial, set. 1998.

ARAÚJO, Rogério Palhares Zschaber. Regulação urbano-ambiental no município de Belo Horizonte. *In*: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Eloísa Soares de Moura (Orgs.). **Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. Belo Horizonte: C/Arte, 2011. p. 323-350.

BIANCHETTI, Mara. Implantação de aerotrópole fica mais fácil. **Jornal Diário do Comércio**, Caderno de Economia, 23 nov. 2013.

BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm>.

_____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://migre.me/lzRtw>>.

CEDEPLAR – CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL. Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana. **Plano diretor de desenvolvimento integrado da RMBH**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. Natureza, mercado e cultura. *In*: MENDONÇA, Jupira Gomes de; GODINHO, Maria Helena Navarro (Orgs.). **População, espaço e gestão na metrópole**: novas configurações, velhas desigualdades. Belo Horizonte: Editora Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2003, p. 175-176.

DOYLE JR., Ney. Agora, tem oásis nas montanhas de Minas. **Revista matéria prima**, 2013. Disponível em: <<http://migre.me/lzEgj>>. Acesso em: nov. 2013.

DUARTE, Julia. Grupo Precon completa 50 anos. **Jornal diário do comércio**, 26 out. 2013. Disponível em: <<http://migre.me/lzCAU>>. Acesso em: 18 dez. 2013.

INSTITUTO HORIZONTES. **Programa de ações estratégicas do vetor sul da região metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/QLWK3z>>.

MACHADO, Gustavo Gomes. **Gestão metropolitana e autonomia municipal**: dilemas das transações federativas. Belo Horizonte: Editora Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2009.

MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho *et al.* Valorização imobiliária e produção do espaço: novas frentes na RMBH. *In*: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Eloísa Soares de Moura (Orgs.). **Estado e Capital Imobiliário**: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2011. p.17-40.

MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloísa Soares de Moura. **População, espaço e gestão na metrópole**: novas configurações, velhas desigualdades. Belo Horizonte: Editora Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2003.

_____. Dinâmica imobiliária e formação de um “obscuro objeto do desejo”: localização residencial e representação simbólica. *In*: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloísa Soares de Moura (Orgs.). **Estado e Capital Imobiliário**: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2011. p. 169-187.

MINAS GERAIS. Lei nº 6.303, de 30 de abril de 1974. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte e dá outras providências. **Diário do Executivo**, Minas Gerais, p. 7, 1º maio, 1974. Disponível em: <<http://goo.gl/RS2qul>>.

_____. Decreto nº 20.791, de 8 de setembro de 1980. Estabelece normas sobre o exame e anuência prévia pelo Estado, para aprovação de projetos de loteamento e desmembramento urbano pelos municípios. **Diário do Executivo**, Minas Gerais, p. 6, 9 set. 1980. Disponível em: <<http://migre.me/lzR7f>>.

_____. **Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989**. Minas Gerais, 1989. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/70446>>.

_____. Lei nº 12.153, de 21 de maio de 1996. Extingue a autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PLAMBEL e dá outras providências. **Diário do Executivo**, Minas Gerais, p. 1, 22 maio, 1996. Disponível em: <<http://goo.gl/L9qXca>>.

_____. Decreto nº 39.585, de 11 de maio de 1998. Estabelece normas sobre o exame e anuência prévia pelo Estado, para aprovação de projetos de loteamento e desmembramento urbano pelos municípios. **Diário do Executivo**, Minas Gerais, p. 1, 12 maio 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/5QIk6S>>.

_____. Lei Delegada nº 106, de 29 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana e dá outras providências. **Diário do Executivo**, Minas Gerais, p. 51, 31 jan. 2003. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=2159>>.

_____. Lei Complementar nº 88, de 12 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. 2006a. Disponível em: <http://www.urbano.mg.gov.br/images/stories/legis/lc_88.pdf>.

_____. Lei Complementar nº 89, de 12 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Diário do Executivo**, Minas Gerais, p. 3, 13 jan. 2006b. Disponível em: <<http://goo.gl/uFBNPe>>.

_____. Decreto nº 44.500, de 3 de abril de 2007. Institui o Plano de Governança Ambiental e Urbanística da Região Metropolitana de Belo Horizonte e dá outras providências. **Diário do Executivo**, Minas Gerais, p. 1, 4 abr. 2007a. Disponível em: <<http://goo.gl/g5Xp4g>>.

_____. Decreto nº 44.646, de 31 de outubro de 2007. Disciplina o exame e anuência prévia pelo estado, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru), para aprovação de projetos de loteamentos e desmembramentos de áreas para fins urbanos pelos municípios. **Diário do Executivo**, Minas Gerais, p. 1, 1º nov. 2007b. Disponível em: <<http://migre.me/lzR0p>>.

_____. Decreto nº 44.647, de 31 de outubro de 2007. Regulamenta as diretrizes e o exercício do poder de polícia estadual para o controle da expansão urbana nas regiões metropolitanas e dá outras providências. **Diário do Executivo**, Minas Gerais, p. 5, 1º nov. 2007c. Disponível em: <<http://migre.me/lzR3K>>.

_____. Lei Complementar nº 107, de 12 de janeiro de 2009. Cria a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH). **Diário do Executivo**, Minas Gerais, p. 1, 13 jan. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/CWPKGY>>.

_____. Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. **Diário do Executivo**, Minas Gerais, p. 1, 21 jan. 2011a. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=16134>>.

_____. Decreto nº 45.819, de 16 de dezembro de 2011. Cria a Comissão de Gestão Territorial da Região Metropolitana de Belo Horizonte – CGT RMBH. **Diário do Executivo**, Minas Gerais, p. 6, 17 dez. 2011b. Disponível em:<<http://goo.gl/cxteRC>>.

_____. Projeto de Lei nº 3.078, de 2012. Dispõe sobre a gestão unificada da função pública de interesse comum de uso do solo metropolitano no Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Minas Gerais, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/c5UcGW>>.

_____. Decreto nº 46.409, de 30 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a estrutura orgânica dos órgãos e entidades do Poder Executivo que menciona. **Diário do Executivo**, Minas Gerais, p. 11, 31 dez. 2013a. Disponível em: <<http://goo.gl/BQKIUI>>.

_____. Lei nº 21.077, de 27 de dezembro de 2013. Altera as Leis Delegadas nº 179, de 1º de janeiro de 2011, que dispõe sobre a organização básica e a estrutura da administração pública do Poder Executivo do Estado, e nº 180, de 20 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. **Diário do Executivo**, Minas Gerais, p. 10, 28 dez. 2013b. Disponível em: <<http://goo.gl/xKnOen>>.

MOURA, Rosa; DELGADO, Paulo; COSTA, Marco Aurélio. Movimento pendular e políticas públicas: algumas possibilidades inspiradas numa tipologia dos municípios brasileiros. In: BOUERI, Rogério; COSTA, Marco Aurélio (Eds.). **Brasil em desenvolvimento 2013**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2013. p. 665-696. v. 3.

PREÇO de imóveis sobe até 20% em condomínios da Grande BH. **Jornal hoje em dia**, p. 3, 14 jul. 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANDRADE, Luciana Teixeira de. *et al.* **Metrópole, território, sociedade e política**: o caso da região metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Editora da PUCMG, 2008.

MENDONÇA, Jupira Gomes de; PERPÉTUO, Ignez Helena Oliva; VARGAS, Marcelo Cruz. **A periferização da riqueza na metrópole belo-horizontina: falsa hipótese?** In: XI Seminário de Economia Mineira, 2004, Diamantina, Minas Gerais. **Anais...** Minas Gerais: Universidade Federal de Minas Gerais, 2004.

POTENCIAL de venda: escassez de terrenos em Belo Horizonte leva construtoras a investir em loteamentos e empreendimentos na região metropolitana. **Jornal Estado de Minas**, Minas Gerais, Megaclassificados, p. 1, 8 set. 2013.

TRANSFORMAÇÕES URBANAS E GESTÃO DO USO DO SOLO NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

Liria Yuri Nagamine¹

Thais Kornin²

Cláudio Jesus de Oliveira Esteves³

1 INTRODUÇÃO

A gestão do uso e da ocupação do solo na Região Metropolitana (RM) de Curitiba carece de maior proximidade com a realidade imposta pelos desafios metropolitanos em constante e rápida transformação. O cenário da falta de integração de interesses políticos, da desestruturação do órgão metropolitano e das dificuldades para um efetivo controle social são as principais razões que estabelecem essa distância com os problemas locais de essência metropolitana, tendo como resultado a falta de priorização de necessidades prementes no que se refere ao uso e à ocupação do solo.

Baseado nessa premissa, este capítulo procura resgatar, em sua primeira seção, uma reflexão acerca da dinâmica territorial atual da RM de Curitiba, marcada por um processo de metropolização que vem se diferenciando em relação às décadas anteriores, na medida em que se observa a intensificação da segregação espacial metropolitana. Ao mesmo tempo, constata-se que persistem os problemas básicos de habitação e infraestrutura conforme verifica-se a partir de uma perspectiva histórica da RM de Curitiba nas últimas décadas.

Com o intuito de identificar os problemas enfrentados para a gestão dos principais desafios da contemporaneidade assim delineados, aborda-se na seção subsequente uma análise das ações efetuadas pelo órgão metropolitano, de seus principais instrumentos e estruturas de organização existentes para o desenvolvimento de atividades de planejamento e controle do uso e da ocupação do solo.

Na última seção, destacam-se os principais aspectos que comprometem o desenvolvimento de um processo de gestão compartilhada do uso do solo como função pública de interesse comum. Procura-se apontar caminhos, tendo em vista o cenário de desestruturação institucional e fragmentação política que se apresenta em virtude da falta de um real interesse político quando o assunto diz respeito a restringir ou compartilhar potencialidades e oportunidades, promovidas pelo uso e pela ocupação do solo, especialmente com as vantagens especulativas geradas pelo interesse do capital, globalizado e internacionalizado.

1. Arquiteta e urbanista formada pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

2. Psicóloga e técnica do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes).

3. Geógrafo e técnico do Ipardes.

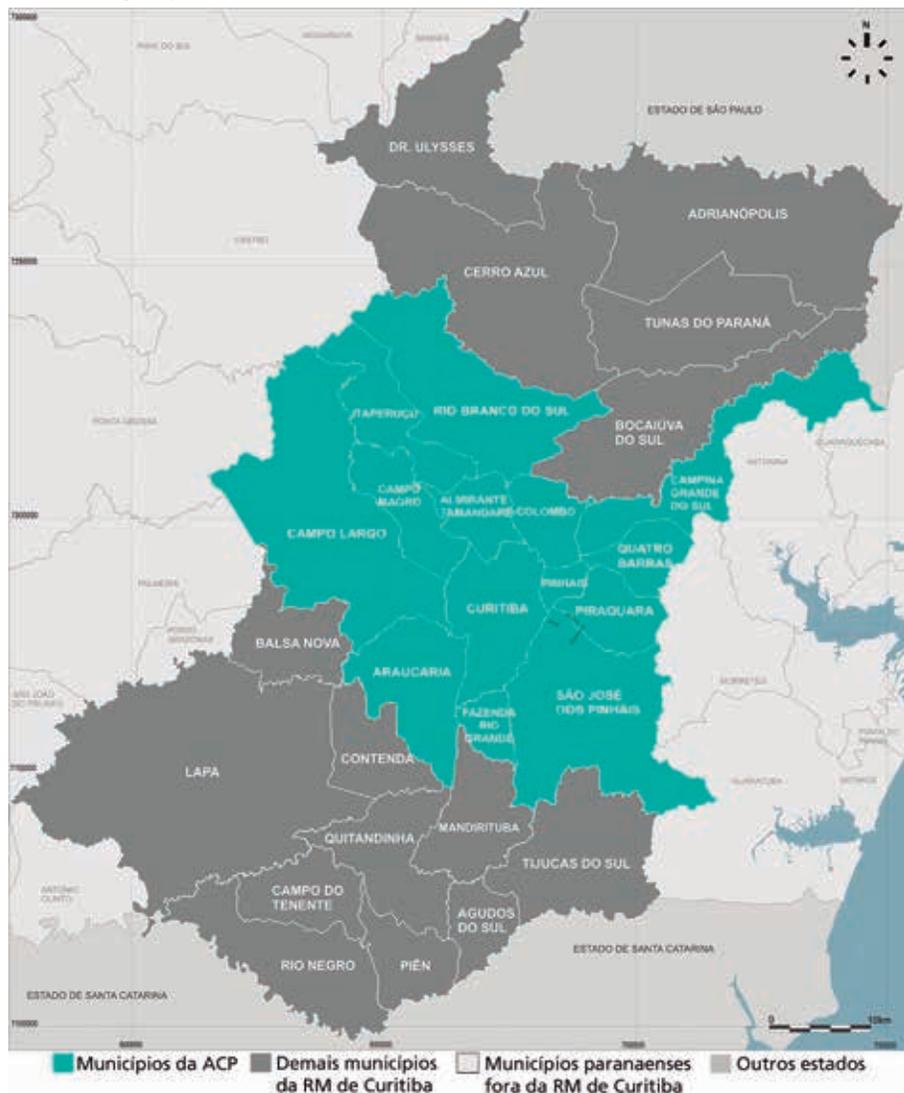
2 DINÂMICA DE OCUPAÇÃO TERRITORIAL NA RM DE CURITIBA: DELINEANDO OS PRINCIPAIS DESAFIOS

A RM de Curitiba é atualmente constituída por 29 municípios, quatorze dos quais conformam a chamada Área de Concentração da População – ACP (mapa 1). O conceito de ACP faz-se importante para as análises efetuadas, pois a sua delimitação na RM de Curitiba apresenta-se pelo conjunto de municípios com maior nível de integração ao polo, para o qual utiliza-se, neste capítulo, também a denominação de aglomeração urbana. Destaca-se que as ACPs foram determinadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em seu estudo sobre Região de Influência de Cidades (REGIC) de 2007 no qual foram definidas como “grandes manchas urbanas de ocupação contínua, caracterizadas pelo tamanho e densidade da população, pelo grau de urbanização e pela coesão interna da área, dada pelos deslocamentos da população para o trabalho ou estudo” (IBGE, 2008, p. 11).

A evolução da ocupação urbana observada nas décadas de 1950 a 1980, na RM de Curitiba, constituiu-se em um processo de caminho sem volta rumo à metropolização, marcado pela crescente periferação da metrópole (Ultramari e Moura, 1994). À luz do cenário atual de sua dinâmica socioespacial, pode-se hoje afirmar que a configuração da aglomeração urbana da RM de Curitiba não somente se estendeu e alcançou os limites físicos de suas condicionantes ambientais, como se tornou mais intensa na medida da complexidade e extensão de sua rede de relações. Além disso, exhibe um modelo de segregação social cuja base explicativa não se limita ao padrão centro-periferia ou à lógica simplista da produção da cidade industrial (Rufino e Pereira, 2011, p. 70).

Pondera-se que os acontecimentos da última década na RM de Curitiba estão relacionados ao agravamento de problemas cada vez mais comuns às áreas metropolitanas. Lencioni (2011, p. 52-53), ao analisar São Paulo, Santiago e Buenos Aires, identifica que as mudanças observadas nestas metrópoles “expressam uma metamorfose social e espacial e constituem um produto contemporâneo da metropolização do espaço”. Afirma ainda que tais mudanças “trouxeram limites ao uso que, há séculos, atribui-se à palavra metrópole, colocando-se à frente da transição urbana que levou, no passado, à crescente urbanização da população e ao intenso desenvolvimento de cidades”.

MAPA 1
Configuração atual da RM de Curitiba



Fonte: COMEC (2013a) e IBGE (2008).
Elaborado por: Líria Yuri Nagamine.

Embora a RM de Curitiba seja caracterizada como uma metrópole de hierarquia em um patamar inferior ao das RMs analisadas pela autora em seu livro,⁴ ela apresenta algumas das características do processo de metropolização contemporâneo. Com o intuito de uma leitura ampliada da atual configuração

4. Para mais informações, ver Lencioni (2011).

do espaço na RM de Curitiba, sem que isto represente a intenção de comprovar os oito aspectos apresentados por Lencioni (2011), destacam-se a seguir três destas evidências.

- 1) Na RM de Curitiba, observa-se em seu processo de metropolização uma dinâmica de diminuição relativa do crescimento demográfico da cidade central, acompanhada de expansão demográfica e de desenvolvimento do ambiente construído de outros municípios da região (a exemplo de Almirante Tamandaré, Colombo, Pinhais, São José dos Pinhais e Araucária, com elevado nível de integração com o polo).
- 2) A RM de Curitiba conforma na atualidade uma escala territorial de metropolização do espaço em franco crescimento, apresentando limites dinâmicos e difusos, onde se constata maior intensidade dos movimentos pendulares entre algumas cidades da região, conformando expressiva estrutura regional em rede, cujas características “não dizem respeito apenas à transição do rural para o urbano, embora o processo possa contê-la; porque seu núcleo é a urbanização” (Lencioni, 2011, p. 52).
- 3) As transformações territoriais de uso e ocupação do solo verificadas nesta grande área metropolizada, portanto, embora repitam a mesma lógica das dinâmicas oriundas do desenvolvimento capitalista, expressam uma “nítida e intensa fragmentação territorial e transparente segregação social, até então nunca vistas, ao lado de espaços com características bastante homogêneas” (Lencioni, 2011, p. 52).

Considera-se que como válvula propulsora deste cenário está a trajetória do vigoroso crescimento econômico da última década, com expansão dos empregos formais, distribuição da renda e incorporação de amplos segmentos da população historicamente marginalizados ao mercado de bens modernos. Ao mesmo tempo, a grande mobilidade de capitais internacionais vinculada ao caráter liberal das políticas de planejamento e gestão urbana resultou em uma intensificação da produção imobiliária, processo que passa a aparecer como um dos fatores determinantes na reestruturação destes espaços (Rufino e Pereira, 2011, p. 68).

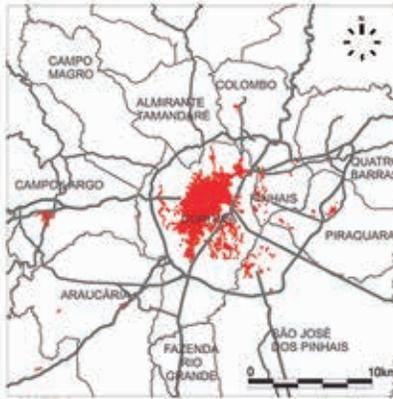
Apesar disso, embora semelhanças de processos possam ser identificadas nas diferentes metrôpoles, elas ocorrem com molduras distintas. Sendo assim, a atual configuração espacial do uso e da ocupação do solo na RM de Curitiba só pode ser entendida pela evolução temporal demográfica e de expansão do seu território, às quais devem ser consideradas também as condicionantes físicas e legais incidentes em cada época (mapa 2).

Destaca-se, dessa forma, que à criação da RM de Curitiba pela Lei Complementar nº 14/1973 e ao fenômeno do grande aumento populacional que experimentou, tem sequência um processo contínuo de crescimento da malha urbana da cidade-polo, extrapolando seus limites territoriais. Curitiba crescia a altas taxas desde 1950, praticamente dobrando sua população a cada década. Chega em 1970 com aproximadamente 600 mil habitantes e uma ocupação urbana que se estendia em todas as direções, ultrapassando a barreira da rodovia BR-116 em direção a São José dos Pinhais. Foi neste período que, antecipando-se ao planejamento municipal ou metropolitano e propiciada pela legislação que não oferecia restrições, a produção imobiliária de loteamentos e parcelamentos ocorreu de forma desordenada e em número sem precedentes na história do país. Não sendo diferente em Curitiba, este processo definiu o desenho e a ocupação dos vazios periféricos a ela, mais baratos e com infraestrutura escassa, alcançando e ultrapassando as suas franjas junto aos municípios do seu entorno direto, especialmente no arco norte-leste da região abrangendo os municípios de Almirante Tamandaré, Colombo, Piraquara e São José dos Pinhais (mapa 2).

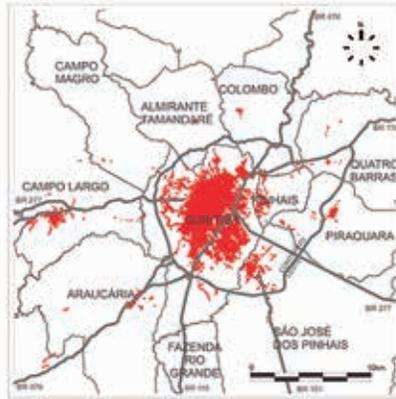
Em termos de população, o grande crescimento observado, na cidade de Curitiba, na década de 1950, com uma taxa de 7,18 ao ano (a.a.), foi superado, na década de 1960, pelos municípios de Colombo e Piraquara, com 8,25% a.a. e 6,17% a.a., respectivamente (Curitiba manteve uma taxa de 5,36% a.a. nesse período). Verifica-se que estas taxas são ainda maiores na década de 1970, chegando a 12,56% a.a., em Colombo, e 12,76% a.a., em Piraquara, junto aos quais somam-se os municípios de Almirante Tamandaré (8,37% a.a.), Araucária (7,35% a.a.) e São José dos Pinhais (7,55% a.a.). Considerando-se que em Curitiba a taxa manteve-se ainda no patamar de 5,34% a.a. na década de 1970, não foi por outro motivo, senão pela crescente metropolização e periferação, que a RM de Curitiba consolidou-se como uma das maiores aglomerações urbanas em expansão no país.

Destaca-se neste contexto que o crescimento populacional vertiginoso do município de Araucária possuiu outro grande fator de potencialização da ocupação de suas áreas periféricas: a implantação da Refinaria Getúlio Vargas em 1972 e o estabelecimento do Centro Industrial de Araucária (Ciar) em 1973. Esta área industrial foi implementada ao mesmo tempo e conectada territorialmente à Cidade Industrial de Curitiba (CIC), situada na porção sudeste da capital.

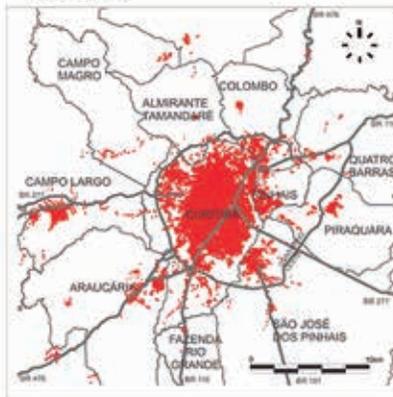
MAPA 2
Evolução da ocupação urbana – RM de Curitiba
2A – 1953



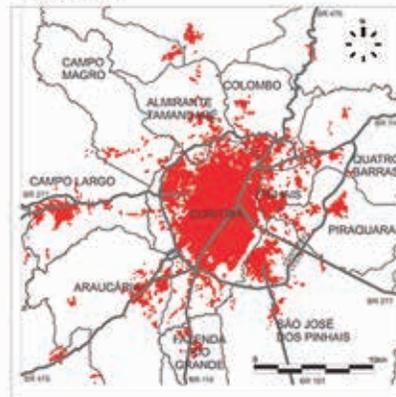
2B – 1963



2C – 1976



2D – 1981



Fonte: COMEC (2006).
Elaborado por: Líria Yuri Nagamine.

A partir do processo de ocupação do território descrito anteriormente, avalia-se que o estabelecimento, em 1974, da RM de Curitiba, assim como a implantação do Eixo de transporte Norte-Sul na cidade-polo, nesse mesmo ano, não é obra do acaso. A canaleta exclusiva de ônibus expresso interligando linearmente, em cerca de 20 km, os seus bairros de norte a sul, atende, sob esta ótica, a uma demanda que ultrapassava os contornos de Curitiba. Esta implementação é seguida pela entrada em operação, em 1976, do Eixo Boqueirão e, em 1980, do Eixo Leste-Oeste, completando os principais corredores estruturantes da cidade de Curitiba com a RM. Baseado no sistema trinário, os corredores estruturantes possuem uma canaleta exclusiva de ônibus ladeada por duas vias de tráfego lento, paralelas às quais existem ainda duas avenidas de tráfego rápido (mapa 3).

Complementarmente, o órgão metropolitano, Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) construiu, entre 1978 e 1980, a Avenida das Torres (importante eixo de ligação entre Curitiba e São José dos Pinhais ao leste), a Avenida das Araucárias (ligação com o município de Araucária percorrendo o seu Centro Industrial ao sudoeste) e a via de ligação Campo Largo-Araucária (ao sul) (mapa 3).

Estavam, dessa forma, delineadas as principais estruturas urbanas que possibilitaram, por intermédio da mobilidade e acessibilidade, a continuidade e intensificação, na década de 1980, do processo de periferação da RM de Curitiba. Ao mesmo tempo em que se via aumentar a dependência das cidades pelo comércio e serviços públicos e privados de maior qualidade e especialização da capital, também ficou evidenciado – pelo movimento laboral pendular diário das pessoas residentes nestas periferias ao polo – o surgimento de cidades-dormitórios, especialmente nas franjas da RM de Curitiba, nos municípios de Colombo, Piraquara (a área conurbada a Curitiba do município de Piraquara desmembrou-se deste em 1992 a partir da criação do município de Pinhais), Araucária, Almirante Tamandaré, Campina Grande do Sul e São José dos Pinhais (mapa 2).

No caso de Colombo, Piraquara, Almirante Tamandaré e Campina Grande do Sul, estas áreas consolidaram-se com população superior às suas respectivas sedes, com graves problemas devido às precárias condições de saneamento e infraestrutura, potencializados pela baixa capacidade financeira e de gestão urbana das prefeituras às quais pertenciam.

A esse cenário de extremo descontrole sobre o uso e a ocupação do solo, sobrepõe-se o momento de profunda crise econômica do país, na década de 1980. Assim, no mesmo compasso em que Curitiba era alçada ao título de capital ecológica, sustentava e promovia o *marketing* para o reconhecimento de seu planejamento urbano construído sob o tripé do uso do solo, transporte e sistema viário, na aglomeração urbana de Curitiba: *i*) aprofundava-se o distanciamento social das camadas mais empobrecidas da população com a qualidade de vida; *ii*) intensificava-se o surgimento das ocupações irregulares e dos assentamentos informais, transformando a paisagem conhecida pela sua organização e pela preservação e conservação de suas áreas verdes.

Paralelamente ao advento das lutas sociais por moradia e qualidade de vida, outro movimento toma forma e força ao longo da década de 1980, atingindo o seu ápice com a realização da Eco 92 no Rio de Janeiro. Na RM de Curitiba, as repercussões das discussões sobre preservação, proteção e conservação em busca de um desenvolvimento sustentável, na dimensão do uso e ocupação do solo, podem ser representadas por duas frentes técnicas de discussão nas instituições governamentais. A primeira caracterizada pelo debate em torno da proteção e gestão de mananciais de abastecimento público e do controle e gestão da ocupação do solo, considerando principalmente a manutenção da qualidade hídrica e a preservação das áreas de inundação e de drenagem natural dos leitos dos rios. A segunda, menos citada em artigos e publicações, a da poluição atmosférica e de efluentes gerados pelas muitas indústrias que se instalaram nas décadas de 1970 e 1980, frutos do modelo então vigente de desenvolvimento industrial das cidades.

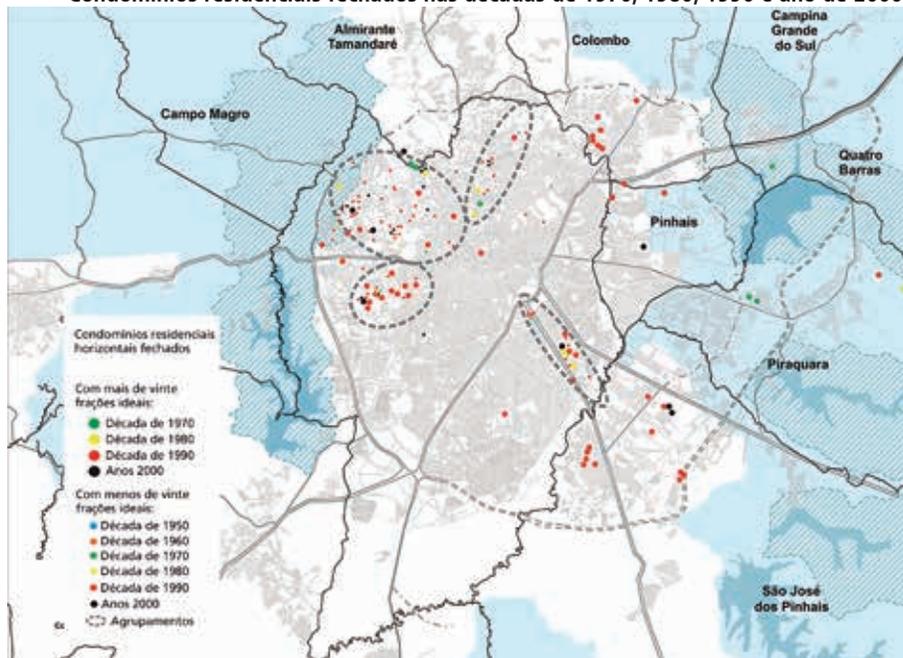
Como corolário da primeira frente de discussão, é aprovada a Lei Estadual nº 12.248/1998, concebida pela COMEC. Elaborada para ser um sistema integrado de gestão e proteção,⁵ surgiu a partir do debate da necessidade de prover as áreas de mananciais de abastecimento público, as quais atingem todos os municípios de entorno do polo, com instrumentos e diretrizes que fizessem frente aos problemas de uso e ocupação do solo. Conforme destacado anteriormente, estes problemas foram provenientes das proibições demasiado restritivas impostas e aplicadas a partir da Lei Federal nº 6.766/1979. A partir desta lei, a COMEC buscou atuar de forma a instrumentalizar as principais áreas de mananciais, que conviviam com o problema da grande pressão por ocupação, intensificada pela condição de ilegalidade da população que ali se instalava em ritmo crescente.

Os zoneamentos propostos permitiram, dessa forma, a permanência de ocupações já consolidadas, desde que localizadas fora de áreas frágeis e de preservação permanente, consoante à diretriz de manutenção de baixas densidades sobre área de mananciais. Foi um mecanismo que propiciou aos técnicos atuantes um ferramental de decisão necessário aos problemas que se avolumavam de ocupação indiscriminada destas áreas. Considerando as prioridades técnicas e também políticas da época, os zoneamentos foram formulados e aprovados na seguinte ordem (todos em 1999): unidade territorial de planejamento (UTP) do Guarituba, UTP de Pinhais, UTP do Itaqui, UTP de Campo Magro e UTP de Quatro Barras; em 2000, a área de proteção ambiental (APA) do Iraí; em 2001, a APA do Passaúna; e, em 2002, a APA do Piraquara (mapa 3).

Ao mesmo tempo em que a flexibilização do uso do solo viabilizaria a regularização fundiária dos assentamentos informais e uma ocupação orientada das cidades, a legislação também propiciou direta ou indiretamente a reprodução, na RM de Curitiba, de outra forma de ocupação, considerada, de um ponto de vista racional e tecnocrático, compatível com a área de proteção dos mananciais pela sua baixa densidade populacional: os condomínios residenciais horizontais fechados (figura 1).

5. Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais (SIGPROM).

FIGURA 1
Condomínios residenciais fechados nas décadas de 1970, 1980, 1990 e ano de 2000



Fonte: Nagamine (2001).

Essa forma de ocupação considerada excludente, desigual e fragmentadora do espaço urbano já predominava, desde a década de 1990, em áreas valorizadas de vazios urbanos no entorno próximo aos serviços e ao comércio especializado da capital, especialmente em sua porção do arco norte-oeste (bairros de Vista Alegre, Cascatina, São João, Santa Felicidade, São Braz, Campo Comprido, Campina do Siqueira, Seminário, Bom Retiro, São Lourenço e Barreirinha) e ao sudeste (bairro do Uberaba). Fazia parte da nova dinâmica de apropriação do espaço urbano que, associada ao estabelecimento de novos *shopping centers* e ao aumento em massa da frota de veículos, representaria um modelo da materialização do medo generalizado nas cidades e do abandono do centro (Wacquant, 2001).

Da mesma forma, na RM de Curitiba, a mobilidade e acessibilidade cada vez mais facilitadas para as faixas de renda média e alta da população, pelo binômio carro *versus* infraestrutura viária, fizeram com que a implantação dos condomínios residenciais horizontais fechados se estendesse para além dos contornos da periferia metropolitana, sobretudo em áreas de alto valor paisagístico e ambiental: especificamente nas áreas da UTP de Pinhais, UTP de Quatro Barras e APA do Iraí (mapa 3).

Caracteriza-se como um divisor de águas o estabelecimento, em 2003, do Alphaville Graciosa, no município de Pinhais, sobre UTP homônima. O Alphaville Graciosa é representativo de um modelo de empreendimento associado a propostas mercadológicas

excludentes, segundo Lopes e Mendonça (2010, p. 243), fundamentado na ideia de que a preservação do meio ambiente só pode ser alçada pela “privatização da natureza” para as classes economicamente mais favorecidas da sociedade. Para além do debate da desigualdade social gerado por esta tipologia de “enclave fortificado” (Caldeira, 2000), ou ainda do intrincado alinhamento político de interesses manifestados por empresas desse porte para a consecução de suas obras, com influência inclusive na mudança de parâmetros de legislação, cabe destacar a lógica capitalista envolvida neste tipo de empreendimento, a partir da qual seus agentes “são levados a incorporar modelos globais de urbanização e a criar externalidades positivas, no sentido de direcionar esforços para tornar os espaços atrativos dessa metrópole, se não todos, pelo menos aqueles de interesse do grande capital” (Ritter, 2010, p. 276).

Essa mesma lógica pode ser observada ao se analisar o processo de implementação das indústrias automotivas na RM de Curitiba, no mesmo período. Além de modificar legislações de ordenamento territorial, o governo do Estado ofereceu “vantagens competitivas” para atrair novos investimentos do capital industrial, sobretudo das empresas transnacionais – principalmente indústrias automobilísticas que serviriam como indústrias motrizes para alavancar o crescimento econômico regional (Lopes e Mendonça, 2010, p. 240). Assim, a implantação da Renault e Audi, em São José dos Pinhais, e da Chrysler, em Campo Largo, vem acompanhada de mudanças estruturais na RM de Curitiba. Destacam-se entre estas a implantação da obra do Contorno Leste em 2002 e do Contorno Norte em 2003, e a formação, no caminho de sua acessibilidade intrametropolitana e interestadual, de novas espacialidades produtivas de pequenas indústrias de apoio aos complexos automotivos (mapa 3). De acordo com Baliski (2011, p. 170):

A metropolização acentuada a partir dos anos de 1990 permitiu que determinadas condições, antes existentes em Curitiba e em algumas porções limítrofes a esta cidade, se expandissem e abrangessem mais lugares do aglomerado. Isso pôde ser constatado principalmente pela extensão dos deslocamentos da atividade produtiva, os quais se ampliaram no período 1996-2008, em comparação às décadas anteriores. Apesar de serem basicamente os mesmos municípios de destino das indústrias relocadas da metrópole, verificou-se que as instalações ocorreram em locais mais distantes dos limites municipais com Curitiba. Tal situação permite evidenciar o processo de expansão urbana em curso no aglomerado, tendo como um dos precursores, a indústria.

Os contornos Leste e Norte vêm a complementar a formação do anel de contorno viário da RM de Curitiba, que se distingue atualmente como a principal estrutura de ligação intermunicipal metropolitana com característica centrífuga, ao contrário das demais infraestruturas rodoviárias, que são centrípetas em relação à capital. Exerce esta função principalmente na porção oriental, onde o contorno leste, na categoria de rodovia federal (BR-116), fortaleceu a ligação direta entre São José dos Pinhais, Piraquara e Quatro Barras, ao mesmo tempo em que conferiu potencialidade regional e logística a estes municípios, por se localizarem em vias de ligação direta com polos urbanos de grande importância, como São Paulo, Joinville, Florianópolis e Porto Alegre, além do Porto de Paranaguá, sem a necessidade de passar pela capital (mapa 3).

Ao sul e a oeste, por sua vez, o anel viário perpassa a malha urbanizada de Curitiba, destacando-se na porção meridional o desenvolvimento da mancha conurbada à Araucária, como consequência da implementação do complexo industrial CIC/Ciar em 1973. Ao norte, o anel viário consolida a ligação de extensas manchas contíguas de urbanização, formadas a partir da década de 1970, entre os municípios de Almirante Tamandaré e Colombo, conforme já relatado (mapa 3).

De acordo com Firkowski (2009), a década de 1990 representou, dessa forma, um período de grandes transformações socioespaciais na RM de Curitiba, resultado da conjugação da produção de uma imagem positiva da cidade-polo e seguida da implantação de importantes indústrias do ramo automobilístico na aglomeração urbana. Ressalta-se que apesar da evidente construção da imagem de Curitiba, ocorrida durante as décadas de 1970 e 1980, também com o intuito de atrair atividades diferenciadas e especializadas e tornando-a mais competitiva, isto “só se materializou enquanto transformações concretas quando a cidade se fez interessante aos grandes capitais internacionais, desencadeados primeiramente pela chegada das montadoras de veículos, ao que se seguiram importantes redes de comércio e serviços, entre outros” (Firkowski, 2009, p. 32).

É possível afirmar que nessa lógica da produção do espaço metropolitano que se estabeleceram, portanto, os grandes empreendimentos não somente representados pelas indústrias automobilísticas como pelos condomínios residenciais horizontais. Além disso, na atualidade, agregam-se os grandes conjuntos de edifícios residenciais, configurados, sobretudo, pelo capital internacional de natureza privada, ditando regras urbanísticas, alterando a conformação da cidade planejada e ainda com efeitos devastadores sobre as empresas locais. Conforme Firkowski (2009, p. 42), “inúmeras atividades antes controladas por capitais locais ou regionais passam para o âmbito de grandes empresas de atuação nacional ou global, seja através da aquisição, da implantação ou mesmo da composição entre ambas as possibilidades”.

No interior da aglomeração urbana, destaca-se, portanto, o expressivo crescimento da produção imobiliária sentido em importantes vetores de crescimento existentes na cidade de Curitiba. Entre eles, o corredor trinário para o oeste, nas áreas de grandes glebas dos bairros Mossunguê e Campo Comprido, em que se verifica um vertiginoso crescimento em altura (mapa 3). Além disso, de forma difusa no território, outras glebas remanescentes foram ocupadas com a implantação de empreendimentos de grande porte.

Em 2012, a pesquisa Perfil Imobiliário 2012, realizada pela Brain Bureau de Inteligência Corporativa, sob encomenda da Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário no Estado do Paraná (Ademi-PR), mostrou a consolidação da tendência de verticalização em Curitiba pelo número de alvarás emitidos para a construção de edifícios com quatro pavimentos ou mais, quatro

vezes maior que o volume de prédios de até três pavimentos. Este fenômeno da cidade que cresce para o alto ocorre em razão da disponibilidade cada vez menor de grandes terrenos e áreas para grandes condomínios horizontais, em função da necessidade de preservação ambiental (Nascimento, 2012).

Outro importante vetor de crescimento é a chamada linha verde, via que antes tinha a função de rodovia federal (BR-116), e que foi incorporada ao município quando esta foi transferida para o contorno leste. As mudanças incorporadas no zoneamento municipal de Curitiba em 2000 e os projetos e investimentos em obras nesta via, foram fatores suficientes para transformá-la em um dos vetores atuais de indução da produção imobiliária. Atravessa de norte a sul a malha urbana de Curitiba e detém importante função metropolitana, apesar de que a sua estratégia de utilização segue o modelo da falta de diálogo ou de um planejamento integrado entre os municípios afetados em detrimento da cidade-polo.

Não só sobre a linha verde, mas também sobre as vias a ela conectadas, como a Wenceslau Braz ou a Avenida Brasília-Francisco Derosso, podem ser observados os efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção, especialmente por meio do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV (mapa 3). O modelo praticado pelo município-polo, no entanto, repete o padrão de exclusão da população de mais baixa renda das áreas com melhor infraestrutura – dentro da visão unificada do uso do solo, sistema viário e transporte –, tanto mais acentuado ao se considerar que a dinâmica pendular diária urbana observada extrapola os seus limites municipais. Ou seja, estas áreas mais bem estruturadas possuem valor venal superior à possibilidade de aquisição pelas famílias de mais baixa renda residentes dentro do próprio município ou fora dele, que, além disso, são coincidentemente as mesmas famílias com maior dependência do transporte público para o seu deslocamento diário, hoje realizado de forma ainda precária e cada vez levando mais tempo.

Dados fornecidos pelo Ministério das Cidades (MCidades) e pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH), em relação ao PMCMV, e pela entre o ano de seu lançamento em 2009 e julho de 2013, demonstram que os empreendimentos contratados em razão do seu número e valor foram proporcionalmente muito maiores em Curitiba, onde 103 contratos foram assinados neste período. A intensidade de construção foi maior nos três primeiros anos, quando a capital contou com 70,78%, em 2009, 67,19%, em 2010, e 68,04%, em 2011, do total de valores disponibilizados para a RM de Curitiba (tabela 1). Em 2012, esta porcentagem caiu para 34,45%, e, até julho de 2013, não havia sido contratado nenhum outro empreendimento na capital pelo PMCMV. Assim, Curitiba perde participação em relação principalmente a São José dos Pinhais, que constitui o segundo município com maior número de empreendimentos durante esses anos (31 empreendimentos), passando de 12,82% do valor contratado total na RM de Curitiba, em 2009, para 27,42% em 2012, e 65,27%, no primeiro semestre de 2013.

TABELA 1
Empreendimentos MCMV contratados – RM de Curitiba (2009-julho de 2013)

Município	Número de empreendimentos	Valor contratado (R\$)	Porcentagem em relação ao ano	Unidades contratadas
2009				
Araucária	1	14.537.120,00	4,70	160
Colombo	3	13.810.000,00	4,47	301
Curitiba	23	218.905.259,87	70,78	4.376
Fazenda Rio Grande	1	22.365.767,99	7,23	501
São José dos Pinhais	4	39.644.077,01	12,82	852
Total	32	309.262.224,87	100,00	6.190
2010				
Almirante Tamandaré	2	8.581.314,18	2,27	160
Campina Grande do Sul	5	5.504.000,00	1,46	88
Campo Largo	2	21.606.000,00	5,72	264
Colombo	2	3.808.764,54	1,01	48
Curitiba	30	253.942.265,99	67,19	4.328
Tijucas do Sul	1	3.080.783,70	0,82	47
Pinhais	3	16.605.880,98	4,39	312
São José dos Pinhais	5	64.827.052,24	17,15	1.098
Total	50	377.956.061,63	100,00	6.345
2011				
Araucária	5	17.692.000,00	6,11	277
Campo Largo	2	8.220.000,00	2,84	114
Colombo	3	5.600.000,00	1,93	112
Cerro Azul	1	5.148.000,00	1,78	99
Curitiba	35	196.935.360,26	68,04	3.601
Lapa	2	13.946.600,00	4,82	274
São José dos Pinhais	5	41.919.743,92	14,48	824
Total	53	289.461.704,18	100,00	5.301
2012				
Almirante Tamandaré	2	21.475.680,00	3,33	415
Araucária	11	122.364.999,00	18,96	1.384
Campina Grande do Sul	1	1.615.226,00	0,25	14
Cerro Azul	1	950.000,00	0,15	19
Colombo	4	27.852.779,99	4,31	234
Curitiba	15	222.378.401,62	34,45	2.363
Fazenda Rio Grande	2	32.581.709,02	5,05	608
Pinhais	2	39.260.000,00	6,08	350
São José dos Pinhais	12	177.025.159,00	27,42	1.963
Total	50	645.503.954,63	100,00	7.350
2013				
Araucária	2	22.666.000,00	12,27	209
Colombo	1	8.640.000,00	4,68	72
Piraquara	1	21.824.000,00	11,81	341
Pinhais	4	11.050.000,00	5,98	85
São José dos Pinhais	5	120.612.490,00	65,27	1.006
Julho/2013	13	184.792.490,00	100,00	1.713
Total	198	1.806.976.435,31		26.899

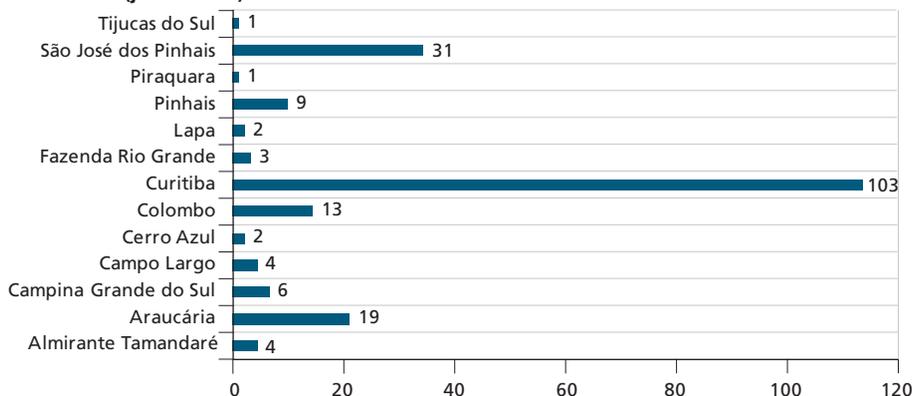
Fonte: Ministério das Cidades/SNH, julho de 2013.

Elaborado por: Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes).

Os demais municípios do entorno metropolitano, embora com menor intensidade, também sofreram os reflexos dessa nova reestruturação urbana, sob os efeitos da globalização do capital e dos investimentos governamentais, sobretudo, das somas distribuídas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Destacam-se os municípios de Araucária com dezenove empreendimentos contratados, Colombo com treze e Pinhais com nove empreendimentos. Ainda, incluídos na chamada ACP, embora com poucos empreendimentos contratados, podem ser mencionados os municípios de Campina Grande do Sul (seis), Almirante Tamandaré (quatro), Campo Largo (quatro), Fazenda Rio Grande (três) e Piraquara (um). Outros três municípios localizados em um segundo anel metropolitano também tiveram empreendimentos aprovados pelo PMCMV – Cerro Azul (dois), Lapa (dois) e Tijucas do Sul (um) (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Número de empreendimentos contratados pelo PMCMV – RM de Curitiba (janeiro 2009 (julho-2013)



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

Verifica-se assim que o maior número de empreendimentos do PMCMV, fora de Curitiba, demonstrou preferência pela localização sobre São José dos Pinhais, Pinhais, Colombo e Araucária, conforme visto, municípios constituídos por extensas áreas contínuas e contíguas ao polo. Nos demais, conclui-se que a lógica de restrição à ocupação e ao adensamento a partir dos zoneamentos elaborados como instrumento do sistema de gestão e proteção dos mananciais, não foi interrompida. O modelo preponderante nestes municípios, como Quatro Barras, Campina Grande do Sul ou Campo Largo, é ainda de continuidade preferencial de uso por condomínios residenciais horizontais, como forma de obter ocupação mais rarefeita em termos de densidade populacional e como consequência de melhor controle para a proteção dos mananciais de abastecimento público.

Embora os dados obtidos não revelem se nos municípios fora de Curitiba há um número maior de empreendimentos contratados pelo PMCMV para famílias com faixa de renda abaixo de três salários mínimos, é um fato concreto, seja em áreas centrais ou periféricas, que a grande aglomeração metropolitana mostra-se cada vez mais fragmentada e segregada. Ao fenômeno da supervalorização dos eixos de adensamento de Curitiba, segue-se o aumento da procura por opções de residências de qualidade também nos municípios do entorno, possibilitado pela fácil acessibilidade aos centros de consumo do município-polo. Em Curitiba, os serviços prestados para consumo desta população mais privilegiada são cada vez mais especializados e globalizados, sendo evidente a subordinação do espaço ao capital imobiliário.

Ao mesmo tempo, o que se vê na grande aglomeração urbana é o aumento da informalidade da habitação, nas porções de mais difícil acesso aos serviços de transporte para o seu deslocamento para o trabalho ou estudo. Dados levantados por Silva (2012) para onze municípios⁶ localizados na ACP revelam que o número de domicílios em espaços informais de moradia (mapa 2) cresceu de 54.662 domicílios na década de 1990 para 98.444 na década de 2000, com participação expressiva dos municípios de Curitiba (59.064), seguida por Piraquara (11.966), Almirante Tamandaré (6.238) e São José dos Pinhais (5.442). Destaca-se também que, de acordo com Silva (2012), o conjunto de domicílios em espaços informais de moradia representam 10,24% dos domicílios particulares destes municípios.

3 CARACTERÍSTICAS DA GESTÃO DO USO DO SOLO NA RM DE CURITIBA

O histórico de ocupação e apropriação do território da RM de Curitiba revela que a dinâmica socioespacial incidente sobre o espaço metropolitano de Curitiba é representada, notadamente na última década, por transformações rápidas, profundas e diferenciadas da metropolização do espaço, ao mesmo tempo em que problemas básicos de habitação ou infraestrutura persistem como os principais desafios. Concomitantemente, observa-se um tácito enfraquecimento do órgão metropolitano responsável pelo planejamento e controle do uso e da ocupação do solo, a COMEC, aprofundando cada vez mais a distância para a sua atuação efetiva em ações prioritárias de planejamento territorial.

Uma avaliação dos contratos firmados pelo órgão metropolitano nos últimos anos confirma a sua baixa atuação no que se refere ao planejamento do uso e da ocupação do solo na RM de Curitiba (COMEC, 2013b). Analisados os contratos entre 2007 e 2013, sinalizam que o principal rumo tomado pela entidade no que se refere à sua frente de atuação deu-se pela aplicação da maior parte de seus recursos em empreendimentos de obras viárias e de transporte urbano. Embora o sistema

6. Curitiba, Pinhais, Piraquara, Almirante Tamandaré, Campo Largo, Araucária, Fazenda Rio Grande, São José dos Pinhais, Quatro Barras e Campina Grande do Sul.

viário e de transporte constituam importante eixos de diretriz metropolitana, a implementação de obras nesta área necessita do acompanhamento e, na mesma medida, do planejamento de adequado ordenamento territorial, haja vista as pressões e mudanças que resultam destas ações e que atuam diretamente sobre a dinâmica do uso e da ocupação do solo na grande aglomeração urbana metropolitana. Além disso, é necessária avaliação constante e integrada entre os municípios, relativa aos principais problemas de acessibilidade e mobilidade metropolitana, sob o risco de os recursos financeiros empreendidos ficarem à margem das suas reais necessidades.

Ciente de seus propósitos, a COMEC, ainda sob os efeitos da legislação que a criou há quase quarenta anos (Lei Estadual nº 6.517/1974) e daquela que a transformou em entidade autárquica em 1994 (Lei Estadual nº 11.027/1994), cujos regulamentos foram aprovados pelo Decreto Estadual nº 698/1995, esforça-se por enfrentar os cada vez mais complexos problemas que rebatem sobre o uso e ocupação do solo da RM de Curitiba, apoiando-se em um conjunto de instrumentos formulados em dois segmentos: o primeiro, já contextualizado historicamente, compõe diretrizes para o uso e a ocupação do solo em área de mananciais, calcado em um modelo baseado no Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais (SIGPROM), do qual faz parte o Conselho Gestor dos Mananciais (CGM); e o segundo, com diretrizes para o sistema viário regional, cuja implementação demandou a instituição da Câmara Técnica do Sistema Viário.

Tais estruturas revelam deficiências, dadas principalmente pela parcialidade no tratamento dos problemas, na medida em que não se encontram orientadas por um planejamento contínuo, função primordial de um órgão metropolitano, que envolva uma visão mais ampla e abrangente e na qual os elementos gerados pelas dimensões social e econômica situem-se em igual campo de análise das dimensões físico-territorial e ambiental.

Sob essa perspectiva, o SIGPROM, instituído pela Lei Estadual nº 12.248/1998, demonstra sua primeira deficiência por não ter sido implementado, após quinze anos, com todas as ferramentas necessárias para o seu funcionamento efetivo, destacando-se o sistema de informações e o sistema de monitoramento e fiscalização. A segunda deficiência é manifestada quando da verificação de que, para o CGM, são encaminhadas discussões que necessitam de uma visão mais ampla do uso do solo, de âmbito social e econômico, como é o caso de alguns planos diretores ou de habitação, e que, no entanto, acabam sendo avaliados para aprovação considerando, sobretudo, a ótica ambiental de proteção e gestão dos mananciais. Mesmo quando se identificam pareceres do órgão focalizados em outros temas e mediante a indicação da existência de um planejamento metropolitano, ainda assim a análise é parcial, porquanto realizada tendo em vista as diretrizes emanadas pelo plano metropolitano de 2006, cujas propostas não chegaram a ser detalhadas para importantes questões como a habitação de interesse social ou a mobilidade urbana.

O documento intitulado *Plano de Desenvolvimento Integrado*, que contém diretrizes para o ordenamento territorial na RM de Curitiba, foi elaborado pela COMEC e disponibilizado em 2006. O processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) foi iniciado pela instância estadual em 2000, sendo que em 2002 uma consultoria contratada em conjunto com a equipe da COMEC desenvolveu discussões participativas com os municípios da RM de Curitiba, obtendo como resultado um extenso diagnóstico. Não obstante, no momento em que as propostas estavam sendo elaboradas, este processo foi relegado a um segundo plano, tendo em vista a transição governamental marcada pela saída do governador Jaime Lerner (1995-2002) e entrada do governador Roberto Requião (2003-2010), com orientações políticas historicamente opostas.

Convém ressaltar, que a COMEC manteve-se em destaque durante o primeiro governo mencionado em virtude da estratégia de uma gestão voltada para a consolidação de uma metrópole competitiva, permitindo facilidades ao investimento de capitais nacionais e internacionais no cenário metropolitano, o que resultou em sementes para um território que se transformou a partir de uma nova rede de relações e necessidades de produtos e serviços. É o caso dos condomínios residenciais, tipologia que passa a despontar em cidades do entorno metropolitano por um padrão cujo *marketing* respalda-se na sustentabilidade ambiental alcançada pela baixa densidade, adequados, portanto, para área de mananciais. Outro exemplo da nova conformação espacial dada pela produção global do espaço, é a geração em cadeia de um grande número de empresas do ramo automobilístico atraídas pela oferta de logística e espaços próximos das indústrias de automóveis que se instalaram, no final da década de 1990, na RM de Curitiba. Ressalte-se que ambos os casos envolviam a criação de novas diretrizes de uso e ocupação do solo.

O momento foi propício para agregar uma discussão que efervescia na RM de Curitiba, em torno da definição das áreas de mananciais de abastecimento e da necessidade de flexibilização de parâmetros frente ao grande número de ocupações irregulares que só intensificava, conforme anteriormente relatado, sob a perspectiva histórica. Neste contexto, o interesse técnico e o político se aliaram na construção do SIGPROM. No entanto, a adoção deste instrumento de planejamento metropolitano não veio acompanhado da priorização das ações necessárias à reestruturação da organização institucional da COMEC, que conforme sólidas evidências já sinalizavam, se encontrava em processo de desmonte administrativo, tendo em vista o número reduzido de funcionários efetivos.

Essa ameaça só se tornou mais visível quando, oito anos depois, o governo seguinte não investiu em reestruturar o órgão, passando as atividades da COMEC a se estabelecer no campo do desenvolvimento de estudos e operacionalização para obras viárias, redundando em uma considerável queda nas atividades relativas ao planejamento metropolitano. Com o objetivo de enfrentar a precariedade da organização institucio-

nal vigente, entre 2003 e 2006,⁷ uma equipe formada por técnicos remanescentes na COMEC – entre efetivos e aqueles que ali se mantiveram durante longos anos com cargos comissionados necessários para complementar um corpo técnico mínimo – conjugou esforços, em conjunto com o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) e a empresa pública Serviço Geológico do Paraná (Mineropar) para a elaboração de um documento propositivo, o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba 2006 (PDI/2006), cujo conteúdo expõe, de forma bastante pragmática, o posicionamento da instituição quanto ao principal desafio a ser enfrentado: a necessidade de um novo arranjo institucional, condição *sine qua non* para a continuidade do planejamento e das ações metropolitanas.

A proposta de ordenamento físico-territorial, por sua vez, estabeleceu-se sobre a área em que a equipe técnica que elaborava este documento – constituída por arquitetos e engenheiros dos setores de planejamento do uso do solo e sistema viário – possuía maior domínio. Havia portanto a clara preocupação de consolidar as diretrizes territoriais que foram formuladas ao longo da última década em continuidade ao PDI de 1978. É desta forma que o PDI/2006 (COMEC, 2006), além de indicar as ações necessárias para o cenário escolhido de expansão urbana metropolitana, visando ao adequado ordenamento territorial e considerando as condicionantes físicas e ambientais existentes:

- consolidou o SIGPROM;
- respaldou a proposta existente de delimitação da área de interesse do Karst;
- indicou a necessidade de otimizar as áreas disponíveis nas malhas urbanas dos municípios para a consolidação de políticas e programas habitacionais no âmbito do Estatuto da Cidade;
- indicou a necessidade de respaldar os estudos de desfragmentação florestal, especialmente em unidades de conservação (UCs), e instituir um instrumento legal de proteção das várzeas do rio Iguaçu;
- além de propor nova hierarquia de sistema viário metropolitano, consideradas as questões de acessibilidade logística regional.

Os esforços para a elaboração do PDI foram as últimas ações efetivas de planejamento territorial metropolitano que se tem notícia, sendo que tanto as atas do CGMH como os contratos efetivados pela Coordenação de Planejamento da COMEC entre 2007 e 2013 revelam que as atividades neste setor tem se voltado

7. Ressalta-se que, nesse período, houve um avanço no desenvolvimento de propostas de estratégias para a estruturação de uma Política Estadual de Desenvolvimento Urbano e Regional – PDU (Paraná, 2003; Ipardes, 2006), com o intuito de melhor equilibrar as relações em rede das cidades que exercem funções de maior centralidade no Paraná – neste contexto, procedendo-se a uma revisão do papel da RM de Curitiba. A continuidade destas ações poderia vir a contribuir para a construção de uma política efetiva nesta escala intermediária, com resultados positivos que poderiam servir de pressão para uma reorganização institucional para a COMEC.

à consolidação de diretrizes do plano integrado, destacando-se: a proposta de delimitação da Área de Interesse Especial Regional do Iguazu (Aieri), em 2008, e como continuidade desta ação, em 2012, a contratação de cinco estudos: Estudos de Concepção do Parque Ambiental Itaquí, Piraquara, Palmital e do Parque Metropolitano do Iguazu, bem como o Estudo de Concepção do Plano Diretor da Aieri (COMEC, 2013a).

Constata-se, entretanto, que o volume de atuação da COMEC, no que se refere ao uso e à ocupação do solo, concentrou-se, nesse último período, no campo do controle territorial, consoante à baixa prioridade política que foi dada quanto à importância do planejamento urbano metropolitano. A Coordenação de Controle Territorial da COMEC e o CGM possuem, desta forma, papel relevante no que se refere à continuidade das atividades da instituição, devendo-se observar que compõem duas estruturas organizacionais com atribuições legalmente instituídas.

A primeira estrutura, a Coordenação de Controle Territorial, é a responsável pela emissão de pareceres sobre o parcelamento do solo urbano, em concordância com o estabelecido pelo parágrafo único do Artigo 13 da Lei Federal nº 6.766/1979, que atribuiu à autoridade metropolitana o exame e a anuência prévia à aprovação dos projetos de loteamentos ou desmembramentos localizados em área de município integrante de região metropolitana. A COMEC, mesmo antes da aprovação desta que é chamada de Lei Lehmann, atuava em respostas a consultas realizadas pelos municípios da RM de Curitiba, sendo que a partir de 19 de dezembro de 1979 passou a realizá-lo, com o respaldo da lei. A partir desta atribuição, cumpriu importante função no que se refere à ocupação ordenada do solo metropolitano, contendo o histórico de aprovação desenfreada de loteamentos, ocorrido nas décadas anteriores. Hoje, o exame e a anuência prévia encontram-se baseados especialmente em arcabouço legal constituído pelos diversos zoneamentos de uso e ocupação do solo (APAs e UTP anteriormente elencadas), instrumentos do SIGPROM da RM de Curitiba.

Entre os processos que tramitaram na COMEC, na última década, duas tipologias se destacam em relação a períodos anteriores: a primeira refere-se a um número considerável de solicitações para regularização fundiária, inclusive de usucapião, na primeira metade desse período; e a segunda à demanda por aprovação de processos de condomínios residenciais, sendo que nos últimos cinco anos esta tipologia abrangeu mais de 80% das análises realizadas. Entre 2007 e junho de 2013, foram analisados um total de 4.967 processos, contabilizando uma média de 382 processos por semestre.

Além do exame e da anuência prévia à aprovação dos projetos de loteamentos ou desmembramentos na RM de Curitiba, a Coordenação de Controle Territorial participa também: *i*) em respostas a processos de licenciamento ambiental de empreendimentos cuja análise é solicitada pelo órgão ambiental; *ii*) das câmaras

técnicas formadas para discutir os casos de exceção nas áreas de proteção ambiental (APAs) do Iraí, Piraquara, Passaúna e Verde; *iii*) em processos de denúncias do Ministério Público de áreas de conflito urbano e; *iv*) além de discussões de processos ambientais e urbanos junto ao Grupo Interinstitucional de Trabalho (GIT).

Quanto ao GIT, sua equipe foi formada em março de 2012, pelo Decreto Estadual nº 3.992/2012, com

a atribuição de atuar nos procedimentos administrativos referentes ao parcelamento do solo, condomínios e indústrias, projetos de regularização fundiária e loteamentos de interesse social e privados, além de quaisquer outras atividades que possam afetar significativamente as áreas de interesse especial de proteção aos mananciais da Região Metropolitana de Curitiba (Paraná, 2012).

Essa equipe do GIT é constituída por técnicos da COMEC, do Instituto Ambiental do Paraná e Instituto das Águas do Paraná, possui como objetivo precípua dar agilidade a processos que antes eram analisados sequencialmente e de forma isolada pelas três instituições, o que agora é feito em reuniões, de acordo com a necessidade. Já foram realizadas até o momento 25 reuniões, resultando na análise de 88 processos.

A segunda estrutura, o CGM, foi instalado em 26 de fevereiro de 1999, como parte da instrumentalização do SIGPROM. Com base na sistematização de temas discutidos, avaliados e aprovados, efetuada segundo o conteúdo de 55 atas de reuniões realizadas, até início de dezembro de 2013, verificou-se que a partir de 2003 houve uma redução do desenvolvimento e da aprovação de propostas que tem como base o planejamento urbano, passando a maior parte das pautas à discussão de questões relativas à permissão de uso industrial e de serviços de regularização fundiária e à análise de planos diretores, desenvolvidos pelos municípios localizados em áreas de mananciais. Em relação aos planos diretores, explicita-se que embora sejam considerados instrumentos de planejamento e gestão, as análises realizadas pelo CGM restringiram-se ao controle quanto ao cumprimento das diretrizes metropolitanas em área de mananciais, em sua maioria, emanadas pelos zoneamentos instituídos no primeiro período após a criação do SIGPROM. Verifica-se também, ao longo desse período, a discussão e/ou aprovação de alterações nos zoneamentos estaduais das UTPs do Itaqui, Pinhais, Guarituba e Campo Magro. Mais uma vez, pode-se constatar que tais alterações não se conformam como ações de planejamento, mas de controle territorial para aprovação ou não de parâmetros específicos. Em sua maioria, tais alterações provêm de discussões municipais locais, como no caso dos planos diretores, e não de uma exploração ou estudo de abrangência metropolitana e interinstitucional.

Sobre as atividades remanescentes antes expostas, verifica-se que apesar de se considerar que a sobrevida do órgão metropolitano ocorreu em parte pelas

atribuições que lhe foram legalmente instituídas, mesmo estas demonstram fragilidade quando o planejamento urbano não dá conta de acompanhar o dinamismo das mudanças territoriais. Cita-se como exemplo desta necessidade a proposta aprovada em 2012 no CGM para a definição de parâmetros para parcelamentos e condomínios na área de mananciais, cuja iniciativa foi da Coordenação de Controle Territorial, mediante dificuldades enfrentadas com o intuito de frear o adensamento territorial em áreas inapropriadas na RM de Curitiba, diante da pressão exercida pelas incorporadoras imobiliárias face às facilidades de investimento deste último período.

Finalmente, no que se refere à caracterização da gestão do espaço metropolitano, não somente a responsabilidade da COMEC deve ser destacada. Concorre também para a discussão deste tema o papel central do município polo na consecução de uma efetiva gestão integrada. Entre os inúmeros aspectos desta histórica falta de integração, apresenta-se o exemplo recente dos grandes projetos em andamento na RM de Curitiba para a Copa 2014, financiados pelo governo federal, com maior proporção de recursos. Subdivididos em obras de Curitiba e obras do governo do Estado, constituem modelos representativos do retrato da fragmentação político-espacial existente na RM de Curitiba (COMEC, 2014). Salienta-se assim que vultuosos recursos estão sendo gastos em obras de arte, como é o caso da polêmica Ponte Estaiada, proveniente do montante destinado às obras do corredor Aeroporto-Rodoferroviária urbana, sem que tenha sido avaliada a sua compatibilidade com a escala de intervenção em uma rede de mobilidade metropolitana com ganhos efetivos para a sociedade.

4 O DESAFIO DA GESTÃO INTEGRADA: COMPARTILHAR OPORTUNIDADES GERADAS PELO USO E PELA OCUPAÇÃO DO SOLO

À guisa de conclusão, verifica-se que o histórico de desestruturação institucional e de fragmentação política afetou diretamente o uso e a ocupação do solo na RM de Curitiba, na medida em que revelou um cenário de subordinação de interesses ao capital, globalizado e internacionalizado, em grande medida por processos que passaram a ser permitidos ou ainda estimulados por normas instituídas pelo próprio estado ou município. Tal subordinação é demonstrada, por um lado, pelos municípios que de forma isolada e parcial exercem sua autonomia concedida pela Constituição Federal, no que se refere à gestão de uso do solo de seu território, e pelo Estado, em decisões tomadas sem a articulação técnica e política dentro de uma percepção mais ampla, necessária para atuação nesta escala intermediária.

Com efeito, são escassos os casos que podem ser identificados como de interesse político de gestão integrada metropolitana da RM de Curitiba quando o assunto diz respeito a restringir ou compartilhar potencialidades e oportunidades geradas pelo uso e pela ocupação do solo. Neste sentido, cabe ressaltar que não há registro de experiências

de políticas ou discussões de interesse comum entre dois municípios, originadas a partir da elaboração de planos diretores na RM de Curitiba, os quais se limitam a incluir em diagnósticos os reflexos de sua inserção em um contexto metropolitano.

De forma geral, as manifestações de interesse de integração entre os municípios ocorrem com pressões exercidas pela sociedade e sentidas em outras políticas, como a falta de transporte público, baixa acessibilidade, falta de local para a destinação final dos resíduos sólidos, aumento das ocupações irregulares ou fatalidades ambientais. No entanto, o que merece ser esclarecido é que os problemas relacionados a temas desta ordem não podem ser vistos isoladamente, mas devem obrigatoriamente ser analisados à luz da produção do espaço urbano na escala metropolitana, sob o risco de não serem solucionados, em uma perspectiva de longo prazo. Assim, proposições de parâmetros de uso e ocupação do solo na escala municipal devem considerar diretrizes metropolitanas que resolvam os problemas afetos ao histórico de *deficit* de qualidade de vida da população periférica e marginalizada da grande aglomeração urbana, ressaltando-se a prioridade em soluções cabíveis à cidade-polo no tratamento destas questões.

O interesse por soluções faz-se diminuto no âmbito da construção política da dimensão metropolitana e tampouco é resolvido a partir da visão dos verdadeiros interessados, qual seja, a população envolvida, uma vez que a análise do controle social exercido para questões relativas ao uso e à ocupação do solo revelou-se inexistente no âmbito metropolitano. Esta lacuna também se justifica porque a organização da sociedade civil ainda se encontra em processo de percepção de sua inserção metropolitana e porque, mesmo percebendo-se metropolitana, não encontrará, nesta instância, os canais adequados para sua efetiva participação.

Verifica-se a necessidade de iniciativas institucionais que possam suprir a enorme lacuna de discussão existente entre os cidadãos metropolitanos, os municípios e o Estado, com estruturas compartilhadas de poder de decisão que possam de fato representar a expressão da conciliação necessária para a solução dos problemas. Uma discussão baseada em uma maior proximidade com a realidade imposta pelos novos desafios de essência metropolitana em constante e rápida transformação.

Por fim, destaca-se que o uso do solo como função pública de interesse comum é uma discussão enraizada na busca por maior integração dos municípios metropolitanos para soluções com responsabilidades comuns. Isto implica a urgência de implementação, por parte da esfera estadual, de um processo de governança territorial para o desenvolvimento regional que contribua para reverter o quadro da concentração econômica dos investimentos e seus efeitos.

REFERÊNCIAS

- BALISKI, P. **A Conformação do espaço industrial e a expansão da mancha no aglomerado metropolitano de Curitiba: 1955-2008.** 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.
- CALDEIRA, T. P. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo.** São Paulo: Editora EDUSP, 2000.
- COMEC – COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. **Plano de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Curitiba:** propostas de ordenamento territorial e novo arranjo institucional. Curitiba: COMEC, 2006.
- _____. **Atas do Conselho Gestor dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba:** 1999-2012. Curitiba: COMEC, 2013a. Disponível em: <<http://goo.gl/IRvIds>>. Acesso em: jun. 2013.
- _____. **Contratos:** 2007-2013. Curitiba: COMEC, 2013b. Disponível em: <<http://goo.gl/37HLK4>>. Acesso em: jun. 2013.
- _____. **PAC da mobilidade:** Copa 2014. Curitiba: COMEC, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/29iaR6>>. Acesso em: jun. 2013.
- FIRKOWSKI, O. L. C. F. Considerações sobre o grau de integração da Região Metropolitana de Curitiba na economia internacional e seus efeitos nas transformações socioespaciais. *In:* MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. F. (Orgs.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba.** Rio de Janeiro: Capital, 2009.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Região de influência das cidades (REGIC) 2007.** Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- IPARDES – INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Os vários Paranás:** linhas de ação para as dimensões econômica, social e institucional: subsídios à política de desenvolvimento regional. Curitiba: IparDES, 2006.
- LENCIONI, S. Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana. *In:* LENCIONI, S. *et al.* (Orgs.). **Transformações socioterritoriais nas metrôpoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago.** São Paulo: FAU-USP, 2011.
- LOPES, E. A.; MENDONÇA, F. A. Análise dos conflitos socioambientais urbanos na unidade territorial de planejamento de Pinhais. **Revista paranaense de desenvolvimento,** Curitiba, n. 119, p. 237-265, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/tL9yUe>>.

NAGAMINE, L. Y. **Condomínios horizontais fechados e qualidade de vida urbana**. Monografia (Graduação) – Instituto de Engenharia do Paraná; Fundação de Estudos Sociais do Paraná, Curitiba, 2001.

NASCIMENTO, A. C. Crescendo para cima. **Gazeta do povo**, Curitiba, 25 nov. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/vuOIH3>>.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano. **Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná**. Curitiba: Sedu, 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/hGpX57>>.

_____. Decreto Estadual nº 3.992, de 1º de março de 2012. Cria o Grupo Interinstitucional de Trabalho, para atuação nas áreas de interesse especial de proteção dos mananciais da Região Metropolitana de Curitiba, extingue o Grupo Integrado de Apoio Técnico – GIAT e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, n. 8.676, Curitiba, 21 mar. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/RQGaxG>>.

RITTER, C. O Alphaville no aglomerado metropolitano de Curitiba. **Revista paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, n. 119, p. 267-285, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/FmYa0S>>.

RUFINO, M. B. C.; PEREIRA, P. C. X. Segregação e produção imobiliária na metrópole latinoamericana: um olhar a partir da cidade de São Paulo. *In*: LENCIONI, S. *et al.* (Orgs.). **Transformações socioterritoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago**. São Paulo: FAU-USP, 2011.

SILVA, M. N. **Produção dos espaços informais de moradia e metropolização em Curitiba**: novas relações centro-periferia e reestruturação do espaço. Curitiba: Editora UFPR, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/bHKA4P>>.

ULTRAMARI, C.; MOURA, R. (Orgs.). **Metrópole**: grande Curitiba – teoria e prática. Curitiba: Ipardes, 1994. Disponível em: <<http://goo.gl/tzvTBh>>.

WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PARANÁ. Lei Estadual nº 6.517, de 2 de janeiro de 1974. Institui a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, n. 210, Curitiba, 4 jan. 1974. Disponível em: <<http://goo.gl/BPdcil>>.

_____. Lei Estadual nº 11.027, 28 de dezembro de 1994. Transforma a Coordenação da Região Metropolitana De Curitiba – COMEC em autarquia e adota outras providências. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, n. 4.416, Curitiba, 28 dez. 1994. Disponível em: <<http://goo.gl/JYptOr>>.

_____. Decreto Estadual nº 698, de 2 de abril de 1995. Aprova o regulamento da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, n. 4.498, Curitiba, 28 abr. 1995. Disponível em: <<http://goo.gl/zoMkE4>>.

_____. Lei Estadual nº 12.248, de 31 de julho de 1998. Cria o Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da RMC. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, n. 5.305, Curitiba, 3 ago. 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/HMsp7>>.

_____. Decreto Estadual nº 3.742, de 12 de novembro de 2008. Declara a área de interesse especial regional do Iguaçu na Região Metropolitana de Curitiba e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, n. 7.848, Curitiba, 12 nov. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/LIxpFO>>.

REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE: O DESAFIO DA GESTÃO COMPARTILHADA E A INTEGRAÇÃO TERRITORIAL

Cátia Wanderley Lubambo¹

Suely Jucá Maciel²

Marieta Baltar³

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é apresentar os principais resultados da investigação sobre o cenário em que se articulam os agentes econômicos e políticos e outros atores sociais para a conformação do espaço metropolitano do Recife e para as possibilidades da gestão pactuada das funções públicas de interesse comum (FPICs). A análise empreendida resulta em um detalhamento da gestão do uso do solo e o seu rebatimento territorial, principalmente na temática da mobilidade e da articulação metropolitana. A concentração de investimentos em torno do Grande Recife sugere a retomada do debate metropolitano e da proposta de construção de uma agenda comum e integrada. Como constatado na pesquisa, há uma multiplicidade de novos arranjos setorializados e de abrangência intermunicipal, sem a necessária articulação metropolitana. De todo modo, as análises que partem de setores específicos constituem um primeiro passo e podem somar subsídios para propostas de articulações mais consequentes para a gestão da cidade metropolitana.

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

1. Mestre em desenvolvimento urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) em 1986. Doutora em sociologia pela UFPE em 1999. Pesquisadora titular da Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ). Responsável do estado de Pernambuco pelo Projeto Governança Metropolitana no Brasil no Ipea.

2. Mestre em gestão pública pela UFPE em 2006. Pesquisadora do Projeto Governança Metropolitana no Brasil – Região Metropolitana do Recife no Ipea.

3. Especialista em estatística social pela Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ) em 2014. Analista de dados sociais, analista colaboradora.

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

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

Focalizar o debate sobre a peculiar distribuição de ônus e bônus entre os municípios metropolitanos, que acontece em escala completamente diferente de outros municípios não metropolitanos, seria um bom elemento de partida. Certamente, uma centelha a mais na polarização entre aqueles que apostam no fortalecimento dos governos locais como um processo positivo para a democracia e a eficiência alocativa do setor público e aqueles que entendem que os municípios são a própria manifestação do clientelismo e da ineficiência, onde o aumento da autonomia local só favorece a ingovernabilidade e impede ações públicas mais coletivas.

Observa-se indiscutivelmente a ausência de coordenação e gestão das funções públicas de interesse comum na RM do Recife, a despeito da presença do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (CONDERM), secretariado pela Agência Condepe/Fidem, órgão articulador intergovernamental do planejamento do estado. O CONDERM procurou desempenhar este papel com apoio das câmaras técnicas setoriais, mecanismos criados para participação da sociedade civil e para ampliação da rede de entidades no sistema gestor metropolitano. Os representantes das câmaras avaliavam e opinavam sobre planos e projetos de desenvolvimento urbano e ordenação territorial e encaminhavam os projetos de resolução para serem deliberados pelo CONDERM. As câmaras técnicas eram as instâncias do sistema gestor com flexibilidade para convocar os atores a participarem das discussões sobre as funções públicas de interesse comum, considerando-as de forma integrada.

Esse arranjo foi viabilizado por força do alto grau de especialização e reconhecimento que a agência conseguiu alcançar ao longo dos anos. Além da certeza de que alguns problemas comuns não poderiam ser tratados isoladamente por um único município da região, nem exclusivamente por uma única setorial estatal, fato que fortaleceu o sistema gestor metropolitano entre 1994 e 1998. Em 2010 o modelo já apresentava sinais de esgotamento. Existe, portanto, um vazio de gestão integrada na Região Metropolitana (RM) do Recife. Além deste fato, destacam-se as seguintes questões que caracterizam a ausência desta gestão integrada:

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

Ora, após mais de duas décadas de vivência de participação, o caso em pauta deixa claro que o debate sobre a temática não pode prescindir de análises que focalizem os casos metropolitanos sob o único aspecto capaz de revelar o impacto desse processo: o desempenho da gestão para assumir desenhos de gestão compartilhada. Inexistem estudos sistemáticos sobre experiências metropolitanas participativas, registrando-se, fundamentalmente, trabalhos que preferem abordar estudos de caso.⁴

A discussão sobre os constrangimentos e vicissitudes da gestão compartilhada na metrópole sofre, assim, os efeitos da ausência de estudos que tomem por base um número significativo destes casos. A iniciativa da Rede Ipea na direção do estudo da governança metropolitana, a partir de quinze estudos de caso, constitui uma oportunidade seminal nesta direção.

4. Frey (1995) compara as experiências municipais de Curitiba e de Santos; Souza (1997) examina o caso de Salvador; Couto e Abrucio (1995) analisam a gestão de São Paulo; Baiocchi (2001) focaliza o ativismo e a participação política na experiência de Porto Alegre; ou Fernandes (2005), que estuda a gestão de capitais na década de 1990, comparando os casos Recife e Salvador.

2 NOVA CONFIGURAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE: TRANSFORMAÇÕES URBANAS E A MOBILIDADE NO TERRITÓRIO

Falar das tendências da dinâmica urbana é falar de fatores relacionados, nas primeiras análises, à dinamização econômica do sul da RM do Recife, decorrente da consolidação do Complexo Industrial Portuário de Suape (CIPS), com empreendimentos de grande porte, a exemplo da Refinaria Abreu e Lima (RNEST) e do Estaleiro Atlântico Sul, entre tantos outros, que vêm colocando os municípios sob sua área de influência, em posição de crescente atratividade do ponto de vista da expansão urbana, com demandas constantes por habitações e todos os serviços que permeiam a habitabilidade. Deste modo, a RM do Recife apresenta uma nova e importante configuração. Fato ressaltado no “Seminário Desafios Metropolitanos: como enfrentá-los?”, em que foram tratadas as temáticas da mobilidade, conectividade e acessibilidade.⁵

No debate foi considerado que a atratividade exercida pelos empreendimentos já implantados e em fase de implantação no sul, no oeste e no norte metropolitano fará uma pressão latente no solo urbano infraestruturado, ocasionando transformações nas redes de mobilidade e na morfologia urbana. Tal dinâmica econômica acarreta o surgimento de novos vetores de crescimento, com impacto sobre as condições de uso e ocupação do solo no território metropolitano. Assim, no seminário foram apresentados os empreendimentos (públicos e privados) que constituem a atual dinâmica do crescimento urbano metropolitano, projetos e empreendimentos que, de forma direta ou indireta, incidem sobre a RM do Recife, quais sejam, no setor oeste metropolitano, induzidos pela Cidade da Copa/Arena Pernambuco, novos investimentos produtivos na parte norte da RM do Recife e Goiana, e no sul metropolitano. A proposta apresentada pelo governo de Pernambuco para implantação do Arco Metropolitano abre a possibilidade de fluir mais a movimentação de carga na RM do Recife. O Arco ligará Suape ao polo automobilístico de Goiana, com traçado percorrendo Cabo, Moreno, São Lourenço, Paudalho, Abreu e Lima e Igarassu.

5. O seminário “Desafios metropolitanos: como enfrentá-los?” foi realizado nos dias 2 e 3 de outubro de 2013, em Recife, tendo sido organizado e coordenado pela Agência Condepe/Fidem.

FIGURA 1
Região Metropolitana do Recife – novo contexto metropolitano



Fonte: Chaves (2013).
Obs.: imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

O processo de expansão da mancha urbana da RM do Recife está sendo conduzido por três grandes movimentos que se completam: a expansão do núcleo central, a irradiação pelos eixos de ligação entre o litoral e o oeste (BR-232, BR-408 e Cidade da Copa com a Arena Pernambuco); a expansão para o litoral sul (complexo portuário de Suape), a ocupação industrial do litoral norte (Goiana/ Polo Farmacoquímico e Fiat) e pelo polo alimentício em formação em Glória de Goitá e Vitória de Santo Antão. Este dinamismo está motivando a construção de novos bairros/cidades nos municípios metropolitanos e em Goiana (Mata Norte), formando, assim, uma nova coroa urbana no entorno do núcleo expandido central.

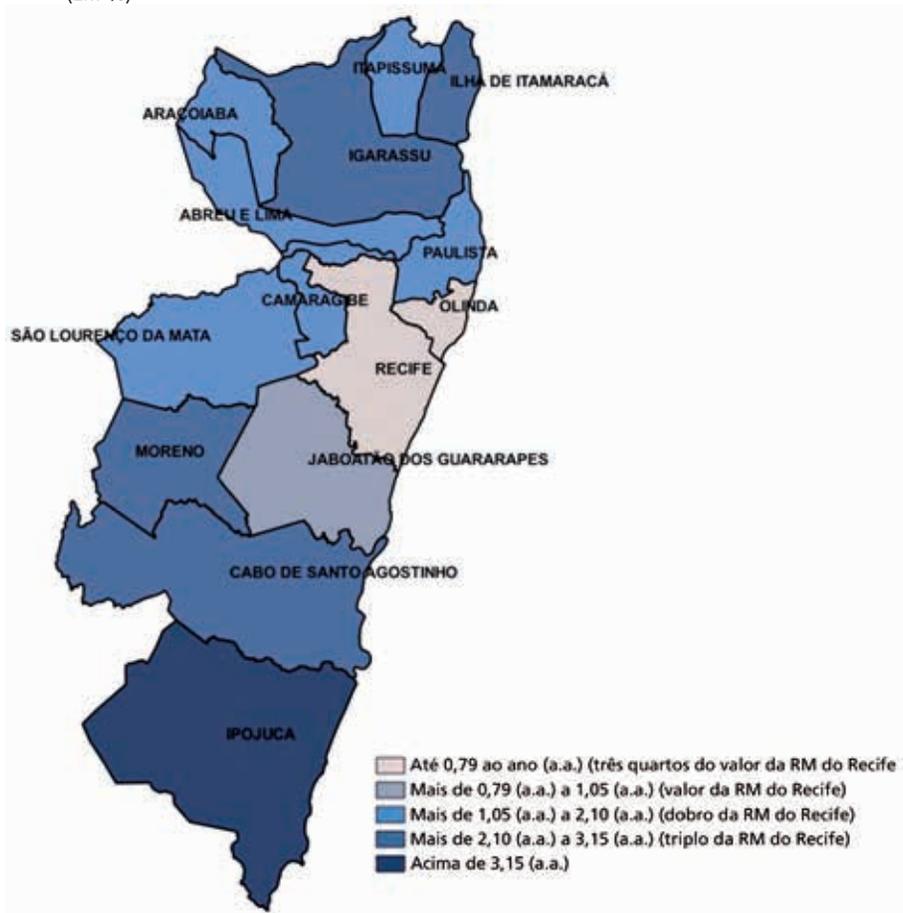
2.1 Indicadores de crescimento da população urbana

A Região Metropolitana (RM) do Recife tem população de 3,69 milhões de pessoas (IBGE, 2013), que vivem nos quatorze municípios que a compõem: Araçoiaba, Igarassu, Itapissuma, Ilha de Itamaracá, Abreu e Lima, Paulista, Olinda, Camaragibe, Recife, Jaboatão dos Guararapes, São Lourenço da Mata, Moreno, Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca. A taxa de crescimento da população residente no período de 2000-2010 foi de 1,01% ao ano (a.a.), enquanto Pernambuco teve taxa de 1,06%.

A figura 2 apresenta a taxa anual de crescimento da população residente no período de 2000-2010. A taxa média de crescimento da população na RM do Recife é de 1,05%. A maior taxa está em Ipojuca (dinâmica Suape), que cresceu acima de 3,15%, seguidos de Igarassu e Itamaracá. As menores taxas são apresentadas em Olinda e Recife, correspondendo a três quartos do valor da RM do Recife.

FIGURA 2

Taxa de crescimento¹ da população urbana, por município (2000-2010)
(Em %)



Fonte: IBGE (2013).

Nota: ¹ Refere-se à taxa geométrica de crescimento (% ao ano).

Obs.: imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

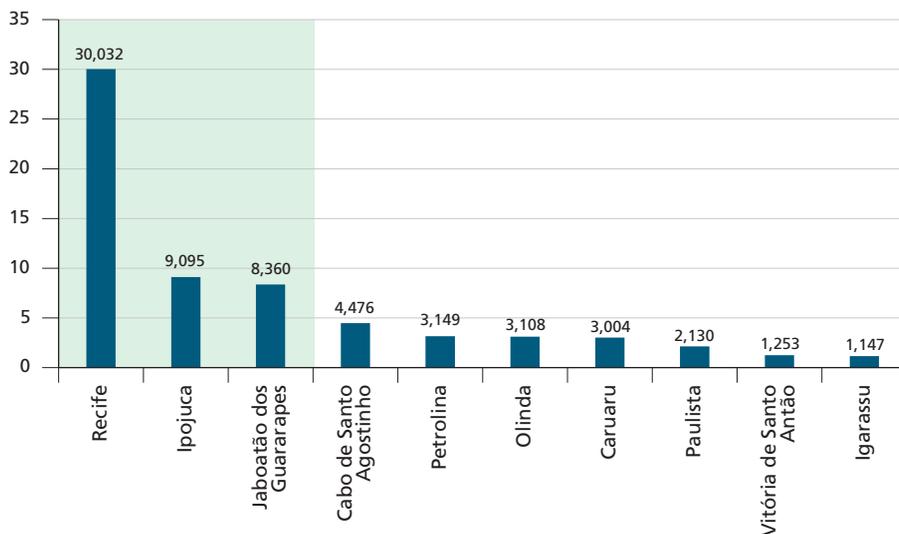
2.2 Transformações socioeconômicas e o rebatimento no território metropolitano

De acordo com informações da Agência Condepe/Fidem (IBGE, 2011), o produto interno bruto (PIB) do estado obteve crescimento de 5,7% no primeiro semestre de 2011, enquanto que o Brasil registrou 3,6%, na comparação com o mesmo semestre do ano anterior. A expansão da economia pernambucana foi influenciada, sobretudo, pelo desempenho do setor industrial, em especial a atividade da construção civil, seguido da indústria de transformação. Neste cenário, a capital Recife começa a perder peso na RM do Recife, tanto em relação ao PIB (queda de 6,9 pontos percentuais da participação metropolitana de 2000 a 2009) quanto em relação a sua população. Deste modo, os demais municípios começam a ter um novo papel neste arranjo metropolitano. Dentro da economia metropolitana (RM do Recife), o município de Recife tem a maior contribuição, seguido dos municípios de Ipojuca e Jaboatão dos Guararapes, como mostra o gráfico 1, Recife (48,9%) e Ipojuca (14,8%), onde estão se concentrando os grandes investimentos de Suape (dados de 2010).

GRÁFICO 1

Produto interno bruto dos dez maiores municípios de Pernambuco (2010)

(Em R\$ milhões)

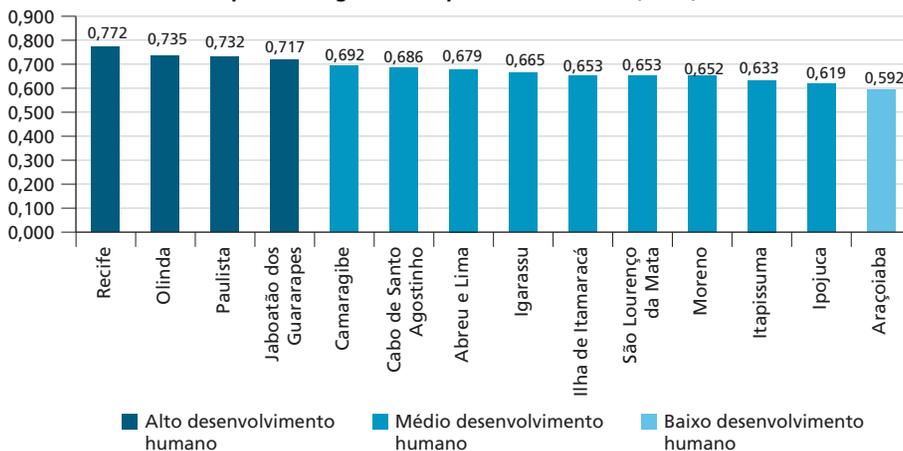


Fonte: IBGE (2011).
Elaboração dos autores.

O Atlas Brasil 2013, trabalho realizado em uma parceria entre Ipea, PNUD e Fundação João Pinheiro (FJP), apresenta o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, o IDHM (2010). A partir destes dados, o gráfico 2 compara o desempenho dos municípios da RM do Recife, no que se refere ao índice de desenvolvimento humano. Dos quatorze municípios da RM do Recife, quatro estão

na faixa considerada de alto desenvolvimento humano, nove apresentam médio desenvolvimento e apenas um está no segmento de baixo desenvolvimento humano.

GRÁFICO 2
IDHM dos municípios da Região Metropolitana do Recife (2010)



Fonte: PNUD – Atlas do Desenvolvimento Humano Municipal (2013). Disponível em: <www.pnud.org.br>. Elaboração dos autores.

2.3 A atual configuração urbana

A Região Metropolitana do Recife é atualmente palco das mencionadas transformações territoriais. Neste contexto, novas urbanizações são protagonistas do atual processo de reestruturação metropolitana, atuando de forma acelerada e dispersa, sem o respaldo de um plano de ordenamento territorial⁶ e o atendimento às demandas por infraestruturas e por serviços públicos. Efetivamente, a RM do Recife se amplia como um “aglomerado urbano”, onde se aglutinam segmentos importantes do poder econômico, uma grande população de trabalhadores, residentes e não residentes, todos consumidores e portadores de mercadorias, em circuitos e fluxos desmedidos de mobilidade urbana. Constitui, efetivamente, um polo territorial em expansão em escala local, regional e nacional. A dinâmica da RM do Recife tem se refletido, sobretudo, no processo de integração dos municípios periféricos à mancha urbana de forma intensa (do nível médio para o alto e para o muito alto) e acelerada (em um espaço de tempo menor que uma década). Assiste-se hoje, conforme já mencionado, à integração espontânea de municípios como Goiana e Vitória de Santo Antão, já atuantes na dinâmica da microrregião, embora ainda não se constituam como municípios metropolitanos pela legislação estadual.

6. O mais recente plano metropolitano é o Plano Metrôpole Estratégica (2002), que não teve o seu modelo de gestão implantado – neste seria reforçado o papel da Agência Condepe/Fidem e do CONDERM.

No quadro 1 apresenta-se um conjunto dos empreendimentos geradores de impactos, em implantação e implantados, nos municípios metropolitanos e as novas propostas para o sistema viário metropolitano e os sistemas de transporte projetados (VLT/Metrô e BRT – Linha Norte/Sul e Linha Leste/Oeste). A dinâmica territorial atual exige planejamento, política e gestão articulada e integrada entre governos federal, estadual e municipal. São prementes, pois, as políticas de desenvolvimento que ultrapassam os limites municipais e que integrem regionalmente o planejamento, a provisão de serviços públicos e a dotação dos equipamentos urbanos e da infraestrutura urbanística.

QUADRO 1
Empreendimentos de impacto no território metropolitano e propostas de mobilidade

RM do Recife	Principais empreendimentos em implantação/ implantado	Proposta estruturadora para a mobilidade metropolitana
Território norte: ¹ Itapissuma, Igarassu, Itamaracá, Araçoiaba, Abreu e Lima e Paulista.	Polo vidreiro	Parceria público-privada (PPP) do saneamento
	Polo fármaco	
	Polo automotivo	Arco Metropolitano
	Empreendimentos habitacionais (Programa Minha Casa Minha Vida)	Eixo Norte-Sul do BRT Terminais de integração (SEI)
Território oeste: Camaragibe, São Lourenço e Moreno.	Arena Pernambuco	PPP do saneamento
	Cidade da Copa	Arco Metropolitano
	Polo de indústrias alimentícias em Vitória	Ramal Cidade da Copa
	Empreendimentos habitacionais (Programa Minha Casa Minha Vida)	Eixo Leste-Oeste do BRT Terminais de integração (SEI)
Núcleo central: Recife, Olinda e Jaboatão dos Guararapes.	Porto Digital	PPP do saneamento
	Centro de comércio, serviços e equipamentos educacionais e culturais, com abrangência e influência regional.	Via Mangue Projeto Rios da Gente
	Zona de concentração de tráfego de cargas	Terminal
	Shopping centers	VLT – linha Diesel/metró
	Empreendimentos habitacionais (Programa Minha Casa Minha Vida)	Eixo Leste-Oeste do BRT Eixo Norte-Sul do BRT
Território sul: Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca.	Complexo portuário de Suape	PPP do saneamento
	Cone sul – polo de logística	Arco Metropolitano
	Empreendimentos habitacionais (Programa Minha Casa Minha Vida)	Complexo viário do Paiva (Cabo) Via expressa - Expresso Way VLT – linha Diesel/metró (Cabo, Jaboatão, Curado/Recife)

Fonte: Ipea e Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ).
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ O município de Goiana, no litoral norte metropolitano, é candidato a fazer parte da RM do Recife.

Importante é realçar que os impactos de empreendimentos desse porte reverberam rapidamente (ainda no processo de implantação) na ocupação do solo das áreas abrangidas direta e indiretamente. A pressão sobre a infraestrutura viária e de mobilidade, sobre o saneamento e sobre a regularização e o controle de riscos ambientais, passa a ser ampliada e crescente. As soluções não previstas na esfera metropolitana acabam sendo “arranjadas” localmente pelas gestões municipais e pelas ações dos setores privados, que têm mais urgência e menos regulamentações a cumprir.

3 ANÁLISE DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM USO DO SOLO E MOBILIDADE: ATORES PÚBLICOS E PRIVADOS

A gestão das FPICs da Região Metropolitana do Recife selecionadas para este estudo tem sido conduzida de modo minimamente compartilhado pelo poder público estadual e municipal. Destacam-se, no quadro 2, as FPICs selecionadas, as atividades envolvidas e as respectivas agências de competência.

QUADRO 2

Funções públicas de interesse comum selecionadas e gestor público

FPIC	Atividade	Gestor estadual	Gestor municipal
Uso do solo	Parcelamento	Agência Condepe/Fidem	Prefeitura municipal
	Controle urbano		Prefeitura municipal
	Gestão ambiental	Agência Estadual de Meio Ambiente – CPRH	Prefeitura municipal
	Habitação (PAC)	Secretaria das Cidades – CEHAB	Prefeitura municipal
Saneamento	Esgoto	Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos – Compesa ¹	Prefeitura municipal
	Água	Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos – Compesa	
	Resíduos sólidos	Secretaria das Cidades/SECID	Prefeitura municipal
Transporte	Sistema estrutural Integrado EMTU/SEI	Secretaria das Cidades Consórcio Grande Recife	Prefeitura municipal – sistema complementar
	Metrô/trens	CBTU – Superintendência de Trens Urbanos ²	

Fonte: Ipea/FUNDAJ.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ PPP do Saneamento – gestão Compesa.

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

Para fins da análise das FPICs, é imprescindível considerar ações públicas das quais se esperam originar efeitos de grande escala. De partida, inclui-se o governo federal, que implanta o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), visando estimular o crescimento da economia brasileira através do investimento em obras

de infraestrutura. O PAC tem como objetivo promover empreendimentos na área de habitação, saneamento, transporte, energia e recursos hídricos, entre outros, em várias áreas urbanas do país. O PAC é uma fonte importante de financiamento na infraestrutura urbana do país. Porém, necessita ainda de uma visão sistêmica, baseada em um planejamento integrado metropolitano com articulações e pactos nos níveis federal, regional, estadual e municipal, incluindo a hierarquização e priorizando a aprovação dos projetos e liberação dos recursos.

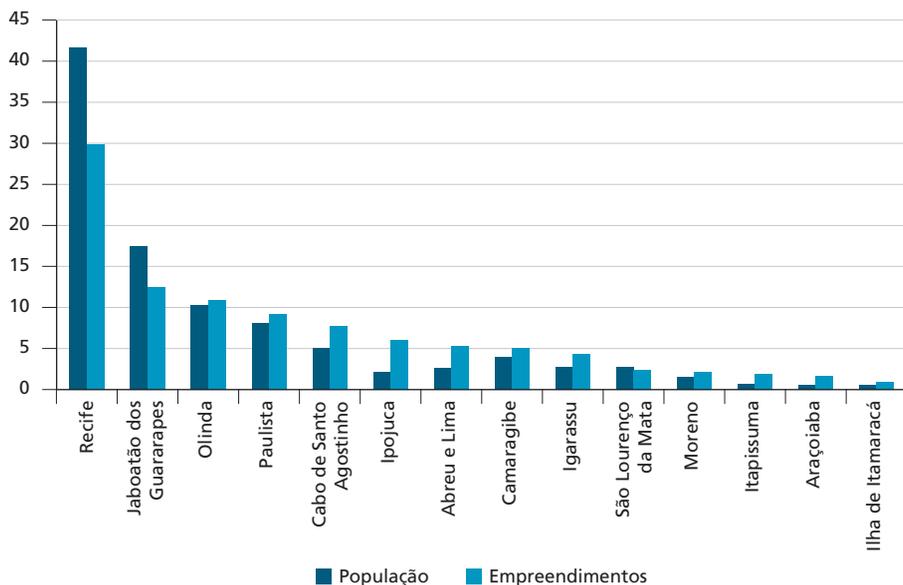
A partir de dados do governo federal,⁷ foi realizada a seleção dos investimentos localizados em municípios pertencentes às quinze RMs brasileiras. Esta base de dados constitui a primeira fonte de informações do tipo: latitude/longitude, tipo de empreendimento e valor de investimento, entre outros, sobre a carteira do PAC nos municípios das RMs. A RM do Recife, com população de 3.690.547 (2010), recebeu 415 empreendimentos do PAC. No gráfico 3, observa-se que os municípios menores, com menor população, tiveram menor número de obras do PAC. O município do Recife recebeu 124 obras, o maior número, e o município de Itamaracá, somente quatro empreendimentos.

Entre os 414 empreendimentos da RM do Recife organizados por atividades, destacam-se: uso do solo, que representa 47,8% do total, com 198 obras – neste item estão agregadas as obras de urbanização de assentamentos precários, de prevenção de áreas de risco, de quadras esportivas e de praça de esportes e de cultura; a saúde, com 25,1%, é representada por cem unidades básicas de saúde; o menor quantitativo de empreendimentos está designado para a mobilidade; o item energia tem 3,4%, porém contém os maiores investimentos dirigidos às atividades do porto de Suape. O município que recebeu mais recursos foi Ipojuca, porém estes recursos foram destinados ao porto de Suape (energia/petróleo/gás). O menor investimento foi para o município de São Lourenço da Mata, porém os recursos destinados à Arena Pernambuco não estão contabilizados na lista apresentada do PAC.

7. Para mais informações, ver: <<http://dados.gov.br/dataset/obras-do-pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento>>. Sexto balanço, de dezembro de 2012, correspondendo ao período 2011-2014.

GRÁFICO 3

Participação percentual dos municípios da RM do Recife no total da população e dos empreendimentos do PAC na RM do Recife (Em %)



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

Além desses recursos, estão surgindo outras formas de financiamento e execução das infraestruturas urbanas, tais como as parcerias público-privadas (PPPs). As PPPs estão sendo contratadas na gestão urbana para complementar a ação pública de promoção e oferta da infraestrutura urbana nos municípios brasileiros. A primeira parceria implantada em Pernambuco foi para a construção do complexo viário do Paiva, uma nova via para o litoral sul. O quadro 3 apresenta as candidaturas de PPPs para atendimento às FPICs na RM do Recife. Constata-se o poder de interferência dos agentes privados, com possibilidades técnicas e financeiras para concorrer aos grandes empreendimentos de escala metropolitana, articulando-se diretamente com o poder federal, estadual e com os municípios. A PPP da ponte do Paiva, da via expressa Suape/Porto de Galinhas, da Arena Pernambuco e do Saneamento estão em operação.

QUADRO 3
PPP em Pernambuco relativa às FPICs¹

FPIC	Projetos	Objetivo	Situação	Recursos
Mobilidade Uso do solo	Complexo Viário do Paiva	Construção e operação da ponte e via de acesso à Reserva do Paiva, um novo acesso ao litoral sul. Permitir a construção de um bairro planejado de alto padrão.	Em operação pela concessionária da Odebrecht com o Grupo Cornélio Brennand.	R\$ 73 milhões
Transporte/ mobilidade	Via expressa	Concessão de um novo sistema de acesso e vias internas em Suape, integrado a uma nova rodovia de 43 quilômetros rumo a Porto de Galinhas.	Em obras pela concessionária da Odebrecht com a Invepar.	R\$ 450 milhões
Transporte/ mobilidade	Arco Viário	Construção e operação de uma via expressa de 77 quilômetros, novo contorno da Região Metropolitana do Recife.	Consórcio da Odebrecht Transport, Invepar e Queiroz Galvão, que elaboram os projetos e articulam recursos para participar da licitação.	R\$ 763 milhões
Transporte/ mobilidade	Sistema Monotrilho do Grande Recife (RM do Recife)	Construção de um novo tipo de transporte público sobre trilhos.	Estudos entregues ao governo pela Odebrecht Transport.	Não revelado
Transporte/ mobilidade	Rota do Capibaribe e Ramal da Copa 2014	Ligação do norte, do centro do Recife e do Oeste metropolitano através de um prolongamento da atual avenida Beira Rio, começando no Bairro da Torre.	Em estudos pela Odebrecht Transport	R\$ 490 milhões
Uso do solo	Arena Pernambuco para Copa 2014	Construção e operação da Arena Pernambuco para potencializar uma nova centralidade na RM do Recife (bairro planejado).		R\$ 523 milhões
Saneamento	PPP do saneamento	Elevação de 30% para 90% em doze anos da coleta de esgoto na área urbana ² da Região Metropolitana do Recife + Goiana.	Realizada a licitação. Ganhadores: Foz do Brasil e Lidermac. Contrato ainda não assinado.	R\$ 4,5 bilhões

Fonte: Ipea/FUNDAJ.
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Fonte: JC, Caderno Economia, página 6, em 3 de fevereiro de 2013.

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

3.1 Gestão do uso do solo na RM do Recife

Questiona-se como tem sido implementada a governança metropolitana ante todos os impactos advindos com tais empreendimentos e quais são os novos desafios políticos e institucionais colocados pelos problemas esperados para a futura governança. No caso da RM do Recife, a Agência Condepe/Fidem oficialmente desempenharia o papel de coordenação da gestão metropolitana, contudo, a atuação atual se restringe explicitamente à análise dos projetos, com vistas a regular o uso e o parcelamento do solo urbano. Os proponentes (privados ou públicos) submetem-se

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

A gestão do solo urbano é, por sua natureza, intrinsecamente impulsionada pela demanda gerada pelo crescimento econômico e atuação do setor empresarial, mediante a implantação de empreendimentos de grande porte no entorno metropolitano. Tal fato acarreta grande pressão para a infraestrutura de saneamento, de recursos ambientais e para a mobilidade de pessoas e mercadorias. As novas configurações urbanas requerem novas visões e instrumentos. Por um lado, estas se manifestam na ampla gama de tipos e formas: difusas, isoladas, globalizadas e fragmentadas. Por outro lado, o território vai sendo construído como um novo objeto de estudo, ação e gestão.⁸ No caso da RM do Recife, os atuais processos de ocupação físicos/espaciais enfatizam a fragmentação da malha urbana e integração, pelos eixos viários metropolitanos, entre as novas urbanizações e as existentes (núcleos urbanos consolidados). O entorno do núcleo central metropolitano surge como um território de intenso dinamismo e alta complexidade, vivenciando conflitos, em decorrência da multiplicidade dos atores e interesses envolvidos, sem a devida coordenação de ações integradas, complementares e compartilhadas.

Da mesma forma que a compreensão do conceito de governança parece útil para analisar propostas de gestão compartilhada, também se revela bastante adequada para integrar o debate sobre as PPPs. Hoje se admite (e até mesmo se estimula) o aumento da participação dos demais setores sociais nos negócios públicos – um forte indício de que o conceito ainda tende a se difundir. Sem prejuízo de outras propostas mais criativas e inovadoras, é a partir da transferência ou do compartilhamento de atividades e responsabilidades tradicionalmente ligadas ao setor público para o setor privado ou semiprivado que se vislumbram perspectivas de minimizar o impasse descrito anteriormente. E aí está outro forte argumento para a ascensão das PPPs. Diante de diagnósticos onde prevalecem as frequentes pressões políticas por decisões individualizadas; a baixa valorização política da atividade de regulação; e a desarticulação entre as ações de controle urbano e outras ações de gestão para ocupação do solo nos municípios, a RM do Recife tem buscado alternativas de PPPs, ainda que de forma incipiente e sem o embasamento de um planejamento metropolitano estruturado.

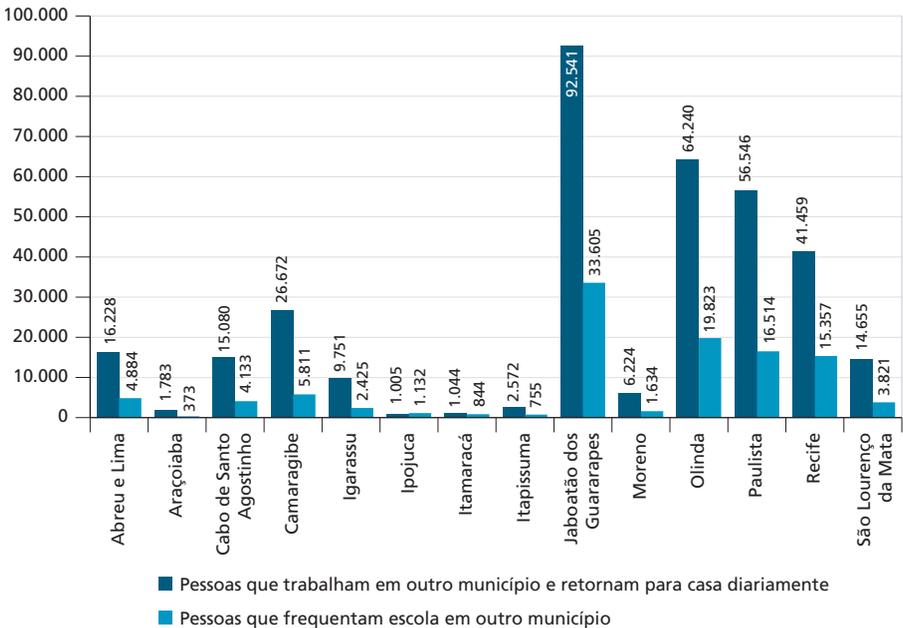
8. Caracciolo *et al.* (2013) sobre as experiências apresentadas no Seminário de Investigação em Urbanismo – Universidade Politécnica da Catalunha, em 13 e 14 de junho de 2013.

3.2 Análise da governança para FPIC transporte na RM do Recife

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

O gráfico 4 mostra o quantitativo de pessoas residentes na Região Metropolitana do Recife que saem do município onde residem para trabalhar ou estudar em outro município, retornando para casa diariamente. Observa-se, em uma análise comparada, a importância de Jaboatão, Olinda, Paulista e Recife nos deslocamentos metropolitanos, fato que evidencia a temática mobilidade como dimensão estratégica nas políticas públicas metropolitanas.

GRÁFICO 4
Pessoas residentes na RM do Recife que trabalham ou estudam em outros municípios e retornam para casa diariamente (2010)



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

Na opinião de um especialista:⁹

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

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

Identificam-se alguns entraves para a gestão pactuada na FPIC transporte/mobilidade na Região Metropolitana do Recife, de três naturezas, conforme a seguir.

- 1) Política: evidenciam-se interesses privados e públicos conflitantes; vaidades dos gestores e falta de coordenação e de pactuação sobre as responsabilidades: quem faz o que, onde, de que forma e com que complementaridade. Existe um sobreposição de gestão quando se refere às principais vias de articulação metropolitana e aos sistemas de transporte metropolitano: Grande Recife, METROREC e o novo sistema do BRT, com obras na calha da BR-101, delegadas à Secretaria Estadual das Cidades.
- 2) Técnica: ampliar e incentivar a formação específica para a temática mobilidade e rede de transporte, com o conhecimento e desenvolvimento de novas tecnologias nas universidades e na capacitação de gestores públicos. O BRT implantado em Curitiba é exemplo de tecnologia de êxito, utilizado também em outras cidades, como Bogotá, que implantou o sistema.

9. Conforme entrevista concedida em 9 de agosto de 2013 pelo professor Maurício Andrade, da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), no âmbito do Projeto Governança Metropolitana no Brasil/RM do Recife no Ipea.

- 3) Financeira: atualmente quem financia o sistema é o próprio usuário, pois as meias passagens (estudantes/idosos/especiais) são bancadas pelo sistema; os estudantes pagam 50% do valor da passagem e os idosos e especiais não pagam. Não existe subsídio público. Hoje esta questão está na pauta com a possibilidade de redução de impostos e outros formatos. Pactos metropolitanos poderiam estabelecer a exigência de alguns recursos e instrumentos para tornar universal serviços tais como o transporte público multimodal integrado com tarifa única. O exemplo de Goiânia mostra que isso é possível.

4 A GOVERNANÇA DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE NA BERLINDA: MAIS INTEGRAÇÃO É IMPRESCINDÍVEL NA GESTÃO DAS FPICs

A gestão compartilhada de algumas funções públicas, em especial a de uso do solo, associadas à mobilidade (transporte) e ao saneamento socioambiental emerge no debate como justificativa à institucionalização das regiões metropolitanas. Contudo, a reduzida discussão sobre alternativas no sistema jurídico brasileiro, em especial a dos consórcios públicos, tem fragilizado tal argumento. Ocorre que, às vezes, as propostas têm envolvido articulação entre empresários e municipalidades, abrindo espaço para um debate ainda inconcluso sobre as competências e sobre o poder nas tomadas de decisão. Resta, assim, que se tem assistido, mais frequentemente, a um processo de constituição de “metrópoles corporativas”, a serviço das empresas hegemônicas, mais preocupadas com a eliminação das deseconomias urbanas e menos com a produção de serviços sociais e de bem-estar coletivo de modo compartilhado. Significa dizer que se evidencia uma metropolização contemporânea, momento mais avançado da urbanização, com a marca da dinâmica da economia global, como já havia anunciado Santos (1990). Verificar, contudo, até que ponto tais alternativas têm se constituído em soluções efetivas, no sentido de garantir a integração das FPICs, é uma análise ainda a ser realizada.

A escala dessa preocupação se amplia quando se ostentam dados¹⁰ de que mais de 155 milhões de brasileiros vivem nas periferias urbanas. Trata-se de uma quantia expressiva de consumidores, à frente de países como a Suíça e a Holanda, para os quais o mercado rapidamente encontra soluções de atendimento. Simultaneamente, trata-se da mesma quantidade de pessoas que demandam serviços públicos, e para tanto, diferentemente do mercado, o poder municipal e estadual não apresenta capacidade administrativa para atendê-las.

As referências ao crescimento da renda e do poder de compra dessas pessoas, em sua maioria das classes C, D e E, podem seguir em uma escalada de exemplos, mas estão longe de ocupar níveis satisfatórios de habitabilidade: são áreas urbanas

10. Para mais detalhes, ver: Instituto Data Popular, publicado em reportagem da *Veja*, 29 jan. de 2014, p. 62-79 (Allegretti, 2014).

onde não há saneamento, nem coleta de lixo, nem drenagem, nem controle de risco na ocupação do solo. “Vive-se na periferia o paradoxo de ter um celular de última geração e ser obrigado a carregar uma lata d’água na cabeça” (Allegretti, 2014 p. 66). Significa dizer que há um problema crítico de competência prioritária do poder público (ao menos no modelo da administração vigente no país), que espera soluções institucionais mais consequentes.

Nessa perspectiva, com relação ao desenho institucional, parece que a adoção de um único modelo de gestão metropolitana “ideal” não seja garantia de condições favoráveis à governança metropolitana. Se critérios e parâmetros são estabelecidos, tais como aqueles sobre os quais se manifestou o Supremo Tribunal Federal (obrigatoriedade do órgão de gestão metropolitana e equilíbrio entre os Entes Federativos, sem a predominância de nenhum deles), o desenho institucional de cada RM pode, sim, respeitar as autonomias estaduais. Mas continuar levando em consideração informações recentes de pesquisa de campo realizada nas periferias parece estratégia sensata que pode auxiliar na busca de soluções.

Diferentemente da necessidade de algum tempo atrás de mudar de moradia, ou mesmo de circular diariamente para trabalhar no centro das regiões metropolitanas, o desejo de permanecer nos locais de origem afasta a obsessão de ir morar, trabalhar ou se divertir onde os integrantes das classes A e B o fazem. Os fatores de mobilidade social das classes emergentes incluem o orgulho de viver no subúrbio, e a identidade cultural dita um alerta: a desconcentração dos serviços urbanos e do atendimento público merece ser vista como um paradigma diferenciado nos modelos de gestão e de uso do solo propostos pelos analistas e gestores.

Se a gestão do solo urbano tem sido impulsionada pela atuação do setor empresarial, gerada para atender novos padrões de moradia demandados pelas classes A e B, o crescimento econômico das classes C, D e E parece ser um novo condutor à implantação de empreendimentos de grande porte, sobretudo comerciais e de serviços, mas também de produção habitacional no entorno metropolitano. Cabe ao poder público antecipar-se, em uma gestão integrada e compartilhada, instituindo condicionalidades a este setor construtivo, de forma a minimizar a grande pressão sobre a infraestrutura de saneamento, de controle a riscos ambientais e de mobilidade.

Dois institutos jurídicos merecem atenção especial na perspectiva de buscar soluções de gestão compartilhada: as PPPs e os consórcios municipais. Ambos constituem movimentos de cooperação intersetorial que sinalizam um *movimento positivo de renovação e diversificação das práticas tradicionais de atuação do poder público*, alternativo às soluções extremas do Estado onipresente/provedor. Neste debate, contudo, algumas questões precisam ser orientadoras: *i)* se a proposta tem como principal objetivo a implantação de projetos ou a realização de atividades

de interesse público; *ii*) se a proposta envolve recursos e se a responsabilidade pelo financiamento, investimento e execução é proporcionalmente compartilhada pelos atores; *iii*) se a proposta pressupõe riscos e benefícios, advindos da utilização ou exploração do objeto da parceria; *iv*) se a proposta é construída de forma compartilhada e pressupõe equidade de poder decisório; e *v*) se a proposta demanda a criação de uma entidade específica, com autonomia financeira e gestão profissional compartilhada, bem como aporte de garantias, de ambos os setores.

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

Tal reconhecimento, em particular, tem induzido a uma maior capacidade da União em disponibilizar recursos para os investimentos em infraestrutura social e urbana nessas regiões. Significa dizer que estados e municípios buscam na constituição das RMs uma forma de se qualificarem como elegíveis para receber investimentos federais. Contudo, a solução dos problemas que são metropolitanos acaba restrita aos trâmites de cada município isoladamente. O Estatuto da Metrópole poderia estabelecer a exigência de alguns recursos e instrumentos para tornar universal serviços tais como o transporte público multimodal integrado com tarifa única para o cidadão metropolitano (hoje, ainda uma abstração).

Sem perder o sentido da integração, poderia também estabelecer padrões regulatórios diferenciados aos setores de empreendimentos privados, para áreas distintas, tendo em vista a tendência de opção por pequenos negócios que geram renda e atendem os elementos identitários próprios dos segmentos da população que mora nas periferias dos grandes centros. De um modo geral, as áreas assim ocupadas estão abrigadas administrativamente por municípios também periféricos nas RMs, e, por isso mesmo, parecem merecedores de uma leitura distinta para que se possa construir proposta consensual de gestão metropolitana compartilhada e integrada.

REFERÊNCIAS

- ALLEGRETTI, F. Oi Brasil, estamos aqui! **Veja**, Rio de Janeiro, ed. 2.538, ano 47, n. 5, p. 62-79, jan. 2014.
- BAIOCCHI, G. Participation, activism and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory. **Politics and society**, v. 29, n. 1, p. 43-72, 2001.

CHAVES, F. **Desafios metropolitanos**. In: DESAFIOS METROPOLITANOS: COMO ENFRENTÁ-LOS?, 2013, Recife, Pernambuco. Recife: Agência Condepe; Fidem, 2013.

COUTO, C. G.; ABRUCIO, F. L. Governando a cidade? A força e a fraqueza da Câmara Municipal. **São Paulo em perspectiva**, v. 9, n. 2, p. 57-65, abr./jun. 1995. Disponível em: <<http://goo.gl/LWGWlk>>.

FERNANDES, A. Agenda de gestão das capitais na década de 1990: os casos de Recife e Salvador. **Perspectivas**, São Paulo, v. 27, p. 83-107, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/x3pcCo>>.

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

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/HbXpwu>>.

_____. **Contas Nacionais n. 41** – produto interno bruto dos municípios 2011. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

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

SOUZA, C. Federalismo, descentralização e reforma constitucional em contextos de desenvolvimento regional desigual. **Organizações e sociedade**, v. 4, n. 9, p. 127-148, 1997.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BARROS, A. R. Avaliação e perspectivas: perspectivas e desafios econômicos do Nordeste nos próximos anos. **BNB conjuntura econômica**, Fortaleza, n. 33, p. 1-10, 1 abr. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/36X7WA>>. Acesso em: 8 jan. 2013.

CARACCILO, R. *et al.* **La metropolis iberoamericana en sus propios términos**: opciones al crecimiento infinito y a la crisis institucional. Barcelona: RIURB; UPC, 2013.

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. (Série Rede Ipea, Projeto Governança Metropolitana no Brasil, v. 1).

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

FIDEM – FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL. **Plano Metrópole Estratégica**. Recife: Fidem, 2002.

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

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

LUBAMBO, C. W.; COELHO, D. B. **Atores sociais e estratégias de participação no Programa Governo nos Municípios**. Petrópolis: Vozes, 2005.

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

MORAES, M. P.; COSTA, M. A. (Orgs.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, v. 2, livro 6).

NEVES, G.; CRUZ, J. **Modelos de governança metropolitana**. Recife: Nossa Livraria, 2010.

PEREIRA, R. H. M.; SCHWANEN, T. **Tempo de deslocamento casa-trabalho no Brasil (1992-2009): diferenças entre regiões metropolitanas, níveis de renda e sexo**. Brasília: Ipea, fev. 2013. (Texto para Discussão, n. 1.813).

PERNAMBUCO. Secretaria das Cidades. **Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos** – PMRS. Recife, maio de 2011. p. 94.

REYNALDO, A. *et al.* (Orgs.). **Metrópole estratégica: Região Metropolitana do Recife**. Recife: Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco, 2005.

ROLNIK, R.; SAULE JÚNIOR, N. (Coords.). **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Instituto Polis; Caixa Econômica Federal; Câmara dos Deputados, 2001.

SOUZA, P. H. G. F.; OSORIO, R. G. **A redução das disparidades regionais e a queda da desigualdade nacional de renda (1981-2009)**. Brasília: Ipea, 2011.

VINUESA, M. A. T. *et al.* Las mancomunidades y consórcios como fórmulas de cooperación territorial en Madrid y Castilla-La Mancha. *In*: ALISEDA, J. M.; CONDESSO, F. R. (Orgs.). **Políticas urbanas y territoriales en la Península Ibérica**. Mérida: Junta de Extremadura, 2005. p.137-160. v. 1.

XAVIER, E. M. G. O ordenamento do território de âmbito municipal e a participação pública no processo de planeamento. *In*: ALISEDA, J. M.; CONDESSO, F. R. (Orgs.). **Políticas urbanas y territoriales en la Península Ibérica**. Mérida: Junta de Extremadura, 2005. p. 229-238. v. 2.

GOVERNANÇA METROPOLITANA E USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO RIO CUIABÁ: CONFLITOS E DESAFIOS NA GESTÃO INTEGRADA DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM

Rita de Cássia Oliveira Chiletto¹
Diogo Marcelo Delben Ferreira de Lima²
Flavyane Rosa Borges³

1 INTRODUÇÃO

A questão metropolitana, à luz da emergente rede urbana brasileira, constitui fenômeno espacial marcado pela estrutura física dos lugares – das grandes cidades, especialmente – e pela velocidade dos fluxos sociais, econômicos e culturais. O resultado deste processo é a polarização geográfica, as espacialidades metropolitanas atraem para si, e para os municípios de sua área de influência, recursos humanos e financeiros. Dessa forma, o desenvolvimento das regiões metropolitanas (RMs) se relaciona com a inserção destas na divisão ao papel que desempenham na economia-mundo. Por este motivo, o presente trabalho aborda a caracterização da dinâmica socioespacial e os aspectos demográficos e econômicos do território metropolitano mato-grossense, da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (RM do Vale do Rio Cuiabá), criada em 2009.

A questão não se restringe à *nova* geografia regional, mas contempla elementos importantes da política urbana, como o ordenamento territorial e a gestão das funções públicas de interesse comum (FPICs). As regiões metropolitanas não se submetem exclusivamente aos ditames do mercado e do capital internacional, em verdade, elas confirmam a pertinência do pacto federativo e do planejamento estratégico.

A governança metropolitana, entendida como o conjunto de institucionalidades, tomadas de decisões e gerenciamento democrático e integrado dos serviços públicos e privados essenciais, torna-se fator contundente de desenvolvimento

1. Pesquisadora no projeto Governança Metropolitana no Brasil, coordenado pelo Ipea, em parceria com a Fundação de Apoio e Desenvolvimento (Uniselva) da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).

2. Pesquisador no projeto Governança Metropolitana no Brasil.

3. Pesquisadora no projeto Governança Metropolitana no Brasil.

regional, devidamente articulado ao desenvolvimento urbano das municipalidades. Assim sendo, o estudo trata da produção do espaço metropolitano mato-grossense, com o objetivo de analisar a gestão da FPIC uso do solo e a governança metropolitana na RM do Vale do Rio Cuiabá. O intuito não é só fornecer os subsídios para o entendimento das dinâmicas em curso no estado, mas permitir uma construção ampla do tema em escala nacional, considerando as distintas realidades e a necessidade de adequada execução das políticas de interesse comum.

2 CARACTERIZAÇÃO DAS DINÂMICAS METROPOLITANAS NO VALE DO RIO CUIABÁ

A presença de metais preciosos (ouro) e a posição geográfica privilegiada da capital de Mato Grosso no território nacional, que fez conservar sua influência política, são fatores históricos de seu crescimento populacional e desenvolvimento urbano. Ainda que suscetível ao desempenho de atividades produtivas (extrativas, pecuária, indústria canavieira),⁴ Cuiabá teve sua emancipação político-administrativa e foi reconhecida como centro do poder provincial no primeiro quartel do século XIX.⁵ Nesse período, a estrutura agrária e o modo de exploração da riqueza da terra não sofreram mudanças significativas, permanecendo inalterados o acervo fundiário e as relações sociais de produção pré-capitalistas.

A navegabilidade pelos rios brasileiros favoreceu a integração de Cuiabá aos grandes centros, esta conexão territorial trouxe impulsos econômicos e sociais.⁶ Até os anos 1910 e 1920 do século XX, foi intenso o trânsito fluvial na bacia do Prata;⁷ o rio Paraguai constituiu-se a principal via de acesso aos mercados nacional (Rio de Janeiro) e internacional (Europa e países cisplatinos). As regiões portuárias, Corumbá, Cáceres e Cuiabá, com destaque para a primeira, que era porto alfandegário, escoavam a produção interna (couro, borracha, erva-mate, poaia) e alavancavam os intercâmbios comerciais. Com a mudança de fixos, das bases técnicas e operacionais dos fluxos, especificamente a substituição da matriz de transporte, do fluvial para o ferroviário, e mais tarde, para o rodoviário, novos arranjos espaciais são formados.

A (des)articulação da rede de poder no território nacional, deflagrada com a primeira Constituição republicana de 1891 e com a moderna ideia de nação, ambas implementadas pelo movimento militar-populista, permitiu a polarização

4. Ver Borges (2001).

5. Elevada à condição de cidade em 1818 e declarada capital da província de Mato Grosso em 1835. Com a promulgação da Constituição de 1891, as províncias passaram a ser denominadas de estados.

6. Ver Povoas (1983).

7. A navegação pela bacia do Prata foi interrompida, temporariamente, por ocasião da Guerra do Paraguai (1866-1870), quando encerrada, foi retomado o comércio com Buenos Aires e Montevideu (Povoas, 1983).

e a hegemonia do centro-sul do país,⁸ cujo resultado não foi outro senão a macrocefalia urbana. Mas, antes disso, a concentração demográfica, decorrente do fluxo de migrantes de outras regiões, a relativa diversificação das atividades produtivas e a prestação de serviços públicos, além da presença e atuação de firmas privadas em Cuiabá, tornaram vetores do processo de desenvolvimento territorial e regional (Rivera, 2011). Por conseguinte, a espacialidade urbana mato-grossense assumiu outras frentes e contornos, não mais restritos aos interesses eclesiásticos ou político-administrativos, mas vinculados ao modelo urbanístico das regiões centrais.

Desse modo, em Cuiabá, a expansão do núcleo urbano assumiu outra direção, projetava-se em razão da localização das igrejas, do Porto Geral (área portuária), da sede do poder instituído e da Santa Casa de Misericórdia. Todavia, os prédios públicos e as habitações nas ruas paralelas ao córrego da Prainha contribuíram no patrimônio arquitetônico e no desenho urbano. Além disso, os espaços públicos e a ligação leste-oeste do perímetro praticamente definiram o traçado viário da capital (Cuiabá, 2012). Este espaço, em razão da Guerra do Paraguai (1864-1870) e da implantação de bases militares e núcleos populacionais, foi conurbado à área localizada na margem direita do rio Cuiabá, atual município de Várzea Grande.⁹

Devido à atividade de extração mineral no século XVIII, nas relações estabelecidas pelas monções, que buscavam os metais preciosos partindo da capital, surgiram municípios como Santo Antonio de Leverger (Leverger). Outras atividades econômicas se sucederam no território, a produção açucareira, a pesca e o turismo, mas em todas elas foram mantidas a proximidade do relacionamento com Cuiabá. Nossa Senhora do Livramento (Livramento) também surgiu a partir da exploração do ouro, desenvolveu-se na rota de Cuiabá para a antiga capital do estado, Vila Bela da Santíssima Trindade, em local de descanso para as tropas em marcha no território mato-grossense. Percebe-se a antiguidade e intensidade do relacionamento desses municípios, o que serviu de base para as análises que determinaram a criação da região metropolitana de modo a coordenar políticas de interesse comum.

Após longo período de estagnação econômica, decorrente da crise da cana-de-açúcar e da borracha e do isolamento da capital em razão das péssimas condições de transporte fluvial, os espaços e as funções públicas, na área central de Cuiabá, alteraram formas e conteúdos. É de se recordar que a ligação terrestre com Mato Grosso jamais foi concluída com sucesso pela via ferroviária (Estrada de Ferro Noroeste do Brasil)¹⁰ e, apenas em 1915, houve melhorias das condições

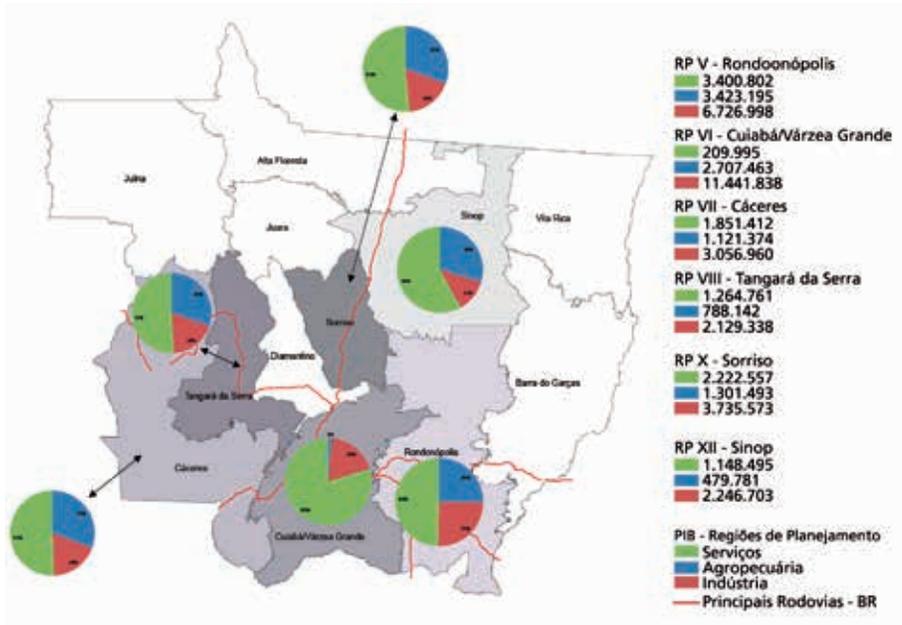
8. Ver Egler e Becker (2010).

9. Desmembrado do município de Cuiabá em 1948.

10. A linha ferroviária chegou até a parte sul, do atual estado de Mato Grosso do Sul, em Corumbá. Para mais detalhes, ver Siqueira (1990).

de tráfego entre Cuiabá e São Paulo, embora a malha rodoviária estadual tenha sido estruturada dos anos 1980 em diante.¹¹ Fato é que a geopolítica nacional levou a cabo a expansão da fronteira de recursos, ou melhor, a ocupação da Amazônia e do Centro-oeste, com a construção de Brasília e de rodovias federais (Belém-Brasília, Cuiabá-Santarém). A figura 1 mostra as vias terrestres e as principais economias intrarregionais, aliás, a combinação destas variáveis reforça a questão do desenvolvimento estadual.

FIGURA 1
Rede urbana estadual, principais polos regionais e produção, PIB por regiões de planejamento (2011)
(Em R\$ mil)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011).
Elaboração: Jonas Ferreira dos Santos e Flavyane Rosa Borges.

A política desenvolvimentista nacional teve êxito na exploração do território e de seus recursos naturais, e a migração sulista favoreceu a colonização, tanto pública quanto privada, e a difusão de colônias agrícolas a partir dos anos 1960. A integração nacional se materializa na *nova* composição do capital em torno da produção primária – agricultura, pecuária, indústria madeireira, metais e, mais recentemente, da agroindustrialização. Os projetos e as intervenções governamen-

11. Povoas (1983) expõe que o governo Médice foi responsável pela implementação e pavimentação de estradas nos anos 1950 e 1960.

tais foram de suma importância para a reordenação do território e a inserção das economias internas deprimidas ao circuito capitalista nacional e mundial.

Consoante Becker (2001), essas iniciativas determinaram a produção política do espaço, implementando a ocupação regional e utilizando as cidades como base logística das ações, com papel significativo no processo, consolidando o que Lefebvre (1978) denominou de “a produção do espaço” pelo Estado. Então, esta geometria territorial corresponde ao modelo de ocupação baseado na visão externa e nas relações com a metrópole e o mercado internacional.

Vilarinho Neto (2009) explica que, a partir do processo de industrialização brasileiro, as cidades se tornaram lócus para a acumulação do capital, imprescindíveis à manutenção do sistema capitalista, contudo, cada centro urbano passou por transformações específicas, de acordo com sua posição geográfica e suas funções no sistema nacional (Santos, 2002). Em verdade, a desconcentração das atividades produtivas no território, ou seja, a implantação da agricultura moderna e dos complexos agroindustriais no interior, nas regiões Centro-Oeste e Norte, incrementou a rede urbana brasileira, produzindo espaços dinâmicos e luminosos, à luz da globalização econômica e da urbanização (Ipea, 2002). A tabela 1 traz mais detalhes sobre o crescimento demográfico em Mato Grosso.

TABELA 1
Evolução da população do estado de Mato Grosso

Ano	População total	População urbana	População rural	População da RM do Vale do Rio Cuiabá	População do entorno
1960	889.539	343.569	545.970	68.694	-
1970	1.597.090	684.189	912.901	119.363	-
1980	1.138.691	654.952	483.739	286.658	-
1991	2.027.231	1.485.110	542.121	564.771	-
1996	2.235.832	1.695.548	540.284	626.756	-
2000	2.504.353	1.982.417	521.936	726.220	109.566
2010	3.033.991	2.484.838	541.153	834.057	110.395

Fonte: Mato Grosso (2005; 2011; 2012).

Nota: ¹ Até 1996, a população mencionada diz respeito à aglomeração urbana Cuiabá e Várzea Grande. Após esse ano (2000 e 2010), o dado refere-se à RM do Vale do Rio Cuiabá.

A região do Vale do Rio Cuiabá recebeu movimentos migratórios de diversas partes do país, logo, a metropolização decorreu da interiorização da urbanização. Para Abutakka (2012), a expansão da fronteira agrícola, em distintas frentes, proporcionou um conjunto variado de formas de apropriação do espaço agrário, sendo determinante no processo de ocupação e povoamento do estado, este conduzido pelo poder público, mas levado a cabo pela apropriação privada das terras e dos recursos. Predominam numericamente na configuração da RM do Vale do Rio Cuiabá,

aqueles migrantes oriundos primeiramente da região Sul, seguidos daqueles da região Sudeste do país (IBGE, 2011). Fato é que as cidades da Amazônia apresentaram ritmo de crescimento superior ao restante do país, evidenciando demandas por serviços aos quais o poder público não conseguiu atender, e passaram a conviver com problemas urbanos e ambientais em diferentes escalas.

Em detalhes, reportando Souza (2007), a ocupação dos espaços amazônicos tem momentos distintos, a título de informação, entre as décadas de 1960 e 1980 os migrantes tinham destino certo, buscavam os novos municípios, as áreas a serem colonizadas e as grandes fazendas. Já na década de 1990, desativadas certas frentes de trabalho na agricultura e decomposta parte das regiões de oportunidades no estado, uma massa pobre, sem ocupação e desprovida de moradia, ocupara os bairros periféricos da aglomeração urbana Cuiabá/Várzea Grande. Entre crises no setor agropecuário e conflitos de modelos produtivos – moderna e empresarial *versus* tradicional e familiar –, o crescimento econômico, nas últimas décadas, perceptível pelo aumento do produto interno bruto (PIB), não passou por tendências recessivas. Porém, isto não implica dizer que foram criados postos de trabalho em quantidade suficiente, nem que a massa de trabalhadores encontrou, nas cidades, as condições de vida urbana necessárias.

Em outros termos, a rede urbana do país, historicamente concentradora e excludente, no que se refere à repartição dos benefícios econômicos, sociais e culturais, decorrentes da geração de riquezas, se organiza para atender aos interesses do mercado internacional, mas também para satisfazer a demanda crescente da população urbana, fazendo crescer a oferta de bens e de serviços nos grandes centros. Na visão de Becker (2001), houve equívoco nesse processo intensivo de ocupação, os espaços eram vistos como isotrópicos e homogêneos, desconsiderando as profundas diferenças sociais e ecológicas, o que determinou ocupações que destruíram gêneros de vida e saberes tradicionais.

Aliás, as particularidades regionais proporcionaram as condições diferenciadas para a reprodução do capital. Conforme Souza-Higa, Romancini e Nunes (2011), o marco da ocupação e do desenvolvimento de Mato Grosso foi a divisão territorial, em 1977, que, apoiada em políticas fiscais e na expansão da infraestrutura, promoveu a interiorização da população e o crescimento das estruturas produtivas regionais na porção norte da antiga Unidade da Federação (UF).

Portanto, o avanço do setor primário serviu para fomentar a estrutura urbano-regional, logo, as relações campo-cidade, ainda mais complexas e interdependentes, imprimem o ritmo da modernização territorial inter e intra-urbana mato-grossense, que é um fenômeno do século XX. As fisionomias e as paisagens urbanas corroboram para a constituição de espaços sociais modernos e progressistas, Bomfim (2010) atribui esse cenário ao papel que Cuiabá desempenha como um

espaço de recepção de fluxos migratórios e de capitais. A recente e incompleta reconfiguração da cidade (e dos seus lugares) está associada à sua função no contexto e na conjuntura nacional.

A saber, a caracterização do traçado viário e da feição urbanística, demonstrada com riqueza de detalhes por Romancini (2005), comprova o desenvolvimento urbano em Cuiabá. A disposição das ruas, avenidas e estradas, a construção de edifícios altos, a importância dos ambientes públicos (áreas verdes, praças, teatros, igrejas) e os grandes empreendimentos privados sinalizam a ruptura com os padrões então vigentes.¹² Até o início dos anos 1970, o perímetro urbano da capital não tinha sofrido alterações significativas; apenas nas décadas seguintes, e para suportar a explosão demográfica e a pressão da população residente e migrante, o poder público delimitou áreas urbanas e de expansão, e investiu em intervenções na malha viária (vias urbanas estratégicas) e na criação de núcleos habitacionais, expandindo territorialmente a cidade em todas as direções (Cuiabá, 2007).

Enquanto isso, parafraseando Monteiro (1987), a transformação do aspecto urbano de Várzea Grande, nos anos 1970 e 1980, foi possível em face da disponibilização de lotes urbanos, antigas terras devolutas municipais, e do aumento no número de loteamentos, conjuntos habitacionais, ruas e bairros novos. A cidade, marcada pelas contradições sociais provenientes da industrialização local e pela descontinuidade de infraestrutura básica, isto é, de equipamentos públicos, progride lentamente no enfrentamento dos problemas afetos ao uso e à segregação do solo urbano. Vivenciam os municípios de Nossa Senhora do Livramento e Santo Antonio do Leverger situação igualmente difícil, aqueles ainda não conseguiram efetivar uma política de urbanização justa, nem se fazer incluir no processo de metropolização.

A constituição da RM do Vale do Rio Cuiabá, em 2009, abrangendo os quatro municípios (Cuiabá, Várzea Grande, Nossa Senhora do Livramento e Santo Antônio de Leverger), decorreu da percepção do relacionamento histórico dos demais municípios com Cuiabá e da dependência destes em relação à prestação de serviços pela capital. Este fato estabelece dinâmicas urbanas particulares nos municípios centrais e no entorno, determina a necessidade de definir as funções públicas de interesse comum e de buscar efetivá-las por meio de políticas adequadas, consolidando um pacto metropolitano que atenda às reais necessidades de população em constante deslocamento.

As políticas públicas refletem o conjunto dos interesses locais e nacionais em suas relações com o mundo, a partir de valores consolidados historicamente e condicionantes geoeconômicos e geopolíticos. No Brasil, percebe-se a ênfase dada à busca do desenvolvimento econômico associado à importância da manutenção

12. É indiscutível que essa transição urbanística tenha ocorrido à custa do patrimônio arquitetônico histórico e cultural, especialmente na capital.

da diversidade cultural. Acrescentam-se a estes fatores os imperativos da conservação ambiental e do respeito aos direitos humanos e à democracia. Para Becker (2001), a questão territorial é de interesse nacional, no entanto, a concretização das perspectivas espaciais (ambiental, social, econômica, política e cultural) fica prejudicada pela desarticulação das políticas públicas.

A democratização do espaço urbano é a medida que se impõe para o enfrentamento de novos e velhos problemas *das cidades*, uma vez que o crescimento econômico não repartiu satisfatoriamente as possibilidades de trabalho, renda e vida digna para a população. O legado de segregação socioespacial só pode ser extinto com a gestão integrada e inclusiva do espaço urbano. Os conflitos pelo uso do solo, a carência de infraestrutura básica e a dificultosa mobilidade devem ser administrados e as funções públicas de interesse comum efetivadas, inclusive na RM do Vale do Rio Cuiabá, cuja constituição recente permite a identificação das dificuldades, mas não aponta nem garante ainda as soluções necessárias.

3 TERRITÓRIO METROPOLITANO MATO-GROSSENSE: ASPECTOS DEMOGRÁFICOS E ECONÔMICOS

O debate sobre metropolização é plural, são diversas correntes teórico-metodológicas, bem como as perspectivas acadêmicas, científicas e políticas. Nesse diapasão, é procedente a preocupação em diferenciar a realidade social metropolitana do processo de institucionalização da metrópole. Então, existem duas faces da mesma moeda: a metrópole propriamente dita e vivenciada, elemento estruturador da rede urbana, que define a distribuição de fixos e estimula a circulação dos fluxos (pessoas, mercadorias, investimentos, informações), e a sua ficção jurídica – a região metropolitana – legalmente criada, gerida pelos governantes, assimilada (ou não) pela população (Moura, 2013).

Com efeito, o espaço híbrido, difuso e complexo, dotado de elevada heterogeneidade de ações e objetos – a metrópole – pode ser caracterizado pelo modo e sistema de produção de riquezas (PIB exposto na figura 1) e forma de inserção no mercado; pelo fator demográfico (tabelas 1 e 2 e figura 2); pelos indicadores sociais de desenvolvimento humano (tabela 3); pelas oportunidades de trabalho, renda e vida digna no território, isto é, prestação e acesso aos serviços públicos e privados essenciais.

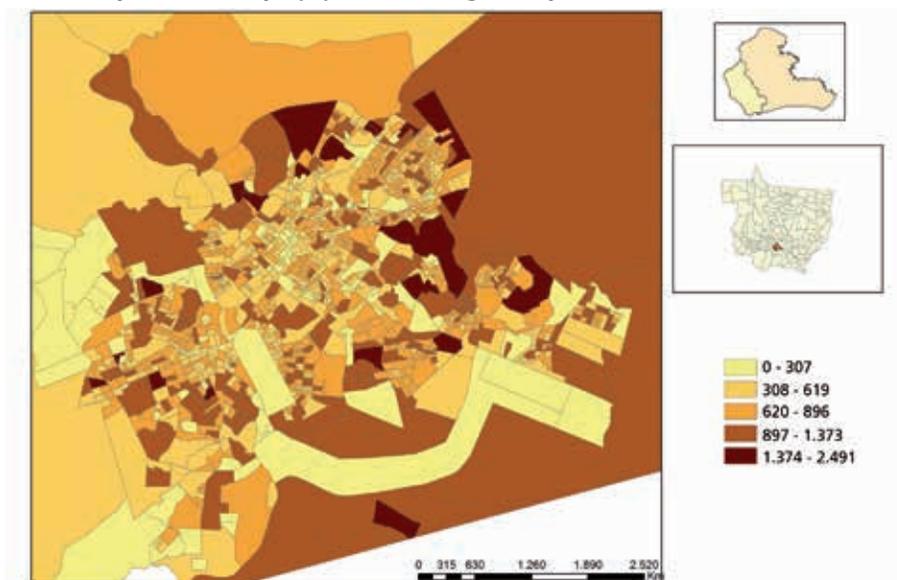
Em síntese, a metrópole é o reflexo da socioeconomia regional, contudo, é também resultado de aglomerações, e não somente territoriais. Por conseguinte, dois fatores denunciam o ambiente metropolitano, são eles: a população e a renda, porque, em termos numéricos, são expressivos e, especialmente, indicam rugosidades e tensões no território. A tabela 2 explora essa problemática espacial.

TABELA 2
Indicadores demográficos, de urbanização e de renda, relativos à RM do Vale do Rio Cuiabá e ao entorno metropolitano

Unidade de referência (regiões e municípios)	Taxa de crescimento da população		Urbanização (%)		PIB (per capita)
	1991-2000	2000-2010	2000	2010	2005
RM do Vale do Rio Cuiabá	2,32	1,55	96,0	96,1	8.208
Cuiabá	2,05	1,47	98,6	98,1	12.499
Nossa Senhora do Livramento	1,66	-0,50	32,1	36,5	4.723
Santo Antônio de Leverger	0,03	2,01	35,7	38,8	7.860
Várzea Grande	3,21	1,79	98,1	98,5	7.752
Entorno metropolitano	0,16	0,08	62,8	65,4	6.754
Acorizal	1,02	-0,59	47,7	53,1	8.408
Barão do Melgaço	-2,73	-0,13	47,3	45,1	5.801
Chapada dos Guimarães	2,26	1,38	56,1	61,9	6.477
Jangada	3,52	0,85	38,4	38,3	5.761
Nobres	-0,14	0,01	79,8	83,0	8.443
Nova Brasilândia	-5,48	-2,55	69,8	79,8	6.065
Planalto da Serra	-	-0,61	58,0	75,3	8.201
Poconé	0,34	0,36	72,6	72,6	4.961
Rosário Oeste	-0,74	-0,65	58,0	60,3	6.669

Fonte: IBGE (2011) e Mato Grosso (2005).

FIGURA 2
Variação da distribuição populacional na aglomeração urbana de Cuiabá e Várzea Grande



Fonte: Ipea e FJP (2013).
Elaboração: Flavyane Rosa Borges.

A RM do Vale do Rio Cuiabá tem uma área total de 21.871,70 km², o que corresponde a 2,4% do território estadual, e população de 833.766 habitantes, 27% da população de Mato Grosso. Os dois maiores municípios da RM do Vale do Rio Cuiabá, Cuiabá e Várzea Grande, se originaram umbilicalmente conectados pelo rio Cuiabá e vivenciaram, ao longo das décadas, distintos processos de urbanização, sempre sofrendo e exercendo influência mútua. Ademais, os municípios conurbados apresentam urbanização significativa (98%), e as maiores populações, contrastando com os demais municípios, de características nitidamente rurais – Santo Antonio do Leverger e Nossa Senhora do Livramento, que diferem daqueles por possuírem escassa população, destacando que na última década apenas Livramento perdeu população.

É indiscutível a polarização exercida por Cuiabá na RM do Vale do Rio Cuiabá e no entorno. As relações entre os municípios da RM do Vale do Rio Cuiabá com a capital ocorrem em distintos níveis de integração, identificando-se mais estreitos vínculos com Leverger e Várzea Grande, ao passo que Livramento definiu fluxos mais consistentes com Várzea Grande. Quando da criação da RM do Vale do Rio Cuiabá, foi instituído ainda o entorno metropolitano, com área de 53.665 km², 5,9% do território de Mato Grosso, contendo nove municípios, que provam estreitos e históricos vínculos relacionados à prestação de serviços e à disponibilidade de equipamentos urbanos em Cuiabá, além de sua origem propriamente. Nesta região, há municípios espacialmente grandes, como Poconé e Barão de Melgaço, constituindo mais que o dobro da área da RM do Vale do Rio Cuiabá, ao mesmo tempo em que sua população é de 110.397 habitantes, apenas 3,6% da população estadual. Desse modo, sua densidade demográfica é baixa, 2,06 hab./km², inferior à média do estado, que é de 3,36 hab./km², e distante da densidade da RM do Vale do Rio Cuiabá, que é de 38 hab./km².

Análises da distribuição da população na RM do Vale do Rio Cuiabá e no entorno, a partir dos dados do IBGE (2011), apontam que, se nas décadas de 1990 a 2000, os municípios da aglomeração evidenciaram os maiores índices de crescimento populacional, 20,5% em Cuiabá e 32,10% em Várzea Grande no período, inverte-se esta lógica no período 2000-2010, quando decrescem para 14,70% em Cuiabá e 17,9% em Várzea Grande. Leverger inverte esta lógica e apresenta significativo índice de crescimento, saindo de 3% no primeiro intervalo de tempo para 20,10% no segundo. Fato que se pode justificar pela proximidade e conurbação com Cuiabá e a infraestrutura mais qualificada disponível, se comparado a Livramento, que perde população, oscilando de 16,60% a -5% nos intervalos de tempo citados.

Em Cuiabá e Várzea Grande, a densidade demográfica é da ordem de 157,66 hab./km² e 240,98 hab./km² respectivamente, enquanto na RM do Vale do Rio Cuiabá é de 38,10 hab./km², devido aos resultados encontrados em Leverger e Livramento, respectivamente 1,51 hab./km² e 2,29 hab./km². Mato Grosso apresenta valores pouco superiores, da ordem de 3,36 hab./km².

Em relação à população de Mato Grosso, a RM do Vale do Rio Cuiabá apresentou em 1990, 2000 e 2010, respectivamente, 29,44%, 29,00% e 27,47% da população total, confirmando perda de população para demais regiões do estado, particularmente para municípios mais novos e voltados às atividades econômicas da agricultura moderna. Um exame comparativo entre RM do Vale do Rio Cuiabá e entorno elucida que este grupo de municípios se assemelha bastante aos menores municípios da RM do Vale do Rio Cuiabá (Leverger e Livramento), com rarefeita população e baixa densidade demográfica. Entre eles, Jangada e Barão de Melgaço possuem populações predominantemente rurais, enquanto os demais são majoritariamente urbanos.

Pois bem, a análise demográfica pode tratar ou considerar o elemento humano como: trabalhador ou população economicamente ativa; consumidor; e habitante. Para este estudo, é especialmente cara à cidadania metropolitana, a população e o seu bem-estar no território a partir do acesso das funções públicas de interesse comum. O cenário atual mostra que 27% da população do estado de Mato Grosso, que é de 3.035.122 habitantes, é metropolitana (IBGE, 2011). No entanto, a concentração demográfica está restrita aos municípios de Cuiabá e Várzea Grande, que possuem altas densidades, como ilustrado. Os indicadores sinalizam que o restante da população estadual vive em mais de 130 municípios, cidades pequenas em maior número, mas também cidades médias ou polos regionais, como Rondonópolis, Sinop, Cáceres, Tangará da Serra e Sorriso.

Nota-se que Cuiabá, centro político e administrativo do estado, e região prestadora de serviços terciários modernos, historicamente atrai fluxos populacionais. Várzea Grande possui bom desempenho nos setores industrial e terciário, sua situação espacial – conurbada à capital – é decisiva no que se refere ao seu desenvolvimento socioeconômico. O mesmo não ocorre com os municípios metropolitanos menores – Nossa Senhora do Livramento e Santo Antonio do Leverger – nem com municípios do entorno, a metropolização reúne os efeitos positivos da urbanização na área contígua.

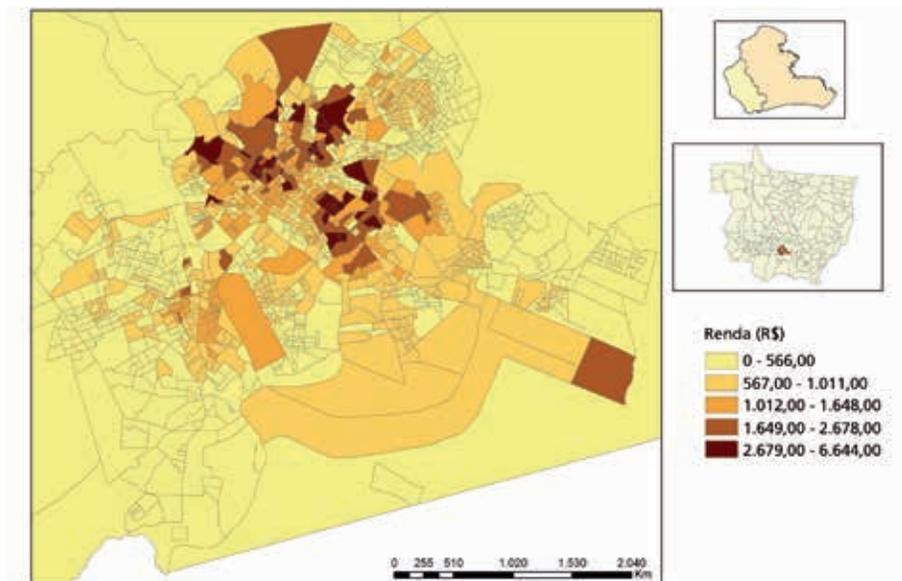
Na macrozona urbana da capital, todas as regiões (norte, sul, leste e oeste) têm uma população superior a 100 mil habitantes, sem nenhuma expressiva diferença numérica entre elas (Cuiabá, 2007). No entanto, a região sul, por ter a maior área urbana (12.863,20 ha), possui baixa densidade populacional (9,14 hab./ha). Já as regiões norte, sul e leste, possuem área menor e maior densidade populacional,¹³ certamente resultado da influência direta não só do centro histórico e comercial da capital, mas das centralidades urbanas, como o Centro Político Administrativo e a avenida Historiador Rubens de Mendonça (avenida do CPA); o parque Mãe Bonifácia e a avenida Miguel Sutil.

13. A região norte tem 3.070 ha, 104.536 habitantes, 34,05 hab./ha. A região oeste tem 4.707 ha, 112.197 habitantes e 23,84 hab./ha. A região leste tem 4.553 ha, 140.178 habitantes e 30,78 hab./ha (Cuiabá, 2007).

Em Várzea Grande, o excedente populacional encontra-se nas áreas próximas ao centro e aos bairros tradicionais, como Ipase, Ponte Nova, Manga, Cristo Rei, devido à estrutura viária, às principais vias de acesso e deslocamento da população – avenida da FEB, Filinto Muller e Couto Magalhães. O saldo populacional na RM do Vale do Rio Cuiabá e a sua distribuição no território indicam a apropriação e a disputa pelo uso do solo metropolitano, senão veja-se.

Tanto em Cuiabá quanto em Várzea Grande observa-se a expansão da periferia, porém o surgimento dessas novas terras urbanizadas nem sempre é resultado do movimento de evasão da população de renda baixa, que geralmente é forçada a se retirar de áreas centrais devido à especulação imobiliária. Por exemplo, a ocupação do extremo leste, na capital, nos bairros Jardim Imperial, Jardim Universitário, Recanto dos Pássaros, Santa Cruz e Morada dos Nobres e também na área de expansão urbana, refletem a dinâmica do capital imobiliário e a reestruturação urbana. Nestas regiões, foram realizados loteamentos e construídos condomínios horizontais e verticais de médio e alto padrão. Em Várzea Grande, a região do aeroporto, constitui centralidade de comércio e de serviços hoteleiros, mas também área residencial de padrão mais elevado. A figura 3 comprova as áreas mais valorizadas na metrópole mato-grossense.

FIGURA 3
Renda na aglomeração urbana de Cuiabá e Várzea Grande



Fonte: Ipea e FJP (2013).
Elaboração: Flavyane Rosa Borges.

A apropriação de áreas periféricas também ocorre no município de Várzea Grande, ora esse processo associa-se às ocupações irregulares, ora à pressão do mercado imobiliário e, via de regra, em ambos os casos, sem o devido amparo legal, isto é, inexistentes ou ineficazes os instrumentos para regulação do uso do solo urbano municipal, permanecendo inerte o poder público ou tomando providências retardatárias de consequências paliativas. Por sua vez, a duplicação da rodovia Mario Andreazza e da ponte sobre o rio Cuiabá, o conhecido Corredor Mário Andreazza, e as melhorias viárias na região do Pari, em Várzea Grande, constituem intervenções importantes para a promoção de novas frentes de ocupação do solo urbano, de modo especial para a população mais carente. Em verdade, estas intervenções, e mais a duplicação da estrada da Guarita, servem à interligação viária e à locomoção humana entre o aeroporto, a Arena do Pantanal e a rede hoteleira, ou seja, são investimentos público-privados para a Copa do Mundo de 2014.

4 PRODUÇÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO MATO-GROSSENSE

Os índices econômicos apontam a concentração da produção e oferta de bens e serviços, e os indicadores demográficos confirmam a pressão urbana nas cidades de Cuiabá e Várzea Grande. Trata-se de um espaço urbano dinâmico, com infraestrutura e localização privilegiada na rede urbana brasileira (IBGE, 2008). Os dados já expostos informaram as taxas de crescimento demográfico e os níveis de urbanização, mostrando as contradições existentes entre as principais cidades e os núcleos urbanos de menor importância nessa região político-administrativa.

A aglomeração Cuiabá/Várzea Grande é o principal centro urbano de apoio a toda rede estadual, já que proporciona serviços terciários especializados e equipamentos públicos de boa qualidade, muito embora a produção seletiva do espaço se ocupe não só em difundir feições paisagísticas modernas, mas distintos rendimentos e benefícios para setores do circuito superior e inferior da economia local, conforme posição de Rivera (2011). O desenvolvimento urbano e socioeconômico da capital contrasta com taxas e índices dos demais municípios (tabela 3), ao mesmo tempo, implica desigualdades espaciais relacionadas ao acesso e ao usufruto do meio ambiente urbano por parte da população da RM e de seu entorno.

TABELA 3
Indicadores de desenvolvimento humano municipal (2010)

Unidade de referência	Índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) brasileiro				
	IDHM	Renda	Longevidade	Educação	
Cuiabá	0,785	0,800	0,834	0,726	
RM do Vale do Rio Cuiabá	Nossa Senhora do Livramento	0,638	0,600	0,820	0,529
	Santo Antonio do Leverger	0,656	0,651	0,806	0,539
	Várzea Grande	0,734	0,711	0,842	0,661

(Continua)

(Continuação)

Unidade de referência	Índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) brasileiro				
	IDHM	Renda	Longevidade	Educação	
Acorizal	0,628	0,594	0,816	0,510	
Barão do Melgaço	0,600	0,598	0,820	0,440	
Chapada dos Guimarães	0,688	0,677	0,833	0,578	
Jangada	0,630	0,567	0,805	0,549	
Entorno metropolitano	Nobres	0,699	0,675	0,827	0,611
	Nova Brasilândia	0,651	0,673	0,845	0,485
	Planalto da Serra	0,656	0,615	0,813	0,565
	Poconé	0,652	0,643	0,806	0,534
	Rosário Oeste	0,650	0,653	0,807	0,520

Fonte: Ipea e FJP (2013).

Em Cuiabá, as centralidades urbanas sugerem padrões espaciais de agrupamento demográfico, econômico e político, e superam a organização urbana monocêntrica a partir de novas relações de fixos e fluxos no território. A reestruturação intra-urbana na capital, especialmente após os anos 1970, foi fomentada pelo poder público e impulsionada pela iniciativa privada, conspirando a favor da constituição de três importantes eixos de desenvolvimento territorial, ou seja, centralidades urbanas, conforme ilustra Romancini (2009).

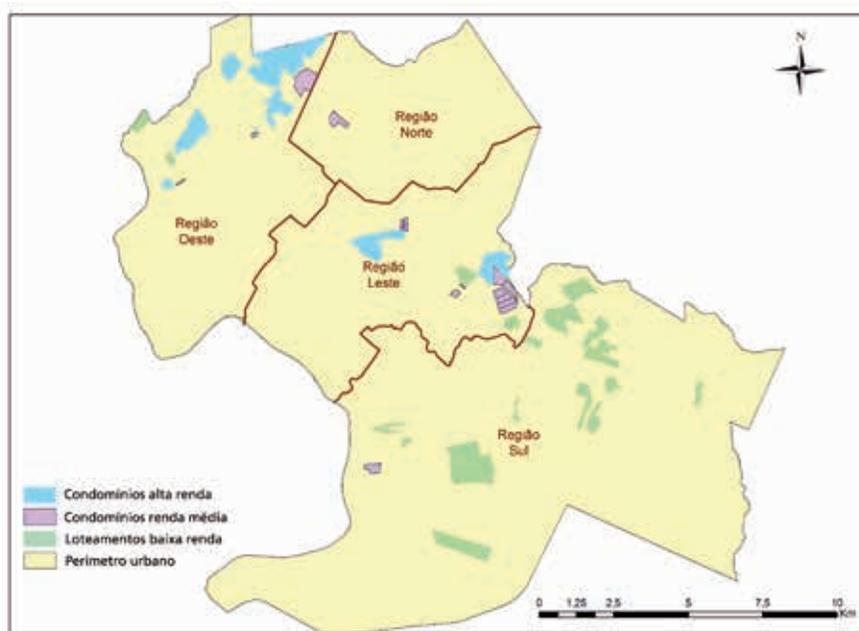
- 1) Goiabeiras: prolongamento da Avenida Getúlio Vargas, favorecido pela implantação, nos anos 1980, do *shopping* Goiabeiras, e em processo de valorização imobiliária em face da presença do parque Mãe Bonifácia, instalado no ano 2000.
- 2) Avenida Fernando Correa: importante via de acesso à área central da cidade, também é uma área distinta pela localização da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), do *shopping* Três Américas (1996) e de condomínios verticais.
- 3) Avenida Historiador Rubens de Mendonça: estrategicamente pensada para descentralizar funções públicas e administrativas, fazendo da região norte uma centralidade – o Centro Político Administrativo, especial diante das possibilidades de exploração do solo urbano decorrentes da presença do *shopping* Pantanal, da subcentralidade da região da Morada da Serra e dos espaços urbanos disponíveis.

A expansão do perímetro urbano veio acompanhada da ampliação horizontal da cidade de Cuiabá. A partir de então, foi desencadeado o processo de crescimento vertical que imprimiu novas características à cidade e facultou a especulação imobiliária na construção de moradias e comercialização de imóveis, na visão de

Vilarinho Neto (2009). A análise de Souza (2002) fortalece estas constatações acerca do interesse especulativo na verticalização das cidades, nas quais o solo urbano se torna rentável mercadoria, acessível a poucos.

Após os anos 1990, se implementam novas formas de produção do espaço urbano na capital, os condomínios horizontais e os loteamentos fechados. Este modelo de ocupação, classificado por Caldeira (2000) como verdadeiro enclave fortificado, especializado em grandes áreas privadas e muradas, foi disseminado nas cidades brasileiras em razão da escalada da violência urbana, impactando não apenas na estruturação do espaço urbano como nas relações sociais ali estabelecidas. O novo estilo de moradia induziu transformações no modo de vida cidadão, inibindo o convívio entre as classes sociais e ampliando a segregação socioespacial. A figura 4 mostra, por amostragem, a distribuição dos empreendimentos habitacionais em Cuiabá e reforça a problemática espacial.

FIGURA 4
Dispersão dos empreendimentos habitacionais na cidade de Cuiabá



Fonte: Prefeitura de Cuiabá.

Elaboração: Márcio Aparecido de Campos, Adelmo Barros e Flavyane Rosa Borges.

As regiões oeste e leste reúnem a maior oferta de imóveis na capital. Os novos empreendimentos nestas áreas confirmam um processo de valorização de determinados bairros e de espaços próximos à centralidade ou de equipamentos

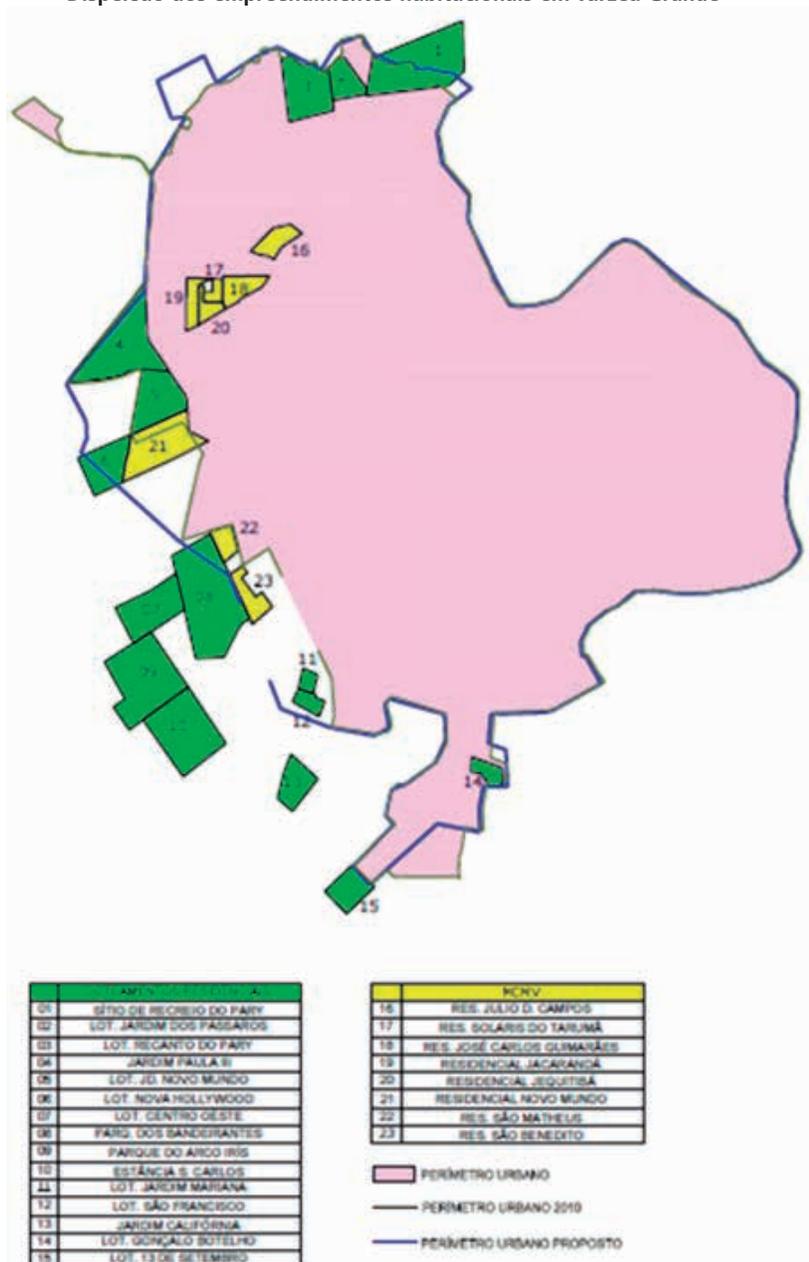
urbanos (escolas, universidades, hospitais) ou das principais vias de acesso ao Centro (avenidas Fernando Côrrea da Costa e Miguel Sutil). A região sul tem a terceira maior oferta de imóveis, sobretudo nos bairros que estão na faixa de ampliação da infraestrutura urbana e de obras de mobilidade. Enquanto isso, a região norte tem menor oferta, ao mesmo tempo, possui um padrão ocupacional consolidado, marcado pela influência do Centro Político Administrativo.

Observando as disputas em torno do solo urbano, a municipalidade em questão oferta uma série de instrumentos legais, a exemplo da Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo, do zoneamento ambiental e da figura da hierarquia viária e das vias verdes, e regras urbanísticas, na tentativa de reduzir os impactos negativos provenientes da explosão imobiliária e da implantação indiscriminada de condomínios e loteamentos. Destarte, o *fm* do monopólio da capital, no que se refere ao poder de decisão político-administrativa de se implantar ou não empreendimentos na área metropolitana, deve forçar a definição de outros marcos regulatórios para a apropriação do solo na RM do Vale do Rio Cuiabá.

A respeito dos conflitos no uso do solo metropolitano, a fixação do perímetro urbano do município de Várzea Grande já é um litígio judicial, uma vez que as leis urbanísticas municipais estão sendo questionadas sob o prisma jurídico e constitucional. Além disso, a ordenação territorial e a incorporação da terra urbana pelos agentes produtores do espaço não estão respeitando os critérios políticos e técnicos afetos à capacidade da municipalidade de atender essas demandas criadas na periferia. Resultado disso é a precária concretização do planejamento urbano e a superveniência de efeitos negativos da urbanização, como sobrecarga e deficiência dos equipamentos urbanos em distintas áreas, dificuldades no acesso aos serviços públicos e tensões nas periferias. A figura 5 expõe as assimetrias espaciais.

Em Várzea Grande, interessante observar que a oferta de imóveis, sobretudo de apartamentos de padrão mais elevado concentra-se nos bairros Jardim Aeroporto, Ipase, Nova Várzea Grande, Ponte Nova e Alameda, em lugares com melhores condições urbanísticas, de interesse da iniciativa privada. Áreas privilegiadas da cidade incrementam a disputa pela terra urbanizada, ressaltando a relevância da cidade formal. A legislação municipal poupa seus esforços quando o assunto é a permanência da população em aglomerados subnormais ou em áreas urbanas degradadas e insalubres, a demanda por habitação digna é um dos aspectos da exclusão social decorrente do uso e da apropriação indiscriminada do solo urbano.

FIGURA 5
 Dispersão dos empreendimentos habitacionais em Várzea Grande



Fonte: Prefeitura de Várzea Grande.

Elaboração: Márcio Aparecido de Campos, Deivison Arruda Ferreira e Flavyane Rosa Borges.

Obs.: imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Segundo Rossetto e Silva (2013), com base nas pesquisas do Ipea e da Fundação João Pinheiro, o estado de Mato Grosso, em 2006, registrou 835 mil domicílios e *deficit* habitacional de 127 mil residências; pode ser considerado também o levantamento do IBGE, que aponta 1.093.774 domicílios no estado e *deficit* habitacional de 153.484 moradias (Rossetto e Silva, 2013). Ambos cenários dão conta que a realização do sonho da casa própria ainda está distante de parcela da sociedade mato-grossense, ainda mais se for considerado rigorosamente o número de habitações precárias, que aumenta a demanda da população carente. O *deficit* habitacional é reflexo da vulnerabilidade socioambiental e da desassistência comunitária, os dados sobre este problema (tabela 4), demonstram o quadro mais crítico da moradia na RM.

TABELA 4

Aglomerados subnormais na RM do Vale do Rio Cuiabá, por município

Unidade de referência	Agglomerados existentes	Domicílios permanentes	Domicílios subnormais
RM do Vale do Rio Cuiabá	14	240.640	16.472
Cuiabá	10	165.888	14.789
Nossa Senhora do Livramento	-	-	-
Santo Antonio do Leverger	-	-	-
Várzea Grande	04	74.752	1.683

Fonte: Mato Grosso (2005).

Segundo informações obtidas do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais, Comerciais e Condomínios de Cuiabá e Várzea Grande – SECOVI, o mercado imobiliário já teve um período de maior crescimento, ainda assim está assegurado para os próximos anos, até 2017, uma grande oferta de imóveis em condomínios verticais (13.713 apartamentos), sendo: 2.152 apartamentos em 49 torres em Várzea Grande; 11.561 apartamentos em 192 torres em Cuiabá. Registra-se que estas unidades habitacionais estão acessíveis para as classes C e B, especialmente para a primeira.

A respeito do drama social presente na segregação do espaço metropolitano, a situação de Várzea Grande, Nossa Senhora do Livramento e Santo Antonio do Leverger assemelha-se no que se refere à falta de planejamento (efetivo) e de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano. O entendimento do espaço urbano/metropolitano deve ser buscado a partir da integração das funções públicas de interesse comum.

5 AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA METROPOLITANA COM ÊNFASE NO USO DO SOLO NA RM DO VALE DO RIO CUIABÁ

É inegável o alto relevo da questão metropolitana e da busca integrada de soluções que atendam aos desejos da população reunida nas aglomerações urbanas. Entretanto, deve-se atentar para a importância de promover o disciplinamento

da vida urbana e das atividades imobiliárias, com a oferta adequada de serviços e equipamentos, com vistas à promoção do crescimento ordenado e coordenado segundo as políticas públicas de caráter nacional. A ação do poder público precisa desafiar a livre apropriação do solo urbano e a ocorrência de áreas privilegiadas, destinar investimentos que não favoreçam a segregação socioespacial em curso na cidade de Cuiabá, tendo em vista a dispersão pontual dos empreendimentos conforme a região da cidade.

A multiplicação de grandes empreendimentos induziu esse município a produzir legislação adequada ao estabelecimento de regras urbanísticas para tratar de condomínios horizontais e loteamentos fechados. A ação proposta pelo Instituto de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (IPDU) ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, culminou na Lei Complementar nº 56/1999 (Cuiabá, 1999), Lei de Condomínios Horizontais, que tentou disciplinar a matéria sem ferir a lei federal de parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766 de 1979) (Brasil, 1979).

Sem dúvida, essa legislação foi inovadora ao estabelecer regras e conceitos urbanísticos específicos para os condomínios horizontais, mas não impediu que novos empreendimentos pressionassem a ampliação incessante do perímetro urbano, sem que os vazios urbanos existentes fossem ocupados, imprimindo característica singular ao processo de uso e ocupação do solo. A criação de novos bairros – e o adensamento das áreas carentes de infraestrutura – determinou o aumento do custo-cidade com o crescimento da demanda por serviços e equipamentos públicos – de saúde, educação, transporte, saneamento, entre outros –, inviabilizando o gerenciamento urbano, conduzido com orçamentos limitados e técnicos incapazes de atuar diante dessa intensa dinâmica urbana.

Várzea Grande passa por processos e transformações urbanísticas relevantes. A descontinuidade da infraestrutura, a dificuldade na prestação de serviços públicos e a instabilidade política, que conduziram o município à crise urbana, serão enfrentados com investimentos públicos e privados nas áreas de transporte (viário e aéreo), saúde, educação e serviços. Assim sendo, os principais projetos em implementação na cidade prometem dinamizar a economia local e metropolitana, são eles: implementação do veículo leve sobre trilhos (VLT); reforma e ampliação do aeroporto Marechal Rondon; funcionamento do Hospital Metropolitano; obras de saneamento básico e esgotamento sanitário; novo *campus* da Universidade Federal de Mato Grosso, e projeto de outro *campus* para Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT); e até a construção do lendário *shopping center* de Várzea Grande. Obviamente que as medidas modernizantes não se restringem aquele município, fato é que, além dos conjuntos habitacionais (Minha Casa Minha Vida, especialmente), um conjunto de obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo federal,

pretende desenvolver o território metropolitano e ampliar as atividades econômicas terciárias. A partir de levantamentos feitos junto à base de dados do governo federal,¹⁴ a RM do Vale do Rio Cuiabá deve receber 77 empreendimentos, dos 4.467 previstos para todas as regiões metropolitanas no país, sendo 52 deles em Cuiabá, dezoito em Várzea Grande e sete em Nossa Senhora do Livramento. Na capital, as intervenções estão voltadas à infraestrutura social e urbana, destacam-se essas funções públicas de alcance metropolitano: mobilidade; pavimentação, urbanização, patrimônio e ordem urbanística; saúde e educação (tabela 5).

TABELA 5
Número de empreendimentos por tipo, previstos no PAC

Tipo de empreendimentos do PAC	Total de empreendimentos
Unidade Básica de Saúde (UBS)	25
Creches e pré-escolas	21
Urbanização de assentamentos precários	12
Quadras esportivas nas escolas	5
Águas em áreas urbanas	4
Unidade de Pronto Atendimento (UPA)	3
Aeroporto	2
Transmissão de energia elétrica	1
Praça dos Esportes e da Cultura	1
Rodovias	1

Fonte: Governo federal – PAC (2012).¹⁵

Pois bem, as urbanidades e ruralidades presentes na RM do Vale do Rio Cuiabá não podem prescindir de políticas públicas diferenciadas, as contendas intermunicipais devem ser diluídas a partir de modelos de gestão e medidas adaptadas às realidades locais. Nessa ótica, a hegemonia de Cuiabá não é um sério problema a ser diametralmente enfrentado, mas um aspecto do fenômeno da metropolização entre tantos outros, a ser administrado na esfera da articulação metropolitana.

Não se pode analisar a governança metropolitana propriamente dita e referente ao uso do solo na RM do Vale do Rio Cuiabá posto que este gerenciamento inexistente. A Agência de Desenvolvimento Metropolitano (Agem) foi criada há pouco mais de um ano e não tratou ou aprovou sequer um projeto de interesse comum dos municípios da RM do Vale do Rio Cuiabá. A situação fica mais grave quando se constata que a Agem já consumiu mais de R\$ 1,4 milhão dos cofres públicos, apenas em custeio da estrutura e folha de pagamentos.

14. Dados obtidos do sistema de informações do governo federal sobre empreendimentos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/estado/mt>>. Acesso em: jan. 2014.

15. Dados obtidos do sistema de informações do governo federal sobre empreendimentos do PAC 2. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/estado/mt>>. Acesso em: jan. 2014.

Em verdade, a única iniciativa de articulação intermunicipal para gestão do espaço remete ao aglomerado urbano Cuiabá/Várzea Grande no que se reporta à atuação da Câmara Setorial de Habitação e Urbanismo, vigente até 2009. Nem a constituição do Comitê de Assuntos Metropolitanos (CAM), em 2012, nem a criação jurídica da estrutura básica de gestão metropolitana, em 2013, são suficientes para indicar um quadro político de administração dos interesses metropolitanos.

No entanto, estudo de Chiletto (2009) comprova que o único modelo de gestão integrado já implementado, referente ao aglomerado urbano, foi bastante frágil e por diversos fatores: pelo incipiente relacionamento desenvolvido pelos atores sociais, pela inexistência de controle social eficiente e pela débil atuação dos técnicos municipais e estaduais. Assim, a instância de gestão compartilhada entre o estado e os municípios não se concretizou, de modo especial a governança do uso do solo. Mas esta experiência serviu para orientar a necessidade da elaboração do planejamento metropolitano, o que veio a se constituir o Plano Diretor Participativo Integrado (PDPI).

Persistem as expectativas acerca do modelo de gestão integrada a ser concretizado, cumprindo destacar o alerta de Grostein (2002), o que fará a diferença no futuro será a forma de se apropriar da estrutura existente (institucional, política, técnica ou jurídica) na busca de fortalecer relações horizontais – entre municípios – ou verticais – entre estado e municípios – para a busca de políticas adequadas. Não basta instituir estruturas ou legislações em modelos avançados, mas, a partir destas, estabelecer as mais acertadas ferramentas de intervenção de forma democrática e participativa, para se garantir a legitimidade das ações que favorecerão o êxito ou não do projeto comum.

Como o poder público é o responsável pelas intervenções que orientam o ordenamento territorial na área metropolitana, o seu desempenho se imbuí de maior responsabilidade, pois objetiva estabelecer os parâmetros necessários para reduzir as heterogeneidades constantes e formatar o modelo de crescimento urbano adotado para a metrópole. Aspecto importante que resta indefinido é como se dará o gerenciamento metropolitano das FPICs uso do solo: por meio da autorização de parcelamentos, desmembramentos e condomínios ou por meio de termos de aceitação, anuência ou outros?

Além disso, é imperativo estabelecer, por meio do Plano Diretor Participativo Integrado, as metas e as estratégias que deverão balizar os planejamentos municipais. A rigor, esses objetivos só podem ser alcançados se essa agenda positiva da administração metropolitana formatar uma carteira de projetos, organizada a partir dos orçamentos e recursos disponíveis para concretização dos projetos e empreendimentos. O PDPI deve ser autoexecutável, sob pena de ineficácia da política estadual metropolitana.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A RM do Vale do Rio Cuiabá integra a rede metropolitana do país, ou melhor, a economia regional do Vale do Rio Cuiabá, baseada no setor terciário moderno, oferece produtos e serviços para a população do estado, especialmente. Em que pese à descontinuidade do território metropolitano, restam configuradas a área de influência da RM do Vale do Rio Cuiabá e as relações intermunicipais. O adensamento demográfico na área conurbada e a concentração social da renda em dadas porções do espaço urbano não só indicam centralidades, mas também conflitos no uso do solo e segregação socioespacial, não acompanhados nem trabalhados por instância de gestão metropolitana.

Cuiabá e Várzea Grande compõem o espaço dinâmico metropolitano. A capital se destaca pelo histórico processo de desenvolvimento urbano, de certa forma, regulado pelas normativas urbanísticas municipais e administrado por secretaria especializada e órgãos de planejamento. Enquanto Várzea Grande, sem tradição no gerenciamento do espaço e ainda mais carente de infraestrutura urbana, tem recebido, por ocasião da Copa do Mundo – assim como Cuiabá – grandes investimentos e obras que devem modernizar o território e fortalecer as funções sociais da cidade. A aglomeração Cuiabá/Várzea Grande continua sendo a expressão mais clara do território metropolitano, se bem que o aglomerado, enquanto institucionalidade, não contou com instâncias efetivas de gestão.

Os demais municípios da RM do Vale do Rio Cuiabá, Santo Antonio do Leverger e Nossa Senhora do Livramento, estão à margem da metropolização, ou seja, ainda não foram integrados de forma satisfatória na nova fase de planejamento e gestão das FPICs. Os investimentos, previstos pelos governos federal e estadual, e os grandes empreendimentos serão construídos na área central da metrópole, não tendo seus benefícios repartidos espacialmente. Isto se deve à fragilidade da política estadual no que se refere à implementação das leis metropolitanas e ao efetivo funcionamento da estrutura básica de gestão, recentemente criada.

A falta de sensibilidade política impede a realização do projeto metropolitano, assim não podem ser observadas mudanças positivas relacionadas à governança, como a horizontalização dos poderes; a gestão integrada do território; a ampliação da oferta e a melhoria nos serviços e equipamentos urbanos; a participação popular e o controle social. Por conseguinte, os velhos problemas permanecem: abuso do poder econômico na apropriação do espaço urbano; abordagem fragmentária dos problemas comuns; adoção de soluções paliativas; exclusão e tensões sociais nas áreas periféricas.

REFERÊNCIAS

- ABUTAKKA, A. **O significado da migração populacional para o município de Cáceres/MT**. Cuiabá: EdUFMT, 2012.
- BECKER, B. K. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? **Parcerias estratégicas**, n. 12, 2001.
- BOMFIM, M. **As engrenagens da cidade: centralidade e poder em Cuiabá na segunda metade do século XX**. Cuiabá: EdUFMT, 2010.
- BORGES, F. T. M. **Do extrativismo à pecuária: algumas observações sobre a história econômica de Mato Grosso (1870-1930)**. São Paulo: Scortecci, 2001.
- BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1979. Disponível em: <<http://goo.gl/TYDGCG>>.
- CALDEIRA, T. P. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Edusp, 2000.
- CHILETTO, R. C. O. O Estatuto da Cidade como instrumento de intervenção urbana no aglomerado urbano Cuiabá/Várzea Grande. In: ROMANCINI, S. R. (Org). **Novas territorialidades nas cidades mato-grossenses**. Cuiabá: EdUFMT, 2009.
- CUIABÁ. Prefeitura e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). Diretoria de Urbanismo e Pesquisa (DUP). **Perfil socioeconômico de Cuiabá**. Cuiabá: Centro do texto, 2012. v. 5.
- _____. **Evolução do perímetro urbano de Cuiabá (1938-2007)**. Cuiabá: IPDU, 2007.
- _____. Lei Complementar nº 56, de 8 de novembro de 1999. Dispõe sobre condomínios horizontais, também denominados conjuntos residenciais horizontais e dá outras providências. Cuiabá: Câmara Municipal de Cuiabá, 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/TsXpbb>>.
- EGLER, C. A.; BECKER, B. K. **Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- GROSTEIN, M. D. MetrÓpole e expansão urbana: a persistência de modelos insustentáveis. In: GROSTEIN, M. D. **Dinâmicas metropolitanas de São Paulo**. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2002.
- IBGE. **Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- _____. **Região de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil**: estudos básicos para a caracterização da rede urbana. Brasília. Ipea, 2002.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Índice de desenvolvimento humano municipal brasileiro**. Brasília: IPEA; FJP, 2013.

LEFEBVRE, H. **De L'État**. Paris: Antropos, 1978.

MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Planejamento do Mato Grosso. **Anuário estatístico de Mato Grosso 2011**. Cuiabá: Seplan/MT, 2012.

_____. **Anuário estatístico de Mato Grosso 2010**. Cuiabá. Seplan/MT, 2011.

_____. **Informativo socioeconômico de Mato Grosso 2005**. Cuiabá: Central de texto, 2005.

MONTEIRO, U. **Várzea Grande**: passado e presente confrontos. Cuiabá: Policromos, 1987.

MOURA, R. Metropolização e institucionalização: em que avançamos? *In*: MOURA, R. **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

POVOAS, L. **Cuiabá de outrora**: testemunho ocular de uma época. Cuiabá: Resenha Tributária, 1983.

RIVERA, M. S. P. **Cuiabá**: um nó na rede. Cuiabá: EdUFMT, 2011.

ROMANCINI, S. R. **Cuiabá**: paisagens e espaços da memória. 1. ed. Cuiabá: Cathedral publicações, 2005.

_____. Reestruturação urbana e novos territórios em Cuiabá. *In*: ROMANCINI, S. R. (Org). **Novas territorialidades nas cidades mato-grossenses**. Cuiabá: EdUFMT, 2009.

ROSSETTO, O. C.; SILVA, L B. S. M. Mato Grosso. *In*: MOTTA, D. M.; PÊGO, B. (Orgs). **Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano**: avaliação de instrumentos e procedimentos. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: EdUSP, 2002.

SIQUEIRA, E. M.; COSTA, L. A.; CARVALHO, C. M. C. **O processo histórico de Mato Grosso**: sistemas produtivos, movimentos sociais, fronteiras e abastecimentos – a questão indígena. 3. ed. Cuiabá: Guaicurus, 1990.

SOUZA, A. M. **Relatos da cidade**: nomadismo, territorialidades urbanas e imprensa. Cuiabá: segunda metade do século XX. Cuiabá. EdUFMT, 2007.

SOUZA, M. L. **O desafio metropolitano**: um estudo sobre a problemática socioespacial das metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA-HIGA, T. C. C.; ROMANCINI, S. R.; NUNES, M. A. Mato Grosso: dinâmica urbano-regional do Estado. *In*: PEREIRA, R. H. M.; FURTADO, B; A. **Dinâmica urbano-regional**: rede urbana e suas interfaces. Brasília. Ipea, 2011.

VILARINHO NETO, C. S. **A metropolização regional, formação e consolidação da rede urbana de Mato Grosso**. Cuiabá: EdUFMT, 2009.

SANEAMENTO AMBIENTAL NA GRANDE SÃO LUÍS: O QUE OS OLHOS NÃO VEEM, A POPULAÇÃO SENTE

Mayara Silva Oliveira¹
Andressa Brito Vieira²
Mônica Teixeira Carvalho³

1 INTRODUÇÃO

Entre os principais sistemas da infraestrutura urbana, está o de saneamento básico, que tem como alvo de suas ações a preservação do meio físico e da saúde pública, essenciais à vida humana. Então, teoricamente, o saneamento básico – de acordo com a Lei Federal (LF) nº 11.445/2007, constituído pelo conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário, de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas – deveria ser prioridade das administrações de âmbitos municipal, estadual e federal, assim como da sociedade civil, pois propicia melhorias na qualidade de vida da população.

Este trabalho tem como objetivo contribuir para o debate acerca da função pública de interesse comum (FPIC) e do saneamento básico na Região Metropolitana (RM) da Grande São Luís, ao caracterizar a cobertura dos serviços e as lacunas existentes na governança desta FPIC. A pesquisa que subsidiou este capítulo utilizou-se de visitas a órgãos relacionados ao saneamento na RM, tais como a Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (Caema), os serviços autônomos de água e esgotos (SAAEs) e as prefeituras municipais, além de análise de leis e relatório técnicos referentes ao saneamento.

A apresentação deste capítulo está estruturada em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na seção 2, discorre-se sobre a caracterização do saneamento ambiental na RM da Grande São Luís e sua interface com a dinâmica socioeconômica, realizada por meio do estudo dos principais sistemas que compõem o saneamento básico.

1. Pesquisadora do Projeto Governança Metropolitana no Brasil, no Ipea.
2. Pesquisadora do Projeto Governança Metropolitana no Brasil, no Ipea.
3. Pesquisadora do Projeto Governança Metropolitana no Brasil, no Ipea.

A seção 3 tem como foco os atores e os instrumentos legais relacionados ao saneamento ambiental na RM da Grande São Luís; destaca, principalmente, as obrigações legais decorrentes das leis federais de saneamento e resíduos sólidos e os aspectos legais deste serviço no âmbito metropolitano. Já na seção 4, realiza-se análise dos problemas ambientais decorrentes da desestruturação dos sistemas de saneamento básico, considerando-se os impactos da questão habitacional e os principais problemas ambientais na RM.

A última seção trata de fatores e repercussões da implantação dos grandes empreendimentos na área do saneamento ambiental – principalmente no esgotamento sanitário e no abastecimento de água na RM da Grande São Luís –, correlacionando-se com a necessidade da população e a demanda por mais infraestrutura em saneamento ambiental, uma vez que é perceptível que existe acesso diferenciado aos serviços na área do saneamento básico e há uma dívida social com boa parte da população, que consistem em desafio a ser superado, como atestam os dados do Plano Nacional de Saneamento Básico (PNSB) de 2008 (Rodrigues, 2011).

2 RETROSPECTIVA E CENÁRIO ATUAL DO SANEAMENTO NA RM DA GRANDE SÃO LUÍS

Os serviços de saneamento no Brasil foram tratados de diferentes maneiras ao longo do tempo e de acordo com o território, que podem ser expressos por meio de níveis como, “(...) individual e coletivo, com a influência preponderante de aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais” (Rubinger, 2008, p. 7). Assim, em períodos distintos, observam-se ações desintegradas, executadas seja por particulares, seja por regiões isoladamente, não se observando planejamento integrado. As ações coletivas que existiram associaram-se aos interesses das elites, sendo pontuais e insuficientes, existindo apenas em áreas de interesse econômico (*op.cit.*).

Houve mudanças institucionais ao longo dos anos; contudo, há destaque ao período do Plano Nacional de Saneamento Básico (Planasa), nos anos 1960, que – segundo a Fundação Instituto de Pesquisa Econômica (Fipe) – foi marcado por:

- a) proliferação de mecanismos de estabelecimento de preços permeados pela unilateralidade;
- b) dependência de política de subsídios cruzados;
- c) centralização da política de saneamento com preponderância das determinações federais e estaduais;
- d) aumento na prestação dos serviços, principalmente distribuição de água;
- e) pouca ou nenhuma ingerência dos municípios na operação ou nos modelos tarifários utilizados;
- e f) pouca participação do setor privado (Fipe, 2014, p. 270).

Apesar do importante crescimento na área do saneamento promovido pelo Planasa, a situação do saneamento no Brasil ainda possui muitos *deficits*,

(...) pois parcelas significativas da sua população não têm acesso aos benefícios do saneamento ambiental. Essa situação é visível tanto quando se comparam as regiões do país ou quando se comparam áreas da maioria das grandes cidades, e está na base dos grandes diferenciais inter e intraregionais, intraurbanos e urbano-rural observado nas condições de vida e de saúde. Não por acaso, políticas de saneamento vêm sendo identificadas como prioridades que poderiam reduzir esses imensos diferenciais, constituindo-se em um importante fator de equidade (Brasil, 2004, p. 20).

De acordo com o *Atlas de Saneamento 2011* (Guerra, 2011), a integração entre os serviços de saneamento acontece em poucos estados – como São Paulo e Minas Gerais –, e existe cobertura relevante em todos estes, sendo que em um “número expressivo de unidades da Federação, seus municípios não contam com o sistema de saneamento de forma integrada” (Rodrigues, 2011).

O retrato do saneamento descrito na citação anterior é confirmado por intermédio de dados sobre rede de abastecimento de água, rede de esgotamento sanitário, tratamento de esgoto e perdas de água no Brasil, no Nordeste e no Maranhão, bem como por meio dos dados da principal prestadora de serviços de saneamento ambiental, a Caema (tabela 1). Com relação ao estado do Maranhão e esta companhia, estes possuem todos os indicadores considerados abaixo da média do Brasil e da média do Nordeste.

TABELA 1
Comparação dos indicadores de atendimento – Brasil, Nordeste, Maranhão e Caema (2011)
 (Em %)

	Brasil	Nordeste	Maranhão	Caema
Abastecimento de água	82,4	71,2	50,4	44,9
Esgotamento sanitário	48,1	21,5	10,5	10,9
Tratamento de esgoto	37,5	30,1	7,8	8,2
Perdas de água	38,8	51,4	55,4	59,0

Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2011) *apud* Fipe (2014).

Apesar do destacado desenvolvimento econômico da RM da Grande São Luís no cenário estadual, os indicadores de saneamento desta RM refletem os mesmos níveis do estado – confirmado por meio de dados sobre rede de abastecimento de água, rede coletora de esgoto e manejo de resíduos sólidos, como demonstra a tabela 2 –, e revelam, em análise mais criteriosa, que há desequilíbrio com a realidade econômica da RM, principalmente do município-polo.

TABELA 2
Redes de água e esgoto e coleta de lixo – RM da Grande São Luís

Municípios	Total de domicílios	Rede de água		Rede de esgoto		Coleta de lixo	
		Com rede de água	%	Com rede de esgoto	%	Com coleta de lixo	Percentual
RM da Grande São Luís	359.114	265.149	73,83	141.498	39,40	308.180	85,82
Alcântara	6.074	3.495	57,54	57	0,94	1.350	22,23
Paço do Lumiar	27.114	174.46	64,34	8.004	29,52	16.682	61,53
Raposa	6.552	5.143	78,50	83	1,27	3.318	50,64
São José de Ribamar	42.562	27.706	65,10	4.136	9,72	34.494	81,04
São Luís	276.812	211.359	76,35	129.218	46,68	252.336	91,16

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010).

2.1 Abastecimento de água potável

Os quatro municípios da Ilha do Maranhão possuem “(...) de forma individualizada os seus sistemas de abastecimento de água” (São Luís, 2011, p. 62). No município de São Luís, na sede do município de São José de Ribamar,⁴ no Conjunto Habitacional do Maiobão – pertencente ao município de Paço do Lumiar – e nas áreas de conurbação entre São Luís, São José de Ribamar e Paço do Lumiar, os sistemas de abastecimento de água existentes têm como concessionária a Caema, empresa estatal vinculada à Secretaria de Estado da Saúde (SES). Já nas sedes municipais de Raposa e Paço do Lumiar, os sistemas de abastecimento de água estão sob a responsabilidade do poder público municipal, por meio do SAAE.

O abastecimento de água em São Luís é realizado pela contribuição de água superficial e subterrânea, sendo composto pelo Sistema Italuís (superficial), pelo Sistema Produtor Sacavém (superficial e subterrânea com poços monitorizados), Sistema Produtor Paciência I e II e Cidade Operária (subterrânea com poços monitorizados) e sistemas de poços isolados (não monitorizados). Todos genuinamente da Ilha do Maranhão, exceto o Italuís (figura 1), cuja captação de água do Rio Itapecuru – a 56 quilômetros da capital – se localiza no município de Santa Rita e recebe tratamento para adequar-se ao consumo humano, sendo responsável por 60% do abastecimento de água da cidade.

4. O restante do município de São José de Ribamar utiliza poços individuais para o abastecimento de água.

FIGURA 1
Representação do trajeto da adutora de água tratada do Sistema Italuís



Fonte: São Luís (2011).

Além dos sistemas mencionados anteriormente, cabe destacar o sistema produtor do Maiobão – responsável por parte do abastecimento público neste bairro –, por ser área de elevado adensamento populacional e estar na região de conurbação. Assim como o sistema São Raimundo, composto por bateria de poços tubulares, responsável pelo abastecimento de umas das áreas mais povoadas do município de São Luís.

Utilizam-se mananciais subterrâneos nos municípios de forma descontrolada, por intermédio de poços isolados que alimentam diretamente a rede de distribuição em todas as zonas de abastecimento do município. Estes poços também são responsáveis pelo atendimento dos povoados da área rural e das indústrias instaladas

no distrito industrial de São Luís (São Luís, 2011). Esta água não é tratada, sendo distribuída à população sem atentar para o padrão de potabilidade estabelecido pela Portaria nº 2.914/2011⁵ do Ministério da Saúde (MS).

Em relação ao abastecimento de água no município de Alcântara, este é realizado por meio da contribuição de água superficial do rio Peptal, administrado pelo Sistema de Alcântara, unidade de negócio da Caema no município de Pinheiro, localizado na Baixada Maranhense.

A tabela 3 apresenta a extensão das redes dos principais sistemas produtores de abastecimento de água por unidade de negócio da Caema, com abrangência dos bairros do seu entorno, no município de São Luís, e conurbação com os municípios de São José de Ribamar e Paço do Lumiar, assim como o sistema de Alcântara, que descrevem a cobertura e a distribuição da rede de água na RM da Grande São Luís no que concerne à rede de distribuição – subadutora e adutora –, o que explicita a cobertura de rede de água no território desta RM, em 2012.

TABELA 3
Extensão das redes subadutora e adutora: água
(Em m)

Unidade de negócio	Rede	Subadutora	Adutora	Total
Cohab	581.311	11.513	21.619	614.443
Vinhais	544.788	29.575	1.740	576.103
Cidade Operária	285.494	4.885	3.060	293.439
Centro	450.978	12.439	29.716	493.133
Anjo da Guarda	141.903	4.982	6.505	153.390
Italuís	-	-	65.912	65.912
Pinheiro	12.831	-	9180	22.011
RM da Grande São Luís	2.004.474	63.394	141.383	2.218.431

Fonte: Caema, 2012.

2.2 Esgotamento sanitário

O sistema de esgotamento sanitário (SES) na RM da Grande São Luís (figura 2) foi objeto de diversos planejamentos, não tendo, contudo, resultado em implantações satisfatórias e integradas. No município de São Luís, “o atendimento vem ocorrendo mais em função da pressão do crescimento urbano em aglomerados e áreas de maior concentração do que de diretrizes gerais de um planejamento global” (São Luís, 2011, p. 110). Isto também ocorre nos outros municípios da Ilha do Maranhão.

5. Que dispõe sobre os procedimentos de controle e vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade. Esta nova portaria é a quinta versão da norma brasileira de qualidade da água para consumo, desde 1977.

FIGURA 2
Contextualização do SES



Fonte: Unidade Gestora de Projetos (UGP) da Caema, 2013.
Obs.: material gráfico de divulgação adquirido à UGP/Caema.

O município de Alcântara não dispõe de rede coletora de esgoto sanitário. Segundo a prefeitura municipal – tanto na sede como nos maiores centros rurais –, o descarte de dejetos e águas servidas é realizado em unidades sanitárias domiciliares, compostas de banheiros, bacias sanitárias, fossas sépticas e sumidouros. Das 204 comunidades rurais, 65% destas utilizam este sistema, 25% usam as chamadas fossas negras e os 10% restantes não possuem padrão específico.

A tabela 4 apresenta a extensão das redes das bacias de esgotamento sanitário por Unidade de Negócio da Caema, no município de São Luís e áreas conurbadas com os municípios de São José de Ribamar e Paço do Lumiar, que descrevem a baixa cobertura da rede de esgoto na RM da Grande São Luís, no que concerne à extensão da coleta e emissão de esgoto, evidenciando-se a caracterização da rede de esgoto no território desta RM em 2012.

TABELA 4
Extensão da coletora/emissário: esgoto
(Em m)

Unidade de negócio	Rede coletora	Emissário grav.	Emissário rec.	Total
Cohab	235.579	4.939	13.005	253.523
Vinhais	235.66	8.002	38.471	282.142
Cidade Operária	139.320	2.305	8.002	149.627
Centro	235.621	750	1.491	237.862
Anjo da guarda	8.682	-	-	8.682
RM da Grande São Luís	854.871	15.996	60.969	931.836

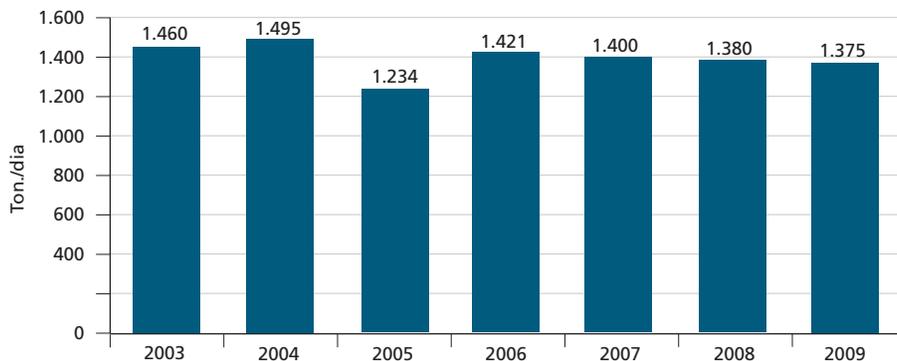
Fonte: Caema, 2012.

Assim como ocorre com o abastecimento de água nos municípios de Paço do Lumiar e Raposa, o esgotamento sanitário também era para ser gerido pelo SAAE existente nestes municípios; contudo, estas autarquias municipais independentes não realizam o serviço abordado. A solução encontrada pelo município de Raposa para o esgotamento sanitário na maioria dos domicílios é a individual – isto é, o uso de fossas e sumidouros nos limites de suas propriedades, segundo a Prefeitura Municipal de Raposa.

2.3 Limpeza urbana, drenagem e manejo de resíduos sólidos e águas pluviais

Em São Luís, todo o resíduo sólido coletado, exceto parte dos entulhos da construção civil e resíduos contaminados advindos de unidades de saúde, é transportado até o Aterro Municipal da Ribeira. Já os resíduos gerados nos serviços de saúde são coletados pela empresa contratada SERQUIP Tratamento de Resíduos Ltda. De acordo com o Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico (PMISB) de São Luís (2011) – baseado no relatório *Diagnóstico preliminar para campanha de comunicação integrada para a limpeza urbana e ambiental em São Luís – MA* –, são enviados diariamente ao Aterro da Ribeira cerca de 1,4 mil toneladas de resíduos, como pode ser evidenciado na gráfico 1, que apresenta variação temporal da quantidade de resíduos entre 2003 e 2009.

GRÁFICO 1
Quantidade de resíduos enviados ao Aterro da Ribeira diariamente (2003-2009)



Fonte: São Luís (2011, p. 88).

Na RM da Grande São Luís, os municípios apresentam situação preocupante quanto à destinação final dos resíduos sólidos, sendo identificadas duas áreas de lixões em São José de Ribamar e Paço do Lumiar. No caso do município de Raposa, nos primeiros anos após a emancipação do município de Paço do Lumiar em 1994,

o poder público municipal usava terrenos próximos ao ecossistema de mangues para a deposição de lixo doméstico, como destaque, podemos citar o Lixão da Vila Nova, que atualmente foi invadido e ocupado por moradores de baixa renda e que neste local construíram suas sub-habitações (Raposa, 2013, p. 11).

A partir de 2005, um consórcio foi realizado com a prefeitura de São Luís e o município de Raposa passou a usar o Aterro da Ribeira, até meados de 2009. Subsequentemente, Raposa (Raposa, 2013, p. 11) passou a utilizar “uma área de dentro do município de Paço do Lumiar, para a deposição do lixo doméstico na forma de aterro controlado e que até a presente data encontra-se em uso”.

Quanto à coleta de lixo doméstico em Raposa (Raposa, 2013), esta é realizada pelos profissionais contratados com o apoio de quatro caçambas basculantes que percorrem apenas algumas áreas da cidade; assim, este serviço se revela insuficiente para atendimento da população raposense, fato também verificado em Alcântara.

Em relação à destinação final dos resíduos sólidos em São José de Ribamar, o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC) relata que

explicita-se que a destinação final dos resíduos ocorre em uma área chamada Canavieira, a 4,5 km de distância da sede, com uma produção semanal de 450 toneladas. Próximo ao lixão (600m) existe a comunidade Mutirão, local onde a população se encontra mais vulnerável e ocorre sérios riscos de perder a saúde, devido à proximidade com o local do forte odor e da presença de grande quantidade de roedores e insetos, dentre outras problemáticas (IMESC, 2011, p. 37-38).

Atenta-se que a insuficiência de dados mais detalhados sobre a macrodrenagem urbana e a coleta de resíduos sólidos em São Luís pelos órgãos competentes prejudicou o aprofundamento sobre tal temática. Assim, esclarece-se que existem graves problemas na gestão dos serviços de limpeza e drenagem urbana, “tal precariedade afeta diretamente a saúde pública da população e impacta o meio ambiente local, tornando-se, portanto, o grande problema a ser enfrentado pelo poder público” (São Luís, 2011, p. 75).

Além disso, segundo o PMISB de São Luís, no relatório síntese:

No município de São Luís, as informações inerentes às estruturas de drenagem existentes são pulverizadas, não existindo um cadastro atualizado de localização e condição operacional de bocas de lobo, galerias e canais, o que dificulta sobremaneira a elaboração de um diagnóstico da situação do serviço. Um diagnóstico específico de drenagem, com a integração das informações deve ser contemplado por um Plano Diretor de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais (São Luís, 2011, p. 91).

3 ATORES E ASPECTOS LEGAIS DO SANEAMENTO NA RM DA GRANDE SÃO LUÍS

Historicamente, os serviços de abastecimento de água em São Luís foram prestados por empresas privadas. Inicialmente por empresários membros da Associação Comercial do Maranhão; posteriormente pela Companhia Anil, a partir de 1850, e pelas empresas Companhia das Águas São Luíz e Ulen & Company, em 1874 e 1922, respectivamente.

Em 1947, pela primeira vez o governo do Maranhão – por meio do Decreto-Lei nº 1.491 – criou uma autarquia estadual para execução dos Serviços de Águas, Esgotos, Luz e Tração (SAELTPA), com sucessivas mudanças nas competências e nas autarquias.

Em 1958, o governo promoveu nova reestruturação dos serviços criando o Departamento de Águas e Esgotos Sanitários (Daes), desvinculando os serviços de água e esgotos da SAELTPA. Este departamento foi incorporado pela Companhia de Saneamento de São Luís (Sanel), por meio da Lei nº 2.078, em 7 de julho de 1968.

Em 1966, por meio do Decreto nº 2.653 foi criada a Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão (Caema), empresa de economia mista de direito privado voltada, inicialmente, para ocupar o vazio de ações de saneamento no interior do estado, sendo a Sanel incorporada à Caema em 1972. Já em 2010, a companhia passa a chamar-se Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão.

Atualmente, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são prestados em 143 municípios no estado do Maranhão pela Caema, por meio de concessão. Até mesmo prestando serviços para todos estes municípios, esta empresa “não é autossustentável financeiramente, dependendo de repasses do governo do estado para completar o custeio e realizar investimentos” (Maranhão, 2012, p. 53), além de ter acesso a recursos de programas nacionais.

Para a prestação desses serviços no município de São Luís, conforme estabelecido na cláusula 1ª do *Termo de Ratificação Contratual*, assinado em 1996, em que o município de São Luís concede ao estado os serviços de água e esgoto, como expreso a seguir.

A CAEMA tem concessão para planejar, de comum acordo com o CONCEDENTE, e executar, operar e explorar, em caráter de exclusividade, os serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, bem como realizar as obras de saneamento a eles necessários (São Luís, Termo de Retificação Contratual, 1996).

O Serviço Autônomo de Águas (SAA) de Paço do Lumiar – instituído pela Lei nº 62/1971 – passou a intitular-se de Serviço Autônomo de Águas e Esgotos (SAAE) de Paço do Lumiar, pela Lei nº 507/2003; trata-se de entidade autárquica municipal que tem como finalidade a administração dos serviços operacionais de captação, distribuição e manutenção de sistema de água e esgotamento sanitário no âmbito do território deste município. Já o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Raposa foi criado pela Lei nº 2/1997 e possui atribuições em comuns com o SAAE de Paço de Lumiar.

A Prefeitura Municipal de São Luís – por meio da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos de São Luís (SEMOSP) – é responsável pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em parte do seu território, não cobertos pela rede da Caema, além da totalidade dos serviços de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Segundo o PMISB de São Luís, no relatório síntese:

Com relação aos serviços de abastecimento de água, a Prefeitura é responsável pela operação de parte da margem esquerda do rio Bacanga (bairros Sá Viana, Vila Embratel e Campus UFMA) e da Cidade Operária. No tocante aos serviços de esgotamento sanitário, a Prefeitura é responsável pela margem esquerda do rio Bacanga e parte da margem direita (bairros Pindorama e Coroadinho) (São Luís, 2011, p. 50).

Já os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de drenagem e manejo de águas pluviais são de responsabilidade direta da Prefeitura Municipal de São Luís. Especificamente aos serviços de limpeza urbana, a SEMOSP vem, nos últimos anos, terceirizando continuamente todos os serviços, tendo como responsabilidade apenas a fiscalização destes. Isto também ocorre em São José de Ribamar e Paço do Lumiar, com a contratação empresa responsável para a realização da coleta de lixo, estando a Secretária Municipal de Obras, Habitação e Serviços Públicos de São José de Ribamar (SEMOSP) e a Secretaria de Infraestrutura de Paço do Lumiar (Sinfra), respectivamente, responsáveis pela fiscalização deste serviço.

Existe uma evolução do marco legal do saneamento básico nacional (figura 3), que demonstra que – durante mais de vinte anos – houve falta de investimento na área do saneamento. Este cenário apresenta pontual mudança com as leis de saneamento básico e de resíduos sólidos.

FIGURA 3
Evolução do marco legal do saneamento básico



Fonte: Fipe (2014, p. 29).

Obs.: BNH = Banco Nacional da Habitação.

PLANSAB = Plano Nacional de Saneamento Básico.

Ao longo dos últimos anos, o saneamento – principalmente depois da recente Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, intitulada de Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB) – “vem passando por mudanças em seu marco legal e institucional que motivam uma série de discussões acerca das alternativas de provisão de serviços e viabilidade de atingir as metas de universalização” (Nadalin, Lima Neto e Krause, 2013, p. 225).

A propósito, a referida lei foi marco regulatório dessa política pública que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, apresentando no Artigo 2º seus princípios fundamentais – a exemplo da universalização do acesso, da integralidade e do abastecimento de água, do esgotamento sanitário, da limpeza urbana e do manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente, entre outros.

Assim como o Estatuto das Cidades, a LNSB determinou a obrigatoriedade dos municípios de realizarem seus planos de saneamento básico no que concerne às diretrizes estabelecidas. A elaboração e a revisão destes planos – segundo o Decreto nº 7.217/2010, Artigo 26, § 2º – estabelecem que o exercício financeiro de 2014 será condição para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico.

Outra política importante para os municípios da RM diz respeito à Política Nacional de Resíduos Sólidos, LF nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que preconiza que:

A Política Nacional de Resíduos Sólidos reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos (Brasil, 2010, Artigo 4º).

Entre os instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, tem-se a exigência da elaboração dos planos de resíduos sólidos pelos estados e municípios, devendo os envolvidos obedecer ao que dispõem as diretrizes e as metas desta política. É importante destacar que essa lei determina que os estados, além dos seus próprios planos, poderão elaborar planos específicos direcionados às RMs. De acordo com a LF nº 12.305/2010 (Brasil, 2010, § 2º, Artigo 17), a elaboração e a implementação pelos estados de planos de RMs, “dar-se-ão obrigatoriamente com a participação dos municípios envolvidos e não excluem nem substituem qualquer das prerrogativas a cargo dos municípios previstas por esta lei”.

Atualmente, em razão do prazo estipulado pela LF nº 11.445/2007 para a elaboração do Plano de Saneamento Municipal, todos os municípios da RM da Grande São Luís estão em processo de elaboração dos seus planos, em razão das penalidades impostas.

Dos municípios da RM da Grande São Luís, observou-se que São Luís está em processo de finalização dos procedimentos para a aprovação do Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico de São Luís, já havendo contratado o serviço de um consórcio para viabilização do estudo e elaboração de proposta do plano. Recentemente, foram realizadas pela prefeitura audiências públicas para discutir o conteúdo do PMISB.

São José de Ribamar é outro município que, segundo informação da prefeitura, já contratou os serviços da empresa que realizará o estudo para viabilização do plano de saneamento. No momento, as informações recebidas limitam-se ao serviço contratado. Além disso, o município de Paço do Lumiar realizou o diagnóstico sobre a situação de saneamento básico em conjunto com São José de Ribamar, o que originou o relatório e a proposta do Plano de Saneamento Ambiental para Paço do Lumiar, já discutida em audiência pública.

Quanto à aplicabilidade desses planos na RM da Grande São Luís, observa-se que não existem planos de saneamento metropolitano e de saneamento do estado e dos municípios que integram a região e, tampouco, plano de resíduos sólidos. Entre estes instrumentos legais ausentes, é importante frisar a Lei Estadual nº 8.149/2004, que estabeleceu a Política Estadual de Recursos Hídricos (Santos e Leal, 2013), devido à sua correlação com a política de saneamento (esgoto e abastecimento de água).

Outra política que integra o saneamento básico é a de resíduos sólidos. Sobre seu manejo, foi a partir da LF nº 11.445/2007 que houve sua definição; porém, a Política Nacional de Resíduos Sólidos teve seu marco regulatório promulgado com a LF nº 12.305/2010 e elencou em seu Artigo 1º seus principais objetivos:

institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis (Brasil, 2010, Artigo 1º).

Entre os instrumentos previstos na LF nº 12.305/2010 (Brasil, 2010), chama atenção o tratamento dado pelo legislador quanto à questão da gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, percebendo-se com isto que “a política setorial de resíduos sólidos confere tratamento mais sistemático às RMs” (Fix e Pereira, 2013, p. 272) que, por exemplo, a LNSB. Em meio aos destaques conferidos pelo legislador às RMs, os autores citados anteriormente destacam o “tratamento específico ao manejo dos resíduos sólidos nestas regiões, além de prever instrumentos para a concretização de diretrizes estabelecidas para esta escala territorial” (*op. cit.*, p. 272).

O texto da referida lei ordenou – de forma mais objetiva – como será determinada a relação do estado com as RMs e as aglomerações urbanas, a partir das diretrizes para planejamento, manejo e tratamento dos resíduos sólidos nestas regiões.

Além do plano estadual de resíduos sólidos, os Estados poderão elaborar planos microrregionais de resíduos sólidos, bem como planos específicos direcionados às regiões metropolitanas ou às aglomerações urbanas (Brasil, 2010, Artigo 17, § 1º).

Analisando-se a estrutura institucional e normativa a partir da lei que dispõe sobre a RM da Grande São Luís (Lei Complementar Estadual – LCE nº 69/2003) (Maranhão, 2003), verifica-se a inexistência de gestão metropolitana relacionada ao saneamento básico, sendo que a governança desta FPIC na RM da Grande São Luís acontece de forma isolada, por meio da Caema; em especial, a exploração dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotos sanitários, as secretarias municipais referentes a obras e serviços da RM da Grande São Luís e os SAAEs de Raposa e Paço do Lumiar.

O atual cenário evidencia que a ausência de gestão compartilhada das funções públicas de interesse comum – entre estas, o saneamento – recai na falta do adequado atendimento destas funções, uma vez que os problemas relacionados a esta FPIC, como já demonstrado no texto, perpassam por todos os municípios que integram a RM da Grande São Luís – ou seja, extrapolam o interesse municipal e perpetuam velhas e novas problemáticas pela falta de normativos adequados e gestão compartilhada.

Apesar da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (Brasil, 2012) – em seu Artigo 30, inciso V – tratar da competência do município para a prestação dos serviços de interesse local, Galvão Junior *et al.* (2009) apresentam a seguinte consideração acerca do tema:

a divergência sobre os serviços que se enquadrariam no interesse local torna razoavelmente complexa a definição da competência dos diversos níveis de poder com relação aos sistemas de saneamento. Essa competência é difusa na Constituição Federal de 1988 e nas leis que regulam o assunto. As leis estaduais que dispõem sobre a matéria vêm sendo questionadas por ações de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (Galvão Junior *et al.*, 2009, p. 208).

Com relação ao papel dos entes federados sobre a titularidade dos serviços de saneamento, recentemente, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 1.842/1998, “referente à transferência da titularidade dos serviços de saneamento para o estado do Rio de Janeiro, no âmbito da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e da Microrregião dos Lagos” (Nadalim, Lima Neto e Krause, 2013, p. 257). Estes autores, diante do julgado do STF, realizaram a seguinte ponderação:

Foi decidido que a titularidade será compartilhada entre municípios e estado, e que nenhum dos participantes poderá impor sua vontade aos demais. Assim, seria preservada a autonomia municipal, mantendo o papel do estado principalmente como instituidor de entes regionais que atuem como poder concedente, planejem, regulem e fiscalizem as funções públicas de interesse comum (Nadalin, Lima Neto e Krause, 2013, p. 257).

De acordo com o Acórdão proferido pelo STF acerca da ADIn nº 1.842/1998, “a função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal” (Brasil, 2013, p. 2).

Diante dessas considerações acerca da ausência de gestão compartilhada das funções públicas de interesse comum na RM da Grande São Luís, é importante destacar – com base na LCE nº 69/2003 (Maranhão, 2003) – que não há carteira de projetos e investimentos vinculados ao Plano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Luís, com alguma definição de responsabilidade sobre o Plano Regional de Água, Esgoto, Resíduos Sólidos e Drenagem. Além disso, não existindo fundo metropolitano – e tampouco dispositivo na LCE nº 69/2003 (Maranhão, 2003) que esclareça sobre a fonte de recursos para os investimentos –, a governança desta FPIC tem como principal fonte de recursos aqueles oriundos do governo federal por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e de contrapartidas estadual e municipal, quando assim houver.

4 OS IMPACTOS AMBIENTAIS E A DESESTRUTURAÇÃO DA GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NA RM DA GRANDE SÃO LUÍS

Na Ilha do Maranhão, vivenciam-se situações que não conciliam a oferta dos serviços de infraestrutura de saneamento e o atendimento à demanda da população, com consequências diretas e indiretas sobre a qualidade de vida do cidadão metropolitano. Segundo Silva *et al.*:

Tal situação se agravou, sobretudo, a partir da década de 1950, em razão do fenômeno da migração de grandes contingentes populacionais do campo para a cidade, o qual não foi acompanhado de políticas públicas voltadas ao ordenamento eficaz da ocupação do solo e da expansão urbana, bem como da ampliação concomitante da oferta de serviços públicos de infraestrutura, particularmente no que se refere ao esgotamento sanitário. De modo que, além do atendimento insuficiente à população, tem-se ainda a ausência de um sistema de tratamento de esgoto e a baixa abrangência e eficácia do gerenciamento dos serviços (Silva *et al.*, 2013, p. 4-5).

Esse retrospecto histórico acarreta consequências ambientais que se somam aos reflexos de base econômica e propiciam dificuldades ao desenvolvimento de atividades turísticas, “visto que monitoramentos realizados pela Secretaria de Estado

de Meio-Ambiente (*sic*) e Recursos Naturais têm constatado níveis preocupantes de poluição nas praias de São Luís, além dos rios Anil e Bacanga e Lagoa da Jansen” (Silva *et al.*, 2013, p. 5). A deficiência nas atividades turísticas e a poluição das praias são intensificadas devido à insuficiente cobertura de rede e tratamento de esgotamento sanitário, o que agrava as condições de vida da população, principalmente relacionadas às doenças de veiculação hídrica.

É importante ressaltar que os principais problemas de interesse intermunicipal dizem respeito à poluição das bacias hidrográficas, sendo o lançamento de esgotos e lixo a principal causa da depreciação da qualidade das águas a jusante de São Luís. Na Ilha do Maranhão, as bacias são formadas principalmente pelos rios Anil, Bacanga, Calhau, Pimenta, Tibiri, Paciência, Santo Antônio (Cururuca), Estiva, Coqueiro, Cachorros, entre outros. Estes deságuam em várias direções da ilha, em áreas de dunas e praias – a exceção dos rios Anil (com 13,8 km de extensão) e Bacanga (com 9,5 km), que drenam áreas de manguezais e formam um grande estuário.

Nesse contexto, as bacias hidrográficas deveriam ser amplamente trabalhadas como unidades de gestão, com fiscalização e monitoramento de suas condições ambientais para atender a interesses específicos da Política Estadual de Recursos Hídricos, como:

assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; a utilização racional e integrada dos recursos hídricos; a prevenção e defesa contra eventos hidrológicos críticos; a utilização racional das águas superficiais e subterrâneas; o aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos; e a conservação e a proteção permanente de áreas dotadas de características fisiográficas indutoras de recarga natural de aquíferos para a manutenção da dinâmica das águas superficiais (Maranhão, 2004, Artigo 3º).

Na RM da Grande São Luís, outro problema ambiental de grande visibilidade se relaciona à destinação final dos resíduos sólidos do município de São Luís, sendo o único com área de destinação final identificada como Aterro “Controlado” da Ribeira ou Aterro Municipal da Ribeira. A destinação final dos resíduos de São Luís – até o início dos anos 1990 – ocorria no Lixão do Jaracati, e – a partir de 1993 – esta ação começou a ser realizada no Aterro da Ribeira, localizado a 15 quilômetros de distancia da sede municipal e a 1,27 quilômetros das residências.

O Aterro da Ribeira teve sua licença caçada em 1996, pois não estava adequado às normas da Norma Brasileira (NBR) nº 8.419/1984, que trata dos projetos sanitários. Ressalte-se que, em 2001, foi realizado laudo técnico que desaprovou a utilização da área para a atividade de destinação final de resíduos, que – segundo o IMESC – alegava que:

Havia exposição de risco à saúde da população próxima (o projeto cinturão verde da prefeitura de São Luís encontra-se na área do aterro); Contaminação do riacho do Sabino (afluente do rio Tibiri que recebe o chorume); e Perigo em relação aos pousos e decolagens dos aviões, pela proximidade com o aeroporto Marechal Cunha Machado, uma vez que o lixão atraía grande quantidade de aves, principalmente *Coragyps atratus* (urubu) (IMESC, 2011, p. 37).

Segundo a SEMOSP, em média, são destinadas ao Aterro da Ribeira 1.400 toneladas de lixo por dia. Convém destacar que cerca de 36% do lixo domiciliar-comercial de São Luís são potencialmente recicláveis e 34% são resíduos da construção civil, sendo estes direcionados para usina de reciclagem no Parque Vitória (IMESC, 2011).

Toda essa problemática foi agravada nos últimos anos pelo grande volume de empreendimentos em implantação, como a construção de *shopping centers* e condomínios de alto padrão, e dos empreendimentos da política habitacional do governo federal.

Nesse universo, observa-se o paradoxo existente na implantação dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, que – enquanto “política social” – tem atendido ao seu propósito de reduzir o *deficit* habitacional no Brasil. Contudo, tem-se observado que a busca por esta redução tem se pautado na simplória questão numérica – ou seja, a resolução do problema delimita-se a termos quantitativos –, permanecendo tanto os administradores públicos quanto as empresas privadas ignorando os aspectos qualitativos da inter-relação entre a habitação, as redes de infraestrutura e os serviços urbanos coletivos; correlação esta necessária para que a política urbana seja contemplada na sua totalidade.

A problemática confirma-se a partir da escolha dos locais que serão construídos esses empreendimentos, em que “geralmente desmata-se uma grande área verde, como é o caso das margens do rio Paciência, nas proximidades da estrada de São José de Ribamar, onde se percebe o assoreamento do curso d’água, em decorrência do grande número de apartamentos construídos na suas margens” (Vieira, Oliveira e Carvalho, 2013, p. 274). Como afirma Burnett (2012, p. 45), “logo esta questão se mostrou fatal para a qualidade dos novos conjuntos residenciais e o meio ambiente do entorno”.

5 FATORES E REPERCUSSÕES DA IMPLANTAÇÃO DOS GRANDES EMPREENDIMENTOS NA ÁREA DO SANEAMENTO AMBIENTAL

A respeito dos projetos de investimentos e recursos de financiamento específicos da FPIC saneamento ambiental, foram identificados dois empreendimentos públicos de grande porte – a partir de 100 milhões – implantados ou em implantação nos

últimos cinco anos (período 2008-2013) na RM da Grande São Luís, os quais somam a quantia de R\$ 232.504.451 (quadro 1).

QUADRO 1

Grandes empreendimentos do saneamento na RM da Grande São Luís (2011-2013)

Empreendimento	Descrição	Ano de início da implantação	Localização do município	Valor do investimento (R\$)	Principal fonte de recursos
Ampliação do SES dos sistemas Anil, Vinhais e São Francisco, em São Luís - MA	Construção de estação de tratamento de esgoto (ETE), estações elevatórias de esgoto (EEEs), tubulações de transporte e coleta de esgoto, de ligações prediais de esgoto e de <i>kits</i> sanitários nas bacias do Vinhais, Anil e São Francisco (município de São Luís)	2012	São Luís	125.616.858,07	Governo federal/ Ministério das Cidades (MCidades), por meio do PAC 1
Adequação do sistema de abastecimento de água e recuperação e relocação da adutora Italuís – 1ª etapa (trecho que passa pelo Campo de Perizes), em São Luís - MA	Relocação e substituição da tubulação da adutora de água tratada do Sistema Italuís, no trecho do Campo de Perizes	2012	São Luís	106.887.593,62	Governo federal/ MCidades, por meio do PAC 1

Fonte: PAC, 2012; Secretaria de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (SEDINC), 2013.

Esses são financiados pelo PAC, por meio do Ministério das Cidades. No geral, estes empreendimentos visam à redução do *deficit* no esgotamento sanitário e no abastecimento de água.

A ampliação do SES dos sistemas Anil, Vinhais e São Francisco, em São Luís – MA, caracteriza-se como empreendimento de grande porte na área do esgotamento sanitário que contempla a construção da estação de tratamento de esgoto, das estações elevatórias de esgoto, das tubulações de transporte e coleta de esgoto, de ligações prediais de esgoto e de *kits* sanitários nas bacias do Vinhais, Anil e São Francisco, localizados no município de São Luís.

Já o outro empreendimento de grande porte do saneamento se relaciona ao abastecimento de água na Ilha do Maranhão, por intermédio da relocação e da substituição da tubulação da adutora de água tratada do Sistema Italuís no trecho do Campo de Perizes, situado na área do continente de acesso à Ilha do Maranhão.

Os principais recursos do PAC, especificamente na RM da Grande São Luís, são originários dos recursos da União. Portanto, o agente público responsável pelos maiores empreendimentos públicos implantados ou em implantação nos últimos

dois anos é o MCidades. E o principal agente público local responsável por estes empreendimentos é a Secretaria de Estado da Saúde, por meio da Caema, tendo como setor responsável a Unidade Gestora de Projetos (UGP).

Segundo a Caema, como benefícios com a implantação das obras do PAC espera-se: expansão da cobertura de serviços de esgotamento sanitário, coleta e tratamento – dos atuais 10% para 90% (figura 4); despoluição ambiental e melhoria das condições de banho das praias; redução de doenças de origem hídrica, o que diminuiria a mortalidade infantil; elevação dos níveis de qualidade de vida e salubridade de maior parte da população da cidade; melhoria das condições de urbanização pela implantação de serviços urbanos adicionais, como drenagem e pavimentação; e desagravo das penalidades impostas à Caema em decorrência de poluição das praias.

FIGURA 4
Evolução das obras do PAC e suas metas – São Luís



Fonte: UGP/Caema.

Os empreendimentos do PAC na RM da Grande São Luís somam vultosos investimentos e colaboram para cumprir o objetivo nacional do programa na área do saneamento, que é o de promover “(...) acesso de 7 milhões de domicílios aos serviços de abastecimento de água; 7,3 milhões de domicílios aos serviços de esgotamento sanitário; e 8,9 milhões de domicílios à coleta adequada de resíduos sólidos” (Lima e Marques, 2012, p. 35). Estas metas são importantes para melhorar a situação do saneamento ambiental na RM; entretanto, observa-se que ainda são insuficientes para sanar as deficiências nesta localidade.

O fato é que esses empreendimentos em esgotamento sanitário se localizam no município de São Luís e atendem apenas indiretamente aos demais municípios da RM, melhorando a qualidade da utilização das bacias hidrográficas; ressalte-se que este atendimento se limita às localidades sob responsabilidade da Caema, permanecendo as áreas abrangidas pelos SAAEs descobertas de infraestrutura. A situação é delicada no município de Alcântara, que praticamente não possui rede coletora de esgoto e para o qual não está destinado nenhum empreendimento em saneamento nas primeiras fases do PAC.

A ausência de qualquer empreendimento ou investimento na área de coleta de resíduos sólidos – como a fomentação de cooperativas de coleta seletiva – e, ainda, a possibilidade destes empreendimentos não acompanharem a atual demanda provocada pelas obras comerciais e residenciais evidenciam porque ainda são insuficientes.

A realidade – ainda precária nos serviços de saneamento na RM da Grande São Luís – é compartilhada por várias cidades brasileiras, principalmente nas regiões norte e nordeste do país, as quais acompanham situação mundial, comprovada pela descrição a seguir:

40% da população mundial continuam [sic] sem saneamento básico. Segundo dados da ONU, aproximadamente 1,5 milhão de crianças morrem ao ano no mundo em consequência da carência de água potável, saneamento ambiental adequado e condições higiênicas saudáveis. Estima-se que cerca de 42 mil pessoas morram semanalmente devido a doenças relacionadas com a qualidade ruim da água que consomem e por falta de saneamento ambiental adequado. Dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) apontam que na América Latina e Caribe a segunda causa de mortalidade infantil, depois das doenças respiratórias, é a diarreia, causada por infecções transmitidas das mãos sujas para a boca. E, embora a situação tenha melhorado na região nas últimas décadas, atualmente, mais de 100 milhões de pessoas, na região, não têm saneamento básico. Pesquisas da ONU revelam ainda que, em 2004, apenas 59% da população mundial tinham acesso a qualquer local com saneamento adequado (Bezerra, 2008).

Observando-se o quadro descrito, pode-se analisar que embora exista percepção da intrínseca relação entre política sanitária e de saúde, a ação de gestores

e do restante da sociedade caminha em sentido oposto, pois parece não dar conta desta relação, o que agravou e muito o quadro do saneamento ambiental ao longo dos anos. O Brasil tentando reverter esta situação indica meta de 20 anos para universalizar os serviços de saneamento básico. Entretanto, Édison Carlos (presidente do Instituto Trata Brasil) – preocupado com os dados do *Ranking* do Saneamento – pontua que para o cumprimento desta meta “teríamos de investir em média 15 a 16 bilhões/ano, mas ainda não passamos dos 9 bilhões de reais por ano” (Carlos, 2013).

Então, a urgência na otimização dos investimentos em saneamento deve-se ao fato de ser uma das principais formas de reverter a situação vigente, uma vez que “segundo o Ministério da Saúde para cada R\$ 1,00 investido no setor de saneamento, economiza-se R\$ 4,00 na área de medicina curativa” (IMESC, 2012, p. 70).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na análise dos serviços da FPIC saneamento ambiental, foi possível realizar caracterização da cobertura dos serviços de água, esgoto e resíduos sólidos nos municípios da RM da Grande São Luís, que tratam de forma não integrada sua governança. Foram detectadas, também, lacunas existentes na prestação destes serviços que intensificam os problemas ambientais e de saúde decorrentes do crescimento urbano nesta RM.

Pode-se perceber que a inexistência e a precariedade dos serviços de saneamento ambiental é indicativo de ordenamento territorial descontrolado e de condições habitacionais inadequadas, o que resulta em danos ambientais e prejuízos à saúde pública. Outro aspecto importante abordado foi quanto aos planos, aos projetos e às obras para os respectivos serviços de saneamento, que – quando existem – são pouco abrangentes.

A implantação de sistemas de esgotamentos na RM da Grande São Luís – principalmente no município-polo – tem ocorrido para solucionar problemas imediatos e localizados, não contemplando a perspectiva global de cidade. Assim, o SES sanitário desta RM é exemplo típico de que ações isoladas, no sentido amplo, nem sempre acarretam os benefícios esperados, pois interferem na gestão de outros aspectos urbanos da cidade – a exemplo do turismo regional, que enfrenta graves problemas com a balneabilidade das praias.

O desencontro entre o planejamento, a organização e a participação de todos os entes federados e a sociedade na área de saneamento ambiental tem se revelado prejudicial para a dinâmica de crescimento vivenciado nos últimos anos, pois este crescimento é pautado em resolução de problemas quantitativos, restando em segundo plano a inter-relação entre questões quantitativas e qualitativas essenciais para o ordenamento territorial da RM da Grande São Luís.

REFERÊNCIAS

BEZERRA, R. Saneamento básico ainda é precário em todo o mundo. **Revista eco** 21, Rio de Janeiro, v. 136, mar. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/XqIVSi>>. Acesso em: 6 mar. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Organização Pan-Americana da Saúde. **Avaliação de impacto na saúde das ações de saneamento**: marco conceitual e estratégia metodológica. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

_____. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/1998. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, mar. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/nALv31>>. Acesso em: 27 fev. 2014.

BURNETT, F. L. **Uso do solo e ocupação territorial na Região Metropolitana na Grande São Luís**: dinâmica econômica e realidade socioambiental dos municípios de São Luís e São José de Ribamar. São Luís: SETAGRAF, 2012.

CARLOS, É. Saneamento básico no Brasil: um cenário alarmante. **IHU on-line**, São Leopoldo, 16 out. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/Fd0t6c>>. Acesso em: 6 mar. 2014.

FIPE – FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. **Apoio técnico na prestação de serviços de consultoria no segmento de saneamento**: produto I. São Paulo: Fipe, 2014.

FIX, M.; PEREIRA, A. L. S. A Metrópole brasileira nas políticas públicas setoriais. *In*: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013.

GALVÃO JUNIOR, A. C. *et al.* Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, jan./fev. 2009.

GUERRA, A. E. Qualidade e eficiência dos serviços de saneamento. *In*: IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Atlas de saneamento**: 2011. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IMESC – INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. **Situação ambiental da Ilha do Maranhão**. São Luís: IMESC, 2011.

_____. **Situação ambiental da região do Baixo Munim**. São Luís: IMESC, 2012.

LIMA, S. C. R. B.; MARQUES, D. H. F. **Evolução e perspectivas do abastecimento de água e do esgotamento sanitário no Brasil**. Brasília: Cepal; Ipea, 2012.

MARANHÃO. Lei Complementar nº 69, de 23 de dezembro de 2003. Dá nova redação à Lei Complementar nº 38, de 12 de janeiro de 1998, que dispõe sobre a Região Metropolitana da Grande São Luís, e dá outras providências. **Diário oficial do estado do Maranhão**, São Luís, dez. 2003.

MARANHÃO. Lei nº 8.149, de 15 de julho de 2004. Dispõe sobre a política Estadual de Recursos Hídricos, o Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos hídricos, e dá outras providências. Maranhão: Palácio do Governo, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/5fFljo>>.

_____. **Viva Maranhão: investimentos integrados para o desenvolvimento socioinclusivo**. São Luís: Governo do Maranhão, 2012.

NADALIN, V. G.; LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C. O saneamento básico como questão metropolitana: há cooperação? *In*: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: Ipea, 2013.

RAPOSA. **O município de Raposa – MA**. Raposa, 2013.

RODRIGUES, I. O. Abrangência dos serviços de saneamento. *In*: IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Atlas de saneamento: 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

RUBINGER, S. D. **Desvendando o conceito de saneamento no Brasil: uma análise da percepção da população e do discurso técnico contemporâneo**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

SANTOS, L. C. A.; LEAL, A. C. Gerenciamento de recursos hídricos no estado do Maranhão – Brasil. **Observatorium: revista eletrônica de geografia**, Uberlândia, v. 5, n. 13, p. 39-65, jun. 2013.

SÃO LUÍS. **Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico de São Luís: relatório síntese**. São Luís: Hidraele; Esse, 2011.

SILVA, M. O. *et al.* Diagnóstico socioeconômico das áreas de abrangência do Projeto de Esgotamento Sanitário de São Luís (PAC – São Luís). **Cadernos de pesquisa**, São Luís, ano 1, n. 2, 2013.

VIEIRA, A. B.; OLIVEIRA, M. S.; CARVALHO, M. T. Duas décadas de Região Metropolitana da Grande São Luís: o lento processo para implementação da gestão metropolitana. *In*: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. p. 271-286.

USO DO SOLO NAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS: A GOVERNANÇA FRÁGIL E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO FRAGMENTADO

Marco Aurélio Costa¹

1 INTRODUÇÃO

O uso do solo, que envolve as diversas formas de parcelamento do solo e os parâmetros de uso e ocupação do solo urbano, consiste na função pública de interesse comum (FPIC) articulante/articuladora das demais funções e que, na prática, operacionaliza o desenvolvimento integrado metropolitano à medida que trata da gestão deste espaço, permitindo a produção de configurações territoriais que são resultantes das disputas entre projetos socioeconômicos, produtivos, conservacionistas e político-culturais diferentes.

Ainda que um conjunto de condicionantes ambientais e de características geofísicas seja referência para projetos alternativos para o uso e a ocupação do solo, a regulação sobre os diferentes usos e a distribuição da infraestrutura no espaço urbano é que irão favorecer, orientar ou permitir que determinadas configurações socioespaciais se constituam e se consolidem, conformando o espaço metropolitano em sua estrutura, forma e relações dinâmicas.

A FPIC uso do solo não é uma infraestrutura, mas é influenciada e influencia a disposição de infraestrutura no território. A FPIC uso do solo também não é um serviço, mas os serviços se localizam e sofrem pressões das relações e interações que se dão no território metropolitano. A FPIC uso do solo tem o potencial de articular tudo que diz respeito à ocupação do espaço metropolitano, favorecendo este ou aquele projeto de cidade, entendendo este termo para além de sua concepção legal, herdada ainda da primeira metade do século XX.²

O uso do solo pode ser considerado a FPIC das FPICs, uma vez que abriga as disputas pelos usos da cidade, pela apropriação do espaço urbano-metropolitano e pelos projetos alternativos que se traduzem e podem ser lidos por meio

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Coordenador da Rede Ipea e do projeto "Governança Metropolitana no Brasil".

2. Conforme Decreto-lei nº 311, de 2 de março de 1938.

dos processos e conflitos socioespaciais presentes neste espaço: o planejamento estratégico e o projeto da cidade-empresa; a produção do espaço urbano e os processos de gentrificação e segregação socioespacial; a luta pelo direito à cidade e pela cidade de direitos; os conflitos socioambientais em torno das áreas de preservação permanente (APPs), entre tantos outros que se fazem presentes nas regiões metropolitanas brasileiras.

Portanto, no entendimento deste trabalho, analisar a FPIC uso do solo é analisar parte fundamental, estruturante da produção da própria cidade metropolitana. Neste sentido, caracterizar e analisar os instrumentos de gestão e os arranjos de governança do uso do solo urbano-metropolitano permitem revelar quais projetos (mesmo que não se coloquem como tal – e raramente o fazem) estão saindo vitoriosos das disputas em curso; como os atores sociais e políticos e os agentes econômicos se articulam na e para a governança metropolitana; e quais destes atores/agentes possuem maior protagonismo e/ou força, conquistam mais espaço na ágora metropolitana, fazendo com que seus interesses se sobreponham aos demais e que seus projetos, ao final, tenham maior êxito.

Além desta introdução, o capítulo está organizado em três seções. Na seção seguinte, introduzindo a discussão sobre a gestão da FPIC uso do solo, é feita uma breve discussão sobre a competência de sua gestão. Na seção 3, faz-se a sistematização do conteúdo quantitativo da pesquisa, com os resultados da tabulação das respostas dadas pelas equipes estaduais em planilhas que foram por elas preenchidas. Nesta terceira seção, portanto, pode ser encontrada uma análise descritiva dos resultados da componente quantitativa da pesquisa. E, na seção final, apresenta-se uma análise da gestão da FPIC uso do solo, na qual se atesta a existência de um vazio institucional no plano metropolitano e uma fragmentação do planejamento no plano de igualmente frágeis sistemas municipais de planejamento e gestão do uso do solo, que favorecem, sobretudo, os interesses corporativos e particulares e a presença preponderante dos atores representantes destes interesses na governança metropolitana desta FPIC.

2 A COMPETÊNCIA SOBRE A GESTÃO DO USO DO SOLO

Antes de empreender a análise das experiências trazidas para o projeto pelas equipes estaduais, por meio dos relatórios de pesquisa e dos capítulos aqui reunidos, propõe-se recuperar aqui uma discussão que nem sempre se fez presente nos relatórios de pesquisa: a questão da titularidade.

Na base dessa discussão, faz-se necessário observar o que diz a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e como as questões relacionadas à gestão das FPICs estão regulamentadas (ou não) a partir do texto constitucional e da legislação complementar.

A organização do Estado brasileiro encontra-se fundamentada no reconhecimento do município como ente federado, no contexto do pacto federativo trazido pela CF/1988. Este federalismo tripartite veio acompanhado e associado ao princípio da valorização da participação social na vida pública e, sobretudo, como expressão espacial e político-administrativa desta ampliação da participação, da descentralização de políticas sociais e da valorização da esfera municipal (supostamente mais próxima do cidadão) na gestão governamental.³

Contudo, se o arranjo federativo ensejado pela CF/1988 valorizou a esfera municipal, implicou, também, a produção de uma extensa superposição de atribuições entre os entes federados e promoveu a desvalorização dos estados-membros da federação, sobretudo no que diz respeito ao planejamento regional, que se encontra mencionado na CF/1988, mas não se encontra devidamente situado em termos de uma hierarquia legal ou de um sistema coordenado entre as esferas de governo (Castro, 2005).

Há, de fato, o reconhecimento corrente de que a coordenação entre os três níveis governamentais, especialmente das competências comuns previstas no Artigo 23 da Constituição, tem se mostrado complexa.

A crise do federalismo brasileiro deve ser encarada com um olhar atento a esse sistema de repartição de competências e ao seu funcionamento (ou não funcionamento), pois dele decorrem as principais deficiências nas relações intergovernamentais, que têm comprometido, de uma forma geral, a eficácia das políticas públicas no Brasil (Souza, 2006, p. 68).

Em relação ao planejamento e à gestão territorial, a CF/1988, de fato, fortaleceu os municípios e valorizou a esfera e o poder locais, concorrendo para a descentralização da política e do planejamento e da gestão do território. Contudo, inclusive por conta das complexas relações federativas ensejadas pelo federalismo brasileiro, produziu uma fragmentação do planejamento territorial, em suas diferentes expressões e recortes.

A extensão territorial do Brasil e, sobretudo, as profundas desigualdades socioespaciais existentes em seu território; sua rede urbana formada, predominantemente, por pequenos municípios, com reduzida capacidade técnico-administrativa e com diminutos recursos humanos, gerenciais e financeiros; a diversidade sociocultural do país e a existência de diferentes perfis de cultura política e participação cidadã/civismo são algumas das variáveis que interferem de forma decisiva na equação da descentralização no Brasil, seja das políticas sociais, em geral, seja no que diz respeito às práticas de planejamento e gestão territorial (Costa, 2008, p. 157-158).

3. A despeito dessa afirmação, vale ressaltar que há uma crítica a essa descentralização, que, para alguns, teria enfatizado a transferência de recursos, sem a transferência clara de responsabilidades, o que só viria a ocorrer ao longo dos anos 1990 (Arretche, 2000).

Somam-se a essas dificuldades todas as questões decorrentes das disputas político-partidárias locais/regionais que desafiam a efetividade do planejamento territorial quando se encontram envolvidas diferentes esferas de governo, submetendo-o à lógica político-eleitoral (Rocha, 2006).

No âmbito metropolitano, há conflitos e disputas latentes no nível horizontal, entre os diferentes prefeitos de municípios metropolitanos, e no nível vertical, sobretudo entre o prefeito do município núcleo da região metropolitana e o governador do estado. Sem embargo, “o planejamento regional e, em especial, o planejamento metropolitano, foi impactado pela Constituição Federal, em que pese o processo de estadualização das implementações das regiões metropolitanas e da constituição de aglomerações urbanas e microrregiões” (Costa, 2008, p. 158).

A CF/1988, em seu Artigo 25, parágrafo 3º, delega aos estados a instituição de regiões metropolitanas, de aglomerações urbanas e microrregiões para integrar a organização, o planejamento e a execução das *funções públicas de interesse comum*. Já o Artigo 30, por meio do inciso VIII, estabelece que cabe ao município “promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (Brasil, 1988).

No capítulo relativo à política urbana, o Artigo 182 da CF/1988 estabelece, ainda, a obrigatoriedade da elaboração de planos diretores nas *idades* com mais de 20 mil habitantes. Posteriormente, o Artigo 41 do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001) ampliou esta obrigatoriedade para outras *idades*, inclusive aquelas inseridas em regiões metropolitanas.⁴

Portanto, o texto constitucional e a legislação posterior trazem uma diretriz clara de valorização da descentralização, mas também distribuem competências entre os entes federados, de modo que se faz necessária uma eficiente coordenação intergovernamental entre eles, de forma a tornar possível o planejamento e a gestão integrados e compartilhados do território, em especial, do território metropolitano.

Diversas interpretações sobre a titularidade da competência sobre a gestão do uso e da ocupação do solo vêm sendo feitas a partir do Estatuto da Cidade (EC). Há autores que criticam a interferência da União no que seria uma matéria jurídica local, e que interpretam o EC (Brasil, 2001) como uma faceta da (re)centralização

4. Vale fazer aqui a observação de que o termo *idades*, que aparece na CF 1988 e no Estatuto da Cidade, vem sendo interpretado como sinônimo de município, já que o próprio plano diretor deve abranger a totalidade do território municipal, conforme instruções posteriores emanadas pelo Conselho Nacional das Cidades. É curioso que este termo, do ponto de vista legal, tenha sua referência legal na legislação federal de 1938: de acordo com o Artigo 3º do Decreto-lei nº 311, de 2 de março de 1938, “a sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome”. Portanto, o que a norma original reconhece como cidade não é exatamente correspondente ao entendimento corrente que se tem de cidade, e também não guarda proximidade com as *idades* referidas pela CF 1988 ou pelo Estatuto da Cidade.

político-administrativa promovida pelo governo federal, uma espécie de sintoma da dubiedade da descentralização à brasileira (Castro, 2005).⁵

Ainda que fundamentadas em uma interpretação possível da norma, tais críticas parecem ignorar a competência da União em legislar, de forma concorrente com os estados e com o Distrito Federal, sobre urbanismo (ver inciso I, Artigo 24) e, sobretudo no caso metropolitano, ignoram o fato de que uma nova territorialidade emerge a partir das instituições das regiões metropolitanas, com suas funções públicas compartilhadas, exigindo formas alternativas e complementares de articulação governamental para promoção do planejamento e da gestão destes territórios e das infraestruturas e serviços que se dão nele.

A despeito da estadualização do poder de instituir regiões metropolitanas, o fato é que não há um claro entendimento, no contexto do atual arranjo federativo, sobre a titularidade das FPICs. No que diz respeito ao uso do solo, há a tendência, inspirada no binômio participação democrática-descentralização presente na CF/1988, de considerar que o município é o titular da gestão do uso e da ocupação do solo e que qualquer regulação vinda dos estados seria uma ingerência, um desrespeito à autonomia municipal.

O recente acórdão do Supremo Tribunal Federal, de setembro de 2013, relativo à Ação de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ, que questionava legislação estadual fluminense sobre a titularidade do saneamento básico, traz um pouco de luz e um tanto de indefinições para esta discussão.

De um lado, há o reconhecimento de que nas regiões metropolitanas, a necessidade do planejamento e da gestão compartilhada das FPICs retira, em alguma medida, a titularidade sobre estas FPICs do município. Ser um município metropolitano (o que inclusive não é uma alternativa, mas a decorrência de uma configuração territorial) implica ser um município que não possui mais a titularidade exclusiva sobre as FPICs, aquelas funções/serviços consideradas legalmente como compartilhadas.

Por outro lado, não é o estado que assume a titularidade sobre essas FPICs. Neste sentido, uma atuação reguladora unilateral dos governos estaduais também não encontra sustentação legal.

Há uma institucionalidade a ser construída, uma titularidade que permita o compartilhamento, sem o predomínio de nenhum dos entes federados, do planejamento e da gestão das FPICs. E este é o quadro legal-institucional no qual, desde 1988, se dão o planejamento e a gestão das FPICs nas regiões metropolitanas do país. É com referência a este quadro jurídico que as experiências aqui reunidas

5. Para uma resposta a essas críticas, ver Sundfeld (2006).

foram avaliadas. Este é o quadro que favorece a governança frágil e a produção do espaço fragmentado.

3 AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA FPIC USO DO SOLO NAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS

Por ora, deixar-se-á a discussão da titularidade nesse ponto, sem explorar outras possibilidades e interpretações da, por vezes, confusa legislação federal sobre o tema, sobretudo no que diz respeito ao uso do solo e ao planejamento territorial.

Esta seção se concentrará em apresentar os principais resultados da pesquisa realizada em quatorze das principais regiões metropolitanas do país, no âmbito da pesquisa “Governança Metropolitana no Brasil”.

A pesquisa produziu quatorze relatórios estaduais sobre a gestão e a governança de algumas FPICs, e contou ainda com a produção dos artigos publicados neste livro e em uma outra publicação.

Como parte do trabalho, as equipes estaduais responderam também a um formulário, em forma de planilha, no qual foram abordados aspectos relativos ao planejamento, à gestão e à governança das FPICs selecionadas.

No que diz respeito ao uso do solo, as perguntas foram organizadas em três blocos, a saber: *i*) os *instrumentos* de planejamento e gestão, incluindo aí perguntas específicas sobre a concessão de anuência prévia para o parcelamento do solo urbano metropolitano; *ii*) a disponibilidade de *recursos* orçamentários para a gestão e o planejamento integrado metropolitano; e *iii*) o controle social e a *participação* social na gestão da FPIC.

Nesta seção, apresentam-se os resultados quantitativos da pesquisa, obtidos a partir da tabulação e atribuição de pontos para as respostas presentes nas planilhas, conforme metodologia apresentada no capítulo inicial deste livro.

3.1 Instrumentos de planejamento e gestão do uso do solo metropolitano

No que diz respeito aos instrumentos de planejamento e gestão, metade das RMs informou que não possui e não está elaborando plano metropolitano ou plano de desenvolvimento integrado. Outras cinco RMs informaram que o plano estava em processo de elaboração (a maior parte delas ainda em fase embrionária), e apenas as RMs de Belo Horizonte e São Paulo declararam possuir este instrumento de planejamento metropolitano.

Das duas RMs que possuem planos vigentes, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da RM de Belo Horizonte encontra-se em processo de implementação, enquanto o plano da RM de São Paulo apresenta implementação parcial.

Em uma análise combinada dessas duas respostas, considerando os critérios e pesos de avaliação quantitativa dos formulários da pesquisa, conforme apresentados no capítulo 1, tem-se que as quatorze principais RMs do país, de forma agregada, alcançam menos que um terço da pontuação referente aos planos metropolitanos.

Os destaques ficam por conta da RM de Belo Horizonte, que atinge pontuação máxima por possuir um plano metropolitano aprovado e em implementação, e da RM de São Paulo, que possui um plano parcialmente implementado. Metade das RMs não pontua neste critério.

A situação mostra-se melhor quando se avalia a presença dos instrumentos de planejamento urbano nos municípios metropolitanos. No caso dos planos diretores, algo próximo de 85% dos pontos são obtidos pelas RMs pesquisadas, sendo que apenas a RM de Fortaleza apresenta um desempenho mais fraco, apresentando menos da metade de seus municípios com planos diretores elaborados ou atualizados em um prazo inferior a dez anos.

Nas demais RMs, refletindo o esforço empreendido pelos governos locais, estaduais e pela campanha do Ministério das Cidades de elaboração dos Planos Diretores Participativos, observa-se um quadro mais positivo, sendo que em nove das quatorze RMs, mais de 90% dos municípios metropolitanos possuíam planos diretores atualizados.

Ainda sobre a existência de um bom número de planos diretores atualizados nos municípios pesquisados, deve-se destacar que poucos planos levam em conta a inserção metropolitana de seus municípios. Na RM de Fortaleza, o relatório menciona apenas dois municípios que teriam diretrizes metropolitanas, ao passo que o relatório da RM de Goiânia salienta que não há recortes metropolitanos nos planos diretores de seus municípios, predominando um foco localista de intervenções e grandes empreendimentos, mesmo quando o público-alvo é metropolitano.

O quadro relativamente positivo propiciado pela maior ocorrência de planos diretores, apesar da falta de uma abordagem metropolitana, deteriora-se quando se lida com o indicador da existência de leis de parcelamento, uso e ocupação do solo também atualizadas a partir dos planos diretores elaborados/revisados.

Nesse caso, a pontuação atingida nessa questão ficou na metade da pontuação ideal, ainda que apenas a RM de Belém tenha declarado não haver nenhum município metropolitano com legislação urbanística atualizada. No caso de Belém, o relatório produzido pela equipe estadual destaca dois elementos que tornam esta lacuna regulatória mais grave: de um lado, a RM de Belém é aquela que apresenta a maior ocorrência de assentamentos subnormais no Brasil, 54% dos domicílios da região se encontram em setores classificados como subnormais; de outro lado, a região, e, em especial, o município de Belém, tem sido palco de uma intensa

dinâmica de produção imobiliária, sobretudo para o atendimento das famílias que se encontram nas faixas 2 e 3 do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que vem sendo capitaneado por empresas de outros estados que têm investido em empreendimentos de maior porte.

A legislação urbanística torna aplicável as diretrizes de política urbana presentes no plano diretor, quando este não traz instrumentos que operacionalizem a política urbana. Se apenas alguns municípios metropolitanos declaram possuir leis urbanísticas atualizadas (no caso da RM de Belém, nenhum), a gestão do parcelamento, do uso e da ocupação do solo urbano mostra-se deficiente e potencialmente inadequada em face da dinâmica de ocupação do solo urbano, sobretudo em um contexto marcado por intensa expansão da ocupação e da mancha urbana em um processo alimentado por políticas de estímulo à produção habitacional com vistas à redução do *deficit* existente e ao crescimento econômico.

A expansão da mancha urbana tem como um de seus mecanismos a transformação de glebas, especialmente, mas não exclusivamente, aquelas rurais, em estoque de terra urbanizável, por meio do loteamento do solo urbano. Nas regiões metropolitanas, desde o final dos anos 1970, prevê-se o exame e a concessão de anuência prévia à aprovação dos projetos de parcelamentos (loteamento ou desmembramento) por parte da *autoridade metropolitana*.⁶

Ainda que o entendimento do que seja a autoridade metropolitana varie entre as Unidades da Federação (havendo casos de *vazio institucional*), a pesquisa procurou identificar, ainda no que diz respeito aos instrumentos de planejamento e gestão do solo urbano, a ocorrência do exame e da concessão de anuência prévia à aprovação dos projetos de parcelamento submetidos às prefeituras municipais.

Em metade das RMs, a saber, na Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal (Ride/DF) e nas RMs de Belém, Fortaleza, Goiânia, Grande São Luís, Grande Vitória e Vale do Rio Cuiabá, não há órgão responsável pela emissão de diretrizes e concessão de anuências prévias para os projetos de parcelamento do solo urbano.

Considerando as RMs originais dos anos 1970, apenas Belém e Fortaleza apresentam o que este trabalho chama de *vazio institucional*, enquanto as demais RMs criadas por legislação federal possuem, em alguma medida, a indicação de uma autoridade metropolitana.

Por outro lado, todas as RMs criadas no período pós-CF/1988 apresentam o *vazio institucional*, não havendo a definição do órgão responsável pela análise e concessão das anuências (bem como emissão das diretrizes metropolitanas,

6. Ver Lei Federal nº 8.666, de 19/12/1979, com redação alterada pela Lei Federal nº 9.785, de 29/11/1999.

fundamentais para orientar a elaboração dos projetos de parcelamento por parte dos empreendedores).

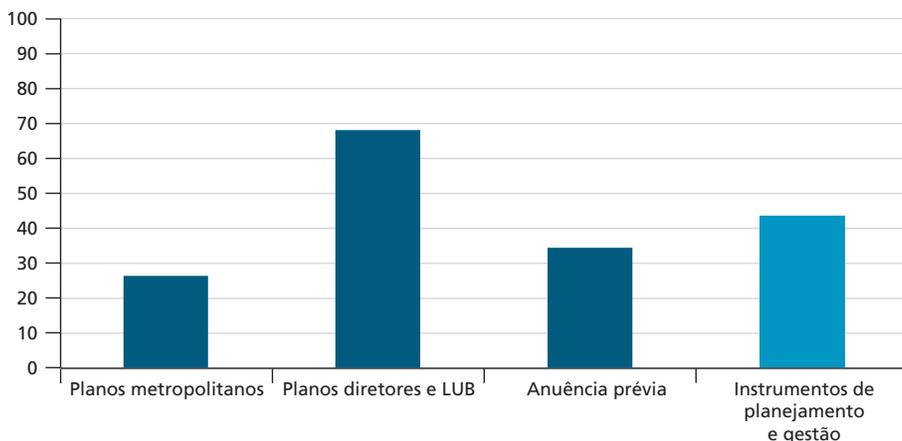
Nas sete RMs em que há um órgão responsável por essas emissões, apenas nas RMs de Recife e São Paulo os documentos de anuência condicionam o registro dos imóveis nos cartórios de todos os municípios metropolitanos. Em outras três RMs, as anuências são observadas apenas parcialmente, como é o caso da RM de Porto Alegre, onde elas não são observadas no município núcleo da RM, ainda que onze municípios possuam convênios firmados com a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN), visando facilitar a emissão das anuências prévias.

Nas RMs do Rio de Janeiro e de Salvador, as anuências prévias não são concedidas e/ou observadas, ficando a aprovação dos projetos de parcelamento do solo urbano circunscritos à análise dos municípios metropolitanos.

Em uma análise da *performance* das RMs analisadas em relação a esses dois quesitos, a pontuação atingida não chega a 35% da ideal, mostrando a baixa efetividade do instrumento da anuência prévia dos parcelamentos de solo urbano no território metropolitano.

No geral, analisando todos os quesitos avaliados neste bloco, pode-se observar que a pontuação do conjunto das RMs não chega à metade da pontuação ideal. O gráfico 1, a seguir, mostra a *performance* nos quesitos analisados e a coluna final traz a *performance* média deste bloco, abaixo da linha dos 50% e ligeiramente superior à linha dos 40%.

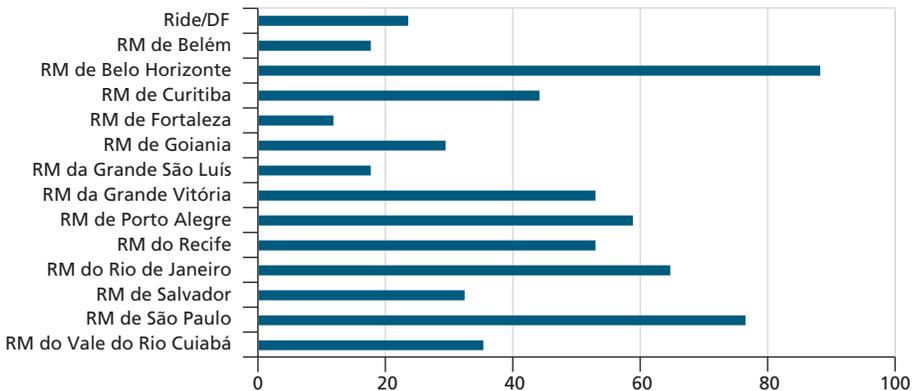
GRÁFICO 1
Performance satisfatória para o bloco de instrumentos de planejamento e gestão da FPIC uso do solo
(Em %)



Olhando para a *performance* nas quatorze RMs avaliadas, o gráfico 2 apresenta o resultado obtido, neste bloco. Destaca-se a elevada *performance* da RM de Belo Horizonte, seguida pela RM de São Paulo e, em um nível mais baixo, a RM do Rio de Janeiro (acima de 60%) e a RM de Porto Alegre (ligeiramente abaixo da linha dos 60%). Na outra extremidade, encontram-se as RMs de Fortaleza, Belém e da Grande São Luís, abaixo da linha de 20%.

GRÁFICO 2

Performance das RMs no bloco de instrumentos de planejamento e gestão da FPIC uso do solo



Fonte: Governança metropolitana no Brasil 2014.

De um modo geral, portanto, à exceção das RMs de Belo Horizonte e São Paulo, a avaliação relativa aos instrumentos de planejamento e gestão da FPIC uso do solo é muito ruim, atenuada apenas pela existência mais disseminada de planos diretores atualizados e, em alguns casos, pela existência de legislação urbanística nos municípios metropolitanos.

Retirando-se da análise o planejamento municipal e centrando-se a análise nos instrumentos disponíveis na escala metropolitana, a avaliação ratifica o melhor desempenho encontrado nas RMs de Belo Horizonte e São Paulo, seguidas, em um nível abaixo, pelas RMs de Porto Alegre, Recife e Rio de Janeiro.

Curiosamente, as RMs de Belo Horizonte e São Paulo são as únicas que apresentam um desempenho relativamente melhor quando se analisam exclusivamente os instrumentos de planejamento na escala metropolitana, algo que se dá de forma inversa no caso das demais RMs.

No que tange às RMs de pior *performance*, a Ride/DF e as RMs de Belém, Fortaleza e Grande São Luís apresentam um desempenho nulo, com vazio institucional associado à ausência de instrumentos de planejamento e gestão do uso do solo no nível metropolitano. Estas, em alguma medida, são o retrato da crítica de

Gouvêa (2005) acerca das RMs, quando o autor diz que o que estas regiões têm em comum é o fato de existirem legalmente, mas não funcionarem na prática.

Trata-se de um quadro grave. RMs importantes, marcadas por um vigoroso processo de crescimento e expansão urbano-metropolitano, têm seu planejamento e gestão limitados tão somente ao planejamento municipal, quando existente. A gestão metropolitana mostra-se frágil, e esta fragilidade parece (e pode) favorecer a produção fragmentada do espaço urbano-metropolitano.

3.2 Recursos orçamentários para a gestão do uso do solo urbano metropolitano

No que diz respeito à destinação de recursos para a gestão do uso do solo e para o planejamento integrado, apenas cinco RMs (São Paulo, Belo Horizonte, Grande Vitória, Porto Alegre e Salvador) previram recursos para a gestão desta FPIC, sendo que apenas a RM de São Paulo destinou recursos orçamentários para o planejamento metropolitano integrado.

Nas demais RMs, por conta do *vazio institucional* e pela ausência de instrumentos de planejamento, não há a dotação de recursos orçamentários para o planejamento e a gestão do uso do solo metropolitano ou para o planejamento integrado.

Em todas as RMs, contudo, com ou sem recursos para o planejamento metropolitano, o que se observou, nos últimos anos, foi a presença de vultosos investimentos em infraestrutura e em provisão habitacional, gerando profundas transformações no espaço metropolitano: novos eixos indutores do desenvolvimento urbano, revitalização e/ou requalificação de áreas centrais, novas diretrizes de expansão urbana e novos loteamentos, a maior parte deles distante do centro metropolitano.

Na base dessas transformações, a maior parte dos volumes investidos advém do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em suas diversas expressões, e do PMCMV.⁷

Esses recursos destinam-se, sobretudo, aos municípios núcleos das regiões metropolitanas, ou seja, às capitais estaduais, e a alguns poucos municípios que possuem uma localização estratégica para a configuração de novos eixos de crescimento urbano.

O grande protagonista do desenvolvimento metropolitano, portanto, é a União, por meio dos programas federais, com seus investimentos em infraestrutura, em mobilidade urbana e na política habitacional.

Nesse sentido, vale a pena observar o que vários relatórios das equipes estaduais afirmam, notadamente em relação à política habitacional: há uma tensão entre o

7. Cabe o registro de que, a partir de 2011, o PMCMV, em sua segunda fase, passa a integrar o PAC, constituindo-se em um de seus eixos.

PMCMV e sua lógica de operação assentada na parceria com o capital imobiliário e as diretrizes do planejamento urbano dos municípios metropolitanos.

Em função disso, a despeito do “limbo jurídico” e dos instrumentos de gestão “inativos”, o relatório de Fortaleza, por exemplo, atesta para o papel do governo estadual na gestão do solo urbano, onde o estado acaba “tornando-se passivo das resoluções federais e parceiro/apoiador das municipais” (Dantas e Costa, 2013).

Por outro lado, se boa parte dos recursos que promovem o desenvolvimento urbano-metropolitano são federais, não se pode desprezar o papel do capital imobiliário neste processo.

Sem embargo, a partir do desenho, sobretudo, da política habitacional, com o deslocamento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) para o PMCMV, os agentes do mercado assumiram o papel de protagonistas, junto com o governo federal, na produção imobiliária e, por conseguinte, nas transformações do espaço urbano-metropolitano.

Antes, contudo, de focar no papel dos agentes privados, dos incorporadores, promotores e construtores, este trabalho avançará na análise para o terceiro bloco, aquele relativo ao controle social e à participação no planejamento e na gestão do uso do solo metropolitano.

3.3 Controle social e participação no planejamento e na gestão do uso do solo metropolitano

O terceiro bloco temático da avaliação sobre a gestão e a governança da FPIC uso do solo nas RMs trata do controle social e da participação. São três questões que tratam da existência de órgão deliberativo que trate de assuntos ligados ao uso do solo e ao planejamento integrado, que aferem o número de reuniões que estes órgãos realizaram entre janeiro e dezembro de 2013 e, por fim, verificam a existência de uma promotoria do Ministério Público dedicada aos temas metropolitanos.

Os resultados desse bloco temático só não são piores que o que se apresenta no bloco anterior. Apenas seis RMs pontuam neste bloco. Em oito RMs, não há nenhum mecanismo de controle social e de participação na gestão do uso e da ocupação do solo metropolitano.

Considerando a *performance* das quatorze RMs, a pontuação não chega a 30% da pontuação ideal. Entre as RMs em que os resultados são mais positivos, o destaque fica para a RM de São Paulo, seguida pelas RMs de Porto Alegre e do Vale do Rio Cuiabá e, um pouco mais atrás, pela RM de Belo Horizonte, esta com 60% da pontuação máxima.

A RM de Belo Horizonte apresenta uma particularidade. Havia, até recentemente, uma promotoria do Ministério Público exclusiva para tratar de assuntos metropolitanos, mas o escopo da promotoria foi ampliado e passou a abarcar a

habitação e o urbanismo de forma ampliada para todo o estado de Minas Gerais, o que fez com que a RM perdesse alguns pontos, conforme os critérios desta avaliação.

Vale ressaltar também, no caso da RM de Belo Horizonte, como um aspecto positivo e que conta a favor da avaliação social na gestão da FPIC uso do solo desta RM, o recente processo de elaboração do macrozoneamento metropolitano, elaborado por professores da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), e que vem contando com a realização de diversas oficinas e seminários de discussão da proposta. Este tipo de iniciativa não foi encontrado em nenhuma outra RM avaliada e acaba sendo uma referência para as demais, como foi o próprio Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, elaborado no início dos anos 2010.

Contudo, iniciativas como essa da RM de Belo Horizonte são pontuais, localizadas, e mesmo estas iniciativas mereceriam uma avaliação qualitativa detalhada para que pudessem ser consideradas efetivamente positivas.

No geral, à exceção de algumas poucas RMs, o quadro do controle social e da participação na gestão do uso do solo metropolitano aponta para uma baixa participação social nesta gestão. Como salienta o relatório da RM de Goiânia, não há controle social e participação nem mesmo no Consórcio Intermunicipal do Rio Meia Ponte, o que sugere que isto ocorra mesmo no caso das novas institucionalidades, tal qual referidas no livro *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil* (Costa e Tsukumo, 2013).

Pergunta-se quais são as implicações dessa baixa participação social e da inexistência de instrumentos e mecanismos para a gestão do uso do solo metropolitano. Do ponto de vista da governança do uso do solo metropolitano, questiona-se quem são, efetivamente, os *players*. Afinal, quem produz o espaço metropolitano?

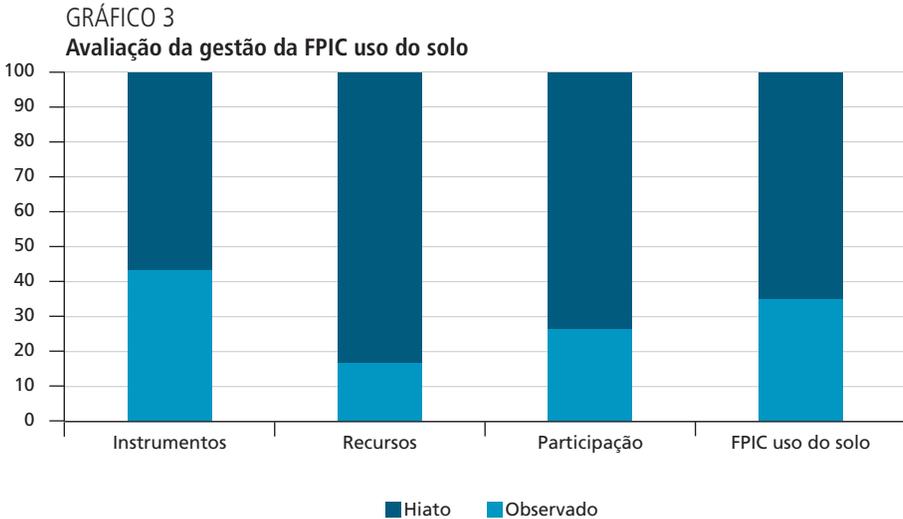
Ensaio de respostas e hipóteses para essas e outras questões centrais sobre a governança do uso do solo metropolitano refletem a avaliação apresentada neste item e encontram-se também nas entrelinhas (e, em alguns casos, formuladas de forma mais explícita) nos relatórios elaborados pelas equipes estaduais.

Para trazer mais insumos para esta discussão, o item seguinte faz o balanço geral dessa avaliação, de natureza mais quantitativa, e oferece, ainda, algumas contribuições presentes nos relatórios, além de informações complementares, que não foram abarcadas por esta avaliação, de natureza mais quantitativa.

4 DA GESTÃO À GOVERNANÇA: UM BALANÇO DA FPIC USO DO SOLO METROPOLITANO

O gráfico 3 traz a avaliação consolidada dos três blocos que compuseram o componente quantitativo da pesquisa, e traz também a avaliação final da gestão da FPIC uso do solo nas principais RMs brasileiras. As colunas trazem os valores observados

e o hiato, demonstrando a porcentagem de não cumprimento dos parâmetros de avaliação propostos pela avaliação.



Fonte: Governança metropolitana no Brasil 2014.

Observando o gráfico, é evidente que em todos os critérios considerados, o hiato supera o desempenho observado, sustentando o diagnóstico da baixa eficiência da gestão do uso do solo nas regiões metropolitanas mais importantes do país.

A situação é especialmente crítica quando se observa a existência de recursos orçamentários destinados à gestão do uso do solo e ao planejamento integrado, mas não é menos negativa quando se observa o bloco da participação social.

Nesta perspectiva comparativa, a avaliação dos instrumentos de planejamento e gestão é consideravelmente melhor, mas há que se lembrar que a parte mais “positiva” desse bloco foi aquela que informa sobre os instrumentos de planejamento municipal, leia-se, os planos diretores.⁸

Ou seja, o quadro aponta para um inegável vazio institucional e para a fragmentação da gestão do uso do solo para a esfera municipal, sob a proteção do estatuto da autonomia municipal.

Nesse quadro, se a baixa participação social é somada aos problemas de coordenação horizontal e vertical aludidos anteriormente neste capítulo, com todos os desafios trazidos pelo federalismo brasileiro, tem-se que a governança do

8. Vale salientar aqui que, não obstante os recursos federais disponibilizados para intervenções físicas, pouco (ou nada) deste montante é investido no desenvolvimento/fortalecimento institucional do poder público local, responsável pela execução dos projetos.

uso e da ocupação do solo metropolitano encontra-se centrada em poucos atores, provavelmente, nos agentes econômicos que promovem a produção do espaço metropolitano.

Na prática, a gestão encontra-se fragmentada em governos municipais que possuem baixa capacidade técnica e de recursos para lidar de forma adequada com os desafios e com as pressões dos agentes imobiliários.

Nesse contexto, de *vazio institucional* no plano metropolitano e de fragmentação do planejamento no plano dos igualmente frágeis sistemas municipais de planejamento e gestão do uso do solo, o espaço para a prevalência de interesses econômicos ou particulares sobre interesses mais gerais, coletivos, é considerável.

Em um contexto recessivo e de baixo dinamismo urbanístico, esse quadro não é tão preocupante quanto em um contexto de retomada das atividades econômicas e de intenso dinamismo urbano, tal qual se observa a partir de meados dos anos 2000.

Em diversas das RMs pesquisadas, o volume de recursos investidos em empreendimentos produtivos, de infraestrutura e de produção imobiliária é expressivo. Seja na RM do Rio de Janeiro, com os investimentos do COMPERJ e do Arco Metropolitano, seja na RM do Recife, com Suape e a Cidade da Copa, seja na RM da Grande São Luís, com os investimentos no porto e com a intensa ocupação urbana no eixo da avenida dos Holandeses (até chegar aos condomínios privados, como o Alphaville), a última década tem sido, nas RMs brasileiras, uma década de elevados investimentos em empreendimentos produtivos, os quais têm sido acompanhados pelos investimentos federais em infraestrutura e habitação, por meio do PAC (e do PMCMV).

Ao encontrar sistemas de planejamento metropolitano desmontados, frágeis ou inexistentes, tais empreendimentos, especialmente aqueles associados à produção habitacional, não encontraram resistência, e têm podido se localizar nos locais e regiões mais convenientes, na perspectiva dos empreendedores privados.

De um lado, concentram-se nas cidades núcleos das regiões metropolitanas, avançando sobre as áreas rurais e mais distantes desses municípios, e aproveitando, raramente, os vazios existentes em áreas já urbanizadas.

De outro lado, a despeito da concentração do *deficit* habitacional na faixa de renda inferior a três salários mínimos (a faixa 1), os empreendimentos têm privilegiado as faixas 2 e 3, especialmente nas cidades-núcleo, e, até 2012/2013, vinha sendo apontado uma espécie de desencontro entre a localização das zonas de especial interesse social (Zeis) e dos empreendimentos do PMCMV. Este diagnóstico pode ser encontrado nos relatórios das RM de Fortaleza, da Rde/DF e da RM de Goiânia, por exemplo.

Na Ride/DF, onde o vazio institucional tem uma conformação peculiar, em função das características da própria Ride, que é muito mais uma regionalização para fins de planejamento do desenvolvimento regional que uma regionalização orientada para o contexto metropolitano, esta situação foi sublinhada pela equipe local. Segundo o relatório, a Ride/DF tem convivido com elevadas taxas de crescimento demográfico e de expansão urbana, sobretudo nos municípios goianos que fazem parte do chamado entorno do Distrito Federal. Este crescimento se sustenta em diversas lógicas e dinâmicas urbanas, sem que haja a coordenação de planos e instrumentos de regulação do uso e da ocupação do solo. Neste contexto, a mancha urbana da Ride/DF vai se expandindo em torno do Distrito Federal, com a persistência de diferentes níveis de irregularidade e conformando uma expansão urbana ainda carente de infraestrutura.

Como já dito anteriormente, o descolamento entre o ideário da reforma urbana, em tese refletida no EC e no SNHIS, e a lógica do PAC e do PMCMV é um dos elementos críticos aludidos nos relatórios estaduais. Além desta análise, os relatórios das RMs de Fortaleza, Goiânia, Cuiabá, Recife e Rio de Janeiro, para citar alguns, reforçam o papel dos grandes empreendimentos no espaço metropolitano e entendem que Estado e empreendedores são os grandes atores da produção do espaço.

A expansão do mercado, o avanço imobiliário, guia boa parte do crescimento urbano, estabelece a forma de ocupação do espaço urbano, define novas espacialidades e centralidades no espaço metropolitano, produzindo aumento no preço da terra, valorização dos ativos imobiliários e a ocupação de porções da RM, sem estender a disponibilidade de infraestrutura social e urbana, dificultando o funcionamento das cidades.

Esse quadro parece se agravar à medida que o respeito à autonomia municipal, potencialmente comprometida pelo acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF), aparece como elemento que pode multiplicar os problemas de coordenação dos instrumentos de planejamento. Este alerta é feito no relatório da RM de São Paulo, que chama a atenção para o risco de se deixar o controle do adensamento por meio de coeficientes de aproveitamento em poder dos municípios, dadas as distorções existentes entre eles, sem que isto reflita um olhar integrado metropolitano.

De fato, diversos aspectos que demandariam alguma forma de coordenação entre os sistemas de planejamento municipais foram apontadas nos relatórios, com destaque para os conflitos entre as legislações de municípios limítrofes, para os conflitos entre usos do solo *vis-à-vis* as restrições ou condicionantes ligados à proteção do meio ambiente (muitas vezes envolvendo um planejamento em escala territorial mais ampla) e a questão da concentração de infraestruturas nas áreas centrais dos núcleos metropolitanos, ao mesmo tempo que ocorrem ali vazios urbanos que poderiam ser aproveitados para promoção da reforma urbana.

A articulação entre diferentes escalas (e escopos) de planejamento e a coordenação entre um sistema metropolitano e os sistemas municipais de planejamento são um grande desafio para a gestão e a governança metropolitanas. Um desafio cuja solução ainda está para ser construída.

Ao listar os instrumentos de política urbana a serem utilizados, o Artigo 4º do EC apresenta os diversos níveis de planejamento existentes, sugerindo uma hierarquia de abrangência territorial que passa: *i*) pelo planejamento nacional, regional e estadual de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; *ii*) pelo planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; e chega ao *iii*) planejamento municipal.

A pressuposta hierarquia contida no EC não se operacionalizou, talvez por conta da crença predominante nos aspectos potencialmente transformadores dos instrumentos propostos no EC, expressando o ideário da reforma urbana.

O EC expressa uma diretriz de valorização do planejamento e foi avaliado, sobretudo em seus primeiros anos de vida, como um instrumento da reforma urbana, visando ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana. Autores como Cardoso (2003), De Grazia (2003) e Ribeiro (2003), ao fazerem uma primeira avaliação do EC, de seus princípios e de suas promessas, percebiam-no como uma conquista dos movimentos populares e dos setores empenhados em viabilizar a reforma urbana: “a Lei Federal nº 10.257/01 expressa o debate urbano acumulado nos últimos 20 anos, bem como boa parte dos princípios estabelecidos pelo Movimento da Reforma Urbana” (De Grazia, 2003, p. 60).

Passados treze anos do EC, as avaliações mostram-se menos positivas, seja no que diz respeito ao plano diretor, seja no que diz respeito à aplicação dos instrumentos de política urbana previstos no EC e que deveriam ser operacionalizados pelos planos diretores e pelas legislações urbanísticas.⁹

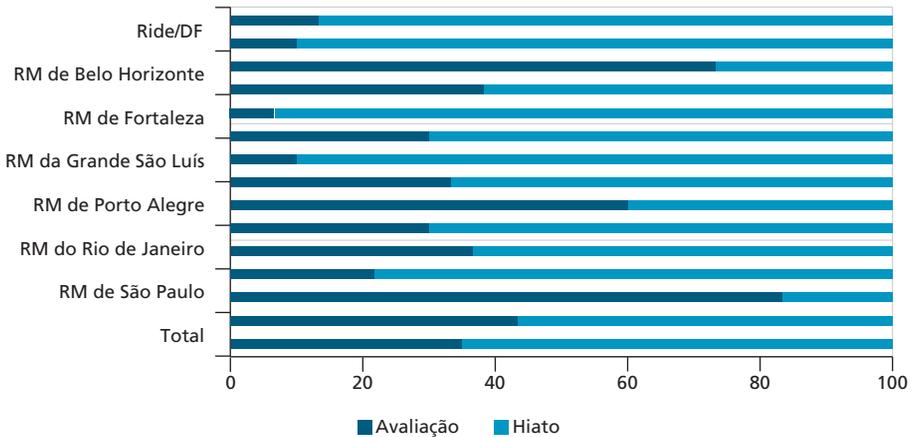
A essa altura, parece evidente que a gestão do uso do solo metropolitano não pode mais ficar fragmentada na esfera municipal. Sendo o uso do solo uma FPIC clássica, a sua gestão deve ser de responsabilidade de municípios, estados e, no entendimento deste trabalho, da própria União, um dos principais financiadores e promotores das transformações urbano-metropolitanas.

Ao olhar para o que se passa nas quatorze RMs avaliadas pela pesquisa, o quadro não se mostra nada promissor. O gráfico 4 faz o balanço geral do desempenho das RMs participantes da pesquisa.

9. A respeito dessa discussão, ver Lima Neto, Krause e Balbim (2014).

GRÁFICO 4

Avaliação da gestão da FPIC uso do solo por RM avaliada



Fonte: Governança metropolitana no Brasil 2014.

De modo agregado, como no gráfico 3, o conjunto das RMs apresenta um desempenho fraco, chegando a 35% da pontuação máxima. Na avaliação individual de cada RM, apenas as RMs de São Paulo e de Belo Horizonte, seguidas pela RM de Porto Alegre, apresentam um desempenho mais consistente (igual ou superior a 60%). Ao passo que a RM de Fortaleza, uma das mais antigas do país, não chega a 10% da pontuação geral.

No caso da RM de Belo Horizonte, cabe ainda a menção a duas iniciativas em curso, ambas diretamente associadas ao uso do solo. Uma diz respeito ao Projeto de Lei (PL) nº 3.078/2012, que dispõe sobre a gestão unificada da função pública do uso e da ocupação do solo metropolitano. Outra diz respeito à elaboração, a partir do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da RM de Belo Horizonte, da proposta de macrozoneamento.

Segundo o PL nº 3.078/2012, em seu Artigo 3º,

a gestão unificada da função pública de interesse comum de uso do solo tem como objetivo principal o desenvolvimento econômico e social sustentável da região metropolitana, a partilha equilibrada dos seus benefícios e a minimização dos efeitos adversos da metropolização, a definição de políticas compensatórias dos efeitos de sua polarização e o estabelecimento de planejamento de médio e longo prazo de seu crescimento (Brasil, 2012).

O PL aponta os seguintes princípios da regulação do solo metropolitano:

I – a gestão unificada do solo nas zonas de interesse metropolitano;

II – a autonomia municipal no planejamento e na gestão do solo em áreas não definidas como zonas de interesse metropolitano;

III – o exercício da cidadania metropolitana nos espaços institucionalizados de participação;

IV – a responsabilidade territorial dos empreendedores imobiliários, públicos e privados;

V – a recuperação da valorização fundiária decorrente de normas, atos, permissões, ações e intervenções do Poder Público; e

VI – a justa distribuição, entre os municípios da região metropolitana, de encargos e benefícios decorrentes da gestão unificada da função pública de interesse comum de uso do solo (Brasil, 2012).

Por meio da identificação das zonas de interesse metropolitano, o sistema de planejamento metropolitano estabelecerá condicionantes a serem observadas pelos sistemas municipais.

A legislação encontra-se em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, estando pronta para ordem do dia, em plenário.

O segundo elemento que demanda uma menção especial na avaliação do caso da RM de Belo Horizonte diz respeito ao macrozoneamento. A partir do PDDI, a mesma equipe responsável pela elaboração do plano está encarregada de conduzir os trabalhos para elaborar a proposta de macrozoneamento da RM de Belo Horizonte.

Nesse processo, vêm sendo realizadas oficinas e seminários, como já foi dito anteriormente, contando com a participação de diversos segmentos sociais. O macrozoneamento tem buscado identificar as zonas de interesse metropolitano, em um claro, mas não necessariamente explícito, diálogo com o PL nº 3.087/2012.

A construção da proposta do macrozoneamento está em curso e será importante saber quais arranjos de governança emergirão da proposta e como o macrozoneamento irá lidar com os conflitos de uso do solo, com a questão ambiental (*vis-à-vis* os interesses minerários que estão presentes, sobretudo, no vetor Sul da RM) e com os interesses em disputa na produção do espaço metropolitano de Belo Horizonte.

Na outra extremidade dessa avaliação da gestão do uso do solo metropolitano estão os casos das RMs de Fortaleza e de Belém. Nestes casos, o fato de serem regiões metropolitanas criadas na década de 1970 agrava a situação. Em Fortaleza, onde o diagnóstico do vazio institucional encontra-se explicitado no relatório de pesquisa, fica claro que o vazio, associado à fragilidade do planejamento urbano na esfera municipal, abre espaço para um modelo de governança integralmente entregue à iniciativa privada, que, segundo sua lógica de operação, distribui e localiza os empreendimentos, sobretudo os imobiliários, segundo seus interesses, produzindo

um espaço metropolitano condizente com estes interesses e com esta lógica, com pouca ou nenhuma regulação por parte do poder público.

No caso da RM de Belém, como já explicitado, preocupa a situação na RM que mais possui assentamentos subnormais no Brasil, onde a morfologia metropolitana deve ser entendida a partir de perspectivas que contemplem a situação das ilhas e de suas populações, dependentes da infraestrutura social do núcleo metropolitano.

Passados mais de 25 anos da CF/1988 e mais de treze anos do EC, a despeito dos avanços sociais que o Brasil tem tido a oportunidade de testemunhar, o fato é que a gestão do uso do solo metropolitano é uma realidade para poucas RMs do país. Provavelmente, se a análise deste trabalho cobrisse as 65 RMs e Rides existentes no Brasil ao final de 2013, os números seriam ainda piores.

Um modelo baseado em arranjos de planejamento frágeis, em dificuldades para a coordenação entre sistemas de planejamento e para propiciar uma governança menos democrática e com prevalência de interesses econômicos parece emergir desse quadro. Será este um modelo portador de futuro para as cidades brasileiras? Que cidades/metrópoles podem advir desta governança?

De uma forma ou de outra, as assim chamadas *Jornadas de Junho de 2013* parecem deixar claro que as cidades brasileiras têm problemas. Em alguma medida, o comportamento do eleitorado brasileiro parece refletir esta avaliação, ainda que poucas pessoas no país conheçam e compreendam as implicações do *vazio institucional* aqui diagnosticado.

Nesse contexto, parece especialmente preocupante a postura do governo federal ante os efeitos de suas ações, de suas políticas e de seus programas. Se as políticas e programas não são neutros, e eles não o são, há uma responsabilidade que deve ser assumida pelo governo federal no que diz respeito a favorecer a conformação de sistemas de planejamento metropolitano. Ainda que o governo federal não deseje participar diretamente da gestão metropolitana, certamente ele é figurinha carimbada quando se observa a governança, da qual ele participa, direta ou indiretamente.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. T. S. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

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

_____. Projeto de Lei nº 3.078, de 11 de abril de 2012. Dispõe sobre a gestão unificada da função pública de interesse comum de uso do solo metropolitano no Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2012.

CARDOSO, A. L. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. *In*: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática:** promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2003. p. 27-51.

CASTRO, J. N. **La contribution du droit brésilien à l'étude du pouvoir régional.** Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

COSTA, M. A. **Democracia urbana:** para uma crítica do planejamento territorial no Brasil. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil.** Brasília: Ipea, 2013. v. 1. (Série Rede Ipea, Projeto Governança Metropolitana no Brasil). Disponível em: <<http://goo.gl/VpFM16>>.

DANTAS, R.; COSTA, M. A. (Coord.). **Relatório técnico de pesquisa:** análise comparativa da gestão das FPICs na RM de Fortaleza. (Série Rede Ipea, Projeto Governança Metropolitana). Brasília: Ipea, 2013. No prelo.

DE GRAZIA, G. Reforma urbana e estatuto da cidade. *In*: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática:** promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2003. p. 53-70.

GOUVÊA, R. G. **A questão metropolitana no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2005.

LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C.; BALBIM, R. **Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores:** uma análise a partir de um “circuito completo” de intervenção. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1.943).

RIBEIRO, L. C. Q. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. *In*: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática:** promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2003. p. 11-26.

ROCHA, C. A. V. Descentralização e federalismo: pressupostos para a cooperação intermunicipal. *In*: MAGALHÃES, J. L. Q.; ROCHA, C. A. V. **O município e a construção da democracia participativa.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2006. cap. 2, p. 45-60.

SOUZA, T. R. O papel do município no federalismo brasileiro. *In*: MAGALHÃES, J. L. Q.; ROCHA, C. A. V. **O município e a construção da democracia participativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006. cap. 3, p. 61-82.

SUNDFELD, C. A. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais (Art. 2º). *In*: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coord.). **Estatuto da cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: SBDP; Malheiros, 2006. p. 44-60.

PARTE III

A GESTÃO E GOVERNANÇA METROPOLITANAS DO TRANSPORTE PÚBLICO E MOBILIDADE URBANA

A INTEGRAÇÃO DA REDE DE TRANSPORTE COLETIVO DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA

Débora Ferreira da Cunha¹
Elcileni de Melo Borges²
Lucelena Melo³

1 INTRODUÇÃO

Desde a década de 1970, mais especialmente com a implantação do Corredor Anhanguera em 1976, Goiânia e região estabeleceram uma estrutura de rede dos serviços de transporte coletivo fundamentada no conceito de integração, lançando as bases de uma rede de transporte coletivo unificada em Goiânia, de abrangência metropolitana, com destaque para a integração espacial da rede de linhas conectadas em uma estrutura de transporte representada pela linha eixo do corredor.

Partindo desse atributo de integração da rede, concebida para o modo ônibus e que permanece ainda hoje com integração deste único modal, o presente capítulo visa debater sobre a rede de transporte coletivo da Região Metropolitana (RM) de Goiânia, a partir de sua formação, estrutura física, institucional e operacional, considerando também elementos que se relacionam aos padrões de mobilidade da RM de Goiânia.

Assim, o capítulo foi dividido em seis seções que incluem esta introdução e as considerações finais. A seção 2 faz uma síntese da história e da caracterização da rede de transporte coletivo da RM de Goiânia. A seção seguinte descreve e analisa os padrões de deslocamento da RM, com base no Plano Setorial Diretor de Transporte Coletivo Urbano da Grande Goiânia (PSDTC-Grande Goiânia, 2007) e na Pesquisa de Origem e Destino realizada em 2000. Apresenta-se então, na seção 4, a movimentação pendular da RM de Goiânia, a partir dos dados do Censo 2010. Por fim, antecedem as considerações finais, na seção 5, a descrição das ações e dos projetos propostos e realizados que impactam na mobilidade urbana da RM de Goiânia.

1. Pesquisadora do projeto Governança metropolitana no Brasil da Rede Ipea e professora na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Goiás (FCS/UFG).

2. Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles (Núcleo Goiânia), colaboradora do projeto Governança metropolitana no Brasil.

3. Gerente na Secretaria Estadual de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (SEDRM de Goiânia) e coordenadora estadual, em Goiás, da pesquisa Governança metropolitana no Brasil.

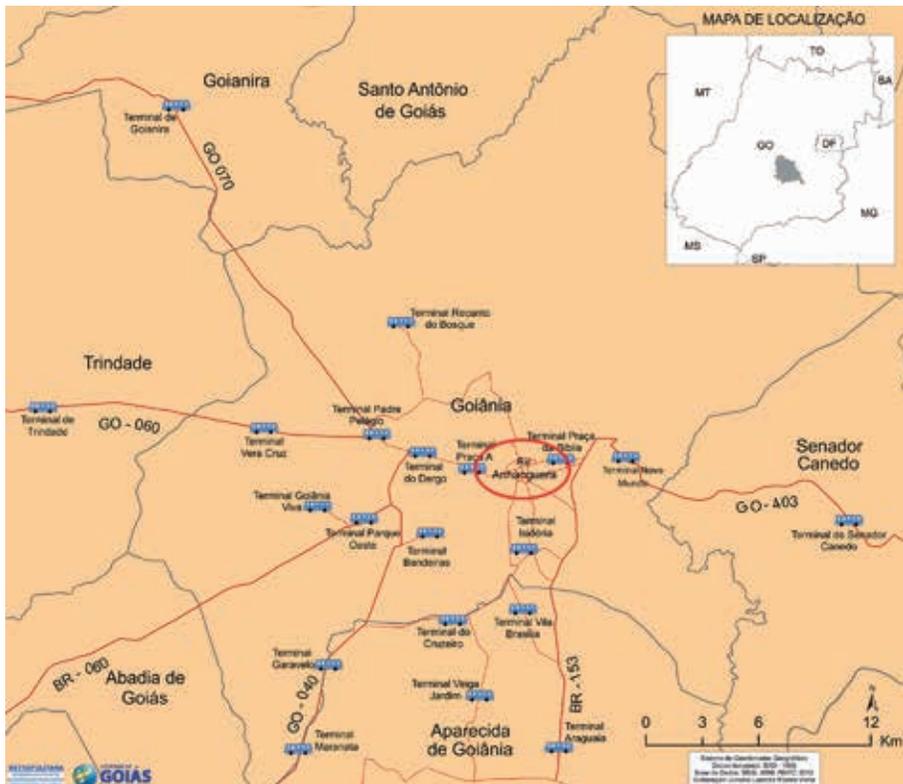
2 HISTÓRICO E CARACTERIZAÇÃO DA REDE DE TRANSPORTE COLETIVO DA RM DE GOIÂNIA

A implantação do Corredor Anhanguera em 1976 é o marco inicial da história do transporte coletivo na Região Metropolitana de Goiânia, quando a cidade de Goiânia tinha pouco mais de 550 mil habitantes, e ainda iniciava um processo de aglomeração urbana com outros municípios. Os corredores de ônibus consistem em vias construídas ou vias arteriais adaptadas para uso exclusivo ou preferencial dos ônibus, com o objetivo de aumentar sua velocidade e sua produtividade (Vasconcelos, 2005).

O Corredor Anhanguera introduziu no sistema de transporte coletivo da RM de Goiânia o conceito de integração, estabelecendo um novo arranjo operacional para as linhas por meio de um sistema tronco-alimentado, e estruturando a rede integrada de transporte coletivo urbano de Goiânia e região (figura 1).

FIGURA 1

Rede básica de corredores estruturais de transporte e terminais de integração da rede metropolitana de transporte coletivo da RM de Goiânia



Fonte: CMT (2012).

Elaboração: SEDRM de Goiânia – 2013.

A rede integrada de transporte coletivo da RM de Goiânia foi concebida para o modo ônibus, permanecendo até o presente momento com a integração deste único modal, ainda que, segundo a abordagem do sistema de mobilidade urbana, uma rede integrada pressuponha a interação entre diferentes modos, possibilitando alternativas outras aos usuários.

Do ponto de vista da gestão do transporte, o Corredor Anhanguera trouxe modificações importantes nas relações vigentes. Na ocasião, a administração municipal de Goiânia delegou ao estado a incumbência de planejar e fiscalizar a prestação dos serviços de transportes municipais por um prazo de trinta anos – portanto, com vencimento em 2006. É oportuno destacar que, por este ato, foram lançadas as bases da unidade sistêmica, que marca positivamente o ordenamento institucional do transporte coletivo metropolitano de Goiânia que perdura até os dias de hoje. O quadro 1 apresenta uma síntese de mais de quarenta anos de história do transporte coletivo da rede metropolitana.

QUADRO 1

Síntese da história do transporte coletivo da rede metropolitana

Período	Marca do período
1970 a 1985	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecimento da estrutura da rede e dos serviços, fundamentada no conceito da integração e ancorada no Eixo Anhanguera. • Centralização da gestão pelo estado. • Plano Diretor de Transporte Urbano – PDTU (1984). • Expansão do sistema integrado (Goiânia, Aparecida de Goiânia e Trindade).
1986 a 1999	<ul style="list-style-type: none"> • Estagnação da rede e dos serviços. • Crescimento acentuado da população e instabilidade econômica do país. • Acomodação por parte das operadoras e ausência do poder público. • Implantação do sistema de arrecadação automatizada com o uso de bilhetes e cartões – sistema inteligente de tarifação de passageiros (SIT-PASS). • Reformulação do Corredor Anhanguera. • Serviço alternativo de transporte coletivo na RM de Goiânia.
2000 a 2002	<ul style="list-style-type: none"> • Instabilidade das relações contratuais. • Paralisia de investimentos. • Planos e projetos de reformulação realizados, mas não executados. • Realização da pesquisa Origem e Destino (2000).
2003 a 2004	<ul style="list-style-type: none"> • Início da reestruturação da rede de transporte coletivo. • Implantação de novos terminais. • Aumento da oferta de ligações integradas. • Desequilíbrio do sistema. • Reordenamento da atuação das empresas operadoras e do serviço alternativo.
2004 a 2005	<ul style="list-style-type: none"> • Ajuste da operação do serviço local. • Redução da tarifa do Eixo Anhanguera. • Unificação tarifária. • Renovação da frota. • Retomada de ações em corredores de transporte.
2005 a 2008	<ul style="list-style-type: none"> • Vencimento dos contratos de concessão do SIT-RMTC¹ (2006). • Atualização do Plano Diretor Setorial de Transportes Coletivos da Grande Goiânia. • Realização da licitação para concessão dos serviços do SIT-RMTC. • Assinatura dos novos contratos de concessão. • Renovação da frota.

(Continua)

(Continuação)

Período	Marca do período
2009 a 2013	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação do Consórcio RMTC (centrais de controle operacional; serviço de informação ao usuário; administração, operação, manutenção, conservação, limpeza e segurança patrimonial dos terminais de integração do SIT-RMTC). • Reforma dos terminais de integração. • Reestruturação e requalificação de corredores de transportes. • Proposta de implantação de veículos leves sobre trilhos (VLTs) no Corredor Anhanguera. • Projeto de implantação do Corredor Goiás Norte/Sul – BRT.²

Fonte: atualizado de Cunha (2012).

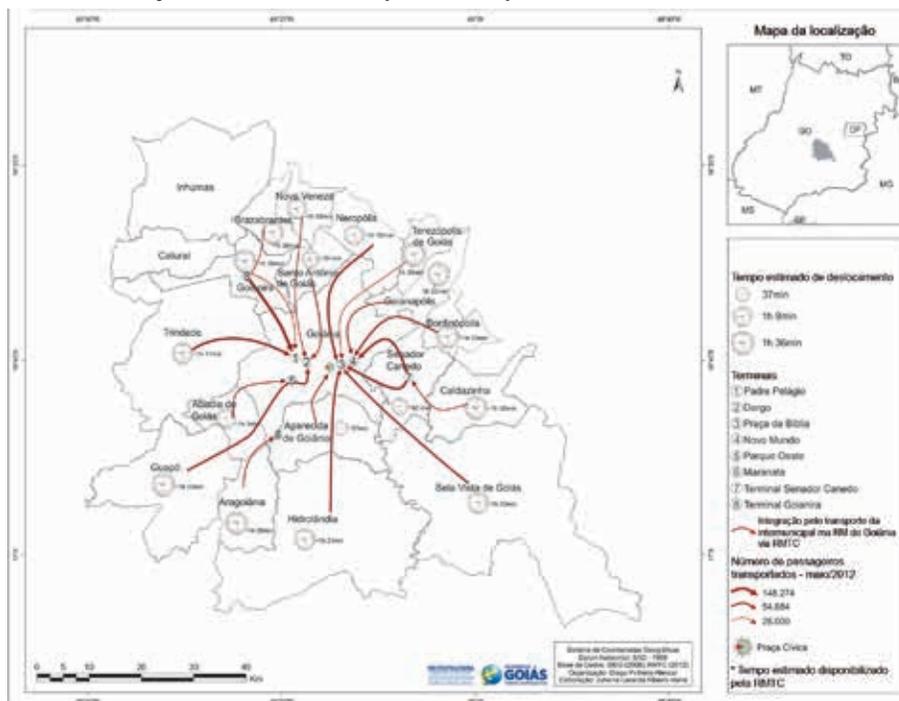
Notas: ¹ RMTC= Rede Metropolitana de Transportes Coletivos.

² BRT= transporte rápido por ônibus – do original em inglês, *bus rapid transit*.

O serviço de transporte coletivo da RM de Goiânia abrange Goiânia e dezessete municípios do seu entorno que mantêm relações econômicas entre si, especialmente com o município de Goiânia, organizado em uma rede de serviços denominada Rede Metropolitana de Transportes Coletivos – RMTC.⁴ Apenas dois municípios da RM de Goiânia, Caturai e Inhumas, não compõem a RMTC, conforme pode ser observado na mapa 1.

MAPA 1

Distribuição dos fluxos do transporte metropolitano da RMTC (2012)



Fonte: CMTC (2012).

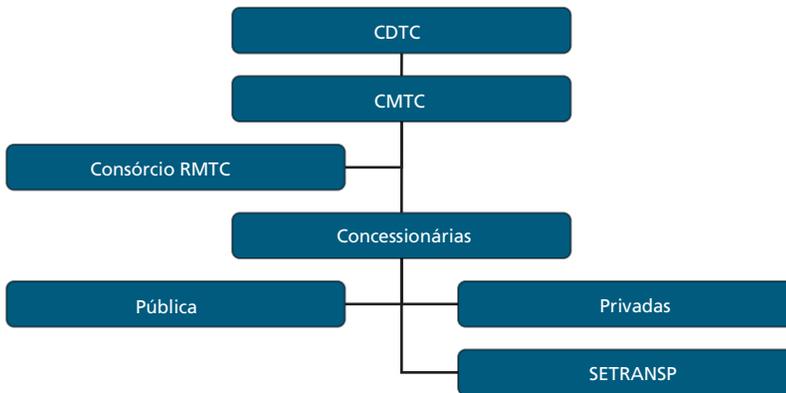
Elaboração: SEDRM de Goiânia – 2013.

4. Lei Complementar nº 34/2001, do Governo do Estado de Goiás.

A concepção e conceituação do sistema tiveram por finalidade atender necessidades específicas, especialmente para ampliar a mobilidade dos usuários pela rede, com pagamento de uma mesma tarifa, disponibilizando pelo menos três modalidades de integração – física, espacial e tarifária – das diferentes linhas que compõem a rede de transporte pelo modo ônibus.

A regulamentação e o gerenciamento dos serviços de transporte estão fundamentados na lógica de unidade sistêmica, mediante duas instâncias⁵ que asseguram a participação do estado de Goiás e de municípios da RM de Goiânia: a Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos (CDTC), órgão deliberativo das questões do transporte coletivo, e a Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC), órgão responsável pela gestão executiva e plurimunicipal da RMT. A figura 2 apresenta o desenho esquemático do modelo institucional da rede.

FIGURA 2

Modelo institucional da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos

Fonte: adaptado de Cunha (2012).
Elaboração dos autores.

Aos contratos de concessão em vigor que foram celebrados em 25 de março de 2008, vinculam-se as seguintes concessionárias privadas: Rápido Araguaia Ltda., HP Transportes Coletivos Ltda., Viação Reunidas Ltda., Cootego – Cooperativa de Transportes do Estado de Goiás, e a estatal Metrobus Transporte Coletivo S.A. – responsáveis pela produção e execução dos serviços ofertados pela RMT. C.

O Consórcio da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos representa a atuação conjunta e consorciada das concessionárias privadas na operação da Central de Controle Operacional (CCO), na prestação do Serviço de Informação Metropolitano (SIM), e nas atividades de gestão, operação e manutenção dos terminais de integração da RMT. C.

5. Lei Complementar nº 27/1999, do Governo do Estado de Goiás.

O Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de Goiânia (SETRANSP) é a entidade sindical representativa das concessionárias, e agente responsável pela arrecadação tarifária da RMTTC via bilhetagem eletrônica integrada, por meio do sistema inteligente de tarifação de passagens (SIT-PASS).

A concessão dos serviços de transporte coletivo da RM de Goiânia foi renovada em 2008, por um prazo de vinte anos (prorrogável), com parte das mesmas concessionárias que operavam os serviços anteriormente (Cunha, 2012). Segundo Vasconcelos (2005), a relação estreita entre o poder público e operador privado tem produzido efeitos adversos nos sistemas de transporte coletivo, destacando-se a criação de monopólios regionais/locais, em que as mesmas empresas dominam o mercado há décadas, resultando na acomodação dos operadores privados em relação às tendências do mercado e às necessidades dos usuários.

A RMTTC é a unidade sistêmica regional, composta por todas as linhas e serviços de transportes coletivos, que promove a interligação de dezessete municípios com o município de Goiânia. Portanto, atende a dezoito municípios, com um serviço de transporte coletivo unificado, abrangendo uma área de 6.576 km² e uma população de mais de dois milhões de habitantes (IBGE, 2010). Segundo a CMTC, no SIT-RMTC são transportados em média 18,1 milhões de usuários por mês e 709.610 usuários por dia, considerando dados de 2012. Ao longo do ano, a demanda apresenta um comportamento estável nos meses típicos, com reduções apenas nas férias, quando se registra uma redução da ordem de 11%.

A rede é formada por 277 linhas com um modelo de ampla integração entre elas. Quase 90% das linhas estão integradas, mediante uma rede de vinte terminais de integração (onze terminais em Goiânia, seis em Aparecida de Goiânia, um em Senador Canedo, um em Trindade, e um em Goianira) (figura 1), e de equipamentos de menor porte denominados estações ou pontos de conexão, formando o chamado sistema integrado de transporte – SIT-RMTC (CMTC, 2012).

Os terminais de transporte público consistem em edificações especiais para a operação dos ônibus e transbordo dos passageiros, possibilitando a integração entre diversas linhas rumo a seus destinos finais. Esta troca não é desejada pelas pessoas, que em geral preferem linhas diretas ligando sua origem ao seu destino. Porém, a integração entre os terminais torna-se necessária para a otimização do sistema de transportes da cidade e para a viabilização de ligações que não comportariam uma linha direta.

Os terminais de integração da rede, dispostos na figura 1, operam na forma de área fechada: os usuários podem livremente desembarcar de um ônibus e embarcar em outro, sem acréscimo ou pagamento de outra tarifa. Desde 2005 o SIT-RMTC opera com tarifa única para todas as linhas do sistema. As estações de conexão são locais abertos no sistema viário, nas quais dispõe-se de integração entre

determinadas linhas definidas, sem acréscimo tarifário, mediante o uso de bilhete e cartões do sistema de bilhetagem automática SIT-PASS, desde que observado o limite de tempo de 90 minutos, contados a partir da primeira validação.

A utilização do sistema viário pelo transporte coletivo apresenta um carregamento máximo de 200 ônibus/hora na Praça Cívica, localizada no centro de Goiânia e de onde convergem praticamente todas as linhas radiais. Existem muitos outros locais e vias em Goiânia e Aparecida de Goiânia que proporcionam carregamentos expressivos, mas a maioria não possui tratamento específico para o transporte coletivo: apresentam uma intensificação de uso do solo, notadamente comercial, e também se constituem no acesso viário principal usado pelo tráfego geral, com perspectivas de uma intensificação de uso no futuro (PSDTC-Grande Goiânia, 2007). A figura 1 mostra as principais vias e eixos de transporte do SIT-RMTC, bem como as ligações entre os municípios da rede.

A disputa pelo espaço viário entre as diferentes categorias de transporte e o adensamento descontrolado em áreas de influência dos principais corredores são fatores que usualmente reduzem o nível de serviço em vias urbanas e afetam o desempenho de sistemas de transportes públicos de passageiros. No Brasil, este quadro se repete nos principais centros urbanos, por falta de uma política mais adequada de ocupação e de uso do solo (Nunes, 2001).

Para tratar dos diversos problemas do trânsito e do transporte nas cidades, são necessárias técnicas de intervenção sobre circulação. Vasconcelos (2005) destaca três formas de intervenção para tratar de problemas urbanos: o planejamento urbano, o planejamento de transportes, e o planejamento da circulação, que são interligados.

O modelo operacional do sistema é válido para a maior parte da rede, do tipo tronco alimentado. Existe um conjunto de linhas que fazem ligação dos bairros com os locais de integração, denominadas linhas alimentadoras; e outro conjunto de linhas troncais (eixos), que realizam a distribuição das viagens nas áreas mais centrais, corredores e nos polos de atração (figura 1). Além das linhas alimentadoras e troncais, a rede possui ainda linhas classificadas como diretas, expressas e *metropolitanas*. A maioria dos municípios da RM de Goiânia é atendida pelas linhas metropolitanas, que são integradas em terminais e atendem municípios não conurbados, como pode ser visto na mapa 1, a qual apresenta também seus respectivos fluxos e demanda de passageiros.

A extensão média das linhas na RMTC é de 21,4 km, considerado o percurso completo de ida e volta, com uma variação de 2,6 km a 108 km. O tempo médio de percurso completo das linhas da RMTC nas horas de pico é de 76 minutos para as linhas estruturais (diretas, eixo e expressas). As linhas alimentadoras, que servem às áreas conurbadas, têm um tempo médio de 32 minutos, e as que servem aos municípios mais distantes (metropolitanas), de 86 minutos (mapa 1).

Estas, apesar de mais extensas, apresentam uma velocidade maior, por circular em rodovias (CMTC, 2012).

O sistema oferta aproximadamente 393 mil viagens mensais, tomando-se como referência o mês médio do ano. As linhas alimentadoras e metropolitanas respondem por 50% da oferta, e a outra metade é ofertada por linhas estruturais, predominantemente linhas de eixo, com 40% do total. A distribuição das linhas da RMTC em relação aos intervalos na hora de pico da manhã varia numa faixa de intervalo de *menos que cinco minutos a mais que trinta minutos*, com uma distribuição equilibrada entre cinco faixas de intervalos. A frota operacional atual é de 1.448 veículos, distribuídos segundo região e tipo de linha (CMTC, 2012).

Apesar do elevado grau de cobertura e de integração da rede metropolitana de transporte coletivo, que possui uma boa estrutura institucional, física e operacional, o sistema apresenta carências e necessidades que interferem na qualidade dos serviços prestados, tais como descumprimento das planilhas de horários (atrasos), superlotação de ônibus e terminais, congestionamentos e acidentes, entre outros. Assim, os serviços ofertados pelo SIT-RMTC não são classificados como de boa qualidade pelos usuários do sistema, pois não atendem suas necessidades, motivo pelo qual frequentemente ocorrem reclamações e manifestações por melhorias no transporte coletivo.

O recente episódio de manifestações que teve lugar em todo o Brasil (junho e julho de 2013), desencadeado pelo Movimento Passe-Livre sobre o *aumento das tarifas do transporte público*, repercutiu também na RM de Goiânia, onde foram realizadas manifestações contra o aumento da tarifa de R\$ 2,70 para R\$ 3,00, obtendo-se resposta por parte do poder público de manutenção do valor da tarifa em R\$ 2,70. Em seguida, o governo estadual propôs o passe livre estudantil para toda a RMTC, para ser sustentado pelo estado de Goiás, pela Prefeitura de Goiânia e pelas prefeituras dos demais municípios da RMTC. A proposta enfrentou resistência dos demais municípios da rede de transporte metropolitano. Em 26 de junho de 2013, o governo do estado publicou o Decreto nº 7.911, que instituiu o Programa Passe Livre (PLE), destinado a viabilizar aos estudantes nele cadastrados a gratuidade no sistema do transporte coletivo urbano de passageiros da RM de Goiânia.

Os problemas de operação e da qualidade dos serviços prestados pelo SIT-RMTC são reflexos da gestão e controle operacional por parte do poder público, que deve acompanhar e fiscalizar as concessionárias operadoras, exigindo o cumprimento das cláusulas contratuais, e monitorando os aspectos relacionados ao planejamento e aos investimentos realizados no sistema, os quais refletem diretamente na qualidade dos serviços. Por isso, faz-se importante considerar os padrões de deslocamentos e a movimentação da população na RM de Goiânia, pois são questões que se relacionam com a integração da rede.

3 PADRÕES DE DESLOCAMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA

As pessoas organizam seus deslocamentos a partir de suas necessidades para realizar atividades sociais, culturais, políticas e econômicas consideradas necessárias na sociedade. Adicionalmente, a circulação das pessoas está ligada aos fatores individuais de mobilidade e acessibilidade. Os fatores que mais interferem nas decisões para deslocamentos são os pessoais (idade, renda, escolaridade, gênero), os familiares (estágio do ciclo de vida, posse de automóvel) e os externos (oferta de transporte público e seu custo, custo do uso do automóvel, localização dos destinos, e horários).

O estudo de demanda é parte fundamental do planejamento de transporte. De fato, conhecer as características dos deslocamentos da população, em particular aquelas que dizem respeito ao modo coletivo, constitui a etapa primordial para a reflexão e posterior proposição de soluções compatíveis com as necessidades de transporte da população e com cidades sustentáveis.

Segundo López-Reyes e Kawamoto (2001), a distribuição espacial da demanda por transporte é tradicionalmente representada pela matriz origem-destino (OD), que sintetiza o deslocamento espacial de passageiros e de cargas e corresponde a um dos elementos fundamentais para o planejamento de transportes.

Para Magalhães (2001), estudos de previsão de demanda em transportes urbanos são bastante complexos, devido às incertezas futuras, mas são essenciais para uma avaliação consistente da viabilidade de mudanças estruturais na rede de transportes. Portanto, torna-se fundamental que o exercício de previsão seja respaldado por uma análise profunda sobre a evolução em curso da distribuição espacial da população, a qual pode afetar a distribuição da demanda por transportes em áreas urbanas.

O Plano Setorial Diretor de Transporte Coletivo Urbano da Grande Goiânia (PSDTC-Grande Goiânia, 2007) apresentou informações gerais sobre mobilidade na RM de Goiânia, mediante dados da Pesquisa de Origem e Destino 2000 e sua atualização, por meio de métodos matemáticos e pesquisas complementares, para 2006, realizadas no âmbito do plano.

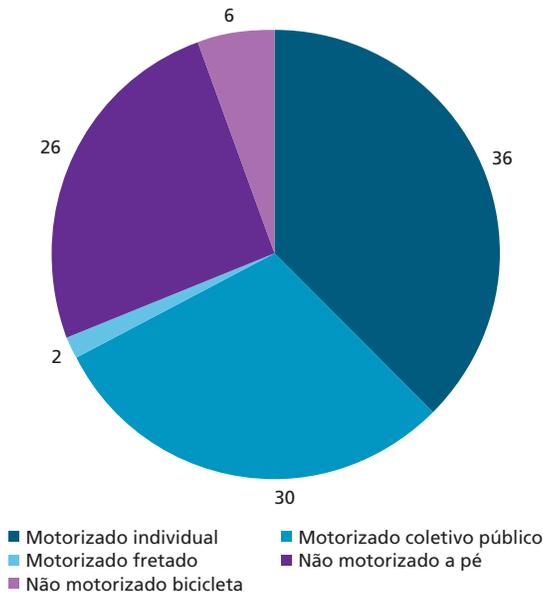
No ano 2000 a Secretaria de Estado de Infraestrutura (Seinfra) realizou uma pesquisa de origem e destino domiciliar que abrangeu 11.044 domicílios, bem como postos de controle nas aproximações rodoviárias da RM de Goiânia e no terminal rodoviário da capital, com vistas à obtenção de dados sobre os deslocamentos da população.⁶

6. A pesquisa foi realizada pela empresa Tecnologia e Consultoria Brasileira Ltda. (TC/BR), e os dados foram disponibilizados na forma bruta, ou seja, como pesquisado e na forma aferida e ajustada para o ano 2000 para o modo coletivo na hora de pico matutina.

Os dados obtidos identificaram um total de 2,2 milhões de viagens diárias na RM de Goiânia, das quais aproximadamente 700 mil equivaliam a viagens por modos coletivos. Na área geográfica abrangida pelos municípios de Goiânia, Aparecida de Goiânia, Senador Canedo e Trindade, obteve-se o número de 690.500 viagens (98,6%).

A divisão modal indicava, para o total da RM de Goiânia, a predominância do modo individual motorizado, com 36,4%, seguido do modo coletivo público, com 29,8%. Os modos não motorizados respondiam por 31,2% das viagens (gráfico 1). Estas informações indicam uma elevada participação do modo motorizado individual, particularmente influenciado, no conjunto de viagens realizadas, pelos resultados do município de Goiânia. Considerando o universo de viagens motorizadas, 54% eram feitas por automóveis e motos.

GRÁFICO 1
Divisão modal na RM de Goiânia em 2000
(Em %)

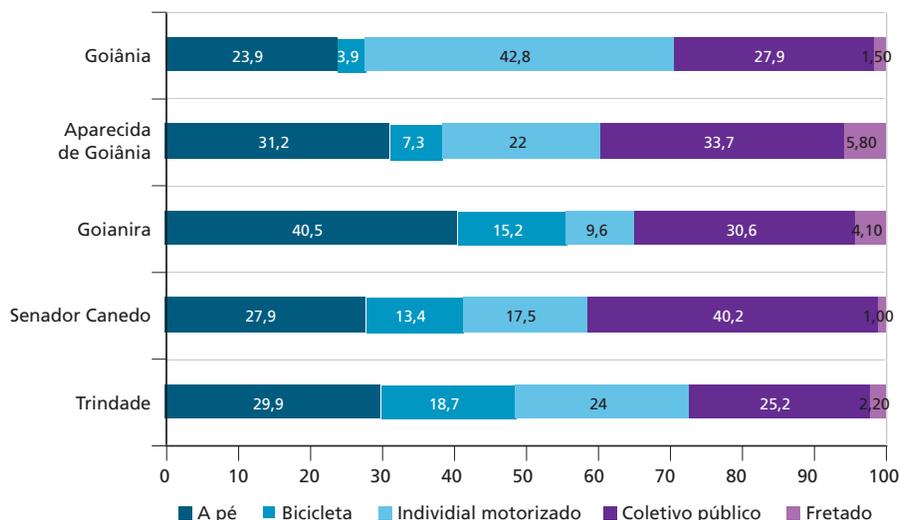


Fonte: extraído do PSDTC-Grande Goiânia, 2007.

À exceção de Goiânia, todos os demais municípios são altamente dependentes dos modos coletivos. Os modos não motorizados também apresentam elevada participação. Especificamente em relação ao modo bicicleta (gráfico 2), destaca-se que os municípios Trindade e Goianira mostravam em 2000 mais de 15% de suas viagens realizadas por este modo. Isto tanto pode indicar a carência

do atendimento da rede de transporte de base local, que atende as viagens mais curtas e não articuladas no contexto da rede metropolitana, como uma questão de renda, ou ainda uma opção de fato por esta forma de deslocamento. De qualquer modo, é um indicativo da necessidade das políticas públicas municipais considerarem um tratamento mais abrangente para este modal.⁷

GRÁFICO 2
Participação de cada modo de transporte por município, conforme pesquisa Origem Destino (O/D) 2000
 (Em %)



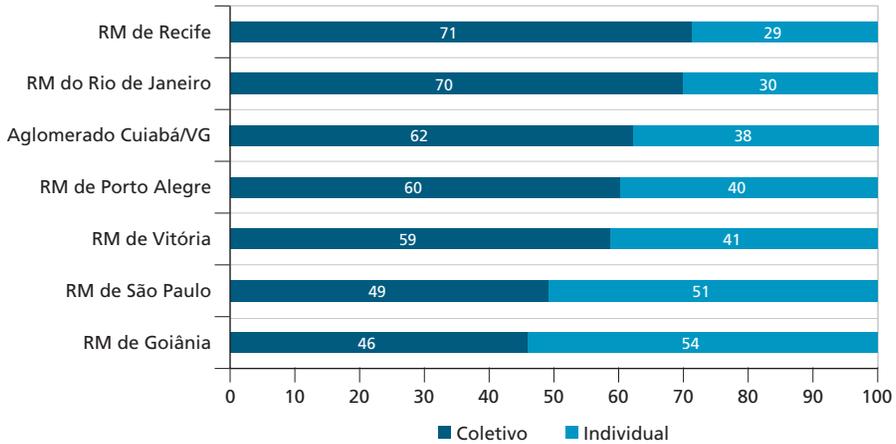
Fonte: extraído do PSDTC-Grande Goiânia, 2007.

Comparada com outras localidades, verifica-se que a mobilidade da população da RM de Goiânia é menor que a das regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro (gráfico 3). Entre as regiões analisadas, a RM de Goiânia detém a menor participação do modo coletivo, conforme mostra o gráfico 3. De fato, é evidente a presença do modo individual motorizado no município de Goiânia que, por ser expressivamente maior que os demais, condiciona os resultados de toda a RM de Goiânia. Cabe destaque à elevada concentração de motocicletas, que respondem por 5,7% das viagens diárias em Goiânia.

7. Cabe registrar que o município de Aparecida de Goiânia tem implantado algumas ciclovias, e que o município de Goiânia propõe, no plano diretor em discussão na Câmara Municipal, a criação de uma rede cicloviária.

GRÁFICO 3

Comparação da divisão modal em várias regiões metropolitanas do país
(Em %)



Fonte: extraído do PSDTC-Grande Goiânia, 2007.

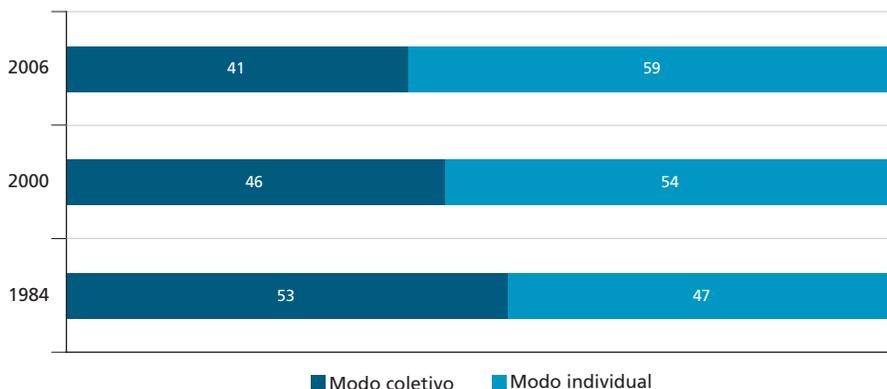
Os dados de origem e destino da pesquisa de 2000 foram objeto de tratamento matemático, visando à atualização dos dados relativos ao transporte coletivo para o ano base de 2006. O método empregado utiliza técnicas conhecidas de planejamento de transporte para correlacionar estatisticamente as viagens produzidas ou atraídas por cada região, com variáveis que permitam explicar o comportamento da população. Tal método é conhecido como modelo de geração de viagens.

As projeções realizadas para o ano de 2006 mostram um quadro *de perda de participação das viagens realizadas pelo modo coletivo* em relação aos dados do ano 2000, evidenciando a permanência da tendência que já vinha sendo observada naquela ocasião.

Ainda que os dados tenham mostrado um pequeno crescimento na demanda de transporte coletivo (6,3%), há de se considerar o crescimento populacional no mesmo período, que registra uma evolução de 1.695.070 para 2.002.123 habitantes, isto é, um crescimento de 18,1%. Assim, a mobilidade por modo coletivo passou de 0,44 viagem/habitante/dia para 0,40 viagem/habitante/dia, ou seja, uma redução de praticamente 10%.

Assumindo como hipótese que a mobilidade total motorizada tenha se mantido a mesma desde o ano 2000, ou que a quantidade de viagens realizadas por veículos motorizados (motocicletas, automóveis ou ônibus) por habitante não tenha variado significativamente, deduz-se que a participação das viagens pelo modo coletivo no total das viagens motorizadas nos últimos cinco anos passou de 46% para 41%. No sentido inverso, a participação das viagens dos modos individuais passou de 54% para 59% (gráfico 4).

GRÁFICO 4
Evolução da divisão modal das viagens motorizadas na Grande Goiânia
(Em %)



Fonte: extraído do PSDTC-Grande Goiânia, 2007.

A situação diagnosticada no plano para a participação do modo coletivo no conjunto das viagens motorizadas da RM de Goiânia é preocupante por várias razões. De imediato, representa uma circulação cada vez maior de veículos automotivos, resultando em uma maior solicitação do sistema viário, queda do nível de serviço das vias, maiores atrasos em semáforos, congestionamentos, e maior emissão de poluentes – além de maior risco de acidentes, especialmente em razão da grande quantidade de motocicletas em circulação.

O maior número de veículos individuais em circulação e da correspondente ocupação do sistema viário reduz o espaço para a circulação dos ônibus e ocasiona maiores atritos de tráfego, causando queda na velocidade comercial dos ônibus. Mesmo quando restrito, há trechos mais saturados, o aumento do tempo de viagem e a aleatoriedade da ocorrência de congestionamentos levam a irregularidades na operação, com reflexos no cumprimento dos horários.

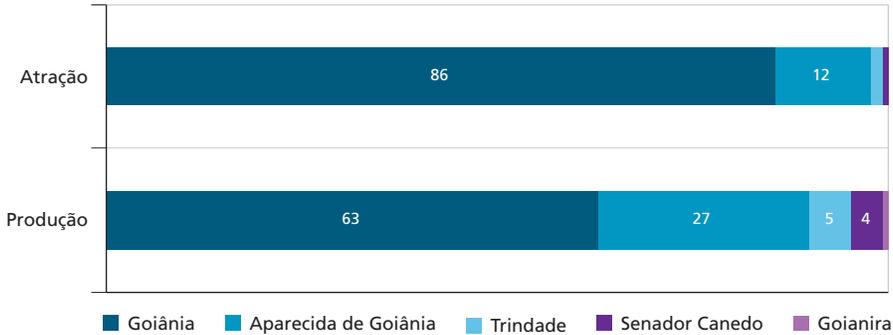
Contudo, a redução da participação do modo coletivo no conjunto das viagens da RM de Goiânia significa uma perda de mercado efetivo para este modo, isto é, proporcionalmente à população, há um menor número de viagens sendo realizadas pelo modo coletivo. Os dados atualizados para 2006 mostraram que são feitas 112 mil viagens pelo transporte coletivo na hora de pico da manhã. As viagens originárias em Goiânia representam 62% deste total. O município, entretanto, atrai 86% do total das viagens da Grande Goiânia em razão de sua característica de núcleo econômico e social da região.

Aparecida de Goiânia contribui com 26,7% das viagens originadas na RMTTC na hora de pico matutina, e atrai 12%. Os municípios de Trindade e Senador Canedo representam 5,4% e 3,8%, respectivamente, do total das origens das viagens, com

uma pequena atração, da ordem de 1,0%. Goianira apresenta uma participação de 0,7%, e todos os demais municípios juntos respondem por 1,4% (gráfico 5).

GRÁFICO 5

Produção e atração de viagens por município na hora pico da manhã
(Em %)

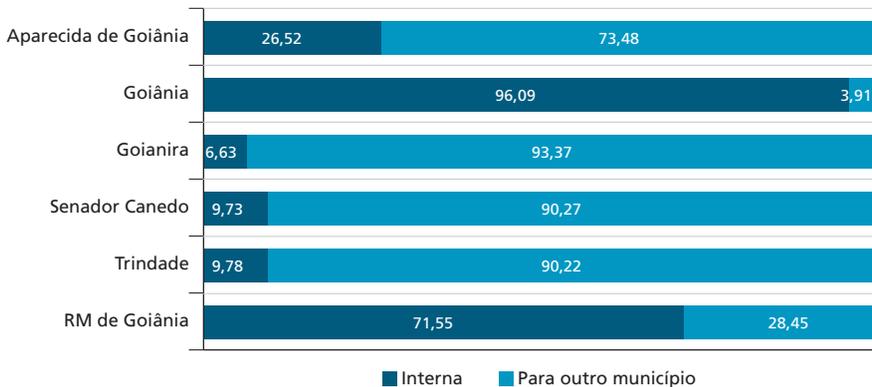


Fonte: extraído do PSDTC-Grande Goiânia, 2007.

A análise da matriz de origem-destino permite um diagnóstico das viagens internas aos municípios, comparada com as que se dão entre eles. Goiânia, naturalmente, possui expressiva predominância de viagens internas, que representam 96% das viagens originadas no município (gráfico 6). Os demais municípios contam com uma expressiva troca de viagens entre si. De fato, à exceção de Goiânia, apresentam até 26% de suas viagens internas e 75% das intermunicipais, notadamente para Goiânia, que atrai 98% do total de viagens externas.

GRÁFICO 6

Distribuição das viagens por transporte coletivo, por município de origem, conforme a sua distribuição interna e para outros municípios
(Em%)



Fonte: extraído do PSDTC-Grande Goiânia, 2007.

4 MOVIMENTAÇÃO PENDULAR DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA

A discussão e reflexão sobre a integração do transporte coletivo requerem que sejam considerados os padrões de deslocamento e movimentação da RM de Goiânia. A seção anterior apresentou o padrão de deslocamentos da RM, com base nos dados disponíveis: a pesquisa O/D 2000 e o PSDTC-Grande Goiânia 2007. Esta seção se incumbe de examinar a movimentação pendular da RM de Goiânia, a partir de dados mais recentes do Censo 2010.

O maior número de deslocamentos na RM de Goiânia tem sua origem nos municípios do entorno com destino à Goiânia, nos quais grande parte da população vive, em regiões periféricas, distantes dos locais de estudo, trabalho, saúde e lazer e, por isso, se deslocam para Goiânia em busca de serviços de educação, de saúde, e à procura de emprego formal.

Especificamente quanto ao *movimento pendular* em busca de *oportunidades de emprego na RM de Goiânia*, um elevado contingente de trabalhadores gravita em torno de Goiânia, onde se encontra a maior parte das atividades industriais e estabelecimentos comerciais, seguida por Aparecida de Goiânia, Senador Canedo, Goianira e Trindade, locais que concentram a maior disponibilidade de emprego e atividades de geração de renda. A tabela 1 mostra a movimentação pendular da RM de Goiânia.

TABELA 1

RM de Goiânia: estimativa da população e movimentação pendular acima de 15% do total de habitantes dos municípios (2010)

Município	Estimativa da população total	Estuda em município diferente	Trabalha em município diferente	Estuda e trabalha em município diferente	Total da população pendular	População pendular (%)
Senador Canedo	84.443	3.118	20.836	1.147	25.101	29,7
Goianira	34.060	1.108	7.527	365	9.000	26,4
Aparecida de Goiânia	455.657	20.163	88.718	6.824	115.705	25,4
Abadia de Goiás	6.876	238	1.284	81	1.603	23,3
Bonfinópolis	7.536	224	1.385	64	1.673	22,2
Santo Antônio de Goiás	4.703	115	768	34	917	19,5
Trindade	104.488	3.057	16.227	780	20.064	19,2
Brazabrantes	3.232	217	361	42	620	19,2
Caldazinha	3.325	116	417	18	551	16,6
Total	704.320	28.356	137.523	9.355	175.234	24,9

Fonte: microdados do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

Elaboração: adaptado de IMB/SEGPLAN (2012).

Um elevado número de pessoas que se desloca diariamente para Goiânia se origina de quatro municípios limítrofes à capital: Aparecida de Goiânia, Trindade, Senador Canedo e Hidrolândia. Em Senador Canedo, praticamente 30% da população que trabalha ou estuda o fazem em outra localidade – normalmente em Goiânia.

Em Aparecida de Goiânia, dos 455.657 mil habitantes, 115.705 se deslocam para Goiânia, totalizando 25,4% da população local. Por sua vez, no município de Trindade, mais de 20 mil pessoas realizam deslocamento idêntico rumo à capital, por motivos de estudo e trabalho, o que representa 19% da população. A cidade de Hidrolândia, município que concentra alguns empreendimentos industriais, possui uma movimentação pendular da população na faixa de 13% em relação ao total de habitantes.

Goiânia, maior polo urbano do estado, é a localidade que recebe a segunda maior quantidade de pessoas de outros municípios, com semelhante fenômeno de pendularidade: recebe um terço do movimento pendular em Goiás (35%), o que corresponde a 191 mil pessoas, como mostra a tabela 2.

TABELA 2

Goiás: localidades que recebem os maiores índices de pessoas (2010)

Município	Número de pessoas	Participação (%)
Brasília	198.906	36,6
Goiânia	191.163	35,1
Aparecida de Goiânia	15.597	2,9
Anápolis	10.477	1,9
Total	416.144	76,5

Fonte: microdados do Censo Demográfico IBGE 2010.

Elaboração: adaptado SEGPLAN/IMB – 2012.

No caso das aglomerações urbanas, os deslocamentos ficam condicionados à distribuição e hierarquia de funções entre os municípios integrantes, devendo-se considerar tanto a questão do mercado de trabalho quanto da infraestrutura oferecida, como são os casos dos estabelecimentos educacionais e dos serviços de saúde, entre outros.

Por sua vez, a mobilidade pendular também está presente entre municípios não aglomerados, quando expressa a localização de atividades atrativas em função exclusivamente de uma grande indústria ou de um grande estabelecimento de comércio ou de serviços, cooperativa, empresa agropecuária, ou escola e universidade. A localização das indústrias em regiões que concentram população e oferta de serviços acaba atraindo pessoas de outros municípios, como ficou perceptível em relação à Goiânia.

5 E O QUE TEM SIDO FEITO PARA MOBILIDADE DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA?

A reversão das tendências de uma mobilidade cada vez menor pelo modo coletivo e dos efeitos adversos decorrentes para as cidades da RM de Goiânia, especialmente aquelas conurbadas, passa, necessariamente, pela adoção de uma *política metropolitana de transporte coletivo* para os principais problemas e necessidades do SIT-RMTC. Entre os problemas destacam-se carências das instalações dos terminais e estações de integração, de corredores estruturados para a operação do transporte coletivo, e de infraestrutura básica em pontos de parada.

Embora o PDSTC conte com o Programa Metropolitano de Transporte Coletivo (PMTTC), com objetivos para superação das carências e necessidades do SIT-RMTC, além de preparação das condições indispensáveis para sustentabilidade da mobilidade no cenário futuro, cabe à administração pública, em especial, conduzir o processo que permita oferecer continuamente condições adequadas de mobilidade à população das cidades da RM de Goiânia. No PMTC foram dimensionados e fixados investimentos a serem realizados a curto e médio prazos, abrangendo aportes de recursos tanto do poder público quanto das concessionárias.

Algumas das ações programadas já foram e estão sendo realizadas no âmbito dos atuais contratos de concessão, desde 2008, tais como: recuperação e reformulação dos terminais de integração; adequação da rede de transporte e ampliação da integração com o uso dos meios eletrônicos de cobrança de passagens; renovação da frota; acréscimo de veículos em operação; instalação de abrigos; priorização do transporte coletivo no sistema viário; criação do Consórcio RMTC; e implantação da central de controle operacional e do sistema de informação ao usuário.

A metrópole goianiense tem 256,8 km² de área urbana e 1,3 milhão de habitantes. O crescimento da cidade e a preservação da qualidade de vida da população exigem altos e constantes investimentos, especialmente em infraestrutura. A previsão orçamentária da Prefeitura de Goiânia para o ano de 2013 era de cerca de 3,5 bilhões para investimentos em melhorias em diversas áreas. A malha viária da cidade terá R\$ 42,4 milhões de investimentos, visando, sobretudo, a: abertura de novas vias, prolongamento, recuperação, construção de corredores, e viadutos.

Segundo a prefeitura municipal, os projetos de custo mais elevado, tais como os corredores de transporte, terão aporte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Mobilidade Urbana, e seguem as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor de Goiânia (2007), em conformidade com o PSDTC-Grande Goiânia (2007) – como a abertura de corredores de transporte, visando priorizar o transporte público e facilitar a mobilidade urbana. Alguns corredores preferenciais já foram implantados, tais como os Corredores T-7, T-9, T-63 e o Corredor

Universitário (figura 3). O Corredor Universitário passou por requalificação urbana seguindo os princípios de mobilidade e acessibilidade: além de reservar tratamento preferencial na via para o transporte coletivo, adicionou pistas para ciclistas e pedestres, com adequada sinalização para que as pessoas e os veículos possam se deslocar com segurança, conforto e eficiência.

FIGURA 3
Corredor Preferencial Universitário



Fonte: Prefeitura de Goiânia. Disponível em :<<http://www.goiania.go.gov.br/>>. Acesso em: jul. 2013.

Outro corredor importante é o Corredor Goiás (BRT Norte Sul). A Prefeitura de Goiânia está finalizando o projeto do transporte rápido por ônibus (BRT) (figura 4), que cruzará a cidade de norte a sul, estendendo-se até o município de Aparecida de Goiânia. O corredor terá 22,7 km de extensão, contará com sete terminais de integração, 32 estações de embarque e desembarque, com estimativas para transportar cerca de 12 mil passageiros hora-pico. O trecho será exclusivo, com canaleta central destinada à operação do transporte coletivo, o qual utilizará ônibus articulados que vão circular com velocidade entre 25 e 30 km/h – hoje a média na extensão proposta é de 14 km/h. O investimento previsto é R\$ 280 milhões, divididos entre recursos do PAC 2 da Mobilidade Urbana e da Prefeitura de Goiânia.

A principal opção para a solução do problema do transporte público na RM de Goiânia apresentada por parte do governo do estado é a intervenção urbana de expansão do sistema, sobretudo no corredor leste-oeste (Eixo Anhanguera), com a implantação do VLT, envolvendo investimento estimado de R\$ 1,3 bilhão, por meio de Parceria Público Privada – instituições financeiras, Orçamento Geral do Estado, e PAC Mobilidade – Grandes Cidades – e que propõe, além da construção de trilhos na superfície, uma ousada iniciativa de requalificação urbana. O projeto é justificado sob a premissa de proporcionar inúmeros ganhos aos usuários: aumento da capacidade de transporte (o dobro do número de passageiros) a uma velocidade duas vezes superior ao transporte atual, o que resultará na redução, pela metade, do tempo do trajeto.

FIGURA 4
Projeto Corredor Goiás – BRT Norte-Sul



Fonte: Prefeitura de Goiânia. Disponível em: <<http://www.goiania.go.gov.br/>>. Acesso em: jul. 2013.

Não obstante, o projeto do VLT vem sendo recebido pela sociedade com certa apreensão, devido, entre outros fatores, aos impactos tanto ambientais quanto no trânsito da obra, e à questão tarifária, uma vez que o custo operacional do VLT é maior que do transporte convencional, embora o poder público prometa continuar bancando um subsídio correspondente à diferença no valor da tarifa sobre a do sistema convencional.

De modo geral, questiona-se se a construção do VLT Eixo Anhanguera e os altos investimentos necessários são a melhor solução para o problema do transporte público da Região Metropolitana de Goiânia.

FIGURA 5
Proposta VLT Eixo Anhanguera



Fonte: SDRM de Goiânia. Disponível em: <<http://www.metropolitana.go.gov.br/>>. Acesso em: jul. 2013.

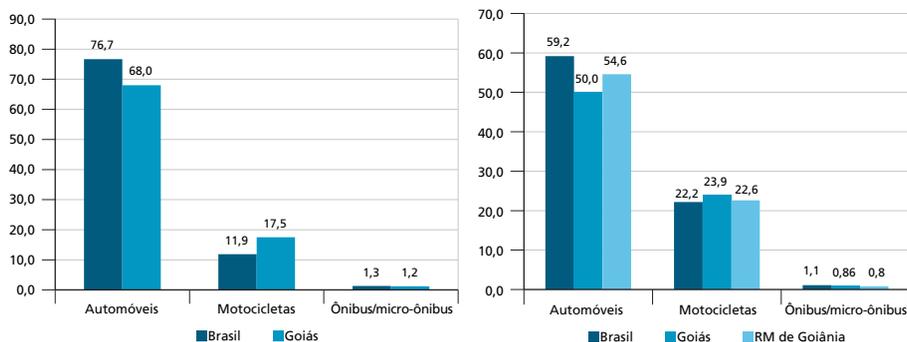
O problema da mobilidade urbana da RM de Goiânia é crescente: são necessárias políticas públicas para o transporte público, além de amplos investimentos para dotar a rede de transporte coletivo de uma capacidade operacional e uma qualidade de serviço capazes de atender os objetivos pretendidos no PMTC, especialmente o de garantir as condições de mobilidade da população.

De certa forma, as metas estabelecidas para o SIT-RMTC refletem a dinâmica socioeconômica metropolitana, mas o atraso para a implementação das ações planejadas não acompanha as necessidades e as demandas existentes no devido tempo. Além disso, inexistente um diálogo do plano de transporte com as demandas de grandes empreendimentos: geralmente, tais empreendimentos são executados sem *re-planejar* a mobilidade urbana, causando graves consequências para o sistema de transporte público, para a mobilidade da região e, conseqüentemente, para os demais modais de transporte.

Atualmente, com o *boom* imobiliário na RM de Goiânia, a cada dia novos empreendimentos são lançados, cada qual produzindo *novas cidades* em meio a uma infraestrutura existente que será fatalmente saturada, causando, em relação à mobilidade urbana, *novas carências, novas necessidades, e novos problemas*, resultantes também dos elevados índices de crescimento de veículos individuais circulando nas cidades – especialmente carros e motos.

As estatísticas da frota de veículos apresentadas pelo Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) revelam um quadro preocupante para mobilidade urbana das cidades brasileiras. De 2000 para 2012 observa-se o predomínio da participação de veículos tipo automóveis e motocicletas, indicando que mais de 80% da frota estão distribuídos na forma de transporte privado. Enquanto isso, a participação de veículos tipo ônibus e micro-ônibus, utilizados para o transporte público coletivo ou exclusivo (fretado), representava 1,2% em 2000, caindo para 0,86% em 2012 (Denatran, 2000; 2012). A situação não é diferente para a RM de Goiânia. O gráfico 7 mostra a participação da frota de alguns tipos de veículos para o Brasil, Goiás e RM de Goiânia, nos anos de 2000 e 2012.

GRÁFICO 7
Participação de alguns de tipos de veículos
(Em %)



Fonte: Denatran (dez. 2000 e 2012).
Elaboração dos autores.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a implantação do Corredor Anhanguera, no final da década de 1970, lançaram-se as bases de uma rede de transporte coletivo unificada em Goiânia, de abrangência metropolitana, com destaque para a integração espacial da rede de linhas do modo ônibus, conectadas em uma estrutura de transporte representada pela linha eixo do corredor.

O arranjo institucional do sistema de transportes coletivos metropolitano de Goiânia foi instituído a partir da lógica de unidade sistêmica, legitimada pela Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos (CDTC), que exerce a governança metropolitana do transporte, congregando, para atuação, atores e agentes (públicos e privados) para gestão integrada dos serviços de transporte coletivo, com apoio de um órgão metropolitano: a Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC).

O serviço de transporte coletivo da Região Metropolitana de Goiânia, que abrange Goiânia e dezessete municípios do seu entorno com os quais mantém relação econômica, está organizado em uma rede de serviços instituída por lei, denominada Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMTC).

A RMTC possui uma boa cobertura na prestação de serviços de transportes coletivos à população metropolitana, assim como um bom arranjo institucional, que conta com um instrumento de planejamento – Plano Diretor Setorial de Transporte Coletivo da Grande Goiânia (PDSTC/2007) –, e também com uma estratégia inovadora de gestão via Consórcio RMTC, envolvendo o setor público e privado, subordinado à CMTC. Ainda assim, o sistema apresenta carências e necessidades que interferem na qualidade dos serviços prestados, tais como descumprimento das planilhas de horários (atrasos), superlotação de ônibus e terminais, congestionamentos e acidentes, entre outros.

Como na maioria das capitais brasileiras, a questão da mobilidade em Goiânia é um fator preocupante, e o transporte público da RM de Goiânia é deficitário, tendo experimentado graves crises nos últimos anos. Os estudos sobre sua mobilidade urbana, realizados no PDSTC (2007) com base na Pesquisa de Origem Destino (O/D 2000) e projeções, demonstraram a predominância do modo individual motorizado na divisão modal da RM de Goiânia, particularmente influenciado pelos resultados do município de Goiânia, no conjunto das viagens realizadas. A partir das pesquisas realizadas para atualização e projeções, o cenário apresentado é de redução da participação do modo coletivo no total das viagens motorizadas e, no sentido inverso, aumento da participação das viagens dos modos individuais.

A mobilidade urbana na RM de Goiânia na última década, com seus 2,173 milhões de habitantes e uma frota que ultrapassa 1 milhão de veículos registrados somente na capital, vem mostrando sérios gargalos e causando muito transtorno à população, vindo assim a despertar a atenção de vários segmentos da sociedade.

A maior parte dos deslocamentos na RM de Goiânia se origina de quatro municípios limítrofes à capital: Aparecida de Goiânia, Trindade, Senador Canedo e Hidrolândia. O transporte entre estes municípios e Goiânia se dá sobretudo em função da busca dos cidadãos por serviços de educação, de saúde, e de emprego formal.

Algumas das ações planejadas para o SIT-RMTC já foram e estão sendo realizadas no âmbito dos atuais contratos de concessão desde 2008. Vale registrar a implantação de alguns corredores de transporte preferenciais (Corredor Universitário, T-7, T-9 e T-63), destacados no Plano Diretor e no PDSTC-RM de Goiânia, assim como a construção, reformulação e reformas de terminais executadas com apoio da Prefeitura de Goiânia e das concessionárias dos serviços de transporte coletivo. Chamam atenção também duas propostas e projetos para o sistema: o VLT no Corredor Anhanguera e o BRT Norte Sul.

Contudo, há muito que se fazer ainda, pois o problema da mobilidade urbana da RM de Goiânia é crescente. São necessárias políticas públicas para o transporte público, além de amplos investimentos para dotar a rede de transporte coletivo de uma capacidade operacional e uma qualidade de serviços capazes de atender os objetivos pretendidos no PMTC, especialmente o de garantir as condições de mobilidade da população.

Em termos de integração dos municípios da RM de Goiânia, vale um esforço de análise. Percebe-se participação muito diferenciada dos municípios nos destinos das políticas para benefício da população metropolitana, tendo em vista que os municípios mais conurbados ao núcleo da metrópole participam mais ativamente das políticas. Este é o caso da CDTC, onde têm assento apenas os prefeitos de Aparecida de Goiânia e Senador Canedo, além do prefeito de Goiânia (Arrais, 2012), o que permitiria levantar a questão se Caldazinha ou mesmo Brazabranes participariam da RM de Goiânia tanto quanto Aparecida de Goiânia e Senador Canedo.

O processo de integração via fluxos de mercadorias, serviços e pessoas nesses municípios, bem como o espraiamento da mancha urbana, acontece em escala reduzida. Trata-se, pois, de compreender que o avanço ou homogeneização do tecido urbano (áreas edificáveis, lotes, glebas etc.) a partir do polo é a expressão formal do processo de metropolização. Este movimento tem como principal articulador o mercado imobiliário, que age de maneira integrada, influenciando os governos municipais no parcelamento do solo urbano.

REFERÊNCIAS

ARRAIS, T. A. A escala de análise metropolitana em questão: considerações sobre o processo de metropolização. **Revista do departamento de geografia**, São Paulo, v. 24, p. 4-23, 2012.

CMTC – COMPANHIA METROPOLITANA DE TRANSPORTES COLETIVOS. Dados estatísticos do sistema. **RMTC Goiânia**, Goiânia, 2012.

CUNHA, D. F. A concessão dos serviços de transportes coletivos da Região Metropolitana de Goiânia. **Conjuntura econômica goiana**, Goiânia, n. 23, dez. 2012, p. 65-74.

DENATRAN – DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRÂNSITO. Anuário Estatístico: **Frota de Veículos (2000 e 2010)**. Brasília. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/frota.htm>>. Acesso em: maio 2014.

GOIÁS. Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999. Cria a Região Metropolitana de Goiânia, autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, a Secretaria Executiva e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia e dá outras providências correlatas. Goiânia: Assembleia Legislativa, 1999.

_____. Lei Complementar nº 34, de 8 de outubro de 2001. Modifica a Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 30, de 9 de junho de 2000, nas partes que especifica e dá outras providências. Goiânia: Assembleia Legislativa, 2001.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2010.

IMB – INSTITUTO MAURO BORGES. **Estatísticas Municipais**. Governo de Goiás. Disponível em: <<http://www.imb.go.gov.br/>>. Acesso em: maio 2014.

LÓPEZ-REYES, D. E.; KAWAMOTO, E. **A influência da segmentação na estimação da matriz origem-destino, baseada em um modelo de escolha discreta**. In: NASSI, Carlos *et al.* (Org.). Rio de Janeiro: FINEP, 2001.

MAGALHÃES, D. J. A. V. **Investigações sobre localização e mobilidade residenciais visando à previsão de demanda por transportes em áreas urbanas**. In: NASSI, Carlos *et al.* (Org.). Rio de Janeiro: FINEP, 2001.

NUNES, Nilson T. R. **Análise do desempenho de sistemas de transporte no Brasil**. In: NASSI, Carlos *et al.* (Org.). Rio de Janeiro: FINEP, 2001.

VASCONCELOS, E. A. **A cidade, o transporte e o trânsito**. São Paulo: Prolivros, 2005.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALVES, T. M.; CHAVEIRO, E. F. Metamorfose urbana: a conurbação Goiânia-Goianira e suas implicações sócio-espaciais. **Revista geográfica acadêmica**, Boa Vista, v. 1, n. 1, p. 95-107, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Mobilidade e desenvolvimento urbano**. Brasília: MCidades, 2006.

COSTA, M. A. **A questão metropolitana no Brasil**: de uma pergunta inocente a um par de hipóteses e provocações. Brasília: Ipea, 2012.

GOUVÊIA, R. G. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

MOURA, R. Metropolização e governança urbana: relações transescalares em oposição a práticas municipalistas. **GEOUSP**: espaço e tempo, São Paulo, n. 16, p. 17-30, 2004.

MOYSÉS, A. **Goiânia, metrópole não planejada**. Goiânia: Editora UCG, 2004.

MOYSÉS, A.; CUNHA, D. F.; BORGES, E. M. O estado de Goiás e a Região Metropolitana de Goiânia no Censo 2010. **Boletim informativo do Observatório das Metrôpoles**, ano 3, n. 196, p. 1-27, 3 ago. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/Z80xxF>>.

NASSI, C. *et al.* (Orgs.). **Transportes**: experiências em rede. Rio de Janeiro: FINEP, 2001.

OLIVEIRA, A. F. A reprodução do espaço urbano de Goiânia: uma cidade para o capital. *In*: MOYSES, A. **Cidade, segregação urbana e planejamento**. Goiânia: Editora UCG, 2005.

UFG – UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. **Metrópole – a história do crescimento de Goiânia reside hoje no enfrentamento de questões relacionadas à consolidação de uma metrópole**. **Revista afirmativa**, Goiânia, n. 7, jan. 2013.

GOVERNANÇA METROPOLITANA E TRANSPORTES NA RM DE PORTO ALEGRE

Carlos Renato Savoldi¹
Cristina Maria dos Reis Martins²
Esteban Santana Carrion³
Patricia Fernanda de Sousa Cruz⁴
Pedro Xavier de Araujo⁵

1 APRESENTAÇÃO

A Região Metropolitana de Porto Alegre (RM de Porto Alegre), com uma população em torno de 4 milhões de habitantes, em uma área de 10.345,45 km² e produto interno bruto (PIB) de 112,08 bilhões em 2010, desde sua institucionalização, em 1973, sofreu significativas alterações. Entre 1973 e 2013, o número dos municípios aumentou de quatorze para 34,⁶ com acréscimo de 134%, e um aumento de 177% em sua extensão territorial. Na última década (2000-2010), a população observou um moderado crescimento, alcançando 6,6% no período, enquanto o crescimento do PIB representou 187%, na mesma década.

Nesse contexto, a mobilidade urbana se mostra como uma das questões com maior impacto sobre o desenvolvimento da RM de Porto Alegre. A organização dos transportes na área metropolitana, assim como a gestão metropolitana como um todo, envolve a articulação das diferentes esferas de governo, municipais, estadual/metropolitano e federal em uma perspectiva de governança entre os diferentes atores políticos, econômicos e sociais.

Com intuito de colocar a RM de Porto Alegre dentro das mesmas tendências de desenvolvimento e organização de várias outras regiões metropolitanas existentes no Brasil, foi criado, em dezembro de 2011, o Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM),⁷ para resolver e discutir todos os problemas que dizem

1. Arquiteto e urbanista da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN).

2. Economista da Fundação de Economia e Estatística (FEE).

3. Economista da METROPLAN.

4. Arquiteta e urbanista da METROPLAN.

5. Arquiteto e urbanista da METROPLAN.

6. Os municípios de Igrejinha e São Sebastião do Caí, com leis de inclusão em 2011 e 2012, somente farão parte da Região Metropolitana de Porto Alegre (RM de Porto Alegre) em termos operacionais na próxima legislatura estadual, em 2015.

7. Lei Complementar nº 13.854, de 26 de dezembro de 2011 e Decreto nº 48.946, de 26 de março de 2012.

respeito a esta região, que concentra aproximadamente 40% da população do estado do Rio Grande do Sul. Com isso, criou-se a Diretoria Executiva, junto com o Gabinete de Governança Metropolitana (GGM), para que as medidas e definições do CDM fossem implantadas nos municípios que compõem a RM de Porto Alegre.

Em 2012, o GGM passou a atuar junto a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN), contando com a *expertise* dos técnicos daquela instituição, para atuar solucionando e planejando as ações a serem implantadas dentro da RM de Porto Alegre.

A implantação das medidas a serem tomadas para o pleno desenvolvimento da RM de Porto Alegre ficou a cargo dessas novas estruturas, que têm como principais finalidades reduzir desigualdades sociais e territoriais, construir e divulgar a identidade metropolitana e agir como facilitadores entre os vários órgãos da administração pública, promovendo o desenvolvimento sustentável de todas as cidades integrantes da RM de Porto Alegre.

Várias medidas já foram tomadas, dentro de uma planificação preestabelecida, na tentativa de atuar na concertação de problemas estruturais existentes e já identificados, como o transporte público metropolitano, entre tantos outros. Neste aspecto, atualmente, uma série de medidas estão em implantação para que sejam minimizados estes problemas, mediante a integração do sistema de transportes urbano e metropolitano, bem como a criação e implantação de um sistema de bilhetagem única, integrando todos os modais existentes e atuantes na RM de Porto Alegre, tendo como principal foco facilitar ao usuário a mobilidade e a circulação entre todos os municípios desta área.

Esses sistemas, atualmente em fase de planejamento e execução, objetivam, dentro dos estudos elaborados, solucionar de forma ágil e pontual as dificuldades existentes no sistema de transportes, dando mais agilidade aos deslocamentos, bem como tornando o sistema de transportes mais racional nos municípios integrantes da RM de Porto Alegre.

Outro grande impasse que perdura por bastante tempo é a definição e aplicação de um plano estratégico de desenvolvimento da RM de Porto Alegre. O termo de referência para a contratação deste plano já foi elaborado pelo GGM, dando oportunidade, desta forma, de nortear e basear a formatação de edital para contratação futura de uma empresa especializada. Para tanto, está sendo implantado também na RM de Porto Alegre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM), para o qual foram necessárias várias discussões com os municípios metropolitanos.

A governança metropolitana, com isso, pretende definir um plano de ações e investimentos que deverá servir para o desenvolvimento integrado da RM de Porto Alegre, propiciando maior equidade e responsabilidade integrada no atendimento

das funções públicas de interesse comum (FPICs) desta significativa região do Rio Grande do Sul.

Nesse sentido, este capítulo apresenta um panorama geral sobre a governança nos transportes na RM de Porto Alegre, com destaque para a atuação e o papel da METROPLAN no sistema de transporte metropolitano. A seção 2 traz a caracterização dos transportes nos diferentes modais, com a configuração das redes urbanas e metropolitanas de transporte na RM de Porto Alegre. A seção 3 apresenta a estrutura institucional e normativa sobre os transportes, considerando as principais disposições legais desde a institucionalização da RM de Porto Alegre e o arranjo de gestão existente, assim como os instrumentos de planejamento e gestão nos transportes e as fontes de financiamento para a mobilidade urbana na RM de Porto Alegre. A seção 4 traz as características do sistema de transporte público coletivo desta região no que tange à articulação institucional, considerando as esferas de governo – municipal, estadual/metropolitana e federal – e as perspectivas de integração entre estas, com destaque para o sistema integrado de bilhetagem.

A seção 5 apresenta uma síntese das principais obras de impacto sobre a mobilidade urbana na RM de Porto Alegre, em que se destacam: o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) 2 – Mobilidade Grandes Cidades; a rodovia ERS-010, um projeto a ser realizado em parceria público-privada; assim como outras ações relevantes: a rodovia BR-448, a duplicação da rodovia ERS-118 e as obras viárias no município de Porto Alegre, que se caracteriza como central dentro na rede de transportes metropolitana. E, por fim, foram realizadas algumas considerações quanto ao exposto.

2 DINÂMICA SOCIOECONÔMICA E TRANSPORTE NA RM DE PORTO ALEGRE

Em relação ao sistema viário metropolitano, entre as rodovias federais que atravessam a RM de Porto Alegre encontram-se a BR-116, que tem início no extremo sul do estado, no município de Jaguarão, fronteira com o Uruguai, e corta a área metropolitana no sentido sul-norte; a BR-290, que tem início no oeste do estado, no município de Uruguaiana, fronteira com a Argentina, e corta a RM de Porto Alegre no sentido oeste-leste e termina no encontro com a BR-101, com acesso ao estado de Santa Catarina; e a BR-386, no sentido centro-oeste, liga o município de Canoas ao de Iraí, no extremo noroeste do estado, divisa com Santa Catarina. Entre as principais rodovias estaduais que atravessam a RM de Porto Alegre, são encontradas a ERS-030, ERS-040, ERS-115, ERS-122, ERS-124 e ERS-239. Destacam-se também na área de maior fluxo da RM de Porto Alegre, no eixo sul-norte, a BR-448, no entroncamento com as BRs 116 e 386 e ERS-118, nos municípios de Canoas e Sapucaia do Sul.

O transporte público de passageiros nessa área conta com serviços por meio de ônibus municipais e metropolitanos, trem metropolitano e, mais recentemente, transporte hidroviário. No entanto, as redes de transporte dos diferentes modais não foram concebidas de forma integrada, tanto funcional quanto institucionalmente, e os modais são geridos pelas três esferas de governo: municipal, nos serviços por ônibus e lotação; estadual/metropolitana, nos serviços de ônibus metropolitano; e federal, no serviço de trem metropolitano.

Conforme os dados dos estudos do Planejamento Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana (PITMUrb),⁸ em 2009, considerando o transporte por ônibus metropolitano, por ônibus e lotação do município de Porto Alegre e trem metropolitano, na RM de Porto Alegre eram realizadas 35,4 mil viagens/dia, com o transporte em torno de 1,6 milhões de passageiros. Os serviços de transporte na RM de Porto Alegre ofereciam uma frota de 1,5 mil ônibus metropolitanos, distribuídos em 445 linhas e uma linha de trem metropolitano com quatro carros. Em Porto Alegre eram 1.590 ônibus distribuídos em 318 linhas, e 29 linhas de serviços de lotação com 403 veículos.

O modal com maior frequência na RM de Porto Alegre era o ônibus, que representava 85,15% da demanda total de passageiros, e 89,4% da oferta total dos serviços. O fluxo de passageiros/dia por transporte de ônibus somava 1,320 milhões de pessoas. Somente o transporte por ônibus metropolitano correspondia a 23,8% da demanda total de passageiros da RM de Porto Alegre, enquanto o transporte por trem metropolitano registrava 10,3% (tabela 1).

TABELA 1
Configuração das redes urbanas e metropolitanas de transporte na RM de Porto Alegre (2009)

Redes de transporte RM de Porto Alegre	Oferta				Demanda	
	Número de linhas	Número de carros	Viagens/dia	%	Passageiros/dia útil	%
Total	793	3.497	35.434	100,0	1.552.000	100,0
Total de ônibus	763	3.090	31.668	89,4	1.320.000	85,1
Ônibus metropolitano	445	1.500	8.168	23,1	370.000	23,8
Ônibus em Porto Alegre	318	1.590	23.500	66,3	950.000	61,2
Total outros	30	407	3.766	10,6	232.000	14,9
Trem	1	4	236	0,7	160.000	10,3
Lotação em Porto Alegre	29	403	3.530	10,0	72.000	4,6

Fonte: Planejamento Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana – PITMUrb (2009).

8. Com relação aos dados referentes à área de abrangência do plano (treze municípios metropolitanos), ver item 3.3 do quadro 6 deste capítulo.

No município de Porto Alegre, que se caracteriza como central na rede de transportes metropolitana, com os maiores fluxos, o transporte por ônibus, em 2009, correspondia a 86,9% da oferta de viagens/dia e 93% da demanda de passageiros/dia. Os serviços de lotação correspondiam a 12,1% do total da oferta de serviços, e apenas 7% da demanda total de passageiros (tabela 2).

TABELA 2
Configuração das redes de transporte no município de Porto Alegre (2009)

Redes de transporte na RM de Porto Alegre	Oferta				Demanda	
	Número de linhas	Número de carros	Viagens/dia	%	Passageiros/dia útil	%
Total	347	1.993	27.030	100,0	1.022.000	100,0
Ônibus em Porto Alegre	318	1.590	23.500	86,9	950.000	93,0
Lotação em Porto Alegre	29	403	3.530	12,1	72.000	7,0

Fonte: PITMurb (2009).

Conforme dados do PITMurb, em 2003 o transporte coletivo por ônibus detinha 43,4% das viagens de transporte, sendo o principal transporte coletivo utilizado. No entanto, somados os condutores e passageiros, 52,1% das pessoas utilizavam o transporte individual como locomoção. O trem e os serviços de lotação detinham a menor parcela do transporte, 2% e 1,8% respectivamente (tabela 3).

TABELA 3
Perfil de viagens diárias na RM de Porto Alegre (2003)

Modo	Viagens diárias	Viagens diárias (%)
Total	4.406.316	100,0
Transporte individual	2.296.744	52,1
Condutores	1.516.327	34,4
Passageiros	780.418	17,7
Transporte coletivo	2.109.572	47,9
Trem	86.279	2,0
Ônibus	1.913.477	43,4
Lotação	77.282	1,8
Integrados	32.534	0,7

Fonte: PITMurb, base de dados consolidada (2003).

De acordo com estudo divulgado pelo Ipea em 2013, que tratou do tempo de deslocamento casa-trabalho no Brasil, a RM de Porto Alegre contava, em 2010, com uma taxa de motorização de 31,2 automóveis/100 pessoas, e o tempo médio de deslocamento casa-trabalho era de 27,7 minutos.

3 PLANEJAMENTO E GESTÃO DO TRANSPORTE NA RM DE PORTO ALEGRE

3.1 Principais disposições legais

No âmbito metropolitano, entre as disposições legais que buscaram normatizar o transporte coletivo, destacam-se a criação, em 1998, do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (SETM) e do Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (CETM); e, em 1999, a atribuição à METROPLAN de finalidades privativas sobre o SETM, mediante as quais o órgão passou a responder pelo planejamento, coordenação, fiscalização e gestão do sistema nos modais rodoviário, ferroviário e hidroviário. Em função disso, em 2000, foi criada junto a METROPLAN a Diretoria de Transporte Metropolitano (DTM).

O projeto de concepção da linha de trem metropolitano teve início nos anos 1970 e a implantação ocorreu a partir dos anos 1980, com a doação de uma área do Estado à Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (TRENSURB) em 1981. O sistema foi instalado em 1985, com a integração entre quatro municípios metropolitanos, localizados no eixo viário sul-norte da RM de Porto Alegre – Porto Alegre, Canoas, Esteio e Sapucaia do Sul –, e teve sua primeira expansão da linha em 1997, até o município de São Leopoldo, e a segunda expansão em 2012, até Novo Hamburgo.

O processo de articulação institucional para a instalação do transporte hidroviário na RM de Porto Alegre teve início em 1994 e se estendeu até 2010, quando foi implantada a hidrovía Porto Alegre-Guaíba, mediante a concessão dos serviços de transporte hidroviário de passageiros à empresa CatSul. Em 2012, foi instituído o terminal de passageiros da hidrovía, denominado Estação Hidroviária Esther de Souza Worm (quadro 1).

QUADRO 1

Estrutura institucional e normativa metropolitana no transporte coletivo, trem metropolitano e hidroviário na RM de Porto Alegre (1981, 1998, 1999, 2000 e 2012)

Estrutura institucional e normativa metropolitana
Transporte coletivo
1998: Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (SETM) e Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (CETM). 1999: estatuto da METROPLAN, finalidades privativas sobre o SETM – planejar, coordenar, fiscalizar e gerir o sistema. 2000: alteração do estatuto METROPLAN – criação da Diretoria de Transportes (DTM).
Trem metropolitano
1981: transferência de título de subscrição de ações (áreas) do estado à TRENSURB.
Transporte hidroviário
2012: terminal de passageiros da hidrovía Guaíba/Porto Alegre, Estação Hidroviária Esther de Souza Worm.

Fonte: Rio Grande do Sul (1981; 1998a; 1998b; 1999; 2000; 2012c).

Para o transporte coletivo rodoviário, destacam-se algumas disposições legais em relação à integração e melhoria dos transportes no âmbito metropolitano: a regulamentação do ingresso de linhas de ônibus intermunicipais em Porto Alegre, mediante corredores exclusivos para ônibus; a renovação da frota dos veículos de transporte coletivo metropolitano nas linhas das áreas norte e nordeste da RM de Porto Alegre; e disposições sobre os veículos, que criaram a obrigatoriedade da adaptação à acessibilidade de pessoas com necessidades especiais. Em 1986, foi instituído o vale-transporte na região e, entre 1993 a 2008, várias leis estaduais garantiram descontos para idosos e pessoas com baixa renda e a gratuidade do transporte coletivo metropolitano para os policiais militares e para as pessoas carentes e com deficiências. Em 2013, foi instituída a gratuidade para os estudantes comprovadamente carentes.⁹ Com a finalidade de propor adequações no processo e metodologia de cálculo tarifário dos serviços rodoviários, no âmbito do SETM, foi criado, em 2012, um grupo de trabalho (quadro 2).

QUADRO 2

Estrutura institucional e normativa no transporte rodoviário na RM de Porto Alegre

Disposições gerais
1996: Protocolo de Intenções para o desenvolvimento dos transportes coletivos de Porto Alegre e RM de Porto Alegre. 1997: Projeto de Renovação do Transporte Coletivo por Ônibus nos Corredores Norte e Nordeste da RM de Porto Alegre.
Veículos
2002: permissão/concessão para a colocação de anúncios em veículos de transporte coletivo intermunicipais. 2004: grupo de trabalho para a proposição de alternativas de acesso aos meios de transporte coletivo de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. 2005: adaptação dos veículos do SETM para facilitar o acesso dos deficientes, das pessoas obesas, das gestantes e dos idosos.
Passagens
1985-1986: instituição do vale-transporte na RM de Porto Alegre. 1993: gratuidade para os policiais militares. 1997-1999: descontos para idosos e pessoas com baixa renda. 2001/2003/2008: descontos para pessoas com deficiência física, mental e sensorial comprovadamente carentes. 2012: grupo de trabalho para propor ajuste no processo e metodologia de cálculo tarifário dos serviços rodoviários no âmbito do SETM. 2013: “passe livre estudantil”, gratuidade do transporte coletivo metropolitano para estudantes comprovadamente carentes.

Fonte: Brasil (1985); Rio Grande do Sul (1986; 1993; 1996; 1997a; 1997c; 1999; 2000; 2001; 2003; 2004; 2005; 2008; 2010; 2012a; 2012b; 2013).

3.2 Arranjo de gestão nos transportes metropolitanos na RM de Porto Alegre

O SETM tem por finalidade executar a política de transporte coletivo metropolitano de passageiros, que foi definido como o “serviço essencial – explorado diretamente ou por delegação – executado entre dois ou mais municípios, no âmbito das regiões metropolitanas do estado” (Rio Grande do Sul, 1998a; 1998b). As competências

9. Para usufruir o benefício da gratuidade, os estudantes devem estar comprovadamente matriculados e frequentando instituições de ensino regular, bem como possuir renda familiar de até 1,5 salário mínimo.

do SETM são reguladas conforme as resoluções da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS).¹⁰

O SETM é composto pela Secretaria do Planejamento; pela METROPLAN; pelo CETM; e pelas empresas, entidades e demais órgãos executores das funções ou serviços intermunicipais de transporte coletivo de passageiros.

O CETM, órgão deliberativo do SETM, possui atribuições legais no âmbito do sistema – referentes a propor, deliberar, examinar, apreciar sobre diversos aspectos etc. – e é composto por nove membros (quadro 3).

QUADRO 3

Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (CETM) Composição

Composição
Diretor superintendente da METROPLAN. Cinco representantes do Poder Executivo. Um representante da entidade sindical que congrega as empresas de transportes coletivos metropolitanos. Um representante da entidade sindical que representa os trabalhadores dos transportes coletivos no estado. Um representante indicado pelas entidades comunitárias das regiões metropolitanas.
Atribuições
Políticas e diretrizes aplicáveis ao sistema, em especial, sobre a estrutura tarifária. Planos, programas e projetos para a alocação de recursos financeiros e formas de sua operacionalização. Estudos e cálculos elaborados para a fixação de tarifas do sistema. Compatibilização das diretrizes, resoluções e normas gerais relativas ao transporte coletivo de passageiros, como aquelas emanadas dos órgãos deliberativos das regiões metropolitanas. Normas que regem o sistema, inclusive aquelas necessárias à complementação ou interpretação de seus regulamentos. Propostas para a criação, alteração e extinção de serviços ou linhas. Apreciação e julgamento, em última instância, sobre os recursos administrativos interpostos em razão de infração às normas, ou de aplicação de penalidades previstas para o transporte metropolitano coletivo de passageiros. Medidas sobre os requisitos de qualificação e exigências que devem constar nos editais de licitação pública e nos contratos relativos à exploração dos serviços de transporte metropolitano coletivo de passageiros. Medidas acauteladoras que assegurem o adequado desempenho dos serviços concedidos ou permitidos, tais como: intervenções, cassações de permissões e retomada dos serviços, entre outros. Medidas e providências a respeito de multas e de outras penalidades a serem impostas pelo sistema. Questões referentes ao transporte metropolitano coletivo de passageiros, submetidas ao conselho para exame e deliberação.

Fonte: Rio Grande do Sul (1998a; 1998b).

Em relação ao controle social dos transportes metropolitanos, no CETM há espaço para participantes das categorias do setor que representam as empresas transportadoras e os trabalhadores rodoviários, bem como para participantes da sociedade civil organizada. Como representante dos transportadores, se encontra a Federação das Empresas de Transportes Rodoviários do Estado do Rio Grande do Sul (FETERGS), que atua em todo o estado; e como representante dos trabalhadores, o Sindicato dos Trabalhadores Rodoviários da Região Metropolitana

10. A Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) foi criada em 1997, por meio da Lei Estadual nº 10.931, com a finalidade de regular a prestação de serviços públicos delegados no Rio Grande do Sul, incluindo os transportes.

(Sindimetropolitano), com atuação voltada especificamente para a RM de Porto Alegre. A sociedade civil organizada tem como representante a Federação Riograndense de Associações Comunitárias e Moradores de Bairros (FRACAB), cuja atuação abrange todo o estado e que tem como principal objetivo a defesa das comunidades locais. Outras entidades de classe ligadas à categoria dos transportadores também se destacam no âmbito estadual e metropolitano (quadro 4).

QUADRO 4
Controle social transporte na RM de Porto Alegre (2013)

Participação	Instituição	Representação
Participantes no CETM	FETERGS Sindimetropolitano FRACAB	Empresas de transporte coletivo Rodoviários e trabalhadores rodoviários Sociedade civil organizada
Outras entidades relevantes no âmbito estadual e metropolitano	Sindimetrô-RS ATM ATP RTI	Trabalhadores metroviários Empresas de transporte coletivo rodoviário Empresas de transporte coletivo rodoviário Empresas de transporte coletivo rodoviário

Elaboração dos autores.

A FETERGS, criada em 1952, congrega as empresas de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros de ônibus e micro-ônibus do Rio Grande do Sul. Ao longo dos anos, a federação participou de várias ações de repercussão no âmbito nacional, entre elas a criação do vale-transporte, nos anos 1980, e o Código Nacional de Transportes Urbanos. A federação é vinculada a Confederação Nacional dos Transportes, no Rio Grande do Sul, e atua em colaboração com o Departamento de Estradas e Rodagens (Daer), METROPLAN e AGERGS para garantir os pleitos classistas da categoria dos transportadores rodoviários. A FETERGS encontra-se articulada as associações de classes como a Associação de Transporte de Passageiros de Porto Alegre (ATP), a Associação Riograndense de Transporte Intermunicipal (RTI), a Associação de Transporte Metropolitano (ATM) e a Associação Gaúcha de Pequenas e Médias Empresas (AGPM).

O Sindimetropolitano é a instituição sindical representante dos trabalhadores rodoviários, a qual estão associados cerca de oitocentos trabalhadores, entre motoristas e cobradores de ônibus, nos serviços de transporte intermunicipais da RM de Porto Alegre.

A FRACAB, fundada em 1959 a partir de movimentos sociais, é uma associação civil sem fins lucrativos, composta por associações representativas de moradores, cooperativas habitacionais populares e comunitárias e uniões municipais de associações de moradores. A FRACAB atua nas áreas de saúde, educação, transporte e moradia, em que presta assistência e assessoria às entidades filiadas; promove estudos e debates sobre problemas locais e estaduais; incentiva a criação de novas associações de moradores; e defende e desenvolve a realização de políticas públicas

de saúde, meio ambiente e saneamento básico. A federação possui representantes em diferentes espaços de articulação, entre conselhos e fóruns relacionados, nas áreas de energia elétrica, transporte, assistência social, saúde, segurança, habitação e defesa dos consumidores.¹¹

O Sindicato dos Trabalhadores em empresa de Transporte Metroviários e Conexas do Rio Grande do Sul (Sindimetrô-RS) representa os trabalhadores do sistema metroviário, com uma diretoria composta por 22 membros e por um conselho diretivo, ambos eleitos em assembleia-geral.

A ATM foi criada em 1993 com a finalidade de congregar as empresas responsáveis pelo transporte coletivo de passageiros na RM de Porto Alegre, sejam concessionárias, sejam permissionárias. A associação também apoia as entidades sindicais da categoria e representa os interesses do segmento nas negociações com os órgãos públicos. Nove empresas de ônibus que realizam o transporte metropolitano de passageiros estão associadas à ATM.

Ressalta-se que em 2013 o governo do estado instituiu a gratuidade das passagens para os estudantes carentes em linhas metropolitanas e linhas das aglomerações urbanas do Rio Grande do Sul (passe livre estudantil), em função da mobilização da população. Esta mobilização ocorreu de forma direta, sem a utilização dos canais institucionalizados, e entre as principais demandas reivindicadas encontravam-se as questões ligadas ao transporte, especialmente ao custo das tarifas.

3.3 Instrumentos de planejamento e gestão dos transportes: planos e projetos integrados

O planejamento e a gestão do transporte no âmbito metropolitano na RM de Porto Alegre podem ser caracterizados em dois períodos, entre 1973 a 1976 e a partir de 2003.

No período 1973-1976, a estrutura técnico-institucional para o planejamento do sistema de transportes metropolitano da RM de Porto Alegre começou a ser montada, mediante o convênio do Grupo Executivo da Região Metropolitana (GERM) com uma agência de cooperação alemã, contando também com a participação técnica do Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (GEIPOT),¹² que teve como principal resultado o Plano Diretor Metropolitano

11. Conselho de Consumidores da AES Sul; Conselho de Consumidores da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE); Conselho de Consumidores da Distribuidora Rio Grande Energia (RGE); Conselho de Tráfego do Departamento de Estradas e Rodagens (Daer); Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (CETM); Conselho Estadual da Assistência Social; Conselho Estadual de Saúde; Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional; Fórum de Defesa do Consumidor; Comitê Estadual do Trânsito Seguro; Secretariado Latino-americano de Vivendas Populares; e Coordenação Nacional dos Mutuários.

12. O Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (GEIPOT) foi criado em âmbito federal em 1965, com o objetivo de realizar um diagnóstico sobre o sistema viário nacional e qualificar o quadro técnico especializado para o planejamento dos transportes.

(PDM), em 1973. Este plano, no contexto da institucionalização da RM de Porto Alegre, dispôs sobre as grandes diretrizes para o desenvolvimento do espaço metropolitano e, dentro deste, do sistema de transporte coletivo.

O Plano Diretor Metropolitano de Transportes (PLAMET) para a RM de Porto Alegre, concluído em 1976 e cujo ponto de partida foi o PDM, consistiu em um estudo que definiu diversos projetos específicos na área de transporte para a região metropolitana e teve por objetivo programar um sistema global de transporte, abrangendo os primeiros quatorze municípios metropolitanos.

O PLAMET definiu assim, de um lado, um conjunto de obras viárias que deram origem ao Estudo do Transporte Coletivo (Transcol) da RM de Porto Alegre e ao estudo dos Corredores Metropolitanos (COMET) e, de outro, serviu de complemento aos estudos do TRENSURB. Foi nesta fase do planejamento metropolitano que surgiram também as primeiras propostas de traçado da Rodovia do Parque (BR-448), da Rodovia do Progresso (ERS-010) e da ERS-118.

O Transcol, em Porto Alegre, constitui-se na base dos estudos dos corredores urbanos, denominado Projeto de Operação Integrada (POI), que, contando com recursos do Programa EBTU-BIRD (Empresa Brasileira de Transportes Urbanos-Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento), permitiu a implantação dos primeiros corredores exclusivos para ônibus em Porto Alegre, no final da década de 1970 e começo da década de 1980.¹³

O COMET, realizado em 1981, foi um dos estudos mais significativos sobre o sistema de transporte por ônibus na RM de Porto Alegre. Este estudo tratou dos corredores metropolitanos como um prolongamento, ou uma extensão, dos corredores urbanos de Porto Alegre e reforçou a estrutura urbano-metropolitana concêntrica, por meio das radiais da capital constituídas em corredores urbanos e de seus prolongamentos, conformando os corredores metropolitanos. Utilizou-se no COMET esta forma de grandes radiais como instrumento de planejamento e como indutor “natural” da ocupação urbana e regional, o que se constituiu em um fator de agravamento do trânsito da capital, ao serem utilizados os mesmos eixos viários historicamente carregados, confirmando, por seu turno, a necessidade do reforço da implementação das transversais urbanas e metropolitanas.

O Projeto do Trem Metropolitano, TRENSURB, contou com uma significativa participação da METROPLAN nas diferentes fases do projeto. Após definidos o percurso e as quinze estações da primeira etapa do trem (Porto Alegre-Sapucaia do Sul), coube a METROPLAN, particularmente, tanto o estudo do entorno de

13. Corredor da avenida Cristóvão Colombo, em 1977; corredores das avenidas Farrapos e Assis Brasil, em 1980; e avenidas João Pessoa e Bento Gonçalves, em 1982. No corredor da Bento Gonçalves, o Projeto de Operação Integrada (POI) definiu um sistema tronco-alimentador, que alguns anos depois (1987) teve de ser desativado por falta de adesão dos usuários. Igualmente, o POI deu origem à implantação dos terminais de ônibus das avenidas Cairú, Azenha, Alameda e, finalmente, ao terminal da avenida Antonio de Carvalho.

cada estação – prevendo os impactos urbanísticos e socioeconômicos e a integração física intermodal, principalmente com o sistema de transporte metropolitano por ônibus – quanto das futuras áreas de estacionamento, para automóveis particulares, em cada estação, a fim de facilitar e incentivar a integração dos usuários deste modo privativo com o sistema TRENURB. Ao longo do tempo, a METROPLAN trabalhou integrada amiúde com as comissões técnicas da TRENURB, assim como na definição das diretrizes e políticas do sistema TRENURB, por meio do seu Conselho Diretor.

Nos anos 1990, com a Constituição de 1988 – que não trouxe resguardo legal para as questões metropolitanas e fortaleceu o municipalismo – e a partir da extinção da EBTU,¹⁴ o planejamento e a gestão de transporte na RM de Porto Alegre sofreram uma fragmentação, passando a ser realizados por esfera de governo, em função de necessidades específicas de cada rede e sistema, com o desenvolvimento de diferentes estudos e projetos pelas três esferas de governo (quadro 5).

QUADRO 5

Estudos e projetos desenvolvidos pela esfera municipal (2000), estadual metropolitana (1996) e federal (1997/2001)

Esfera/ano	Estudo e/ou projeto
Municipal (2000)	Plano Diretor Setorial de Transporte Coletivo do Município de Porto Alegre, contratado pela Secretaria Municipal dos Transportes (SMT)/Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC).
Estadual/metropolitana (1996)	Projeto de Renovação Operacional do Transporte Coletivo por Ônibus dos Corredores Norte e Nordeste da RM de Porto Alegre (Projeto Linha Rápida), para a integração (física, operacional e tarifária) dos serviços dos municípios do eixo nordeste e norte da RM de Porto Alegre desenvolvido pela METROPLAN.
Federal (1997 e 2001)	Estudo de Viabilidade da linha 2, para expansão do TRENURB, com a implantação de uma nova ligação metroviária para atender a região nordeste de Porto Alegre.

Elaboração dos autores.

Em 2003, teve início o PITMUrb no âmbito da RM de Porto Alegre, cujas ações se encontram em curso. Este planejamento teve como premissa a necessidade de integração entre os órgãos gestores dos sistemas de transporte urbanos, de Porto Alegre e metropolitano, e a necessidade de compatibilização dos estudos e projetos desenvolvidos pelas três esferas de governo.

A execução do processo de integração ocorreu por meio do convênio de cooperação técnica e apoio recíproco entre a TRENURB, a METROPLAN e a Empresa Pública de Transporte Coletivo de Porto Alegre (EPTC), com o desenvolvimento de estudos, projetos, planos e programas que conjugassem e integrassem as

14. A Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) foi criada em 1975 com o objetivo de efetivar a Política Nacional dos Transportes Urbanos. A empresa promoveu e coordenou a elaboração dos planos diretores de transportes metropolitanos e municipais (urbanos), por meio de recursos internacionais, captados principalmente do Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do Banco Mundial. A EBTU foi extinta em outubro de 1991, após uma significativa participação no desenvolvimento do sistema de transportes da RM de Porto Alegre.

modalidades de transporte público existentes na RM de Porto Alegre. Estes estudos envolveram, em especial, o desenvolvimento de um sistema tarifário integrado, a partir do qual se possibilitou a implantação da bilhetagem eletrônica no transporte coletivo de passageiros na região metropolitana. Tal processo de integração foi desenvolvido em três etapas, como mostra o quadro 6.

QUADRO 6

Etapas da integração do transporte público coletivo na RM de Porto Alegre

Ano	Atividades
2003	Estudo de planejamento estratégico de integração do transporte público coletivo da RM de Porto Alegre.
2009	Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana (PITMUrb), envolvendo treze municípios metropolitanos, que correspondem a 45% da área da RM de Porto Alegre e concentram 85,2% da população da região metropolitana.
2010 (atual)	Projetos básico e executivo de engenharia, urbanização, arquitetura e EIA-Rima para implantação do sistema integrado e implantação das soluções e execução de obras.

Fonte: PITMUrb (2009).

Destaca-se que, com a criação do CDM (2011) e GGM (2012), encontra-se em discussão a elaboração do plano estratégico de desenvolvimento da RM de Porto Alegre, cujo desenvolvimento será mediante a contratação de empresa especializada. Este plano deverá, de forma integrada com as demais FPICs, contemplar as questões relacionadas ao transporte. Para tanto, está sendo implantado também na RM de Porto Alegre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, que será firmado após várias discussões, para sua perfeita compreensão e assimilação pelos municípios, oportunizando desta forma a atuação efetiva de todos no desenvolvimento da região.

3.4 Recursos para o financiamento da mobilidade urbana

No âmbito metropolitano, os recursos financeiros utilizados para custear o planejamento, o gerenciamento, o desenvolvimento, a fiscalização, a expansão e as melhorias relacionadas ao SETM, de acordo com a lei, são oriundos de dotações consignadas no orçamento anual do estado, por meio das secretarias de Estado e da METROPLAN (tabela 4), bem como de outras fontes decorrentes das articulações do próprio sistema.¹⁵

15. Entre as demais fontes de receita encontram-se as multas impostas às empresas operadoras; a receita decorrente de pagamento efetuado por concessionários ou permissionários dos serviços públicos de transporte metropolitano coletivo de passageiros; os aluguéis de bens patrimoniais; a venda de materiais inservíveis ou da alienação de bens patrimoniais alocados para o sistema; as rendas decorrentes da prestação de serviços a entidades públicas e privadas; as operações de crédito; os auxílios e subvenções de órgãos e entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais; os recursos provenientes de convênios ou acordos firmados; os fundos ou programas especiais; as receitas decorrentes da operação ou exploração de serviços do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (SETM), como locações de lojas, módulos dos terminais, pátios de estacionamento e outros; as doações e legados, entre outras.

TABELA 4
Ações de mobilidade urbana previstas no orçamento estadual do Rio Grande do Sul

Plano plurianual	Ações de mobilidade urbana previstas no orçamento estadual	Dotação (R\$)
2008-2011	Qualificação do SETM	3.782.397
2008-2011	Institucionalização do processo de planejamento e gestão territorial e mobilidade urbana	2.640.000
2012-2015	Promoção do desenvolvimento da mobilidade urbana da RM de Porto Alegre e aglomerações urbanas do Rio Grande do Sul	10.779.636

Fonte: Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã do Estado do Rio Grande do Sul (SEPLAG); Rio Grande do Sul ([s.d.]; [s.d.]).

Os investimentos de grande porte para a expansão da infraestrutura urbana contam com recursos provenientes de outras fontes, que incluem, sobretudo, a esfera federal (tabela 5).

TABELA 5
Empreendimentos de grande porte na infraestrutura urbana da RM de Porto Alegre

Empreendimentos	Início da implantação	Investimentos (R\$ milhões)	Principal fonte de recursos
RM de Porto Alegre			
Rodovia ERS-010	2009 ¹	1.100,0	Parceria público-privada
Duplicação da rodovia ERS-118	2006	157,3	Governo do estado
PAC 2 Mobilidade Urbana	2012	314,7	Governo federal
Rodovia BR-448	2009	1.081,1	Governo federal
Porto Alegre			
Aeroporto – terminal de cargas	2012	137,2	Governo federal
Aeromóvel	2012	37,8	Governo federal
Sistema viário e BRTs	2013	865,5	Governo federal

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Atualização do estudo realizado pela empresa Odebrecht.

4 EFETIVIDADE DO ARRANJO DE GESTÃO E DA GOVERNANÇA METROPOLITANA NO TRANSPORTE NA RM DE PORTO ALEGRE

Segundo estudo realizado pela METROPLAN, em conjunto com a TRENURB e a Secretaria Municipal de Transportes de Porto Alegre (SMT/EPTC), intitulado Processo de Integração do Transporte Público da Região Metropolitana de Porto Alegre, o sistema de transporte público coletivo da RM de Porto Alegre apresentava uma problemática institucional em que as três esferas de gestão – federal, estadual/metropolitana e municipal – acabavam tratando separadamente os assuntos que seriam de âmbito comum.

Nesse sentido, pode-se considerar que, mesmo com as iniciativas das décadas de 1970 e 1980 – em que se destacam o empenho da EBTU, a criação do Núcleo Metropolitano de Transportes Urbanos da RM de Porto Alegre, em 1979,¹⁶ ou até mesmo a criação, em 1998, do SETM, com a delegação à METROPLAN da gestão do sistema de transporte metropolitano –, não houve efetivamente a integração dos transportes nesta área.

A gestão de transporte por ônibus está a cargo das esferas municipal e estadual, com a maior parte da operação realizada de forma privada. Apenas Porto Alegre possui um plano diretor de transportes, e no âmbito metropolitano não há um plano diretor atualizado que englobe a totalidade da RM de Porto Alegre (quadro 7).

QUADRO 7

Características do sistema de transporte público coletivo da RM de Porto Alegre (2013)

Modal	Ônibus em Porto Alegre	Ônibus nos demais municípios	Ônibus metropolitano	Trem metropolitano	MetrôPOA	Transporte hidroviário
Esfera de governo	Municipal	Municipal	Estadual / metropolitana	União federal	Federal /municipal	Estadual
Órgãos de planejamento e gestão	SMT/EPTC	SMTs, SMOVs e departamentos ¹	METROPLAN	TRENSURB	Indefinido	SPH ³
Operação	Privada e pública	Privada	Privada	Pública	Privada	Privada
Tarifa	Única	Única	Seções tarifárias quilométricas	Única e integrações	Única	Única
Subsídio	-	-	-	Subsidiado	Indefinido	-
Plano diretor	PDSTC – 2000 ²	-	PITMUrb (treze municípios metropolitanos)	-	-	-

Fonte: Kasper, Peixoto e Feitoza Filho ((s.d.)).

Notas: ¹ SMTs: secretarias municipais de transporte; SMOVs: secretarias municipais de obras e viação.

² PDSTC-2000: Plano Diretor Setorial de Transporte Coletivo de Porto Alegre – Modal ônibus urbano.

³ Superintendência de Portos e Hidrovias.

No PITMUrb, está prevista a instalação de um sistema integrado de transporte (SIT) e de uma rede estrutural multimodal integrada para a RM de Porto Alegre, que, a partir da integração institucional das três esferas de governo, deverá atender as necessidades funcionais da RM de Porto Alegre, envolvendo os treze municípios contemplados no plano (figura A.1, anexo 1).

Outra ação em andamento com base na integração institucional e operacional, como exposto anteriormente, é a do bilhete único urbano metropolitano, que visa à integração da bilhetagem entre as diferentes linhas nos modais ônibus

16. Extinto em 1982, por falta de poder legal.

e trem metropolitano, com o controle público do sistema. A gestão financeira integrada tem por objetivo promover subsídios para o sistema e usuários, e não somente para o operador; a desvinculação entre a arrecadação e o repasse; tarifas sociais que não penalizem o operador; remuneração diferenciada para os diferentes serviços, mediante contratos específicos; a “gestão do transporte por bacias” (regiões), com equilíbrio dentro destas; e a sustentabilidade da gestão pública dos transportes.

Como alternativa de um novo modelo de gestão, com efetiva integração institucional, no processo de integração também foi proposta a criação de um consórcio metropolitano de transporte urbano. Entre as principais finalidades deste consórcio público estariam o planejamento, o gerenciamento e o controle dos serviços de transporte; a busca de recursos externos ao sistema; e a contribuição para a universalização do acesso ao transporte público. Entretanto, a criação do consórcio teria como prerrogativa a possibilidade de autonomia gerencial, com a flexibilização da ação do poder público enquanto órgão gestor do sistema.

Com o projeto do MetrôPOA (metrô leve), a proposição seria o aumento da participação no transporte coletivo na RM de Porto Alegre, que passaria de 47,3%, em 2003, para 52,2% em 2033. Enquanto o transporte individual, por seu turno, teria sua participação reduzida em torno de 5% ao longo desses trinta anos (tabela 6).

TABELA 6
Perspectivas de implantação do metrô leve (2003-2033)

Modos de transporte	Situação		Cenário do metrô leve			
	2003		2023		2033	
	Viagens	%	Viagens	%	Viagens	%
Total	468.734	100	522.737	100	564.695	100
Transporte coletivo	221.894	47,3	271.306	51,9	294.576	52,2
Transporte individual	246.840	52,7	251.431	48,1	270.119	47,8

Fonte: METROPLAN (2009)

Obs.: base de dados consolidada em 2003.

Destaca-se que mesmo com vários estudos e projetos de investimento que visam à integração dos transportes na RM de Porto Alegre, pode-se considerar que ainda não existe um plano regional para o desenvolvimento do sistema de transporte metropolitano que equacione as questões referentes à integração operacional, institucional e de financiamento do sistema como um todo.

5 GOVERNANÇA DO TRANSPORTE METROPOLITANO E A EXPANSÃO DA INFRAESTRUTURA URBANA

Em 2013, entre os principais projetos de investimento na RM de Porto Alegre se destacam aqueles relacionados à complementação da malha viária – que incluem a rodovia federal BR-448 e as rodovias estaduais ERS-010 e ERS-118 – e às ações previstas no PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades, assim como as obras no município de Porto Alegre que foram impulsionadas pela realização da Copa do Mundo 2014, em que se destacam a ampliação do aeroporto, o aeromóvel e as obras no sistema viário para implantação dos *bus rapid transit* (BRTs). O MetrôPOA, outro empreendimento de destaque, está previsto no PAC.

5.1 Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) Mobilidade Grandes Cidades

Entre os grandes empreendimentos na área de transporte encontram-se as obras do PAC 2 da Mobilidade Grandes Cidades da RM de Porto Alegre. O projeto é composto por dez intervenções em nove municípios da região e visa qualificar o serviço de transporte coletivo e oferecer mobilidade por meio da implantação de corredores e faixas exclusivas para ônibus; de ciclovias; da qualificação dos passeios públicos, com soluções de acessibilidade; e da implantação de sistemas tecnológicos de monitoramento e fiscalização. Em conjunto, as intervenções somam quase 60 quilômetros de extensão por sentido (figura A.2, anexo 1).

O investimento total do programa será da ordem de R\$ 315 milhões, dos quais R\$ 299 milhões são provenientes de financiamento do governo federal e R\$ 15 milhões são a contrapartida do estado do Rio Grande do Sul. As obras deverão beneficiar diretamente em torno de 600 mil usuários por dia. Os municípios com os maiores montantes investidos são Gravataí e São Leopoldo (tabela 7).

TABELA 7
Intervenções do PAC 2 Mobilidade na RM de Porto Alegre (2013)

Cidades	Extensão total (Km)	Investimento (R\$)	%	População (2010)
Total	59,90	314.736.842,12	100,0	2.883.085
Esteio	4,98	8.455.881,64	2,7	80.755
Sapucaia do Sul	4,30	21.588.409,20	6,9	130.957
São Leopoldo	4,72	53.923.354,04	17,1	214.087
Novo Hamburgo	4,46	29.064.057,76	9,2	238.940
Porto Alegre	8,00	28.714.798,27	9,1	1.409.351
Cachoerinha	4,72	31.113.465,87	9,9	118.278
Gravataí	11,20	67.735.398,67	21,5	255.660
Alvorada	5,12	37.967.999,74	12,1	195.673
Viamão	12,40	36.173.476,93	11,5	239.384

Fonte: METROPLAN (2013).

A METROPLAN está coordenando o projeto em conjunto com a Secretaria de Planejamento e Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG) e com as prefeituras dos nove municípios envolvidos. Em 2013, concluíram-se os anteprojetos de engenharia, que possibilitarão a realização de licitação pelo regime diferenciado de contratação (RDC). A previsão é que a licitação ocorra no primeiro semestre de 2014 e que as obras possam iniciar até o final deste ano.

5.1.1 PAC 50/Pacto da Mobilidade

De forma complementar ao projeto do PAC 2, a partir das manifestações da população ocorridas no país em meados de 2013, que tiveram como foco a qualificação dos serviços de transporte público, foi criado pelo governo federal o Pacto da Mobilidade (ou PAC 50), mediante um investimento de mais de R\$ 50 bilhões em obras de mobilidade urbana. A METROPLAN, por meio do Escritório do PAC, prestou significativo apoio técnico à SEPLAG na elaboração das propostas de intervenção para o Rio Grande do Sul.

Ao longo de quatro meses, foram elaborados estudos e análises técnicas com vistas a identificar as principais demandas de mobilidade urbana do estado, com foco principalmente na RM de Porto Alegre. Após longas tratativas, que envolveram as esferas municipal, estadual e federal, foram definidas as obras que serão contempladas neste novo programa, que ainda será regulamentado pelo Ministério das Cidades, mas que deve manter características semelhantes ao do PAC 2. Foram contempladas no estado, além do novo arranjo econômico proposto para o MetrôPOA, duas obras e dois projetos (quadro 8).

QUADRO 8
Obras previstas para a RM de Porto Alegre no PAC 50

Obra	Municípios	Descrição
Duplicação da Estrada do Conde	Eldorado do Sul e Guaíba	Implantação de faixa exclusiva de transporte público, ciclovias e melhorias nos passeios, com uma extensão de aproximadamente 12 quilômetros.
Duplicação e implantação de faixa exclusiva	Porto Alegre (avenida Protásio Alves) Viamão Alvorada (avenida Frederico Dähl)	Trata-se de três projetos integrados que dão continuidade e se conectam com outras três intervenções já contempladas no PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades e no PAC da Copa, qualificando de forma integral o sistema de mobilidade da RM de Porto Alegre, atendendo principalmente estes três municípios. Extensão total de aproximadamente 18 quilômetros.
Projeto da perimetral metropolitana	Viamão, Alvorada, Gravataí e Cachoeirinha	A avenida, prevista no PITMurb permitirá a ligação transversal de 4 municípios da RM de Porto Alegre com uma extensão total de 18 km.
Projeto de duplicação	Porto Alegre (avenida Castelo Branco)	Implantação de Faixa Exclusiva para o Transporte Público, com extensão de 6 km.

Fonte: METROPLAN (2013).

Os mapas (figuras A.4 e A.5, anexo 1) situam as intervenções mencionadas do PAC 2 e PAC 50, contextualizando-as com as demais infraestruturas de prioridade ao transporte público existentes ou em projeto na RM de Porto Alegre.

5.2 Rodovia ERS-010

A ERS-010 constitui a proposta de rodovia correspondente ao segmento leste do anel rodoviário metropolitano, com direção norte-sul, prevista desde o trevo da BR-290 com a avenida Assis Brasil, em Porto Alegre, até a RS-239, em Campo Bom/Sapiranga. Corresponde, portanto, ao mesmo traçado da rodovia proposta nas diretrizes do PLAMET, em 1976, pelo GEIPOT e pela METROPLAN, além de uma constante da rede viária proposta para médio prazo em 1985. As intervenções propostas originalmente ocorrem nos municípios de Porto Alegre, Canoas, Cachoeirinha, Gravataí, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Campo Bom e Sapiranga.

A ERS-010 consiste na consolidação de uma diretriz viária metropolitana formulada há mais de trinta anos. Essa diretriz foi reiterada em estudos posteriores relativos ao planejamento viário da RM de Porto Alegre, elaborados tanto pela METROPLAN quanto pelo DAER. Entre estes estudos, destaca-se o projeto denominado Programa de Complementação da Malha Viária Metropolitana que foi elaborado pela METROPLAN em 2000. Tal projeto definiu algumas diretrizes viárias para a RM de Porto Alegre, com base em estudos anteriormente desenvolvidos, em conjunto com os municípios da região e com o DAER. Em 2002, foi instituído um grupo de trabalho¹⁷ – composto por representantes da Secretaria dos Transportes, do DAER, da Secretaria de Administração e dos Recursos Humanos, da Secretaria de Coordenação e Planejamento, da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e da METROPLAN – para estudar alternativas à BR-116, que já apresentava sinais de saturação.

Dentro desse sistema, que previu rodovias paralelas a leste e a oeste da BR-116, ambas fora das áreas urbanas existentes, a ERS-010 foi pensada originalmente como uma via expressa, com acesso restrito, ligando Porto Alegre à RS-239. O objetivo pautava-se em atrair parte do tráfego não destinado às áreas centrais entre Canoas e Novo Hamburgo. Todos os estudos sobre a rede viária metropolitana desenvolvidos desde os anos 1970 reconheceram a necessidade de propostas viárias alternativas à BR-116, dada a previsão de saturação dessa via.

5.2.1 Traçado da rodovia ERS-010

Fez-se necessário rever questões técnicas de adaptação do traçado original da ERS-010 à atual configuração urbana dos municípios que a integram, uma vez que se trata de uma diretriz viária metropolitana formulada há mais de trinta anos.

17. Por meio do Decreto Estadual nº 41.329, de 15 de janeiro de 2002.

O estudo elaborado pela METROPLAN em 2013 consistiu na síntese das demandas relativas aos ajustes do traçado da ERS-010 nos referidos municípios. Tal estudo resultou da deliberação da Diretoria Executiva do CDM, a qual definiu como responsabilidade da METROPLAN a prestação de assessoria técnica aos municípios no atendimento daquelas demandas. Em face da necessidade de atualizar o projeto de implantação da ERS-010 de acordo com as condições territoriais de hoje, a METROPLAN procurou obter maior prazo para rediscutir o traçado da rodovia. Nesse sentido, o estudo para ajustes do traçado da rodovia foi desenvolvido com a colaboração das administrações municipais da RM de Porto Alegre e com o suporte técnico da METROPLAN.¹⁸

A agenda de reuniões contemplou os municípios de Porto Alegre, por meio da colaboração da EPTC, Canoas, Cachoeirinha, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Campo Bom e Sapiranga. Em cada reunião, foram discutidas alternativas que mais bem se adaptariam às demandas atuais, bem como às diretrizes previstas nos planos diretores. As alterações propostas se aplicam aos municípios de Cachoeirinha, Novo Hamburgo, Campo Bom e Sapiranga (figura A.5, anexo 1).

Para além das necessidades de fluxo viário, o traçado da ERS-010 contempla novas áreas para ocupação. Isto porque, considerando o atual contexto, observa-se que a respectiva rodovia não pode ser tratada tão somente como uma via expressa para escoamento de tráfego, mas principalmente como um espaço de integração metropolitana e gerador de oportunidades para o desenvolvimento. No que se refere à ocupação do território, o traçado proposto para a ERS-010 deverá induzir e orientar o crescimento dos municípios nesta direção, criando um eixo de desenvolvimento regional. Reconhece-se, portanto, a inter-relação entre o uso das vias e os usos do solo, tendo em vista o papel indutor de ocupação do território provocado pelos novos eixos de acessibilidade.

5.2.2 Modelagem de concessão: parceria público-privada (PPP)

A execução da obra da ERS-010 deverá ser viabilizada por meio de uma parceria público-privada (PPP),¹⁹ na modalidade patrocinada ou administrativa. Tal modalidade objetiva, complementarmente às receitas de pedágio, a contraprestação pública, de forma a manter-se um nível tarifário adequado à capacidade de pagamento pelo usuário da futura rodovia. Esta condição torna-se ainda mais aplicável por se tratar de um projeto do tipo *green field*. Tal tipologia corresponde a um eixo rodoviário completamente novo, cuja implantação é feita em local onde não há qualquer infraestrutura existente (Odebrecht, 2009).

18. Em 2009, foi contratado pelo governo do estado um estudo de traçado para a rodovia, realizado pela empresa Odebrecht.

19. A execução da ERS-010, como uma parceria público-privada (PPP), foi discutida junto à esfera municipal, dentro da Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre (GRANPAL).

Para a viabilização do projeto, será analisada uma alternativa de modulação em fase de implantação para a estrutura viária proposta, de forma a minimizar os efeitos dos investimentos iniciais do projeto. Para tornar possível tal implementação, propôs-se a divisão da rodovia em três trechos (figura A.6, anexo 1). Os dois primeiros trechos, correspondentes ao trajeto entre Porto Alegre e São Leopoldo, serão de responsabilidade dos investidores privados, enquanto a execução do terceiro trecho, entre Novo Hamburgo e Sapiranga, ficará a cargo do governo do estado.

5.3 Rodovia BR-448 e rodovia ERS-118

Outro grande empreendimento em destaque trata da implantação da rodovia BR-448, no trecho de entroncamento da BR-116 (RS) e BR-290 (RS), também conhecido como Rodovia do Parque, cuja nova pista foi inaugurada em dezembro de 2013. Com investimentos totais em torno de R\$ 1 bilhão, a obra foi completamente financiada com recursos públicos federais, via PAC. Com 22,3 quilômetros de extensão, atravessando os municípios de Sapucaia do Sul, Esteio, Canoas e Porto Alegre, ligando a RM de Porto Alegre à BR-290, espera-se que a rodovia absorva entre 30% a 40% do tráfego da BR-116, recebendo em torno de 35 mil veículos por dia.

Em obras desde julho de 2006, a duplicação da ERS-118 contempla 22 quilômetros entre os municípios metropolitanos de Sapucaia do Sul e Gravataí, e também a pavimentação de 18,9 quilômetros no entorno e interior do município de Viamão, com previsão de conclusão para o primeiro semestre de 2014 e total de investimento em cerca de R\$ 157,3 milhões.²⁰

5.4 Grandes empreendimentos no município de Porto Alegre

No município de Porto Alegre, em decorrência da Copa do Mundo 2014, estão sendo realizadas diversas obras viárias, com previsão para conclusão entre 2013-2014. Entre estas obras encontram-se a duplicação de várias avenidas e a adequação dos corredores de ônibus em função da implantação dos BRTs. Em março de 2013, estas obras somaram R\$ 865 milhões, em que estavam incluídos R\$ 79 milhões para ações de desapropriação de residências que se encontravam sobre o traçado das vias.

Com investimento total de R\$ 37,8 milhões, foi inaugurado em agosto de 2013 o aeromóvel, um veículo articulado sobre trilhos que liga o aeroporto Salgado Filho à estação do TRENURB, que contará com dois veículos e capacidade para trezentos e 150 passageiros.

20. Após audiências públicas com a Secretaria de Habitação e Saneamento, em torno de seiscentas famílias atingidas pela obra estão sendo reassentadas via aluguel social do governo estadual ou pelo Programa Minha Casa Minha Vida, do governo federal.

Com recursos federais, via PAC, foram realizadas, a partir de 2012, obras de ampliação do aeroporto Salgado Filho em Porto Alegre, com um novo terminal de cargas já concluído, onde foram investidos R\$ 137,2 milhões.²¹

Também estão previstas algumas ações em relação aos transportes hidroviários em Porto Alegre. Entre estas ações se destacam: a implantação do Código Internacional para Proteção de Navios e Instalações Portuárias (ISPS Code) e sua adequação à legislação portuária internacional; investimentos de cerca de R\$ 1 milhão na recuperação de guindastes para operação portuária, assim como a reintegração de posse de áreas ocupadas irregularmente, onde posteriormente há previsão de implantação de empresas da indústria naval; um terminal de passageiros; e o arrendamento e implantação do Cais Mauá.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a criação da RM de Porto Alegre, buscou-se um planejamento integrado dos transportes, que em certa medida, dada a atuação do órgão metropolitano, se manteve em alguns aspectos ao longo dos anos.

Na década de 1970, houve um planejamento integrado para a RM de Porto Alegre, com a elaboração do PLAMET e de estudos como o TRENURB, o Transcol e o COMET. Nos anos 1990, dadas as mudanças no contexto institucional, em que não ocorreu o resguardo legal para as questões metropolitanas e com o fortalecimento do municipalismo, o planejamento e a gestão de transportes na RM de Porto Alegre sofreram uma fragmentação, passando a ser realizados pelas esferas de governo individualmente, em função de necessidades específicas de cada rede e sistema. Neste contexto, a gestão dos transportes vem sendo realizada pelas três esferas de governo – federal, estadual/metropolitana e municipal, que acabam concebendo redes de transporte de forma separada, tanto em termos funcionais como institucionais.

Mesmo com as várias iniciativas para a integração – como a EBTU e a criação e operação do Núcleo Metropolitano de Transportes Urbanos da RM de Porto Alegre, nas décadas de 1970 e 1980, assim como a criação recente da AGERGS e do SETM e a atribuição à METROPLAN da gestão do sistema de transporte metropolitano –, ainda não ocorreu a integração efetiva dos transportes nos três níveis de governo.

Foram realizados vários estudos para a integração dos transportes na região metropolitana, inclusive com projetos a serem implantados. Entretanto, o modelo de gestão dos transportes na RM de Porto Alegre ainda se mostra insuficiente,

21. No âmbito estadual, proposta da construção de um novo aeroporto internacional na RM de Porto Alegre com capacidade para 40 milhões de passageiros/ano.

existindo a necessidade de soluções integradas do ponto de vista institucional, funcional e de financiamento do sistema.

Observa-se que após a retomada da integração do transporte metropolitano via PITMUrb em 2003, alguns projetos que estão em estudo possuem como base o primeiro Plano Metropolitano de 1973-1976, como é o caso da ERS-010, que já estava prevista naquela época como via leste. No entanto, alguns projetos previstos no planejamento dos anos 1970, com as devidas adaptações, foram e estão sendo implantados ao longo dos anos, entre os quais estão o TRENSURB, os corredores de ônibus e as vias transversais, o que demonstra a relevância de um planejamento metropolitano integrado de longo prazo.

O planejamento e a gestão do sistema de transporte metropolitano vêm sendo mantidos com recursos provenientes do orçamento do estado e de algumas receitas geridas dentro do próprio sistema, assim como pela busca de outras fontes de financiamento. Os recursos para os empreendimentos de grande porte são em geral oriundos da esfera federal.

Em relação ao controle social, observa-se que a participação está centrada em atores privados e setoriais relacionados com a defesa dos trabalhadores do sistema de transporte e representantes dos interesses das empresas privadas de transporte. Há também uma entidade atuante no âmbito estadual (FRACAB) que busca defender os interesses comunitários locais, em especial os relacionados às demandas de habitação e saneamento e não propriamente voltadas para a questão da mobilidade urbana.

Quanto à participação das entidades representativas dos trabalhadores do setor (Sindimetrô e Sindimetropolitano) e da população (FRACAB), constata-se a necessidade de uma avaliação temporal sobre a eficácia da atuação destes atores, a fim de verificar se atualmente ainda constituem a melhor forma de representação, tanto dos trabalhadores como dos usuários do sistema de transporte metropolitano, ou se há necessidade de criação de novas formas de representação, com mecanismos mais abrangentes. A falta de avanços, por parte destes agentes, no conhecimento da problemática dos transportes metropolitanos e do instrumental técnico-analítico pode definir uma participação um tanto quanto protocolar e burocrática destes representantes.

Por seu lado, mediante a atuação do CDM e GGM, criados em 2011, que se apresentam como meio de articulação de uma governança metropolitana, várias medidas vêm sendo tomadas em relação ao transporte público metropolitano, para que sejam minimizados os problemas estruturais já identificados, cujo principal foco é facilitar ao usuário a mobilidade e a circulação entre todos os municípios da RM de Porto Alegre.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Federal nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985. Institui o vale-transporte e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7418.htm>.

KASPER, Humberto; PEIXOTO, Nívea Maria Oppermann; FEITOZA FILHO, Severino. **Processo de integração do transporte público da Região Metropolitana de Porto Alegre**. [s.l.], [s.d.].

METROPLAN – FUNDAÇÃO DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO E REGIONAL. **Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana** – relatório-síntese. Porto Alegre: METROPLAN, nov. 2009.

ODEBRECHT. **Documento-síntese da análise de viabilidade da ERS-010**. Porto Alegre: Odebrecht, set. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 7.563, de 7 de dezembro de 1981. Dispõe sobre a autorização do Poder Executivo a transferir, para a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. – TRENSURB, a título de subscrição de ações, as áreas de terras que menciona. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 1981. Disponível em: <<http://goo.gl/iUS4ru>>.

_____. Decreto Estadual nº 32.216, de 3 de abril de 1986. Dispõe sobre a implantação do vale-transporte na Região Metropolitana ficando a METROPLAN, através de sua Gerência de Transportes, autorizada a gerenciar a implantação do vale-transporte, instituído pela Lei Federal nº 7.418, de 16/12/85. Porto Alegre: Palácio Piratini, 1986. Disponível em: <<http://goo.gl/PkKAMf>>.

_____. Lei Estadual nº 9. 823, de 22 de janeiro de 1993. Dispõe sobre a cessão de passagens a policiais militares no sistema de transporte coletivo intermunicipal de passageiros. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 1993. Disponível em: <<http://goo.gl/0jy3Ti>>.

_____. Decreto Legislativo nº 7.905, de 21 de agosto de 1996. Aprova o Protocolo de Intenções que entre si celebram o Estado do Rio Grande do Sul e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, com vistas ao desenvolvimento dos transportes coletivos de Porto Alegre e região metropolitana. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 1996. Disponível em: <<http://goo.gl/JGb7wD>>.

_____. Lei Estadual nº 10.922, de 3 de janeiro de 1997. Autoriza o Poder Executivo a contratar operações de crédito e abrir créditos adicionais com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, destinados ao projeto de renovação do transporte coletivo por ônibus nos corredores norte e nordeste da região metropolitana de Porto Alegre – RMPA. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 1997a. Disponível em: <<http://goo.gl/nMCB1O>>.

_____. Lei Estadual nº 10.931, de 9 de janeiro de 1997. Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 1997b. Disponível em: <<http://goo.gl/AThCLS>>.

_____. Lei Estadual nº 10.982, de 6 de agosto de 1997. Determina a concessão de desconto no valor das passagens rodoviárias intermunicipais no estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 1997c. Disponível em: <<http://goo.gl/FdW6CX>>.

_____. Decreto Estadual nº 39.185, de 28 de dezembro de 1998. Aprova o regulamento do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros, no âmbito das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e dá outras providências. Porto Alegre: Palácio Piratini, 1998a. Disponível em: <<http://goo.gl/tD8P95>>.

_____. Lei Estadual nº 11.127, de 9 de fevereiro de 1998. Institui o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros – SETM, cria o Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros – CETM e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 1998b. Disponível em: <<http://goo.gl/ejwNda>>.

_____. Lei Estadual nº 11.338, de 17 de julho de 1999. Introduce modificações na Lei nº 10.982, de 6 de agosto de 1997. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/8HJ3d1>>.

_____. Decreto Estadual nº 39.271, de 9 de fevereiro de 1999. Aprova o Estatuto da Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN. Porto Alegre: Palácio Piratini, 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/QCcaQC>>.

_____. Decreto Estadual nº 40.148, de 21 de junho de 2000. Alteração do Estatuto METROPLAN – criação da Diretoria de Transportes – DTM. Porto Alegre: Palácio Piratini, 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/ng2Wa3>>.

_____. Lei Estadual nº 11.664, de 28 de agosto de 2001. Dispõe sobre a gratuidade nas linhas comuns do transporte intermunicipal de passageiros, até o limite de duas passagens por coletivo aos deficientes físicos, mentais e sensoriais, comprovadamente carentes. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/cb6T0F>>.

_____. Decreto Estadual nº 42.410, de 29 de agosto de 2003. Regulamenta a Lei nº 11.664, de 28 de agosto de 2001, que dispõe sobre a gratuidade nas linhas comuns do transporte intermunicipal de passageiros, até o limite de duas passagens por coletivo, a deficientes físicos, mentais e sensoriais, comprovadamente carentes. Porto Alegre: Palácio Piratini, 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/J5GQ1>>.

_____. Decreto Estadual nº 43.279, de 30 de julho de 2004. Cria grupo de trabalho para propor alternativas de acesso aos meios de transporte coletivo de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. Porto Alegre: Palácio Piratini, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/cAK3vW>>.

_____. Lei Estadual nº 12.227, de 5 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a adaptação dos veículos do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano de Porto Alegre – RMPA com dispositivos de acesso às pessoas portadoras de deficiência física, obesos, gestantes e idosos. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/JJ68M8>>.

_____. Lei Estadual nº 13.042, de 30 de setembro de 2008. Dispõe sobre a gratuidade nas linhas comuns do transporte coletivo intermunicipal de passageiros para pessoas com deficiências físicas, mentais e sensoriais, comprovadamente carentes. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/m2TN2E>>.

_____. Decreto Estadual nº 47.441, de 10 de setembro de 2010. Altera o regulamento do sistema estadual de transporte metropolitano coletivo de passageiros, no âmbito das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, aprovado pelo Decreto nº 39.185, de 28 de dezembro de 1998. Porto Alegre: Palácio Piratini, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/it8EMJ>>.

_____. **Plano Plurianual Participativo 2008-2011**. Porto Alegre: [s.d.].a. Disponível em: <<http://goo.gl/b4Ruxr>>.

_____. **Plano Plurianual Participativo 2012-2015**. Porto Alegre: [s.d.].b. Disponível em: <<http://goo.gl/LxVlhb>>.

_____. Decreto nº 48.946, de 26 de março de 2012. Regulamenta a Lei Complementar nº 13.854, de 26 de dezembro de 2011, que cria o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Porto Alegre – CDM e o Gabinete de Governança da Região Metropolitana de Porto Alegre – GGM. Porto Alegre: Palácio Piratini, 2012a. Disponível em: <<http://goo.gl/UxhhC9>>.

_____. Decreto Estadual nº 49.101, de 14 de maio de 2012. Institui grupo de trabalho com a finalidade de propor ajustes no processo e na metodologia de cálculo do custo tarifário dos serviços rodoviários. Porto Alegre: Palácio Piratini, 2012b. Disponível em: <<http://goo.gl/ssK457>>.

_____. Lei Estadual nº 14.002, de 4 de junho de 2012. Denomina Estação Hidroviária Esther de Souza Worm o terminal de passageiros da Hidrovia Guaíba/Porto Alegre. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2012c. Disponível em: <<http://goo.gl/xE0gS7>>.

_____. Lei Estadual nº 14.307, de 25 de setembro de 2013. Dispõe sobre a instituição do Programa Passe Livre Estudantil e cria o Fundo Estadual do Passe Livre Estudantil. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/WC3hGs>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <<http://goo.gl/Nv6XWr>>.

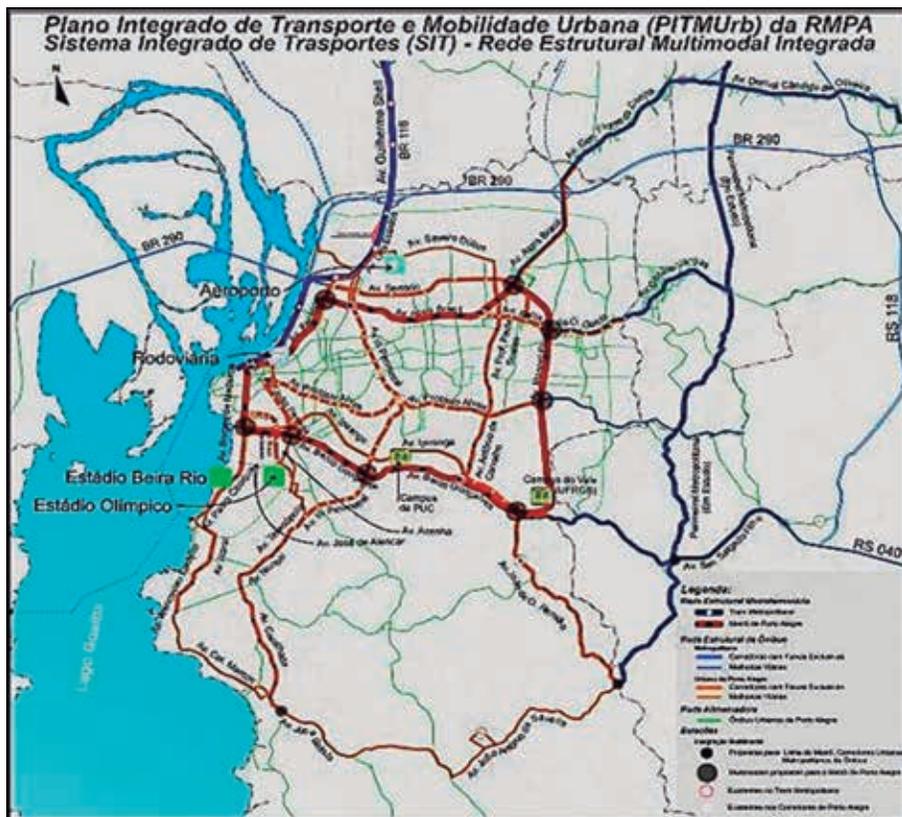
Rio Grande do Sul. Lei Estadual nº 11.729, 9 de janeiro de 2002. Dispõe sobre a colocação de anúncios de propaganda em veículos de transporte coletivo intermunicipais, permissão ou concessão do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/MZz6F7>>.

_____. Lei Estadual nº 13.854, de 26 de dezembro de 2011. Cria o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana – CDM e o gabinete de governança da região metropolitana de Porto Alegre, altera a Lei nº 11.469, de 27 de abril de 2000, e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/82KQ68>>.

ANEXO A

FIGURA A.1

Plano Integrado de Mobilidade Urbana (PITMurb) da RM de Porto Alegre e Sistema Integrado de Transportes (SIT) – Rede Estrutural Multimodal Integrada



Fonte: METROPLAN (2009).

Obs.: imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

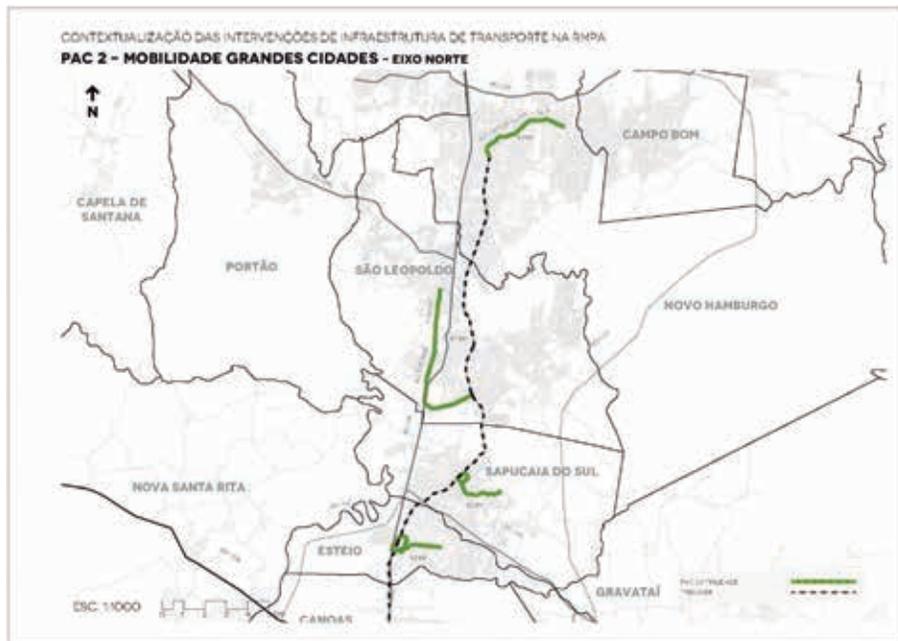
FIGURA A.2
Índice geral de intervenções do PAC 2 Mobilidade na RM de Porto Alegre



Fonte: METROPLAN (2013).

- Obs.: 1. as propostas se dividem conceitualmente em dois grupos. Nos eixos leste e nordeste, as propostas têm por objetivo favorecer a troncalização do modal sobre pneus por meio da implantação de faixas exclusivas nas avenidas troncais, em continuidade com a infraestrutura existente ou o projeto no município de Porto Alegre – viabilizando as intervenções previstas no Planejamento Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana (PITMUrb). Nele se inserem Porto Alegre, Cachoeirinha, Gravataí, Alvorada e Viamão. Enquanto nos municípios localizados no eixo norte a estratégia é potencializar o modal de alta capacidade existente – Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (TRENSURB) –, por meio da qualificação das vias que favoreçam as integrações, por ônibus e bicicletas, com o trem metropolitano. Formam parte deste grupo os municípios de Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo e Novo Hamburgo.
2. imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

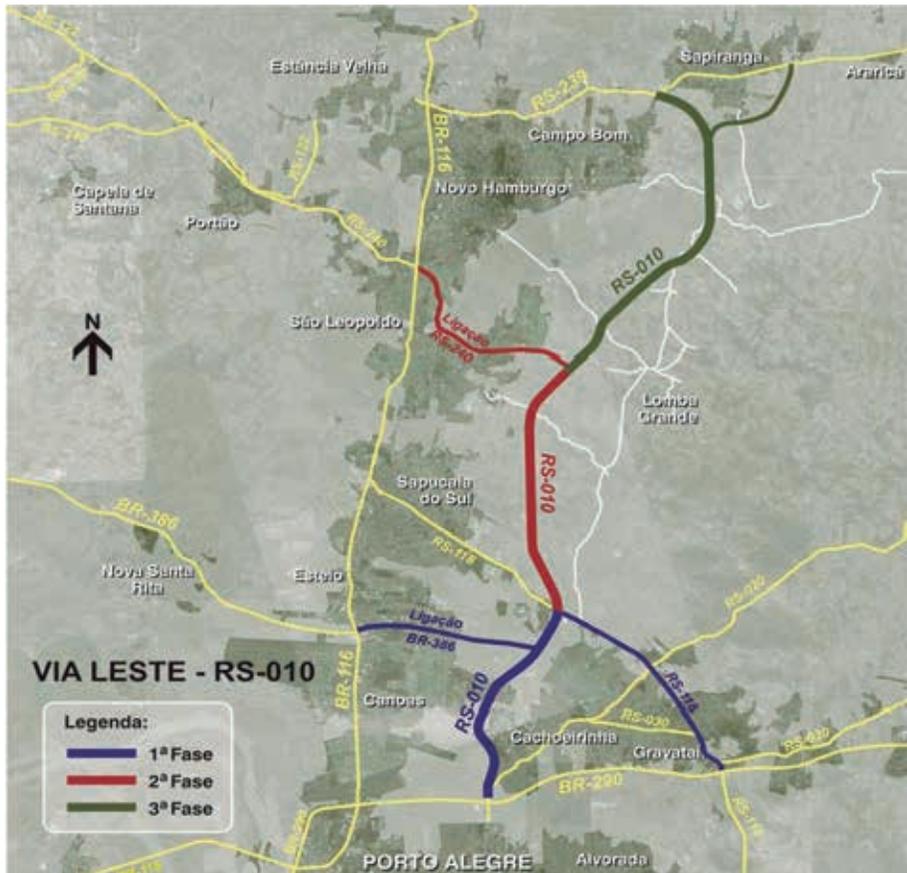
FIGURA A.4
 Mapa de contextualização das intervenções do PAC 2 – eixo norte



Fonte: METROPLAN (2013).

Obs.: imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

FIGURA A.6
Trechos para implantação da ERS-010



Fonte: Odebrecht (2009).

REFERÊNCIAS

METROPLAN – FUNDAÇÃO DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO E REGIONAL. Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana. **Relatório-síntese**. Porto Alegre: METROPLAN, nov. 2009.

_____. **Prospecção de fontes de recursos para planejamento, desenvolvimento e gestão metropolitana**. Porto Alegre: METROPLAN, jul. 2013.

ODEBRECHT. Documento-síntese da análise de viabilidade da ERS-010. Porto Alegre: Odebrecht, set. 2009.

A POLÍTICA DE TRANSPORTE PÚBLICO E A ESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM

Andréa de Cássia Lopes Pinheiro¹
Juliano Pamplona Ximenes Ponte²
Roberta Menezes Rodrigues³

1 INTRODUÇÃO

O capítulo aborda o problema da gestão, ou da governança metropolitana, na Região Metropolitana de Belém (RM de Belém) relacionada à política de transporte público e mobilidade, entendidos como serviços comuns, ou funções públicas de interesse comum (FPICs),⁴ uma vez que o problema da mobilidade urbana compõe um dos aspectos próprios das políticas urbanas que representam fatores críticos para as prefeituras municipais, governos estaduais (constitucionalmente responsáveis por atribuições de cunho metropolitano, até o momento) e mesmo para o governo federal, dado o atual quadro de concentração de recursos e mecanismos de seleção para contemplar projetos e obras. Neste contexto, o planejamento e a alocação de recursos relacionados à estruturação de sistemas de transporte público e ações voltadas para a melhora da mobilidade na escala metropolitana são fatores de importância para que se discuta o tema da governança metropolitana no Brasil.

Esse tema será abordado, nesse texto, a partir de políticas anteriores e projetos em execução, ou em fase de revisão, nos municípios e na área de influência direta da RM de Belém.⁵ Metodologicamente, interessa tanto considerar os aspectos históricos do seu

1. Arquiteta e urbanista. Diretora do Núcleo de Estudos Urbanos do Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Estado do Pará (NEURB-IDESP-PA). Coordenadora local da pesquisa.

2. Arquiteto e urbanista. Professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Instituto de Tecnologia da Universidade Federal do Pará (FAU-ITEC-UFPA).

3. Arquiteta e urbanista. Professora da FAU-ITEC-UFPA.

4. A Lei Complementar nº 014, de 8 de junho de 2014 (Brasil, 1973, Artigo 5º), citava a figura dos “serviços comuns aos Municípios que integram a região”, neste trabalho denominados funções públicas de interesse comum (FPICs), identificadas com as políticas urbanas tradicionais (habitação, saneamento, transportes etc.) e atividades correlatas. Havia também a ideia do Conselho Deliberativo, de abrangência metropolitana (Brasil, 1973), instância decisória de grande relevância política naquele desenho previsto à época. Não é necessário demorar-se no assunto para reconhecer que, em um período autoritário e com um modelo de gestão baseado na centralização decisória e no não reconhecimento das especificidades regionais brasileiras, havia já ali um problema estrutural de governo.

5. A Região Metropolitana de Belém (RM de Belém) é, atualmente, composta por sete municípios (Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará, Santa Isabel do Pará e Castanhal), embora tenha tido o formato de apenas dois municípios em sua definição inicial (Belém e Ananindeua), com ampliação para cinco municípios nos anos 1990 (Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará) e a posterior incorporação de dois outros municípios entre o final dos anos 2000 e os anos 2010 (Santa Isabel do Pará, Castanhal). A RM de Belém cobre uma extensão territorial de 3.565,8 km², com população, segundo o universo do Censo Demográfico 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2,275 milhões de habitantes, em uma densidade demográfica bruta de cerca de 640 habitantes/km².

planejamento metropolitano quanto avaliar as formas atuais de planejamento, de regulação pública ou mesmo de associação entre as instâncias de Estado e de governo junto aos capitais privados regionais e locais na produção do espaço urbano e metropolitano.

Considera-se que as necessidades da administração, da gestão ou da governança metropolitana decorrem tanto das próprias contradições do sistema econômico, criador de desigualdades e concentrador de benefícios, quanto de uma herança antidemocrática de tratamento das questões públicas no Brasil. Vasconcellos (1995) aponta que as metodologias tradicionais e consagradas no meio técnico, quanto ao planejamento de transportes, têm resultado em soluções frequentemente ineficazes diante das realidades peculiares de países em desenvolvimento. De modo objetivo, o autor coloca que o caráter conservador dos projetos de transporte público urbano no Brasil, e em países em desenvolvimento em geral, tende a concentrar os benefícios da urbanização e da acessibilidade espacial na cidade.

Adicionalmente, investimentos públicos, tipicamente identificados com obras como a manutenção ou ampliação de sistema viário, são apropriados de modo praticamente privado, uma vez que são consumidos de maneira mais intensa por usuários de automóveis individuais, em geral detentores de maior renda (Vasconcellos, 1995). Fatores como este constroem o sentido da recorrência dos problemas de transporte público em cidades de médio e grande porte no Brasil; tratado como ativo econômico e investimento privado, o setor de transportes tem sua dimensão de direito social relegada a um plano inferior. A prioridade de investimento, quase que invariavelmente, recai sobre soluções que beneficiam o transporte individual, concentrando infraestrutura em áreas já anteriormente nobres das cidades, e acentuando a desigualdade entre centro e periferia (Vasconcellos, 1995).

Especialmente a distribuição desigual das atividades econômicas, entendida como previsível e estrutural no sistema econômico capitalista (Smith, 1990), decorre e está relacionada a um processo de *diferenciação* destas atividades. Nesse sentido, a implantação de infraestruturas urbanas e regionais e de empreendimentos econômicos, atrelada ao uso do solo e à base de circulação de pessoas e mercadorias, reflete e condiciona processos de reprodução de desigualdades de imobilização de capital e concentração de atividades.

Sob tal perspectiva, a abordagem do problema da governança metropolitana parece depender, de modo decisivo, dos mecanismos institucionais (legais, inclusive) vigentes e de sua credibilidade e transparência diante do cidadão. Alternativamente, contudo, os mecanismos são também portadores de sentido; e as práticas que representam concepções de mundo e modelos conceituais de exercício da política, e de elaboração e condução das políticas de Estado. Cabe, portanto, reconhecer que a ideia de *governança* possui limites em sua capacidade. Não sendo propriamente um conceito, posto que não seja propriamente capaz de analisar, mapear

ou explicar fenômenos, a governança merece ter seus fundamentos questionados enquanto ferramenta de análise e como parâmetro de avaliação das políticas urbanas no âmbito metropolitano.

Como o estudo abrangente de Costa e Tsukumo (2013) demonstra, no Brasil há um descompasso e, ainda, antagonismos entre a *metropolização institucional* e os sistemas concretos, efetivamente existentes, de gestão/governo/administração públicos disponíveis para o tema. Assim, apesar de os defensores do conceito propugnarem ser possível atingir níveis desejáveis de benefícios a partir do monitoramento de indicadores de governança (Kaufmann; World Bank Group, 2013), os autores pensam ser importante questionar a própria ideia como elemento central de avaliação da gestão, ou governo, ou administração pública metropolitanos.

2 ESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO: OS PLANOS METROPOLITANOS E A POLÍTICA DE TRANSPORTE PÚBLICO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM

A Região Metropolitana de Belém é um aglomerado urbano instituído, como unidade territorial para fins de planejamento, na década de 1970, durante a ditadura militar de 1964-1985 e na vigência de uma prática estatal racionalista, autoritária, centralizada e homogeneizante no planejamento (territorial, econômico) como meio de atingir níveis desejados de “desenvolvimento”. Estes parênteses são relevantes neste tema; a RM de Belém é uma articulação territorial definida de modo relativamente arbitrário, a partir de uma conurbação ainda incipiente e, sobretudo, pelo interstício entre a desarticulação de formas econômicas seculares e tradicionais diante do projeto de integração regional do regime autoritário da ditadura de 1964 no Brasil. O tema da integração espacial, portanto, era tratado como relevante desde então, porém em termos que se coadunassem com o papel da região amazônica como fornecedora de matérias-primas, recursos ambientais (como o potencial hidrelétrico de sua rede hidrográfica) e receptora de mão de obra (Ponte, 2003). A assimetria no tratamento da região no campo das políticas urbanas, nesse sentido, registra décadas de desigualdades na obtenção de recursos e na realização de projetos.

A RM de Belém não possui, até a atual década, um sistema integrado de transporte público urbano ou intermunicipal. A prevalência de interesses econômicos do setor empresarial na condução e no planejamento do serviço, e da própria política, de transporte na região pode ser identificada como o principal fator de bloqueio da integração (tarifária, espacial, econômica ou técnica). A mudança, no Brasil, da titularidade dos prestadores de serviço de transporte público para as empresas criou um mercado rentável, em paralelo à formação de uma lógica de restrição dos deslocamentos associada à progressiva segregação do local de moradia.

Ainda em 1868, quando o município de Belém era, segundo o modelo político vigente, governado por uma intendência, uma empresa privada obteve o direito de explorar o serviço de transporte coletivo em regime de monopólio por trinta anos, tendo iniciado o serviço por meio de veículos de tração animal (Pará, 2006). Segundo o estudo do governo do estado do Pará (Pará, 2006) sobre a estruturação territorial e as possibilidades de ordenamento territorial da RM de Belém nos anos 2000, na virada do século XIX para o século XX o sistema de bondes em funcionamento no município de Belém abrangia 79 quilômetros de extensão total da cobertura das linhas, contando com 167 carros, entre veículos com tração animal, em sua maioria, e algumas locomotivas a vapor – informações compartilhadas pelo estudo de Antonio Rocha Penteado (1968) sobre a cidade. A incorporação da energia elétrica no sistema de bondes urbanos e iluminação pública aconteceu apenas em 1905, com a atuação de companhia privada de capital estrangeiro, fato comum no país e na América Latina naquele momento de expansão dos interesses econômicos europeus e norte-americanos no campo da infraestrutura e dos serviços urbanos. Em 1909, o sistema em funcionamento em Belém contava com quinze linhas em operação e cem carros, atendendo 2,5 mil passageiros/dia (para uma população na faixa de 100 mil habitantes, o que atesta a capacidade reduzida do sistema) dentro de corredores viários do centro da cidade de Belém e vias específicas em direção aos limites da sua área urbana (Pará, 2006).

A deficiência de cobertura do serviço de bondes na periferia da cidade de Belém conviveu, ainda nos anos 1910, com a operação do serviço dos *autocarros*, caminhões motorizados com carrocerias em madeira para transporte de massas, alternativa que representou uma concorrência efetiva ao sistema de bondes. Os custos do bonde, associados a insumos e peças para manutenção indexados a moedas estrangeiras, se elevavam ao longo do século, e a ausência de regulação ou mesmo de instituição de um sistema de transporte público planejado e integrado em Belém, à época, ocasionou a sobreposição do bonde e do tráfego de soluções de autocarros, além dos ônibus, trinta anos depois (Pará, 2006), quando operavam duzentas empresas de ônibus na cidade. A ausência de soluções para a periferia das áreas urbanas ensejava, desde então, soluções informais de deslocamento, o que é, sem dúvida, um dado relevante para o planejamento, sobretudo da modelagem econômica desta política no país. A falta de regulação e a operação dos serviços de forma praticamente amadora (não raro havia empresas de ônibus operando linhas com uma “frota” de dois veículos), associadas à absoluta irracionalidade técnica (porém extrema “racionalidade comercial”) dos trajetos do ônibus, com grandes contingentes de sobreposição de linhas (fato ainda hoje existente em todas as áreas economicamente dinâmicas da RM de Belém) e ao alto custo da tarifa, representavam o cerne da problemática de então (Penteado, 1968; Pará, 2006).

Curiosamente, mesmo durante a ditadura de 1964, já no ano de 1968, o Departamento de Trânsito do Estado do Pará (DETRAN-PA) teria coletado dados e iniciado um processo de planejamento e reorganização dos itinerários das linhas de ônibus de Belém; à época, a competência para a regulação desta atividade era deste órgão estadual (Pará, 2006). O DETRAN-PA, de qualquer modo, foi incapaz de planejar e executar qualquer proposta de reorganização e divisão de mercado entre as demandas por transporte na cidade; as empresas mantiveram praticamente intactos seus interesses e decisões de “planejamento empresarial”, de maneira que apenas ligeiras alterações nos trajetos do transporte público foram concretizadas (Pará, 2006). O mito, que suscita saudades inconfessadas entre técnicos de longa data dos setores de planejamento no Brasil,⁶ de que na época da ditadura de 1964 as suas decisões eram *efetivas*, se revela como tal; o privatismo de então continuou, o que era previsível. O estudo do governo do estado do Pará sobre a estruturação e as possibilidades de ordenamento territorial da RM de Belém nos anos 2000 (Pará, 2006) relata a existência de oito planos setoriais não executados desde a década de 1960.

O período ditatorial e sua burocracia contavam com a colaboração de um corpo técnico cuja característica era o uso e a centralidade das técnicas de previsão, quantificação e racionalização dos processos como ferramenta de planejamento. Este planejamento, supostamente racional à época, ensejava a elaboração de grandes planos, documentos de natureza técnica, em geral coordenados por consultorias externas à administração pública, contendo diagnósticos extensos e recomendações de intervenção, em geral ambiciosas e de alto custo financeiro para implantação.

Deve-se pensar a elaboração dos planos metropolitanos para entender a maneira pela qual prefeituras municipais, governos estaduais e mesmo o governo federal pensaram a questão urbana/metropolitana no Brasil a partir da ditadura de 1964-1985. A crítica de Flávio Villaça (1998) aos chamados *superplanos* se dirige à suposta racionalidade técnica (portanto, em tese, neutra, não política e racional) do planejamento urbano neles contido. A racionalidade técnica destes planos também continha um modelo de cidade e de sociedade subjacente, com frequentes divisões de classes e grupos sociais no espaço urbano, fragmentado por diferentes níveis de oportunidade e acesso a seus benefícios, em uma lógica que o Estado cuidava de reproduzir por meio do planejamento (Ribeiro e Cardoso, 1996).

6. Em entrevistas a órgãos estaduais e municipais do estado do Pará envolvidos na gestão de políticas urbanas da RM de Belém, compilou-se uma série de depoimentos elogiosos ao “sistema de planejamento” vigente à época do regime ditatorial; a permanência de técnicos desta opinião, em funções dirigentes destas políticas, cerca de cinco décadas depois, é um fator relevante para o entendimento da sua trajetória na região e da continuidade de seus problemas e contradições. Um expressivo contingente de quadros técnicos de nítido perfil autoritário, tecnocrático, antidemocrático, elitista e arrogante se instalou nestes setores (planejamento de transportes, regulação do trânsito, logística, estradas etc.) no estado, e seus efeitos se fazem sentir.

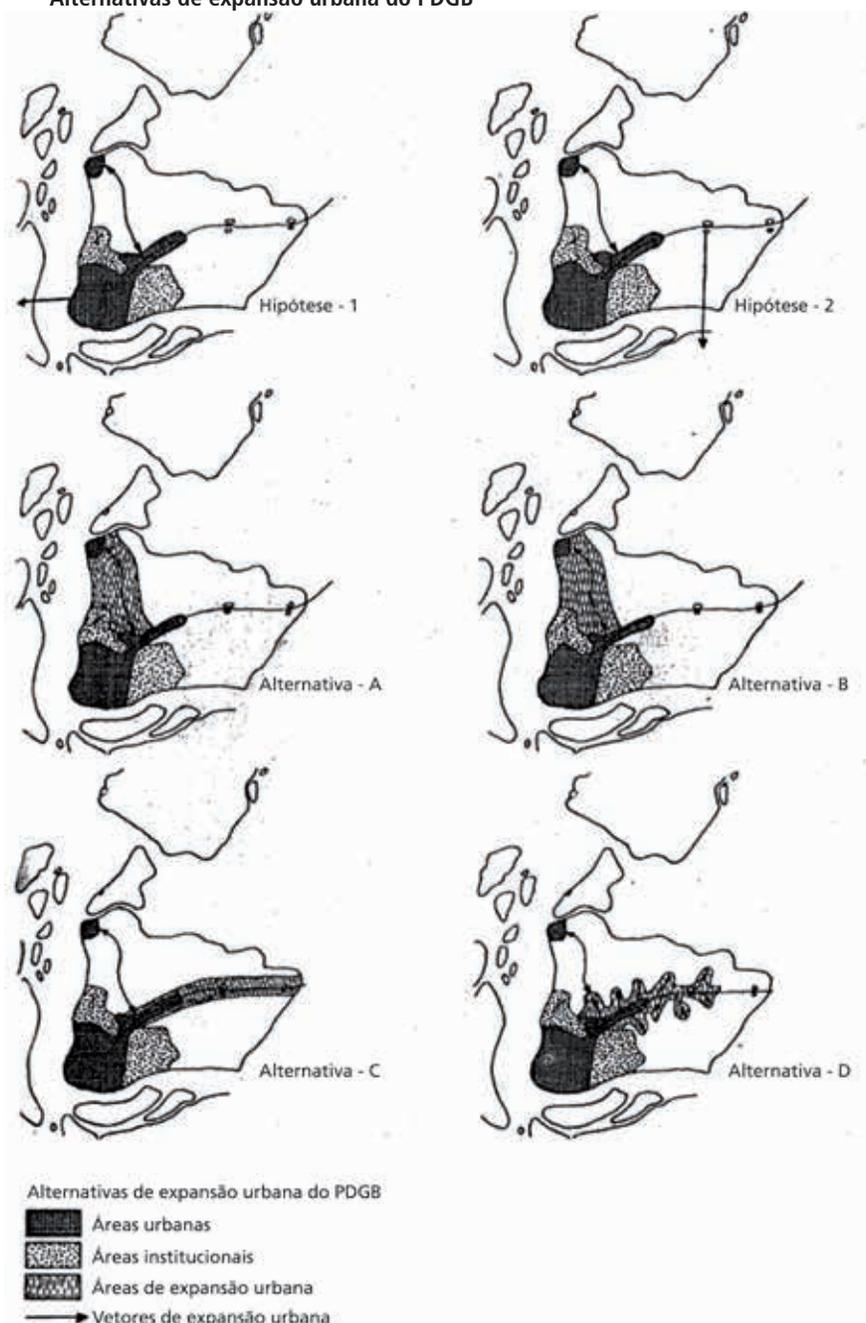
No caso da RM de Belém, dois superplanos têm relevância histórica, mais que conteúdo técnico propriamente: o Plano de Desenvolvimento da Grande Belém (PDGB), de 1975, e o Plano de Estruturação Metropolitana (PEM), de 1980. O PDGB era baseado em modelos de expansão urbana elaborados a partir de projeções matemáticas e inspirados em diagramas teóricos de crescimento urbano da sociologia urbana da Escola de Chicago, principalmente no modelo de setores urbanos de Homer Hoyt e de círculos concêntricos de Ernest Burgess. O PDGB, elaborado pela Empresa de Desenvolvimento e Sistemas e seguindo as instruções metodológicas do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), concebia a região metropolitana como um sistema técnico, que tinha por objetivo alavancar a economia local. Pretendia compreender os fluxos que permeavam o espaço urbano da RM de Belém para avaliar de qual forma a sua dinâmica de organização afetava o desenvolvimento da região (Lima, 2000, p. 107).

O PDGB teve como foco principal avaliar e propor alternativas para a orientação do processo de desenvolvimento e ocupação da área de expansão da RBM, neste momento formada apenas pelos municípios de Belém e Ananindeua, definindo como áreas estratégicas os principais eixos rodoviários – rodovias Augusto Montenegro e BR-316, sendo a primeira uma conexão da área central do município de Belém com o Distrito de Icoaraci e a segunda, uma via de acesso à Belém, sugerindo um modelo de “concentração desconcentrada”.

Corrêa (1989) explica ainda que o modelo estrutural do PDGB propõe atividades econômicas descentralizadas, zonas periféricas dotadas de alta renda média *per capita* e densidade periférica relativamente elevada, típica de uma ocupação horizontal, porém ordenada. Para o autor, tal estrutura não passa de uma transposição do modelo suburbano de organização espacial norte-americano, totalmente fora do contexto do processo de produção do espaço urbano belenense e incapaz de funcionar como elemento diretor da organização intraurbana da RM de Belém. Para determinar a estratégia de ação, foram feitos estudos sobre diferentes possibilidades de expansão da cidade, tentando minimizar o adensamento do centro urbano (figura 1). A descentralização ofereceria subsídios para o desenvolvimento de áreas não ocupadas ou subaproveitadas. Pretendia orientar também a implantação da infraestrutura de forma racional e contínua.

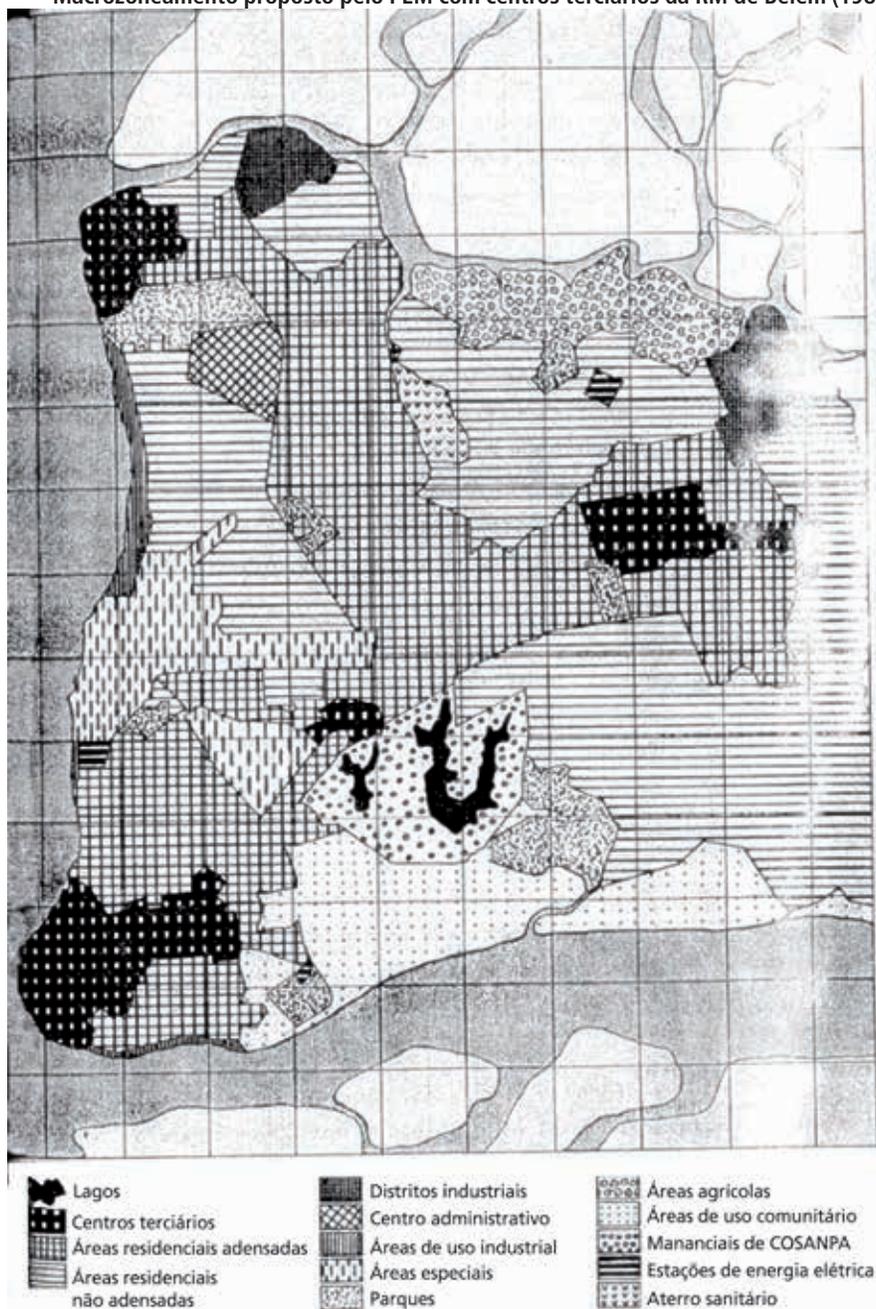
Apesar da minúcia técnica verificada no plano, as proposições feitas, ainda que baseadas em dados socioeconômicos e físicos da população, mostraram-se sempre generalistas e superficiais, deixando as questões sociais implícitas, haja vista que o plano era essencialmente técnico e desenvolvimentista, e não eram analisadas com o objetivo de compreender como afetariam o desenvolvimento local. Segundo Corrêa (1989, p. 244), “os objetivos e diretrizes de organização e expansão urbana são excessivamente genéricos e vagos para realmente direcionarem o processo urbano. Assim sendo tiveram pouca influência na formulação das alternativas de estrutura urbana”.

FIGURA 1
Alternativas de expansão urbana do PDGB



Fonte: Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (Codem), Banco Nacional da Habitação (BNH) e Desenvolvimento e Sistemas – DS (1975).

FIGURA 2
Macrozoneamento proposto pelo PEM com centros terciários da RM de Belém (1980)



Fonte: Geotécnica Consultores, Codem e Secretaria Estadual de Planejamento do Estado do Pará – SEPLAN (1980).

O PEM, em um modelo policêntrico (neste sentido também tributário do funcionalismo da Escola de Chicago) para a RM, era centralmente baseado na caracterização destes diferentes núcleos e na possibilidade de polinucleação econômica da RM de Belém (Lima, Cardoso e Holanda, 2005). O principal objetivo do plano era orientar a estruturação urbana e a ordenação espacial, com o propósito de estimular a geração de empregos e a produção habitacional. Para isso, simulava e avaliava as condições para viabilizar a implantação da estruturação e a posterior adequação territorial em função das simulações realizadas e comprovadamente viáveis pelo método adotado, baseado no Modelo Belém de Uso do Solo (Mobel). Vale ressaltar que as simulações computacionais pioneiras e a crença na capacidade *directora* do Estado como agente determinante para a moldagem do crescimento urbano eram aspectos típicos daquele período histórico e de um processo de ocupação da mentalidade dos técnicos diante dos órgãos públicos envolvidos no planejamento econômico e territorial.

A distribuição espacial desenvolvida no plano utiliza-se de elementos estruturais básicos como emprego, população e estrutura viária. Partindo desta premissa, cada núcleo seria estabelecido como um aglutinador de atividades terciárias, seguindo o traçado viário, que seria o responsável pela orientação da ocupação populacional. A partir desta abordagem é fundamentada a organização espacial da RM de Belém, com base na qual seriam detalhados os seus próprios planos diretores das áreas urbanas (Corrêa, 1989).

Os anos entre 1991 e 2001 representaram na RM de Belém um período de elaboração e revisão de planos diretores de transporte urbano (PDTUs). O PDTU de 1991 inaugurou uma metodologia de trabalho aplicada ao diagnóstico e às propostas para um futuro sistema integrado na RM de Belém, e também inaugurou uma colaboração estreita entre a Agência de Cooperação Internacional do Japão (Jica, órgão de relações internacionais do governo japonês, atuante na divulgação de tecnologias, consultorias e empréstimos a outras nações e organizações internacionais) e o governo do estado do Pará. Técnicos da Jica foram treinados em número razoável, em regime de colaboração com técnicos especialistas em transportes públicos da Jica e do Ministério dos Transportes, em programas apoiados pelo funcionamento da então existente Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte (GEIPOT), grupo de trabalho incumbido de pensar um planejamento integrado e nacional para o setor no Brasil, iniciado na ditadura militar de 1964, especificamente em 1965 (Goularti Filho, 2013).

Formados dentro de uma concepção específica de engenharia de transportes, os técnicos do governo do estado do Pará foram introduzidos à tecnologia do *bus rapid transit* (BRT) em um período histórico de disseminação desta solução para cidades de grande porte, em diversos países, incluindo o Brasil.

Dentro das atribuições do GEIPOT, o PDTU era um dos produtos de maior centralidade a ser produzido pelos setores técnicos de transporte no Brasil, juntamente com os planos operacionais de transporte (POTs), articulados ao Plano Nacional de Transportes (PNT), desde a década de 1970 (Goularti Filho, 2013).⁷

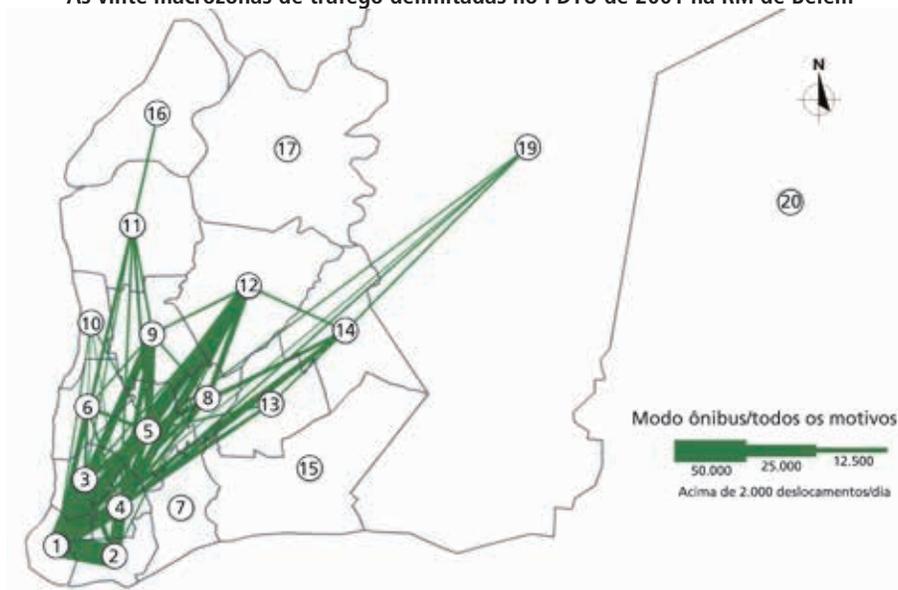
Na década de 1990, contudo, as atividades de planejamento estatal e de expansão de infraestruturas urbanas e regionais apresentaram nítido decaimento no Brasil, tanto em termos do número de estudos, projetos e obras quanto de programas federais (Goularti Filho, 2013). A cooperação internacional, então, representava um momento de captação da *expertise* estrangeira, ao mesmo tempo que resultaria em operação financeira, de empréstimo de recursos do Estado japonês, em ienes. O conhecimento técnico e gerencial da Jica em projetos de transporte público era difundido, também, por meio de relações institucionais desta natureza, em que a consultoria era adquirida juntamente com o montante total do empréstimo, destinado à futura execução das obras civis.

O PDTU de 1991 era contemporâneo da elaboração do Diagnóstico do Plano Diretor do Município de Belém, que se tornaria lei municipal apenas em 1993. O momento era de influência evidente do ideário da reforma urbana da Constituição de 1988, recém-aprovada. A concepção do plano já delineava aspectos que seriam desenvolvidos posteriormente: a metodologia de caracterização de demanda em *manchas* e *corredores* (*screen lines*; *cordon lines*); a diferenciação da demanda por modal e macrozonas de tráfego; a elaboração de projeções demográficas para fins de dimensionamento da expansão da demanda; o estudo sobre as opções tecnológicas de adoção do ônibus em um sistema integrado como solução para os deslocamentos cotidianos na cidade.

O PDTU de 2001 foi finalizado como um plano de maior abrangência técnica, territorial e com maior detalhamento de soluções urbanísticas. Vinte macrozonas de tráfego foram definidas neste plano como unidades territoriais de diagnóstico do volume de tráfego a ser operado no sistema planejado, bem como sob a ótica da caracterização da demanda, por motivos do deslocamento e por volume de tráfego (figura 3), quantificado a partir de metodologia do *veículo-equivalente*, que cria um índice único para mensuração do volume de tráfego a partir de diferentes modais, simultaneamente.

7. A Lei Complementar nº 14/1973, que criou formalmente as nove RMs pioneiras no Brasil, ensejou a formulação do Plano Diretor de Transporte Urbano (PDTU), a partir da Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte (GEIPOT), como medida institucional para o atendimento das chamadas funções públicas de interesse comum (uso e ocupação do solo, saneamento e transportes), conforme estudo de Alcides Goularti Filho (2013).

FIGURA 3
As vinte macrozonas de tráfego delimitadas no PDTU de 2001 na RM de Belém



Fonte: Companhia de Habitação do Estado do Pará – COHAB-PA (2001).

Obs.: inclui os municípios de Belém, Ananindeua e Marituba, para planejar o sistema de transportes; e identificou-se o volume de viagens no modal ônibus entre estas macrozonas.

Efetivamente, em meados dos anos 2000, o sistema de transporte da RM de Belém possuía apenas o modal ônibus como autorizado pelos órgãos competentes; incorporava 147 linhas regulares (figura 4), com uma frota de 1,8 mil veículos, realizando 12,8 mil viagens por dia e transportando 1.450.000 passageiros diariamente (Pará, 2006). Segundo a estimativa populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2006, este contingente representava 69% da população da RM de Belém neste ano (IBGE, 2006). Aparentemente, a expansão significativa da população transportada (2,5% no início do século XX em relação a quase 70% cem anos depois) representaria uma tendência de resolução iminente do problema; o diagnóstico do setor de transportes feito pelo governo do estado, contudo, aponta a recorrência dos problemas já citados anteriormente ao longo do século XX (Pará, 2006). Especificamente, a baixa cobertura e a deficiência proporcional dos sistemas de transporte público nas periferias da RM de Belém atestam os pontos mais críticos da continuidade destas questões.

FIGURA 4
Número de linhas de ônibus, mapeadas por trecho viário da RM de Belém: Belém-Ananindeua



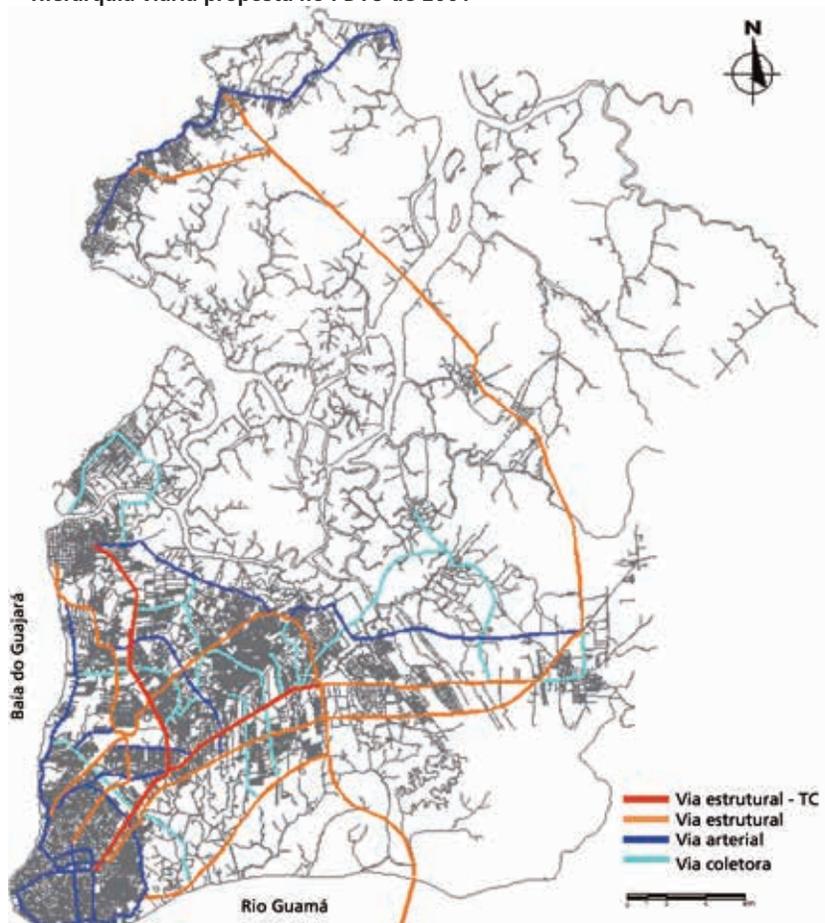
Fonte: Pará (2006, p. 152).

O investimento necessário para a execução do projeto, do ponto de vista do governo do estado do Pará, foi estimado em US\$ 80,17 milhões (2001), incluindo a execução de terminais urbanos de integração e corredores segregados de ônibus. O horizonte de execução total do plano foi definido para o ano de 2020, limite para a projeção demográfica. O chamado *sistema tronco-alimentador* sintetiza a concepção do plano, com 62 quilômetros de corredores viários ou de ônibus exclusivos e integração operacional e tarifária (COHAB-PA, 2001). Dentro do escopo do PDTU de 2001, contudo, foram previstas adaptações e expansões da malha viária da RM de Belém, com a requalificação de 193 quilômetros de vias, em investimento adicional de US\$ 162,8 milhões (COHAB-PA, 2001).

A totalidade de investimento estimado atinge US\$ 242,8 milhões (COHAB-PA, 2001). As projeções do plano apuram 224 mil viagens no sistema, em 2000, e 446 mil viagens em 2020 (COHAB-PA, 2001), um aumento de 99,1%, aproximadamente 5% ao ano (a.a.).

Uma atualização do Estudo de Viabilidade Econômica do PDTU de 2001 deu origem, em administração municipal posterior, ao projeto Via Metrôpole. O projeto estabelecia a priorização de intervenções viárias e construção de terminais urbanos de ônibus considerados estratégicos no PDTU de 2001. Parte destas intervenções viárias foi executada, desde o final da década de 1990 até meados dos anos 2000, produzindo novas articulações espaciais no território da RM de Belém (figura 5), porém sem correspondência com a implantação de um sistema integrado de ônibus e sem integração operacional.

FIGURA 5
Hierarquia viária proposta no PDTU de 2001



Fonte: COHAB-PA (2001).

A atual fase é de revisão e atualização dos pressupostos do PDTU de 2001, por meio da elaboração de um novo estudo de viabilidade econômica; o vigente projeto Ação Metrópole, conduzido por agência governamental estadual, o Núcleo de Gerenciamento do Transporte Metropolitano (NGTM), o qual será tratado a seguir, trabalha sobre atualizações feitas a partir de 2009, sobre os estudos do PDTU de 2001, e procede à implantação do projeto com base na inclusão do sistema no conjunto de obras do Programa de Aceleração do Crescimento, fase 2 (PAC 2) do governo federal.

3 ESTRUTURA INSTITUCIONAL E NORMATIVA DA POLÍTICA DE TRANSPORTE PÚBLICO NA RM DE BELÉM

A estrutura normativa disponível poderia, alternativamente, ser analisada de modo invertido, haja vista que o caráter da regulamentação do sistema de transporte público urbano na RM de Belém é justamente a falta de regulamentação vigente. A principal tônica da normatividade vigente no sistema de transportes públicos (que é feito unicamente pelo modal ônibus em toda a RM) da RM de Belém é o caráter precário, provisório e juridicamente irregular das concessões de linhas de ônibus operadas pelas empresas locais. O sistema, aliás, não possui integração, como dito, e não possui, subseqüentemente, planejamento com coesão interna, em termos técnicos, na racionalização dos trajetos das linhas, tempo e concatenação/integração de viagens ou quanto ao dimensionamento e atendimento da demanda.

A Secretaria de Estado de Transportes (SETRAN), atualmente vinculada às políticas de infraestrutura urbana e regional do governo do estado do Pará,⁸ foi criada pela Lei Estadual nº 5.509, de 20 de dezembro de 1988 (SETRANPA, [s.d.]). Entre as competências da secretaria estão a coordenação da política de transportes do estado do Pará; a promoção de estudos e pesquisas da política de transportes; e a articulação das políticas de transportes com as políticas municipais e nacionais (SETRAN-PA, [s.d.]). Porém, em termos especificamente metropolitanos, a atualização do estudo de viabilidade econômica, que, em 2009, resultou na elaboração do relatório *Ação metrópole* (Pará, 2009), é o documento técnico que representa o acúmulo de diagnósticos técnicos e arranjos institucionais para a identificação da problemática dos transportes públicos urbanos na RM de Belém. Nesse sentido, foi implantado, em 2011, o Núcleo de Gerenciamento do Transporte Metropolitano (NGTM), criado pela Lei Estadual nº 7.573, de 1º de dezembro de 2011 (Pará, 2011).

8. A atual gestão do governo do estado do Pará realizou uma reforma administrativa, criando secretarias caracterizadas como *especiais*, agregando políticas setoriais por afinidade, dividindo-as entre *proteção* e desenvolvimento social; desenvolvimento econômico e incentivo à produção e infraestrutura e logística.

A atribuição central do NGTM é o gerenciamento e o planejamento do sistema integrado de transporte público por ônibus na RM de Belém, atualmente mantendo a denominação de Projeto Ação MetrÓpole. Trata-se de projeto de BRT, sistema de ônibus com integração operacional e tarifária, por ora cobrindo três dos sete municípios da RM de Belém, segundo planejamento divulgado pelo núcleo (Pará, 2009). Segundo a Lei Estadual nº 7.573/2011, cabe ao NGTM, que tem autonomia financeira, a articulação com os demais agentes de natureza técnica relacionados com a política metropolitana de transportes, bem como a contratação e a gerência de recursos e os demais procedimentos decisórios de implantação e operação do futuro sistema (Pará, 2011).

As prefeituras municipais diretamente relacionadas com a RM de Belém apresentam, em seus planos diretores municipais, as diretrizes para a política de transportes públicos urbanos, embora em níveis variados de resolução técnica e clareza propositiva. Em etapa anterior desta pesquisa, ao tratar da estrutura institucional de gestão metropolitana por FPIC, o assunto foi abordado. Em síntese, o Plano Diretor do Município de Belém (Belém, 2008) cita a implantação de um sistema integrado de transportes públicos, estabelece um plano de hierarquia de sistema viário, diretrizes de expansão urbana e prioridades de expansão da capacidade de escoamento de tráfego em corredores viários específicos. Na política de transportes do município, são citadas diretrizes de integração dos sistemas municipais de transportes públicos na escala metropolitana (Belém, 2008).

O Plano Diretor do Município de Ananindeua (Ananindeua, 2006) cita a necessidade de integração viária de dois de seus corredores troncais com o sistema viário e a malha rodoviária metropolitana; cita, ainda, uma diretriz de integração das políticas de intervenção na malha viária com as intervenções vigentes na RM. O Plano Diretor do Município de Marituba (Marituba, 2007) previa duas diretrizes para o setor, com a implantação de um terminal urbano de integração de ônibus e a integração viária com os municípios de Belém e Ananindeua, em consonância com suas respectivas políticas metropolitanas de transporte público. O Plano Diretor do Município de Benevides (Benevides, 2006) prevê apenas diretrizes gerais, referentes à garantia do direito à circulação, além de citar a necessidade de integração com os municípios vizinhos da RM de Belém, por meio da implantação futura de um sistema “unimodal” de transporte público.

O Plano Diretor do Município de Santa Isabel do Pará (Santa Isabel do Pará, 2006), com forte ênfase na política ambiental municipal, aponta a necessidade de estabelecer um planejamento futuro para a integração de um sistema municipal de transporte público urbano com os sistemas já existentes na RM de Belém, além de recomendar o aumento de investimentos em transporte público, em modais motorizados e não motorizados. O Plano Diretor do Município de

Santa Bárbara do Pará contém citações pouco específicas sobre o tema da mobilidade e da política municipal de transportes, mas cita a necessidade de elaboração futura de um plano municipal de transportes e mobilidade, bem como discorre sobre a necessidade de previsão de políticas integradas de transporte, saúde, educação, desenvolvimento econômico e cultura para o município, articuladas à dinâmica metropolitana, considerando o tema da mobilidade e dos transportes uma das “funções da vida coletiva” (Santa Bárbara do Pará, 2006).

O Plano Diretor do Município de Castanhal (Castanhal, 2006) cita elementos conceituais que deveriam orientar a atuação técnica do setor de planejamento urbano local em torno de corredores de acesso espacial e centralidades econômicas urbanas, bem como de “redes de integração urbano-regionais” (Castanhal, 2006). É citada a diretriz de incentivo a modais de baixo impacto ambiental, em áreas lindeiras e áreas de proteção ambiental; implantação de um sistema municipal integrado de transporte; priorização de transporte público, de pedestres e cicloviário; integração de sistemas de transporte e integração tarifária; elaboração do Plano Diretor de Transporte e Trânsito do município; e coexistência de transporte de cargas e passageiros, com minimização do impacto do transbordo de cargas no interior da cidade.

Alterações recentes foram feitas nas secretarias municipais incumbidas das políticas de transporte e trânsito nos municípios de Belém e Ananindeua, a propósito da posse dos prefeitos municipais em 2013. Tais alterações,⁹ contudo, representam um impacto local sobretudo, apesar das recorrentes diretrizes legais de integração metropolitana dos itinerários e das decisões técnicas e econômicas dos respectivos sistemas municipais de transporte público.

4 O PROJETO AÇÃO METRÓPOLE PARA A RM DE BELÉM

Desde 1991, o governo do estado do Pará mantém frequente relação com a Jica, órgão de relações internacionais do Japão responsável pela capacitação de diversos técnicos do setor de planejamento do governo do estado e da Prefeitura Municipal de Belém e, adicionalmente, pela penetração de concepções específicas de planejamento de sistemas de transporte e do modelo tecnológico do BRT na administração pública local e regional. A inserção e a opção, também política, pelo BRT na RM de Belém data de dois planos técnicos: as duas versões do PDTU (1991 e 2001).

9. A Lei Municipal nº 9.031, de 18 de setembro de 2013 (Belém, 2013), que cria a Autarquia Municipal de Mobilidade Urbana, em substituição à antiga Companhia de Transportes do Município de Belém, e transforma a instituição, por fim, na Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana (SEMUB); e a Lei Municipal nº 2.624, de 21 de agosto de 2013 (Ananindeua, 2013), que cria uma corregedoria na já existente Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito da Prefeitura Municipal de Ananindeua (SEMUTRAN-PMA), alterando a Lei Municipal nº 2.384, de 9 de junho de 2009, que formalizou a estrutura da atual SEMUTRAN-PMA (Ananindeua, 2009).

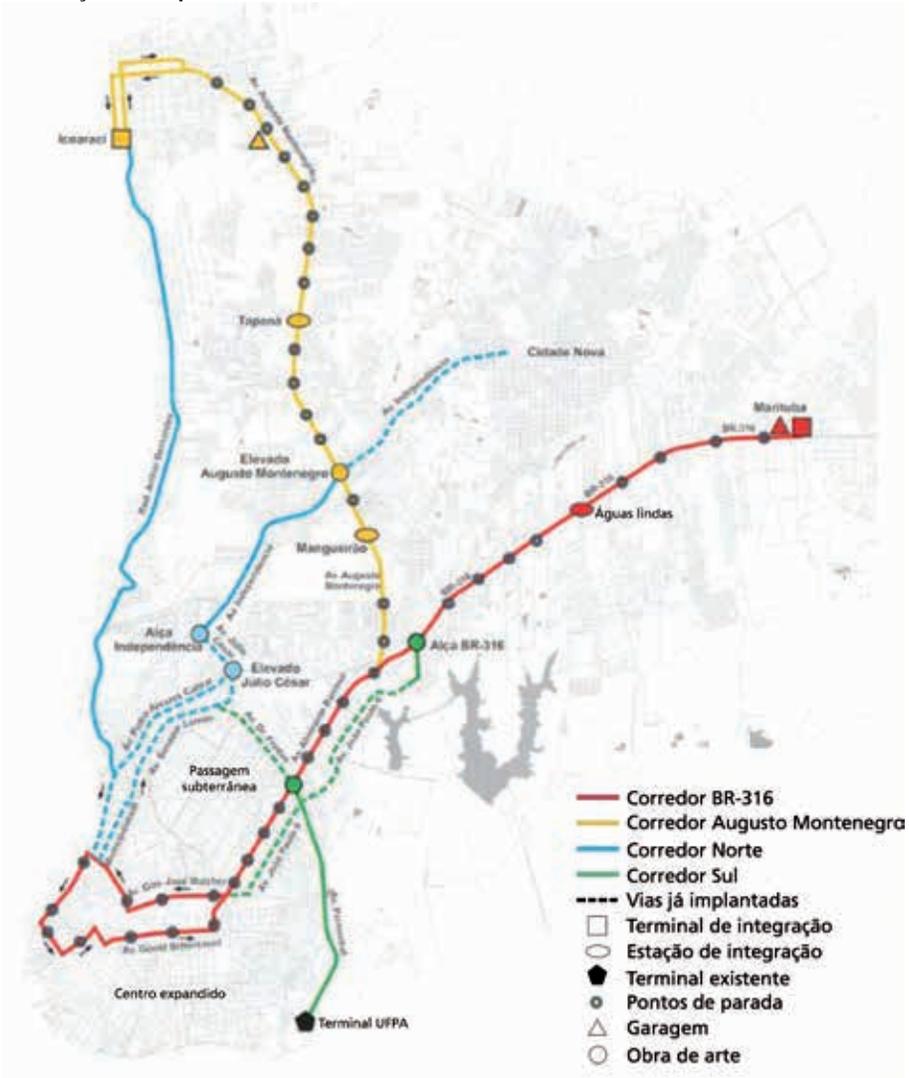
O diagnóstico e a versão de 2001 do PDTU orientaram as atualizações de estudos de viabilidade econômica e estudos de demanda por sistemas de transporte, de modo a, após uma lenta implantação e inflexões nas diretrizes de governo, pela rotatividade dos governantes eleitos e suas prioridades, resultar no atual projeto, denominado Ação Metrópole. As versões do PDTU de 1991 e 2001, resultantes na atualização do EV-2003, seu estudo de viabilidade feito em 2003, geraram o documento técnico de planejamento da etapa atual do projeto, o *Estudo preparatório para o projeto de sistema de transporte de ônibus da Região Metropolitana de Belém* (Pará, 2009).

A opção do NGTM pela tecnologia do BRT tem razões bastante específicas. Uma primeira razão é a instalação prévia de empresas privadas de ônibus já atuantes na RM de Belém, operando linhas concedidas em outros tempos pelo governo do estado e, após a Constituição de 1988, pelos municípios, embora até hoje com forte grau de precariedade jurídica nestas concessões, como os estudos de Simaia das Mercês (2007) já demonstraram. Em segundo lugar, a opção desenvolvimentista da ditadura militar de 1964 pelo *rodoviarismo* acentuou a “inércia” deste aspecto, reforçando os investimentos previamente realizados em sistema viário como justificativa para o deslocamento por veículos automotores. Em terceiro lugar, o próprio setor local de planejamento passou a se especializar na tecnologia do ônibus como solução, desenvolvendo estudos e medidas de tráfego ou de adequação viária para contemplar as necessidades da expansão urbana da RM de Belém. Em quarto lugar, o custo, tornado relativamente mais baixo localmente pelas razões já históricas expostas, sustenta a avaliação da viabilidade da implantação de sistemas integrados de ônibus urbanos como medida adequada de circulação metropolitana em Belém. É possível apontar, portanto, como uma quinta razão, a própria existência da Jica como agente consultora do projeto e como difusora da tecnologia, fornecendo treinamento ao corpo técnico local, promovendo intercâmbio institucional e prestando serviços ao governo do estado do Pará desde então, com a atual fase de contratação da consultoria e acompanhamento técnico do desenvolvimento e detalhamento dos projetos executivos e da obra civil de implantação da chamada segunda etapa do Projeto Ação Metrópole (Pará, 2012).

A primeira fase foi executada pela gestão anterior do governo do estado, com um sistema de faixas elevadas e pétalas viárias na avenida Júlio César, área institucional de Belém a caminho de seu aeroporto, de órgãos públicos e de terrenos das Forças Armadas. Foram também requalificadas as rodovias Arthur Bernardes, área industrial com numerosos assentamentos precários em Belém, e Pedro Álvares Cabral, entorno da zona portuária, que se estende até a citada avenida Júlio César (Pará, 2012). A execução desta primeira etapa revela a continuidade do projeto, pois foi assumida pelo governo do estado em gestão anterior, politicamente antagônica ao atual governo, inclusive com a participação de alguns de seus técnicos da formulação original, desde a década de 1990. Em março de 2012, foi iniciada

a segunda etapa do projeto (figuras 6 e 7), que inclui o prolongamento da avenida Jo6o Paulo II, em Bel6m, com a implanta7ao de passeio e ciclovias, al6m de uma p6tala vi6ria na rodovia M6rio Covas, no munic6pio de Ananindeua.

FIGURA 6
Esquema cartogr6fico dos corredores de 6nibus do BRT da RM de Bel6m, intitulado A7ao Metr6pole

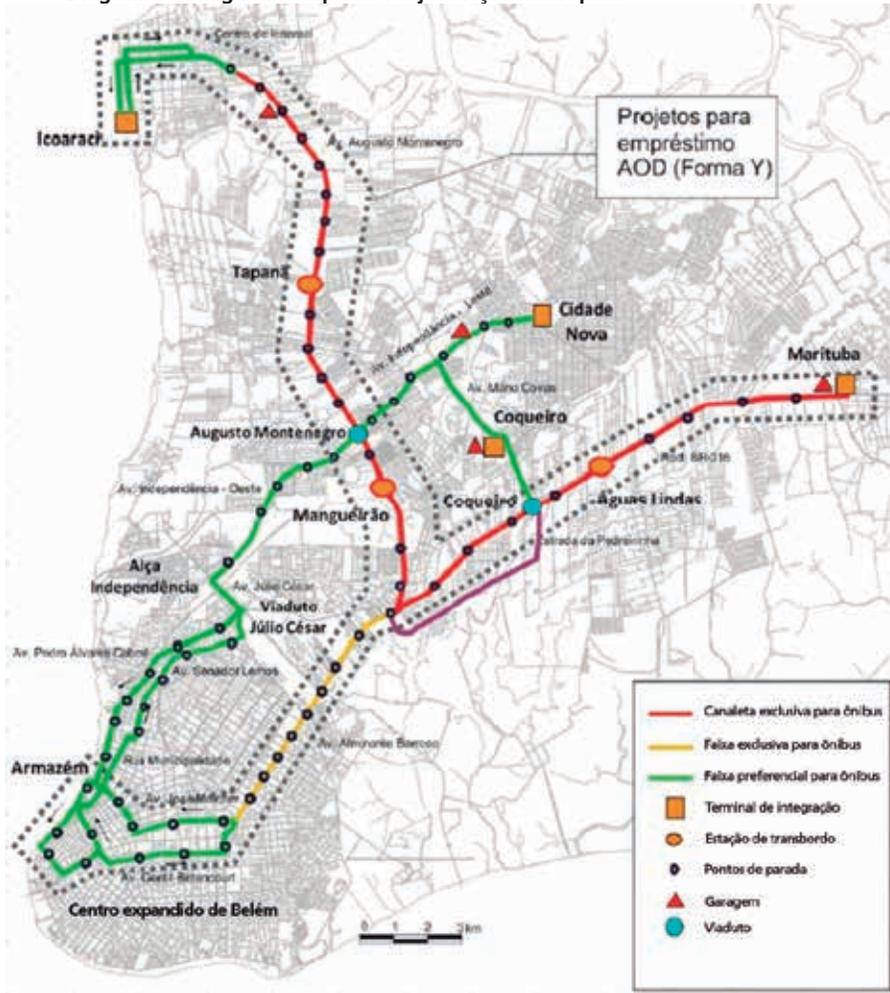


Fonte: Pará (2012).

Obs.: em vermelho, o corredor da Rodovia BR-316; em amarelo, da Rodovia Augusto Montenegro; em Azul, o corredor Norte (Avenida Independência, rumo a Ananindeua, e Rodovia Arthur Bernardes); em verde, o corredor Sul, da Avenida Perimetral, em direção à Cidade Universitária da UFPA.

Obs.: imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

FIGURA 7
Diagrama da segunda etapa do Projeto Ação Metr pole



Fonte: Pará (2012).

Obs.: o diagrama ilustra a chamada "forma Y", uma bifurca o viária criada para garantir alternativas de circula o de ônibus e demais veículos, além de entrada e saída da RM de Belém.

Obs.: imagem reproduzida em baixa resolu o em virtude das condi es técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publica o (nota do Editorial).

A chamada terceira etapa seria referente   implanta o do sistema integrado de ônibus articulados e convencionais do tipo BRT, com uso de esta es de transbordo e pátios com garagens para estacionamento destes veículos, em terminais urbanos (Pará, 2012). A implanta o do projeto, segundo o planejamento do governo do estado, deve permitir que o sistema opere com a circula o de 24 mil passageiros por hora-pico (no início da manhã, em torno das oito horas, e no final da tarde, em torno das dez e meia horas). O tipo de BRT projetado pelo A o Metr pole utiliza ônibus articulados,

com linhas troncais em faixas segregadas, permitindo ultrapassagem, com veículos de capacidade para duzentos passageiros (Pará, 2012). A gestão do sistema prevê integração completa, com aquisição de bilhete com transbordo incluído, sem pagamento adicional de tarifa. Diversos estudos da área confirmam o aprofundamento da desigualdade socioeconômica no caso de deslocamentos urbanos por transporte público de grandes distâncias em sistemas tarifários de tarifa única – principalmente pela limitação de extensão das linhas, individualmente, o que obriga o usuário a fazer duas ou mais viagens pagando tarifa única por trecho, além da proporção maior decorrente da relação entre valor da passagem e baixa renda.

A gestão do sistema, segundo o projeto, deve ser assumida pela figura de um consórcio público. Este consórcio deve ser composto por representantes do governo do estado do Pará, das prefeituras dos municípios da RM de Belém e do segmento empresarial ligado ao setor (Pará, 2012). A licitação das linhas de ônibus, com definição técnica e econômica das rotas, evitando a sobrecarga dos atuais e redundantes circuitos bairro-centro, representaria um esforço de racionalização do sistema de transportes desta RM. Este aspecto, contudo, expressa um evidente conflito com o atual sistema de concessões precárias dadas aos empresários do setor, em que o poder público é, com frequência, coadjuvante na definição das rotas do sistema e atua de modo residual na sua regulação econômica.

Nesse sentido, nota-se um papel restrito ao consórcio público para o controle social do sistema de transportes da RM de Belém, projeto ainda em implantação. Nas condições atuais, entretanto, não há quaisquer formas de participação ou controle social, uma vez que os conselhos do setor são compostos, essencialmente, pelo poder público, pelo setor empresarial e pelo sindicato de trabalhadores do setor. A representação de usuários, por exemplo, sempre foi uma deficiência, e a demora de duas décadas na racionalização do sistema é um fator importante para a identificação das resistências na mudança do funcionamento da lógica da circulação do transporte coletivo na região, atualmente deficiente no atendimento da demanda e pela coexistência com soluções informais e irregulares de outros modais, como mototáxi e vans de passageiros.

Os custos totais estimados em uma complexa operação de financiamento internacional, envolvendo o governo do estado do Pará, o governo federal brasileiro e a Jica, perfazem, em valores de 2013, o montante de R\$ 1,2 bilhão entre custos diretos e indiretos. A agência japonesa estabeleceu custos relativos à sua consultoria e assessoria na implantação do projeto, bem como definiu com o contratante taxas de juros e remuneração dos valores, de modo a preservar a rentabilidade do projeto para o contratado. Segundo a Resolução nº 26 do Senado Federal, publicada no Diário Oficial da União nº 139, de 19 de julho de 2012, o estado do Pará figura como devedor na operação, com a Jica como credora e a República Federativa do Brasil como parte garantidora (tabelas 1, 2 e 3).

TABELA 1
Valores projetados para o financiamento atual do Projeto Ação Metrópole na RM de Belém (2009)

Fonte de financiamento	¥ (milhões)	R\$ (milhões)	Total (¥ em milhões)
Jica (Japão)	2.017	491	22.479
Brasil (Pará e União)	0	689	28.677
Total	2.017	1.180	51.156

Fonte: Pará (2012).

TABELA 2
Valores de investimento previsto no Brasil, do PAC e conversão do valor máximo de empréstimo feito à Jica¹

Investimento previsto	Valor (¥ de 2013)	Valor (R\$ de 2012)
Brasil (PAC)	-	498
Brasil (crédito Jica)	16.411	386,48

Fonte: Brasil (2012); Pará (2012).

Nota: ¹ Segundo a Resolução nº 26/2012, publicada no Diário Oficial da União (DOU) nº 139, de 19 de julho de 2012.

TABELA 3
Conversão de valores, de ienes de 2009 para reais de 2013, usando a cotação do Banco Central de 12/8/2013

Fonte de financiamento	Total convertido em 2013 (R\$ milhões)
Jica (Japão)	529,38
Brasil (Pará; União)	675,34
Total	1.204,72

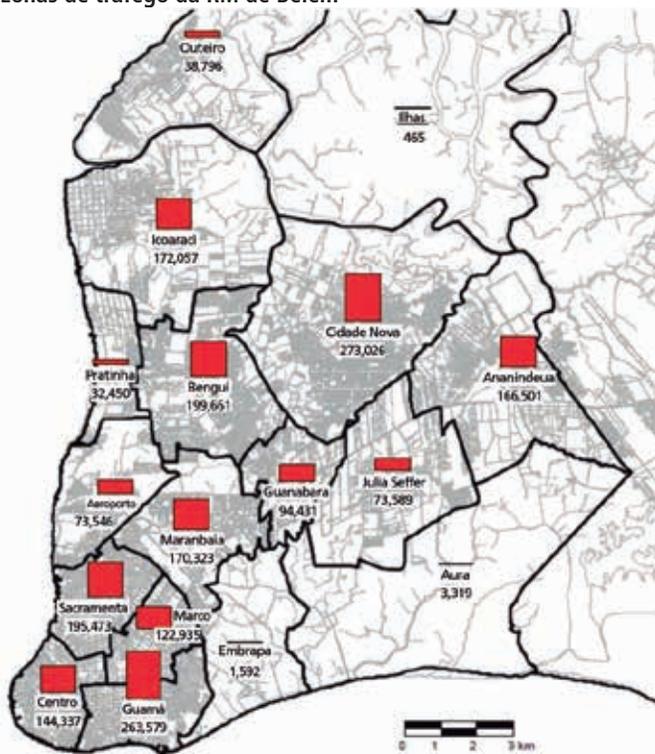
Fonte: Pará (2012).

Elaboração dos autores.

Os efeitos esperados com a implementação do projeto são referentes à redução de congestionamentos, redução do tempo de deslocamento e fluidez de tráfego, com efeitos econômicos positivos decorrentes, na avaliação do plano (Pará, 2012). A localização das intervenções, contudo, reforça centralidades econômicas da região e consolida nós viários e corredores de tráfego como opções de deslocamento. Em comparação com o cenário previsto para o ano de 2025, o projeto acarretaria redução do tempo de deslocamento em 15% (Pará, 2009) no principal eixo viário de articulação da RM de Belém. Estes efeitos, ressaltados em termos de sua eficiência econômica decorrente, seriam advindos do planejamento do sistema de transporte por ônibus em troncos e corredores de deslocamento viário. Em corredor viário da área de expansão do município de Belém, em fronteira com o município de Ananindeua, o tempo de deslocamento previsto deve ser reduzido em 5% no mesmo horizonte temporal. São esperadas reduções nas extensões dos congestionamentos nos principais corredores de tráfego metropolitano. A implantação de corredores

integrados de ônibus e de terminais de integração (figura 7) mostra a relação com as centralidades econômicas metropolitanas, em comparação, por exemplo, com o volume da demanda por transporte público (figura 8).

FIGURA 8
Macrozonas de tráfego da RM de Belém



Fonte: Pará (2009).

Obs.: segundo o planejamento vigente do projeto Ação Metrôpole: necessidade de ampliação do sistema antes da implantação total.

A avaliação de benefícios econômicos do projeto é considerada em torno de duas variáveis: o custo de operação do veículo e o custo do tempo de viagem (Pará, 2009). O texto do plano cita um possível “estímulo ao desenvolvimento urbano” (Pará, 2009, p. 11) e uma elevação da segurança do tráfego. É considerada a redução da emissão de gases poluentes como um impacto positivo em termos ambientais. A avaliação econômica do projeto é concentrada na rentabilidade e na viabilidade do projeto do sistema de transporte público metropolitano por ônibus como empreendimento, do ponto de vista empresarial (Pará, 2009). Deste modo, as receitas esperadas com a integração de linhas e a implantação de um sistema troncal são inseridas em um modelo econômico de previsão, para estabelecer condições de viabilidade do sistema.

O projeto é concebido como parceria público privada (PPP), por isso o custo de aquisição para renovação da frota de ônibus seria de responsabilidade do empresário vencedor das licitações para operação e exploração de roteiros e linhas, porém com financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O investimento em infraestrutura e na estrutura institucional de gestão é inteiramente previsto com recursos públicos (Pará, 2009), na simulação considerada como mais provável. Do ponto de vista do governo, é previsto o aumento de impostos arrecadados, o que, no horizonte de implantação do plano, cobriria 50% do valor investido pelo setor público.

Porém, a implantação do sistema passa pela articulação e pactuação entre o governo do estado e as prefeituras dos municípios envolvidos. Como dito anteriormente, a capacidade de planejamento, de alocação de recursos e gestão no âmbito municipal tem se mostrado limitada, o que nos últimos anos implicou atrasos e mudanças em parte dos projetos previstos. Em especial, a prefeitura de Belém desempenha papel-chave, uma vez que a maior parte do sistema deverá ser implantado e operar dentro deste município (corredor Augusto Montenegro, corredor Almirante Barroso e parte do corredor BR-316), e por se tratar de um município com maior capacidade de alavancagem de recursos e de execução, comparativamente aos demais.

Efetivamente, foram realizadas importantes obras preliminares pelo governo do estado em Belém na primeira fase do projeto, como dito anteriormente, e a prefeitura iniciou a construção das faixas exclusivas e segregadas no corredor Almirante Barroso no final da gestão 2009-2012 de forma açodada, apresentando sérios problemas quanto ao financiamento, às soluções técnicas adotadas, à qualidade da execução da obra e à compatibilidade com o projeto na escala metropolitana já elaborado pelo governo do estado, acarretando grande desgaste das ações e do projeto diante da opinião pública, em virtude dos problemas causados à população. A atual gestão municipal de Belém, desde 2013, retomou o projeto a partir de novos parâmetros e iniciou um processo de revisão do projeto, captação de recursos e de ampliação das ações previstas.

Em fevereiro de 2013, foi realizada uma audiência pública, organizada pela prefeitura de Belém, da qual participaram, além desta, representantes do governo do estado, da Câmara Municipal de Belém (CMB), do Ministério Público Estadual (MPE) e de outros órgãos, bem como da população em geral, para discutir a viabilidade e os encaminhamentos dos projetos do sistema de transporte público (BRT) no município. Além de existir um comitê gestor do projeto, recentemente, em julho de 2013, foi composta uma equipe técnica com técnicos da prefeitura de Belém e do NGTM para trabalhar na implantação do sistema que se inicia pelo município, onde a prefeitura da capital assumiu a responsabilidade sobre as obras viárias dos

trechos dentro do município. A recente revisão do projeto incluiu a proposta de ampliação da malha cicloviária em Belém e a interligação com o modal hidroviário, por meio da previsão de terminais rodoflúviais e criação de linhas de transporte fluvial ao longo da orla interligados ao sistema BRT, e de acesso às ilhas que formam o município (figura 9).

FIGURA 9
Sistema BRT a ser executado pela Prefeitura Municipal de Belém



Fonte: Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana de Belém – SEMOB (2013).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: TENDÊNCIAS DA EXPANSÃO METROPOLITANA NA RM DE BELÉM

Apesar do reconhecimento declarado da desigualdade de acesso aos transportes públicos (no caso da RM de Belém, uma solução restrita ao modal ônibus), nota-se a permanência de questões estruturais e entraves à disponibilidade generalizada e democrática no acesso aos serviços para a população metropolitana. A recorrência, já secular, destes problemas aponta para sinais de questões efetivamente fundamentais, básicas e estruturantes, e no funcionamento do setor de transportes enquanto direito, porém associado a setores empresariais de atuação sem maiores consequências ou subordinação a um papel regulador a ser, supostamente, exercido pelo Estado.

Efetivamente, o Projeto Ação Metrôpole demonstra grande potencial de articulação espacial e econômica por meio do sistema de ônibus metropolitano. O projeto, de custo alto e negociação longa com os agentes consultores externos e também credores de empréstimo, interfere estruturalmente na distribuição econômica e no rateio do mercado do transporte coletivo urbano na RM, com modelos formalizados de gestão e racionalização técnica da operação dos sistemas. Sob outro

ponto de vista, não há, concretamente, articulação entre as dinâmicas de uso do solo e os impactos da implantação do sistema de transporte coletivo por ônibus no projeto. A valorização imobiliária decorrente do incremento de acessibilidade espacial e a alteração da hierarquia de lugares, justamente devido às novas possibilidades de deslocamento, não estão acompanhadas de alterações em planos diretores municipais ou em projetos urbanísticos específicos das administrações municipais. A articulação na escala metropolitana, praticamente, tem sido feita pelo próprio núcleo estadual que gerencia o Projeto Ação MetrÓpole. Neste sentido, a RM de Belém deve apresentar alterações funcionais a partir da implantação do sistema de ônibus do tipo BRT, mas os efeitos de desigualdade no acesso à infraestrutura podem ser reproduzidos (e ampliados) devido à ausência de mecanismos públicos de regulação do urbano.

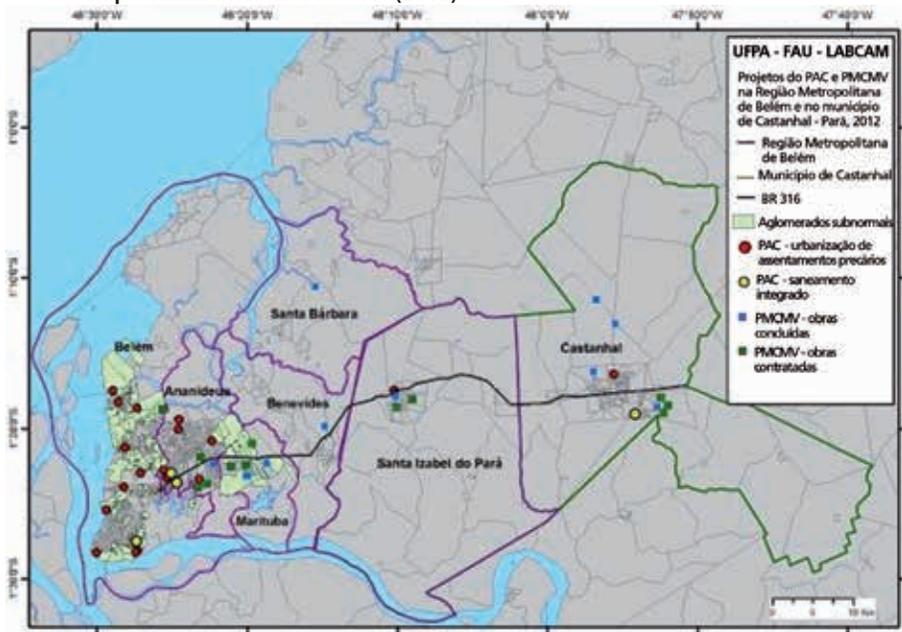
A expansão territorial da mancha urbana é feita na RM de Belém em três formas gerais: a dos enclaves dos novos conjuntos de condomínios de torres residenciais; a dos novos empreendimentos isolados da parcela urbana com acessibilidade por ônibus, ou ainda por meio das novas, coexistentes com as antigas, formas de assentamentos precários metropolitanos, ora criados na conversão de terra rural em urbana, porém sem infraestrutura básica ou equipamentos urbanos. Nesse sentido, a própria expansão da mancha urbana, precária ou deficiente em diferentes níveis, tende a criar uma elevação de custos para o poder público na medida em que as redes e os serviços passam a pressupor extensão territorial maior. A ausência e a deficiência de administração, gestão ou governança metropolitana se fazem sentir não apenas na genérica denominação da *fragmentação*, dotada de abstração, mas também em evidências de maior concretude, relegando a uma temporalidade ainda mais distante o direito à cidade, à implantação de condições de equidade no acesso à infraestrutura, aos serviços urbanos, aos direitos sociais nas grandes cidades etc.

Tal processo de fragmentação tende a ser ampliado a partir da demanda criada pela intensa produção imobiliária, atualmente concentrada nos principais vetores de acesso da RM de Belém, a rodovia Augusto Montenegro e a BR-316, e mesmo pelos investimentos realizados por programas de grande impacto, pelo volume de recursos envolvidos, como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o PAC, nas modalidades saneamento integrado e urbanização de assentamentos precários (figura 10). Estes não têm sido avaliados pelo poder público quanto ao impacto produzido ou ao que tendem a produzir, como valorização fundiária, produção de expansão urbana dispersa, desarticulação das redes de infraestrutura urbana, maior custo de implantação e manutenção dos serviços urbanos etc.

Em que pese o caráter ainda preliminar das análises (Cardoso e Rodrigues, 2013; Lima *et al.*, 2013), no caso do PMCMV, a localização de empreendimentos na RM de Belém já aponta para um aprofundamento e para o surgimento de

formas mais variadas de segregação socioespacial na região. A formação de uma sequência de núcleos residenciais acessíveis apenas pelo automóvel, combinada com a implantação recente de equipamentos comerciais, aponta para uma modalidade de reconfiguração do espaço urbano, ao mesmo tempo em que outros empreendimentos ocupam terras mais isoladas, em vias transversais aos corredores de tráfego da RM de Belém, sem articulação com o transporte coletivo. Em terceiro lugar, a formação de novos assentamentos precários, intensificados em municípios como Marituba e Benevides, exhibe uma contraface do processo de urbanização dos empreendimentos imobiliários, em que a ausência de infraestrutura, de equipamentos urbanos e de políticas sociais garante a expressiva predominância dos domicílios precários na RM de Belém.

FIGURA 10
Aglomerados subnormais e localização dos projetos do PAC UAP e SI e empreendimentos do PMCMV¹ (2012)



Fonte: Caixa Econômica Federal – CEF (2012).

Elaboração: Wallace Avelar, LABCAM e Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da Universidade Federal do Pará (UFPA).

Nota: ¹ Para famílias da faixa 1 (até R\$ 1,6 mil) na RM de Belém.

É possível observar a concentração de investimentos públicos (PAC, BRT, MCMV) e privados nos municípios de Belém, Ananindeua e Marituba (incorporação imobiliária; grandes equipamentos urbanos, como *shopping centers* etc.), capazes de produzir importante impacto no uso do solo, tais como: ampliação da mancha urbanizada e da rede de infraestrutura urbana; adensamento dos principais eixos viários

em Belém e de conexão metropolitana; comprometimento de áreas ambientalmente frágeis na ausência de zoneamentos mais específicos e de fiscalização, incluindo, por exemplo, a destinação de áreas para o tratamento de aterros sanitários e de resíduos sólidos etc.

Todavia, ainda são questões que tendem a ser tratadas de forma fragmentada pelos municípios, uma vez que não há uma institucionalidade que promova o planejamento, a avaliação e o debate de forma articulada e focada sobre a perspectiva de controle do uso do solo na escala metropolitana, cabendo ressalva a algumas iniciativas relacionadas à implantação do sistema de transporte público metropolitano.

As prefeituras municipais, na prática, não atuam de modo decisivo no aspecto da regulação ou da restrição ao uso e à ocupação do solo na RM de Belém; muitas administrações locais carecem de mecanismos, inclusive legais, capazes de garantir, ao menos no plano formal, instrumentos legítimos de ordenamento territorial. O perfil dos protocolos destas prefeituras envolve, eventualmente, a influência dos agentes econômicos, bem como as pressões para a aprovação de projetos, frequentemente com a justificativa dos benefícios da expansão da cidade ou de suas eventuais oportunidades econômicas.

Em síntese, dinâmicas de mercado já conhecidas têm apresentado, com frequência, maior proeminência na estruturação da RM de Belém, e os órgãos e instâncias do estado e dos municípios não têm apresentado sinais de planejamento integrado ou de ingerência sobre tais processos. Obviamente, as dinâmicas da construção civil, por exemplo, em grande parte, se referem ao setor privado, mas as obras públicas representam, inevitavelmente, precondições e um substrato material, institucional e econômico sobre o qual o próprio desenvolvimento urbano ocorre (Harvey, 1990; Castells, 2000). Nesse sentido, a identificação de falta de ingerência e capacidade de regulação e restrição do poder público representa um problema, sobretudo diante de um contexto de significativa desigualdade social como o da RM de Belém.

REFERÊNCIAS

- ANANINDEUA. Prefeitura Municipal. Lei nº 2.237, de 6 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor do Município de Ananindeua e dá outras providências. Ananindeua: Câmara Municipal, 2006. Disponível em: <http://www.ananindeua.pa.gov.br/public/arquivos/legislacao/LEI_No_2237.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2013.
- _____. Lei Municipal nº 2.384, de 9 de julho de 2009. Dispõe sobre a criação da Autarquia Municipal de Transporte e Trânsito de Ananindeua, sua organização, finalidades e competências; e dá outras providências. Ananindeua: Câmara Municipal, 2009. Disponível em: <<http://www.ananindeua.pa.gov.br/public/arquivos/legislacao/3464656414be97a068dea7.pdf>>.

_____. Lei Municipal nº 2.624, de 21 de agosto de 2013. Altera a Lei nº 2.384, de 9 de julho de 2009, e cria a Corregedoria Municipal da Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito de Ananindeua, e dá outras providências. Ananindeua: Câmara Municipal, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/We2IXN>>. Acesso em: 9 dez. 2013.

BELÉM. Prefeitura Municipal. Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, e dá outras providências. Belém: Câmara Municipal, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/id5CFD>>. Acesso em: 9 dez. 2013.

_____. Lei Ordinária nº 8.227, de 18 de setembro de 2013. Transforma a Autarquia de Mobilidade Urbana de Belém – AMUB em Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana de Belém – SEMOB, e dá outras providências. Transforma a Companhia de Transportes do Município de Belém – CTBEL em Autarquia Especial e dá outras providências. Belém: Câmara Municipal, 2013. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=9031&ano=2013&tipo=1>.

BENEVIDES. Lei nº 1.031, de 11 de outubro de 2006. Dispõe sobre o ordenamento territorial do município de Benevides, e dá outras providências. Benevides: Câmara Municipal, 2006. Disponível em: <http://www.sedurb.pa.gov.br/pdm/benevides/PDM_%20BENEVIDES.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2013.

BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília: Congresso Nacional, 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm>. Acesso em: 10 ago. 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2 – 6º balanço. Brasília: MP, dez. 2012. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais/v/5de865b0>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; RODRIGUES, Roberta M. Política habitacional e estruturação territorial na Região Metropolitana de Belém e sudeste do Pará: possibilidades e impasses dos programas Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e de Aceleração do Crescimento (PAC). *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – DESENVOLVIMENTO, PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA, 30 ANOS ANPUR, 15., 2013, Recife. **Anais...** Recife: ANPUR/UFPE, 2013. v. 1. p. 1-20.

CASTANHAL. Câmara Municipal. Lei Municipal nº 15, de 4 de outubro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor para o período de 2007-2016; e dá outras providências. Castanhal: Câmara Municipal, 2006. p. 10-138. Disponível em: <http://www.sedurb.pa.gov.br/pdm/castanhhal/PD_CASTANHAL.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2013.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

CODEM – COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E ADMINISTRAÇÃO DA ÁREA METROPOLITANA DE BELÉM; BNH – BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO; DS – DESENVOLVIMENTO E SISTEMAS. Plano de Desenvolvimento da Grande Belém – PDGB. Belém: Codem, 1975.

COHAB-PA – COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. **Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana de Belém – PDTU/2001**. Belém: COHAB-PA, mar. 2001. CD-ROM. (Relatório técnico final).

CORRÊA, Antônio José Lamarão. **O espaço das ilusões**: planos compreensivos e planejamento urbano na região metropolitana de Belém. 1989. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Belém, 1989.

COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. Para uma análise-síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das Regiões Metropolitanas do Brasil. *In*: _____. (Orgs.) **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. p. 15-44. Disponível em: <<http://goo.gl/Mkrp0n>>.

GEOTÉCNICA CONSULTORES; CODEM – COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E ADMINISTRAÇÃO DA ÁREA METROPOLITANA DE BELÉM; SEPLAN – SECRETARIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DO PARÁ. **Planos Diretores para Áreas Urbanas de Belém**. Belém: Geotécnica, 1980.

GOULARTI FILHO, Alcides. Estado, transportes e planejamento no Brasil: a atuação do GEIPOT na formulação de políticas públicas para os transportes. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 18., 2013. **Anais...** Belo Horizonte: SEP, 28-31 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.sep.org.br/artigos/download?id=2226>>. Acesso em: 2 dez. 2013.

HARVEY, David. **Los límites del capitalismo y la teoría marxista**. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas das populações residentes, em 01.07.2006, segundo os municípios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <[Mhttp://servicodados.ibge.gov.br/Download/Download.ashx?u=ftp.ibge.gov.br//Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2006/UF_Municipio.zip](http://servicodados.ibge.gov.br/Download/Download.ashx?u=ftp.ibge.gov.br//Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2006/UF_Municipio.zip)>. Acesso em: 1º dez. 2013.

KAUFMANN, Daniel; WORLD BANK. What is governance? **The World Bank**. Washington: World Bank Institute, 2013. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

LIMA, José Júlio Ferreira. **Regulatory instruments and urban form**: searching for social equity in Belém. 2000. Tese (Doutorado) – Oxford Brookes University, Grã-Bretanha, 2000.

LIMA, José Júlio Ferreira; CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; HOLANDA, Anna Carolina Gomes. Impasses e desafios na gestão da Região Metropolitana de Belém. **Cadernos metrópole**, v. 1, n. 14, p. 103-126, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/viewFile/8791/6513>>. Acesso em: 11 fev. 2014.

LIMA, José Júlio Ferreira *et al.* A promoção habitacional através do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Belém. *In*: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/Xl6aQk>>.

MARITUBA. Câmara Municipal. Lei nº 170, de 25 de maio de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Marituba, o sistema e o processo de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano. Marituba: Câmara Municipal, 2007.

MERCÊS, Simaia do Socorro Sales. Defesa de interesses difusos envolvidos no transporte coletivo urbano. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA E ENSINO DE TRANSPORTES – PANORAMA NACIONAL DA PESQUISA EM TRANSPORTES, 21., 2007. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPET, 2007.

PARÁ. Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano e Regional. **Diretrizes de ordenamento territorial para a Região Metropolitana de Belém**. Belém: SEDURB, 2006.

_____. Secretaria Especial de Estado de Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento Sustentável. Núcleo de Gerenciamento do Transporte Metropolitano. **Estudo preparatório para o sistema de transporte de ônibus da Região Metropolitana de Belém**. Belém: NGTM, 2009. (Projeto Ação Metrópole). Disponível em: <<http://goo.gl/XRqCAi>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

_____. Lei nº 7.573, de 1º de dezembro de 2011. Dispõe sobre a criação do Núcleo de Gerenciamento do Transporte Metropolitano – NGTM, e dá outras providências. Belém: Assembleia Legislativa, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/3DEqDQ>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

_____. Secretaria Especial de Estado de Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento Sustentável. Núcleo de Gerenciamento do Transporte Metropolitano. **Governo inicia contratação de consultoria internacional para o BRT da BR-316**. Belém: NGTM, 6 dez. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/H0QIJq>>. Acesso em: 16 fev. 2014.

PENTEADO, Antonio Rocha. **Belém**: estudo de geografia urbana. Belém: Editora da UFPA, 1968. v. 2. (Coleção Amazônia, Série José Veríssimo).

PONTE, Zuleide Pamplona Ximenes. **Região amazônica, projeto de integração do Estado brasileiro e alteridade**. 2003. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2003.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. Da cidade à nação: gênese do urbanismo no Brasil. *In*: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; PECHMAN, Robert Moses. **Cidade, povo e nação**: gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

SANTA BÁRBARA DO PARÁ. Lei Complementar nº 03, de 21 de setembro de 2006. Institui o Plano Diretor do Município de Santa Bárbara do Pará e dá outras providências. Santa Bárbara do Pará: Câmara Municipal, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/zbLYSN>>. Acesso em: 9 dez. 2013.

SANTA ISABEL DO PARÁ. Lei nº 71, de 5 de outubro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do município de Santa Isabel do Pará. Santa Isabel do Pará: Câmara Municipal, 2006.

SETRAN-PA – SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES. **Institucional**. Belém: SETRAN, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.setran.pa.gov.br/BKP/institucional.php>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

SMITH, Neil. **Uneven development**: nature, capital and the production of space. Oxford; Cambridge: Basil Blackwell, 1990.

VASCONCELLOS, Eduardo A. A crise do planejamento de transportes nos países em desenvolvimento: reavaliando pressupostos e alternativas. **Transportes**, v. 3, n. 2, p. 7-26, 1995. Seção Especial. Disponível em: <<http://goo.gl/cGebIs>>. Acesso em: 1º dez. 2013.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 13 ago. 2013.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

Brasília: Congresso Nacional, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 13 ago. 2013.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Tesouro Nacional**. Brasília: STN, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/xdQfxQ>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Acesso em: 11 abr. 2013.

SILVA, Ricardo Toledo. A conectividade das redes de infraestrutura e o espaço urbano de São Paulo. *In*: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2000. p. 406-432.

TRANSPORTE PÚBLICO E (I)MOBILIDADE URBANA NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA

Adauto Beato Venerano¹
Rossana Mattos²
Larissa S. Oliveira³

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo analisa a trajetória do transporte público e da mobilidade urbana na Região Metropolitana da Grande Vitória (RM da Grande Vitória), tendo por pano de fundo o fato de que, historicamente, o Espírito Santo se caracterizou pela falta de planejamento.

O estudo também busca identificar o desenvolvimento socioeconômico da região, a partir da década de 1980, com o processo de industrialização estadual concentrado prioritariamente na RM da Grande Vitória, que resultou em um inchaço populacional, e seus impactos no transporte público e na mobilidade urbana.

Nesse sentido, foram desenvolvidas duas seções centrais, além desta introdução e das considerações finais. Na seção 2 são traçados o histórico e as mudanças no transporte público na RM da Grande Vitória aliados ao processo de desenvolvimento econômico e expansão urbana. Também é apresentada e analisada a adoção de políticas públicas voltadas ao gerenciamento do transporte coletivo na RM da Grande Vitória e os principais instrumentos de gestão institucionalizados.

Na seção 3 é analisada a mobilidade urbana na região, com base na pesquisa origem-destino (OD). Por fim, são apresentados os desafios e as potencialidades da governança metropolitana, relativos ao transporte público e à mobilidade urbana.

1. Técnico do Instituto Jones dos Santos Neves (ISJN), coordenador do projeto Governança metropolitana no Brasil. *E-mail*: <adauto@ijsn.es.gov.br>.

2. Professora-adjunta da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES); professora do Centro Universitário do Espírito Santo (UNESC); coordenadora do Núcleo de Estudos Socioespaciais da Violência (NESV/UNESC); pesquisadora do Ipea. *E-mail*: <rossanamattos@terra.com.br>.

3. Pesquisadora do Ipea. *E-mail*: <admlari@gmail.com>.

2 HISTÓRICO DO TRANSPORTE PÚBLICO NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA

No Espírito Santo, a partir da década de 1960, tem início o desenvolvimento do transporte urbano na RM da Grande Vitória, resultado da implantação dos primeiros projetos voltados à industrialização na região, da crise na cafeicultura estadual e do consequente movimento de migração. Nesse período, a região não possuía infraestrutura que comportasse a nova demanda populacional, principalmente na área de transporte coletivo.

Na década de 1970, o transporte urbano da Grande Vitória concentrava-se suas principais linhas de ônibus na área central de Vitória, devido a antiga configuração de cidade concêntrica. Nesta década, o sistema de transporte já não era adequado ao desenvolvimento da cidade, com poucas vias de acesso, lento, ineficiente, sem segurança e com alto custo (Fontes, 2012, p. 57).

Nesse período, o transporte coletivo na RM da Grande Vitória caracterizava-se por:

- falta de integração entre as linhas de ônibus;
- engarrafamentos;
- superlotação nos pontos de ônibus e nos ônibus; e
- falta de infraestrutura viária, entre outros problemas.

Considerando que as regiões metropolitanas, além da complexidade na sua gestão, possuem enormes desafios, e que a circulação urbana é uma variável decisiva neste processo, pois cresce a necessidade de deslocamentos de pessoas e de cargas, a circulação é crucial, uma vez que:

em cada cidade se materializa um sistema espacial complexo, compreendendo uma montagem interdependente de áreas funcionais (privadas e públicas). Estas (...) podem ser denominadas tanto como espaço de produção (no qual o processo de acumulação ocorre) ou de reprodução (no qual a recuperação da força de trabalho ocorre). Ambos os espaços são mediados por um terceiro espaço, dedicado às necessidades da circulação (Vasconcellos, 2001, p. 33).

Porém, somente na década de 1980 tem início a adoção de políticas públicas voltadas ao gerenciamento do transporte coletivo na RM da Grande Vitória, com a criação do Plano Diretor de Transporte Urbano da RM da Grande Vitória, elaborado em meados da década de 1980. O Projeto Transcol, desenvolvido pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), foi incorporado ao Programa de Aglomerados Urbanos (AGLURB) em 1984.

Visando a viabilização do Projeto Transcol, é criada a Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória (CETURB-GV), que tinha a finalidade de organizar institucionalmente o sistema, gerenciar os serviços existentes e implantar o Projeto Transcol. Em agosto de 1986, a gestão do sistema Transcol é transferida do Departamento de Trânsito do Espírito Santo (DETRAN-ES) para a CETURB-GV.

Entre as principais realizações da CETURB-GV, ao longo de sua existência, segundo Uliana (2000), destacam-se:

- reestruturação de todo o sistema de transporte da Grande Vitória, que era considerado um dos piores do Brasil, implantando um sistema integrado moderno (Transcol), que hoje é considerado referência no país, ao lado de Curitiba;
- renovação de mais de 1.100 ônibus, cuja idade média anterior era de mais de doze anos, para uma média atual de 4,5 anos;
- introdução de novas tecnologias de transporte, como o ônibus Padron, o articulado e os movidos a gás natural, proporcionando mais segurança e conforto aos usuários;
- captação de mais de R\$ 200 milhões em investimentos para o Estado junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), investidos em pavimentação de 150 quilômetros de vias, novos abrigos, terminais de integração, frota de ônibus etc.; e
- gerenciamento, há catorze anos, de um sistema que transporta cerca de 12 milhões de passageiros por mês, com técnicas modernas de câmara de compensação, avaliação de desempenho e controle informatizado dos serviços.

Entretanto, mesmo com as mudanças ocorridas, os problemas não só persistiram como se agravaram. O sistema já não suporta a demanda. A frota atual, de quase 1.500 ônibus, faz mais de 11.500 viagens por dia. São quase 17 milhões de pessoas circulando pelos dez terminais do Transcol na Grande Vitória. Nos horários de pico, pela manhã ou no final do dia, as filas dão voltas dentro dos terminais, além da superlotação nos ônibus, o que pode ser visualizado na figura 1.

FIGURA 1
Fila nos terminais da RM da Grande Vitória



Fonte: <<http://goo.gl/LP7ELP>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

3 MOBILIDADE URBANA NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA

Os problemas relacionados à mobilidade urbana na RM da Grande Vitória ficam mais evidentes quando analisa-se a pesquisa origem-destino, realizada entre 1998-2007. Nesta pesquisa, não foram contemplados os municípios de Guarapari e Fundão, pois em 1998 estes municípios não faziam parte da RM da Grande Vitória, o que remete a discussão sobre a necessidade de inclusão destes municípios à RM da Grande Vitória.

Uma vez que a pesquisa foi realizada no período 1998-2007, é necessária a caracterização da população da RM da Grande Vitória, no ano de 2007. Também é fundamental observar que a população destes municípios já sofreu alteração, de acordo com a tabela 2, em que os cinco municípios integrantes da pesquisa OD apresentam, em 2010, uma população de 1.563.129, ou seja, um crescimento de 3,41% em três anos, com variações significativas em alguns deles. Estes dados ressaltam a importância de realização de uma nova pesquisa OD, pois sua realização, tecnicamente, deve ter uma periodicidade de cinco anos, o que indica uma defasagem de sete anos.

De acordo com a tabela 1, na participação percentual da população da RM da Grande Vitória, em 2007, Vila Velha ocupava o 1º lugar, seguido por Serra, Cariacica, Vitória e Viana, respectivamente. Em 2010 (tabela 2), as posições se mantêm, só havendo variação no número da população.

TABELA 1
População da RM da Grande Vitória¹ (2007)

Área de estudo	População (2007)	Participação (%)
Cariacica	356.536	23,60
Serra	385.370	25,40
Viana	57.539	3,80
Vila Velha	398.068	26,40
Vitória	314.042	20,70
RM da Grande Vitória	1.511.555	100,00

Fonte: IBGE (2007).

Nota: ¹ Inclusive a população estimada nos domicílios fechados.

Obs.: população estimada.

TABELA 2
Evolução da população rural e urbana do estado do Espírito Santo (1940-2010)

Anos	População total	População rural	(%)	População urbana	(%)
1940	750.107	593.099	79,07	157.008	20,93
1950	861.562	666.627	77,37	194.935	22,63
1960	1.169.553	799.478	68,36	370.075	31,64
1970	1.599.333	877.417	54,86	721.916	45,14
1980	2.023.340	729.962	36,08	1.293.378	63,92
1991	2.600.618	676.030	25,99	1.924.588	74,01
2000	3.097.232	634.183	20,48	2.463.049	79,52
2010	3.512.672	583.679	16,61	2.928.993	83,39

Fonte: IBGE (2010).

A análise da tabela 3 mostra um crescimento de 35,81% no total de viagens realizadas por dia na RM da Grande Vitória, no período 1998-2007. As posições dos municípios, em relação às maiores porcentagens de participação por viagens diárias, são: Vila Velha, Vitória, Serra, Cariacica e Viana, respectivamente.

A segunda posição ocupada por Vitória, com 26,1% e com um crescimento de 26,66% no período 1998-2007, evidencia o problema da mobilidade na capital, principalmente se este dado for associado ao fato de o município estar em quarto lugar em número de habitantes da RM, com 314.042 habitantes (tabela 3), e ser o município com menor extensão territorial da RM da Grande Vitória, com uma área de 105 km² e taxa de urbanização de 100% (tabela 4).

Entretanto, aqui é importante destacar a porcentagem de crescimento das viagens diárias nos municípios. O município de Viana se destaca pois, apesar de ocupar o último lugar em termos de participação de viagens diárias, ocupa o 3º lugar no *ranking* do crescimento, ultrapassando Vitória e Cariacica.

TABELA 3
Evolução da distribuição de viagens segundo o município de origem – RM da Grande Vitória (1998 e 2007)

Área de estudo	1998		2007		Crescimento 1998-2007 (%)
	Viagens realizadas por dia	Participação (%)	Viagens realizadas por dia	Participação (%)	
Vitória	656.749	28,0	831.895	26,1	26,66
Cariacica	532.715	22,7	628.917	19,8	18,05
Serra	508.146	21,70	721.274	22,70	41,94
Viana	77.933	3,30	108.950	3,40	39,80
Vila Velha	567.326	24,20	890.786	28,00	57,01
RM da Grande Vitória	2.342.869	100,00	3.181.821	100,00	35,81

Fonte: COMDEVIT (2007).

TABELA 4
Grau de urbanização da RM da Grande Vitória e municípios (2000 e 2010)

RM da Grande Vitória e municípios	Grau de urbanização	
	2000 (R\$)	2010 (R\$)
RM da Grande Vitória	98,2	98,3
Cariacica	96,5	96,8
Fundão	83,0	84,5
Guarapari	93,4	95,5
Serra	99,5	99,3
Viana	92,8	91,7
Vila Velha	99,6	99,5
Vitória	100,0	100,0

Fonte: IBGE (2010).

A análise da tabela 5 permite identificar não só o tipo de viagens, se internas ou externas, como sinaliza para a importância política, econômica e social dos municípios que compõem a RM da Grande Vitória. Vitória possui a maior porcentagem de viagens internas – 86,20% – e a segunda menor porcentagem de viagens externas – 13,80%. Estes dados reforçam a importância do município como polo de economia, política, cultura e lazer da região. Inversamente, Viana

possui a maior porcentagem de viagens externas – 42,30% – e a menor de viagens internas – 57,70% –, o que demonstra a fragilidade do município em relação aos aspectos da economia, política, cultura e lazer.

TABELA 5
Distribuição por tipo de viagens por município – RM da Grande Vitória (2007)

Área de estudo	Viagens externas (intermunicipais)	Viagens internas (intermunicipais)	Total geral	Participação viagens externas (%)	Participação viagens internas (%)
Vitória	114.675	717.220	831.895	13,80	86,20
Cariacica	201.545	427.372	628.917	32,00	68,00
Serra	96.345	575.700	721.274	13,40	79,80
Viana	46.060	62.890	108.950	42,30	57,70
Vila Velha	221.636	669.150	890.786	24,90	75,10
RM da Grande Vitória	680.260	2.452.332	3.181.821	21,40	77,10

Fonte: COMDEVIT (2007).

Por fim, as tabelas 6 e 7 reforçam as questões discutidas anteriormente, além de salientarem a desigualdade econômica na RM da Grande Vitória, fato este reforçado pela figura 1, que “mostra que, na quase totalidade do município de Viana, prevalece uma proporção onde o percentual da população sem rendimentos é superior a 33%, situação similar à dos municípios de Cariacica, Guarapari e Serra” (Mattos, 2011, p. 132). Por sua vez,

Dentre os municípios da RM da Grande Vitória, Vitória apresenta as menores proporções de população sem rendimentos da região. A análise da figura 2 nos permite visualizar o processo de segregação na ilha, onde a parte leste representa a “ilha de riqueza”, e a porção oeste, o “lugar de toda pobreza”.⁴

TABELA 6
Distribuição de viagens diárias por modos específicos de transporte por município – RM da Grande Vitória (2007)

Área de estudo	Modo coletivo	(%)	Modo individual	(%)	Modo não motorizado	(%)
Vitória	276.022	33,20	354.571	42,60	201.301	24,20
Cariacica	253.119	40,20	96.012	15,30	279.786	44,50
Serra	304.843	42,30	99.539	13,80	316.892	43,90
Viana	34.278	31,50	24.587	22,60	50.085	46,00

(Continua)

4. “Lugar de toda pobreza”, de Amylton de Almeida, documentário de grande impacto, com repercussão nacional, narra a vida de uma comunidade de catadores de lixo, no lado oeste da ilha de Vitória no bairro São Pedro, e mostra como a população retira do lixo sua sobrevivência.

(Continuação)

Área de estudo	Modo coletivo	(%)	Modo individual	(%)	Modo não motorizado	(%)
Vila Velha	229.915	25,80	317.459	35,60	343.411	38,60
RM da Grande Vitória	1.098.178	34,50	892.169	28,00	1.191.475	37,40

Fonte: COMDEVIT (2007).

TABELA 7
Evolução da mobilidade por município da RM da Grande Vitória e por modo (1998 e 2007)

Área de estudo	Motorizado	Não motorizado	Total	Motorizado	Não motorizado	Total
Cariacica	0,93	0,77	1,7	0,96	0,77	1,73
Serra	0,91	0,79	1,7	1,01	0,8	1,81
Viana	0,79	0,79	1,58	0,97	0,82	1,79
Vila Velha	1,19	0,61	1,8	1,34	0,84	2,18
Vitória	1,86	0,58	2,44	1,98	0,63	2,61
RM da Grande Vitória	1,22	0,66	1,88	1,28	0,77	2,05

Fonte: COMDEVIT (2007).

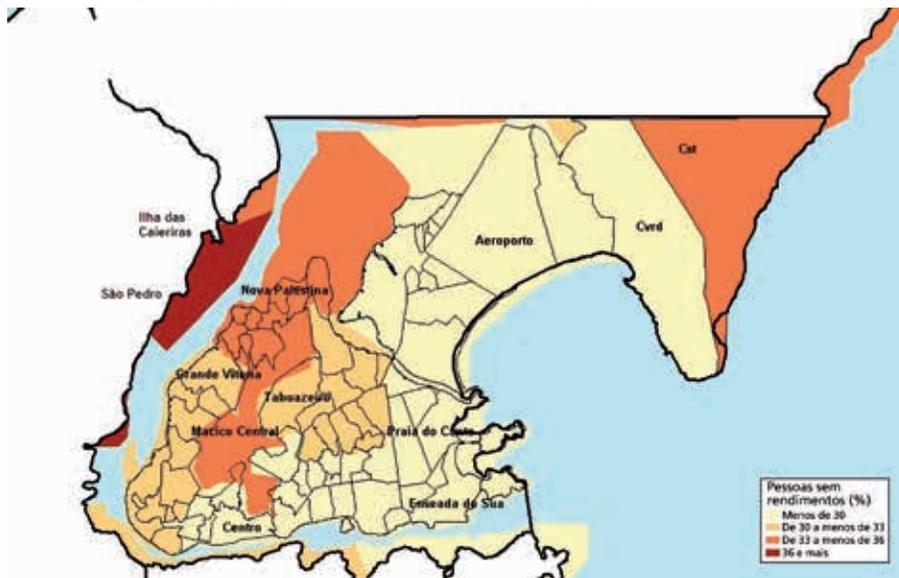
FIGURA 2
Proporção da população sem rendimento no município de Viana (2000)



Fonte: IBGE (2000).

Elaboração: Eliana Monteiro Rodrigues.

FIGURA 3
 Proporção da população sem rendimento no município de Vitória (2000)



Fonte: IBGE (2000).
 Elaboração: Eliana Monteiro Rodrigues.

A leitura e análise dos dados relativos à distribuição de viagens diárias por modos específicos de transporte por município e a evolução da mobilidade por município da RM da Grande Vitória e por modo, apresentados na tabela 8, permitem reforçar a desigualdade entre os municípios da RM da Grande Vitória.

TABELA 8
 Imobilidade por município – RM da Grande Vitória (2007)

Área de estudo	Fez viagem	Não fez viagem	Total geral	Imobilidade (%)
Cariacica	247.094	115.978	363.072	31,90
Serra	257.798	140.580	398.378	35,30
Viana	41.492	19.433	60.925	31,90
Vila Velha	310.733	97.894	408.627	24,00
Vitória	233.872	84.570	318.442	26,60
RM da Grande Vitória	1.090.989	458.455	1.549.445	29,60

Fonte: COMDEVIT (2007).

Com relação à integração tarifária, em 1984 foi desenvolvido pelo Instituto Jones dos Santos Neves o Projeto Transcol. Nesse mesmo ano, foi criada a Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória, pela Lei Estadual nº 3.693/1984, como uma empresa pública, vinculada à Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas.

Em 1989, com a construção do primeiro terminal urbano de integração de passageiros em Carapina, município de Serra, e com a aquisição, pelo governo estadual, do primeiro lote dos ônibus tipo Padron, de maior capacidade e conforto, iniciou-se a efetiva implantação do sistema Transcol, com uma nova estrutura física, operacional e tarifária, adotando o modelo de operação tronco-alimentada, em substituição ao modelo radial concêntrico. Foi implantada a tarifa única integrada, em substituição a valores por linha. Além disso, em junho de 2012, o governo do Espírito Santo lançou o Plano de Mobilidade Urbana para a RM da Grande Vitória, destacando-se o BRT, apresentado na figura 4.

FIGURA 4
Transporte Coletivo Futuro – BRT



Fonte: Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas do Espírito Santo.

FIGURA 5
Composição do BRT



Fonte: Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas do Espírito Santo.

Contudo, diversas têm sido as críticas ao programa governamental. Entre elas, destaca-se a crítica ao BRT:

Devemos pensar que as grandes cidades já reprimem de alguma forma a entrada de veículos nos seus grandes centros, e como circularia os BRT ou VTS pelas estreitas ruas de nossa capital, verdadeiros gargalos oriundos de sua configuração arquitetônica. Chega de demolições de nosso patrimônio histórico.

Podemos afirmar que o BRT é justamente o sistema que menos se adapta à nossa realidade no caso de Vitória. As condições espaciais da RM da Grande Vitória, a topografia, a geologia, as características urbano-viárias e os fatores socioeconômicos, estes que influenciam na questão da centralidade da capital, na preferência pelo transporte individual e na rejeição ao transporte público (Faria, 2012).

Nesse sentido, Rolnik (2012) alerta para o fato de que a ausência de um plano municipal de transportes, debatido de forma transparente e aberta com os cidadãos, permite que as decisões sejam tomadas *ad hoc* – em que prioridades são mudadas e projetos são modificados ao sabor das circunstâncias, e raramente das necessidades e demandas mais urgentes. Infelizmente, não há política de transporte público sem planejamento de longo prazo, atravessando conjunturas e eleições. As políticas de

transporte público precisam ser pensadas de forma integrada, articulando diferentes modais e conectada com as demais decisões do plano diretor da cidade, como as relacionadas ao uso e ocupação do solo e à habitação, por exemplo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tradicionalmente, ao longo de quase toda a sua história, o Espírito Santo se caracterizou pela falta de planejamento. Este fato contribuiu para que as políticas públicas, implementadas ao longo da nossa história não refletissem as necessidades estaduais, principalmente da RM da Grande Vitória.

Isso se reveste de maior importância, a partir da década de 1980, com o processo de industrialização estadual, concentrado prioritariamente na RM da Grande Vitória, que resultou em um inchaço populacional.

Com isso, o Espírito Santo e a RM da Grande Vitória, sem condições de absorver todo esse contingente populacional, veem surgir problemas em todos os setores, principalmente na área de transporte público e mobilidade urbana, que não consegue atender a demanda cada vez mais crescente, principalmente em áreas de ocupações irregulares, em que as maiores vítimas são os cidadãos em situação de vulnerabilidade econômica, social e ambiental.

A partir do final da década de 1990 e início do século XXI, esse cenário começa a ser revertido, surgem planos e projetos nas áreas de uso e ocupação do solo, saneamento básico e transporte, conforme apresentado anteriormente.

Entretanto, é preciso destacar que ainda há muito a ser feito, principalmente em relação a:

- integração quanto às escalas de planejamento entre os diversos segmentos, tanto públicos quanto privados, em relação às políticas a serem planejadas e implementadas na RM da Grande Vitória;
- maior participação da comunidade civil; e
- maior conscientização e capacitação dos agentes envolvidos no planejamento e nos processos decisórios.

Sem dúvida, houve avanços. Porém, agora é hora de partir para a implementação dos programas e projetos, de forma a tentar minimizar problemas históricos, principalmente em relação à população marginalizada, no processo de metropolização da RM da Grande Vitória.

REFERÊNCIAS

COMDEVIT – CONSELHO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO DA GRANDE VITÓRIA. **Como anda a nossa gente hoje**: pesquisa domiciliar de origem e destino da Região Metropolitana da Grande Vitória 2007. Espírito Santo: COMDEVIT, 2007.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria dos Transportes e Obras Públicas. **Programa de Mobilidade Metropolitana**. Espírito Santo: Secretaria dos Transportes e Obras Públicas, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/wEJoSV>>. Acesso em: ago. 2013.

FARIA, Willis. **O que é melhor para a cidade de vitória**: BRT x VLT x metrô x monotrilho (uma briga de cachorro grande). Vitória, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/9D3msm>>. Acesso: 23 set. 2013.

FONTES, Ana Paula Corrêa Vitorino. **Logística, mobilidade urbana e qualidade de vida**: uma abordagem do município de Vitória – ES. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade Vila Velha, Vila Velha, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Microdados da Amostra**. 2000.

_____. **Contagem da população**. 2007.

_____. **Leis complementares estaduais**, Espírito Santo, 2010.

MATTOS, R. F. S. **Expansão urbana, segregação e violência**: um estudo sobre a Região Metropolitana da Grande Vitória. Vitória: Edufes, 2011.

ROLNIK, Raquel. **Plano de transporte?** Para quê?, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/dsyqGt>>. Acesso em: 18 ago. 2013.

ULIANA, H. A. **As transformações radicais no transporte coletivo da RMGV (1970-2000)**. 2000. Disponível em: <www.ceturb.es.gov.br/download/transfor.zip>. Acesso em: 31 ago. 2013.

VASCONCELLOS, E. A. **Transporte urbano, espaço e equidade**: análise das políticas públicas. São Paulo: Annablume, 2001.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ESPÍRITO SANTO. **Espírito Santo 2025**: plano de desenvolvimento. Vitória: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/zCOLbt>>.

NOÉ, C. J. B. Uso do solo e circulação urbana da RMGV. **Revista do COMDEVIT**, Vitória, ano 1, 1. ed., dez. 2008.

A GOVERNANÇA METROPOLITANA DA MOBILIDADE: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS RELATOS ESTADUAIS

Vicente Correia Lima Neto¹
Rômulo Dante Orrico Filho²

1 INTRODUÇÃO

O tema da mobilidade urbana estrutura-se pelo reconhecimento das funções públicas de interesse comum (FPICs), e pela atribuição constitucional aos estados de constituírem regiões metropolitanas (RMs) para este fim. A expressão função pública, no caso do transporte, relaciona-se ao caráter essencial que o transporte público possui, sendo considerado como um serviço público explícito a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

A característica do serviço público é tratada desde a Constituição Federal de 1934 de forma explícita, sendo continuamente detalhada nas constituições posteriores (Pedroso e Lima Neto, 2013). A Constituição Federal de 1937 atribuiu ao município a competência da organização dos serviços públicos, bem como a possibilidade de realização de parcerias entre os municípios para instalação, operação e administração destes serviços, por meio da constituição de uma pessoa jurídica exclusiva com esta finalidade. O termo conveniamento entre os entes relacionados à gestão e operação de um serviço público surgiu na Constituição Federal de 1967, bem como a atribuição da União de instituir as regiões metropolitanas para a realização dos serviços públicos de interesse comum, mantida a independência dos municípios quanto à organização dos serviços públicos.

Na CF/88, o transporte público coletivo é explicitado, sendo atribuição dos municípios a organização e prestação do serviço de transporte coletivo urbano, seja diretamente, seja sob o regime de concessão ou permissão, por meio de licitação. Especificamente no que tange à constituição das RMs para a consecução das FPICs, a União passa esta atribuição aos estados, que passam ao papel de protagonistas no contexto dos serviços públicos metropolitanos.

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.
2. Professor-adjunto do Programa de Pós-Graduação em Transporte do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ). Pesquisador da Rede de Estudos de Engenharia e Socioeconômico em Transportes (RESET).

Nesse sentido, dois fatos surgem entre a CF/88 e a Lei nº 12.598/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), os quais auxiliam no diagnóstico do setor e especificamente nas RMs: a Lei nº 8.987/1995 e a Lei dos Consórcios Públicos. Segundo o primeiro fato, as prefeituras deveriam adequar os seus contratos de concessão/permissão do serviço de transporte público por meio de licitação até o fim de 2010. A Lei dos Consórcios, por seu turno, regulamentou o processo de parceria entre os três Entes da Federação para consecução de objetivos de interesse comum. Assim, um ponto relevante a ser observado nestes espaços metropolitanos não é somente se houve ou não consorciamento entre os entes federados, mas, primeiramente, a realização de licitação pública para regularização do sistema de transporte público no âmbito da metrópole e dos municípios que a integram, que atenda a quesitos, como política tarifária, qualidade do serviço e direitos e deveres dos usuários.

A Lei da PNMU reitera as atribuições definidas na CF/88 para os municípios no que tange à operação direta, ou indireta, dos serviços de transporte público. Porém, incorpora às atribuições municipais o planejamento da política de mobilidade urbana, assim como a regulamentação dos serviços de transporte. Quanto aos demais entes federados, observa-se um papel de indutor por parte da União quanto aos investimentos em infraestrutura de mobilidade, especificamente em áreas conurbadas, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas. Os estados da Federação devem garantir e promover a interação dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites municipais no território estadual. Esta promoção, segundo o mesmo instituto legal, deve ocorrer por meio do convênio ou consórcios, como mencionado anteriormente.

Outro aspecto que merece atenção refere-se à obrigatoriedade por parte dos municípios de desenvolverem os planos de mobilidade urbana. Desde o Estatuto da Cidade, os municípios com mais de 500 mil habitantes são obrigados a desenvolverem este instrumento de planejamento, articulado com os planos diretores, tratando da mobilidade urbana no âmbito municipal. Em 2012, com a aprovação da PNMU, a obrigatoriedade de desenvolvimento dos planos de mobilidade passou para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, que devem estar integrados ou inseridos nos respectivos planos diretores municipais.

A lei especifica ainda o conteúdo mínimo do plano, que deve abordar desde aspectos relativos ao serviço de transporte público coletivo, infraestrutura do sistema de mobilidade, polos geradores, mecanismos de financiamento do serviço e da infraestrutura necessária ao sistema de mobilidade, além da sistemática de avaliação e revisão do plano. Em diagnóstico realizado por Lima Neto e Galindo (2013), considerando uma avaliação quantitativa, segundo o critério de obrigatoriedade datado de 2001, apenas treze dos 36 municípios que legalmente necessitavam

desenvolver seus planos os fizeram. Contrapondo com o universo de cidades pela PNMU, o número passa a 1.650, com prazo estipulado de três anos para desenvolvimento, sob pena de não obtenção de recursos federais.

O contexto metropolitano passa ao largo deste importante instrumento de planejamento da mobilidade. Não existe a previsão legal de desenvolvimento de planos metropolitanos de mobilidade – ou seja, mesmo que haja um plano integrado metropolitano, como é o caso das RMs do Rio de Janeiro e de São Paulo, as cidades que as integram estariam em desacordo com a legislação federal até o momento que desenvolvam os instrumentos municipais. Uma crítica se faz necessária: se existe, no normativo federal, o incentivo à integração da operação do sistema de transporte motivado pela sobreposição de atividades nos territórios municipais, caberia também o incentivo ao planejamento conjunto e integrado realizado por meio do planejamento conjunto da mobilidade urbana.

Isso posto, este capítulo desenvolverá uma análise crítica dos relatos estaduais com ênfase na aderência da realidade municipal metropolitana com a Lei das Concessões (Lei nº 8.987/1995), a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005), a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012) e com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Esta análise busca responder às perguntas básicas a seguir.

- 1) O sistema em operação no contexto metropolitano, considerando individualmente cada cidade, está em conformidade com a legislação federal que regulamenta a concessão do serviço público?
- 2) As metrópoles estão se valendo do instrumento do consórcio para gestão do transporte público metropolitano?
- 3) Existe uma movimentação de adequação das metrópoles à PNMU com relação ao desenvolvimento dos planos de mobilidade urbana? Tais planos, quando desenvolvidos, estão sendo tratados de forma integrada na metrópole?
- 4) Qual o papel dos investimentos (federais, estaduais e municipais) em cada território metropolitano no que diz respeito às relações entre o município núcleo e os demais da RM? Os investimentos promovem a desconcentração de atividades ou fortalecem uma dinâmica existente?

As seções que seguem procuram responder as perguntas anteriormente postas. A seção 2 trata sobre a legalidade ou adequação do serviço metropolitano de transporte público. A seção 3 procura entender a execução do instrumento básico da política de mobilidade no âmbito municipal em territórios metropolitanos – compreendendo a não exigência legal de tal instrumento na escala da metrópole. A seção 4 analisa os investimentos de ordem federal, estadual e municipal relatados

nos documentos, procurando identificar a dinâmica da concentração e desconcentração do investimento em relação à dinâmica existente em cada território. Por fim, na seção 5, realiza-se uma análise da gestão da FPIC mobilidade nesses espaços, tendo como foco as perguntas inicialmente postas.

2 CONCESSÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE NO ÂMBITO METROPOLITANO: ADEQUABILIDADE OU ILEGALIDADE DO SERVIÇO?

Como definido na Lei nº 8.987, todos os serviços públicos concedidos devem se adequar ao processo definido nos instrumentos desta norma, tendo o prazo máximo se encerrado em 2010. Como o transporte urbano coletivo é um serviço público de atribuição municipal, caso não seja operado diretamente pelo município, este deve realizar sua concessão ou permissão, de acordo com os preceitos legais.

É condição *sine qua non* para as municipalidades, portanto, apresentarem sistemas regulares, licitados segundo esta lei, considerando aspectos como política tarifária, direito dos usuários. O enquadramento da questão corresponde à primeira pergunta posta na introdução. Uma ressalva se faz aos municípios que apresentem resposta positiva à segunda pergunta – que se utilizam do consórcio público para sua prestação. O consorciamento de entes federados distintos ou semelhantes não exime este novo instituto criado do processo de concessão – apenas cria uma nova figura que representa os partícipes em um contexto metropolitano, de aglomeração ou conurbação urbana.

Esta seção estrutura-se a partir da análise das institucionalidades existentes, destacando a posição do estado e dos municípios que integram a respectiva região metropolitana, na regularidade do serviço de transporte público.

2.1 Elementos normativos, responsabilidades e aspectos regulatórios dos sistemas de transporte das RMs brasileiras

2.1.1 Região Metropolitana da Grande São Luís

O transporte e o sistema viário são definidos como serviços comuns para os municípios que integram a Região Metropolitana da Grande São Luís (RM da Grande São Luís), por meio da Lei Complementar Estadual nº 69/2003, sendo assim de interesse metropolitano, conforme relatam Ribeiro e Costa (2013).

O sistema em operação na RM de São Luís é composto por um serviço regular realizado por ônibus e um complementar realizado por micro-ônibus e vans, cuja responsabilidade legal é da Secretaria Estadual de Infraestrutura (Sinfra); contudo, cabe ressaltar que, por meio de um convênio (válido de 2007 a 2012) entre o governo do estado e o município de São Luís, houve a transferência da operação à Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes (SMTT).

Há um sistema integrado, denominado Sistema Integrado de Transportes (SIT), sob a alçada da SMTT. Parte do serviço semiurbano, sob a responsabilidade da Sinfra, é integrado ao SIT, permitindo a integração e a ampliação da mobilidade dos usuários do sistema na RM. O sistema complementar é realizado por meio de autorizações da Sinfra, contudo, este não se encontra integrado ao SIT.

A despeito da institucionalidade existente, é citada por Ribeiro e Costa (2013) a necessidade da criação de um marco regulatório do transporte rodoviário e aquaviário intermunicipal, atualizando e criando a base para a regulação do serviço. Além do quadro citado, a SMTT indica a necessidade de uma nova modelagem da rede de transporte público, a ser desenvolvida após a pesquisa origem-destino, que possibilitará uma nova licitação do sistema.

2.1.2 Região Metropolitana da Grande Vitória

A Região Metropolitana da Grande Vitória (RM da Grande Vitória) possui um sistema de gestão composto pelo Conselho Metropolitano, por câmaras temáticas especiais, e por um comitê gestor, além do Fundo Metropolitano de Desenvolvimento (Venerano e Costa, 2013). Especificadamente em relação aos transportes, foi criada ainda, na década de 1980, uma empresa pública para o gerenciamento do transporte público na RM, a Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória (CETUB/GV), responsável pela implantação do sistema integrado denominado TRAANSCOL, que, segundo Venerano e Costa (2013), necessita de investimentos para melhorar a prestação do serviço. Contudo, apesar da necessidade de recursos para adequação da operação atual à demanda existente, o sistema apresenta-se em regularidade com a Lei nº 8.987/1995, tendo passado por um processo de licitação do serviço, sendo a CETUB/GV responsável pela fiscalização dos contratos realizados com operadores privados. Ainda, não há a formalização de um consórcio, restando ao estado o papel, com anuência ou não dos municípios integrantes da RM, de gerir o transporte intramunicipal.

2.1.3 Região Metropolitana de Belém

A gestão do transporte na Região Metropolitana de Belém (RM de Belém) é atribuição indireta da Secretaria de Estado de Transportes (Setran), já que faz parte do rol de responsabilidades a coordenação e articulação das políticas de transporte estadual e municipais (Pinheiro e Costa, 2013). Em 2009, foi criado o Núcleo de Gerenciamento do Transporte Metropolitano (NGTM), originado por meio de lei estadual, sendo de sua responsabilidade o gerenciamento e o planejamento do sistema integrado de transporte público na RM de Belém, com atuação em três municípios metropolitanos.

O sistema atualmente em operação na RM, conforme afirmam Pinheiro e Costa (2013), necessita passar por um processo licitatório, ainda estando em desconformidade com a lei federal. Os autores apontam algumas justificativas para este fim, como a manutenção do *status quo* do sistema em termos de metodologia de remuneração, características do serviço e composição dos operadores do sistema. O relatório de Pinheiro e Costa (2013) sustenta, ainda, que esta manutenção constitui um dos principais entraves à integração do sistema metropolitano.

A despeito da situação atual, o NGTM prevê a criação de uma nova instância de gestão dos serviços na RM de Belém, composta por membros das secretarias do governo do estado e das prefeituras, além de representantes das câmaras de vereadores e demais representantes setoriais e da sociedade civil. Prevê, ainda, a figura do consórcio público, de modo a se permitir a operação do sistema no âmbito metropolitano. Nesse ponto, como apontado por Pinheiro e Costa (2013), reside um conflito institucional, jurídico e operacional, em razão da precariedade dos serviços de transporte municipais e da intencionalidade de promover a concessão do sistema troncal.

2.1.4 Região Metropolitana de Belo Horizonte

Segundo Drummond e Costa (2013), não existe na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RM de Belo Horizonte) uma estrutura de integração tarifária entre o serviço metropolitano e o serviço municipal prestado por ônibus, e isto constitui uma gestão fragmentada do serviço de transporte público, apesar do respaldo legal existente, em razão de a Lei Complementar Estadual nº 89/2006 instituir o transporte intermunicipal como função pública de interesse comum no âmbito desta RM. Desde 1979, a Companhia de Transportes Urbanos da RMBH (Metrobel) é responsável pelo sistema metropolitano, sendo substituída pela Transmetro, vinculada à Secretaria de Estado de Transportes, tendo a figura do órgão gestor desaparecido em 1994.

Ainda segundo relato de Drummond e Costa (2013), a Superintendência de Transportes Metropolitanos (STM) foi criada em 2007, vinculada à Secretaria de Transporte e Obras Públicas (SETOP) do governo do estado, tendo como atribuição a concessão do serviço transporte público de caráter metropolitano.

A regulação da concessão do serviço metroviário na RM de Belo Horizonte é de responsabilidade do Ministério dos Transportes (MTrans), sendo atribuição da Agência nacional de Transportes Terrestres (ANTT) o processo de concessão e regulação do serviço. Nesse caso cabe à Companhia Brasileira de Transportes Urbanos (CBTU) o planejamento e a operação do serviço. Existe ainda a Companhia de Trem Metropolitano de Belo Horizonte S.A. (Metrominas), criada em 1997, com o objetivo de gerir e planejar o sistema de passageiros sobre trilhos da RM de Belo Horizonte.

Apesar de bem definida a estrutura administrativa e institucional relativa à gestão do transporte público, observam-se conflitos e possíveis sobreposições com a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH), vinculada à Secretaria Extraordinária de Gestão Metropolitana. A Agência RMBH foi criada com o objetivo de dar apoio à execução de funções públicas de interesse comum, tendo sido o transporte considerado como tal, conforme a Lei Complementar Estadual nº 89/2006. A competência da gestão é difusa, em razão da quantidade de órgãos, sendo necessária uma maior aproximação com a entidade responsável pela FPIC.

O sistema é polarizado em razão da relevância de Belo Horizonte, passando à BHTrans uma maior responsabilidade no sistema. Em 2007, o sistema metropolitano foi licitado, tendo dividido esta RM em sete sub-bacias, com contratos de serviços válidos até 2038.

Nos casos específicos de cada município, destaque para Belo Horizonte, cujo sistema passou por um processo licitatório em 2008, válido por vinte anos, dividindo o território municipal em quatro sub-bacias, cada uma destinada a um consórcio distinto (Drummond e Costa, 2013). Vale apontar a inexistência de integração tarifária entre os serviços municipais e o metropolitano, à exceção da integração existente entre o sistema metroviário e o serviço de transporte público por ônibus, sob a responsabilidade da STM.

2.1.5 Região metropolitana de Curitiba

Na Região metropolitana de Curitiba (RM de Curitiba), existe uma Rede Integrada de Transportes (RIT), que engloba treze municípios, gerenciada pela Urbanização de Curitiba S/A (URBS), empresa de economia mista, que além do transporte metropolitano, é responsável pelo transporte público de Curitiba (Kornin e Costa, 2013). A RIT foi criada ainda na década de 1970, tendo sido ampliada para a RM de Curitiba na década de 1990. A concepção de integração é válida apenas para aqueles municípios que a compõem – os demais atuam de forma descoordenada à RIT, com operação de linhas troncais destinadas a Curitiba. A integração destes municípios à RIT tornou-se possível a partir de 1992, quando o estado transferiu a gestão do transporte público da RM do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem do Paraná (DER-PR) para a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), que por sua vez realizou, em 1996, convênio com a URBS, passando a administração operacional do sistema e a integração física e tarifária.

O convênio estabelecia as atribuições de cada agente, cabendo à COMEC o controle e a liberação da execução de concessões e permissões, o repasse de recursos à URBS para execução de obras de infraestrutura e a aprovação dos reajustes tarifários. Cabe à URBS a contratação das empresas operadoras do serviço, o planejamento

operacional e das características do serviço, a fiscalização do serviço, o cálculo da tarifa etc. Ainda segundo relato de Kornin e Costa (2013), a última licitação realizada pela URBS foi em 2010, quando três empresas venceram a licitação para operação do serviço em Curitiba. Hoje, nesta RM, doze empresas prestam o serviço.

Em 2012, no que diz respeito ao planejamento e gerenciamento do serviço de transporte, foi realizado novo convênio entre o governo do estado e o município de Curitiba, cujo objeto é a transferência do planejamento e do gerenciamento dos serviços de transporte da RM de Curitiba à COMEC, sendo esta auxiliada pela URBS. Além da COMEC e da URBS, são relevantes no contexto metropolitano da mobilidade o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) – responsável pelo macroplanejamento, por estudos e pesquisas relacionados à mobilidade e sistema viário –, as secretarias municipais de transporte e obras públicas, além da Câmara Técnica (de caráter consultivo) do Sistema Viário Metropolitano, a qual tem por objetivo integrar as diretrizes de transporte e uso do solo.

Uma crítica realizada por Fanini³ (2009 *apud* Kornin e Costa, 2013) no contexto do serviço de transporte público é a centralização do gerenciamento na URBS, compartilhado com a COMEC, após 2012, vinculado à Prefeitura de Curitiba, sem participação dos municípios integrantes da RM.

Um aspecto abordado em Kornin e Costa (2013) que merece destaque é o sistema de financiamento do transporte público na RIT. Existe uma diferença entre a tarifa técnica – valor pago por passageiro às empresas – e o valor pago pelo usuário do sistema, em decorrência da integração metropolitana. Este diferencial é subsidiado pelo estado, em razão de o custo excedente do sistema decorrer de uma política pública metropolitana. No caso explicitado, a tarifa técnica do transporte de Curitiba é R\$ 2,60, o usuário paga R\$ 2,70 e as empresas que atuam no RIT recebem R\$ 3,00.

2.1.6 Região Metropolitana de Fortaleza

Na Região Metropolitana de Fortaleza (RM de Fortaleza), o transporte é considerado como uma FPIC, a partir da Lei Complementar Estadual nº 18/1999, de acordo com Dantas e Costa (2013). O governo estadual atuou no sentido de desenvolvimento de um sistema integrado metropolitano que, em termos de planejamento, foi pautado no modo ferroviário. Como apontado pelos autores, existe uma sobreposição e indefinição dos papéis relativos ao planejamento do sistema: há o sistema integrado do município de Fortaleza (SIT-FOR), sob a responsabilidade da Empresa de Transportes Urbanos de Fortaleza (Etufor), ligada à Secretaria de Infraestrutura municipal, além do ferroviário, sob atribuição do estado.

3. Fanini, Valter. Institucionalização dos transportes da RM de Curitiba: históricos e novas perspectivas. *RM de Curitiba em Debate*, Curitiba, Senge, n.1, p.3-6, nov. 2009.

Ainda segundo Dantas e Costa (2013), no plano metropolitano, o sistema de transportes está sob a responsabilidade do Departamento Estadual de Trânsito (Detran), vinculado à Secretaria de Estado de Infraestrutura. A Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (Metrofor) é a entidade responsável pelo serviço de trem urbano desta RM.

Em termos institucionais, ainda há a Agência Reguladora do Estado do Ceará (Arce), responsável pela regulação do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros; a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), que atua no controle dos gastos da Metrofor; a Secretaria Especial da Copa 2014 (Secopa), responsável pela articulação e pelo gerenciamento dos itens que constam da matriz de responsabilidades; e a Secretaria das Cidades, que, em razão do Departamento de Mobilidade Urbana e Acessibilidade, acompanha e coordena os projetos inerentes ao tema. Assim, tal qual se observa nas demais RMs investigadas, também na RM de Fortaleza a gestão apresenta-se fragmentada, em razão dos diversos atores que atuam no setor.

2.1.7 Região Metropolitana de Goiânia

A Região Metropolitana de Goiânia (RM de Goiânia) possui a gestão do transporte público estruturada pela forte posição do governo do estado, que desde a década de 1980 atua na gestão do transporte público em Goiânia, cidade núcleo da metrópole, a partir de um processo de delegação do serviço entre o município e o estado (Melo e Costa, 2013).

No mais, existe no âmbito desta RM uma Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos (CDTC) e a Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC), que atuam na gestão e operação da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMTC). Há ainda, como apontam Melo e Costa (2013), no âmbito institucional, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento da RM de Goiânia, responsável, por exemplo, pela coordenação dos investimentos em infraestrutura de mobilidade no território da metrópole.

Em relação à base institucional, existe, desde 1998, o sistema de bilhetagem eletrônica, o que facilita a integração do sistema, além de uma tarifa única. Compõem a rede de transporte coletivo dezoito municípios metropolitanos, ficando de fora apenas os municípios de Caturai e Inhumas. O sistema foi licitado em 2008, tendo recebido subsídios do Plano Diretor Setorial de Transporte Coletivo da Grande Goiânia, desenvolvido para este fim.

2.1.8 Região Metropolitana de Porto Alegre

A diversidade de modos no serviço público de transporte na Região Metropolitana de Porto Alegre (RM de Porto Alegre) é grande e abrange os serviços de ônibus municipais e metropolitanos, trem metropolitano e um sistema hidroviário (Martins e Costa, 2013). Ainda em 1973, com a institucionalização da região metropolitana,

foi criada uma instância para regulação do transporte metropolitano – o Conselho Metropolitano de Municípios –, composto pelos catorze municípios integrantes e representantes dos governos estadual e federal, e o Grupo Executivo da RM (GERM). À época, a gestão do transporte era responsabilidade do DER, vinculado à Secretaria de Infraestrutura, tendo ainda como ator no processo a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU).

Ainda segundo o relatório técnico (Martins e Costa, 2013), em 1997 foi criada a Agência de Regulação dos Serviços Públicos do Rio Grande do Sul (AGERGS), abrangendo os serviços públicos concedidos no estado. Em 1998, foi instituído o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (SETM) e o Conselho Estadual. O grande marco, contudo, foi em 1999, quando a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan) assumiu as atribuições de planejamento, coordenação e fiscalização do sistema de transporte público nos seus diferentes modos.

O modo hidroviário passou por processo licitatório, em 2010. Assim, compõem o SETM, além da Metroplan e do Conselho Estadual de Transporte Metropolitano de Passageiros (CETM), empresas, entidades e demais órgãos executores das funções ou dos serviços intermunicipais de transporte coletivo de passageiros.

Outro aspecto que merece destaque em relação ao contexto metropolitano foi a assinatura de um Protocolo de Integração Institucional, o qual gerou o Convênio de Cooperação Técnica e Apoio Recíproco entre TRENSURB, Metroplan, e Empresa Pública de Transporte Coletivo de Porto Alegre (EPTC). Tal fato contribuiu para o reconhecimento da questão federativa inerente ao serviço de transporte público em territórios metropolitanos, que demanda esforços de coordenação entre os seus integrantes.

2.1.9 Região Metropolitana de Salvador

A entidade responsável pela regulação do serviço público de transporte na Região Metropolitana de Salvador (RM de Salvador) é a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (Agerba), vinculada à Superintendência de Transportes (SUPET), conforme Torreão e Costa (2013). A mobilidade, como política estadual, é vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur), considerando o recorte de atribuição da rede urbana existente no estado da Bahia.

A RM de Salvador apresenta um sistema não integrado e multimodal, incorporando *ferry boats* e lanchas ao sistema de ônibus. O atendimento à RM de Salvador é realizado por meio do sistema de transporte intermunicipal, que atua em dez municípios, polarizado no município núcleo da metrópole. Complementarmente, foi desenvolvida uma parceria entre o estado e a Prefeitura

de Salvador, com adesão da prefeitura de Lauro de Freitas, o Sistema Integrado de Transporte Metropolitano. No âmbito do município, é relatada a previsão da licitação do serviço de transporte de coletivo de passageiros em Salvador, constituindo-se de três fases: as duas primeiras voltam-se ao atendimento da demanda interna ao município, enquanto a terceira consiste na integração à Rede Integrada e Multimodal de Transportes Salvador (Torreão e Costa, 2013).

Não existem informações sobre as municipalidades específicas no que diz respeito à regularidade do serviço municipal de transporte público. Aponta-se, contudo, uma assimetria da condição da gestão do transporte público: municípios de maior porte (Salvador, Camaçari e Lauro de Freitas) apresentam estrutura e capacidade administrativa para gestão do serviço, enquanto os municípios menores, à exceção do município de Vera Cruz, não contam com tal infraestrutura (Torreão e Costa, 2013). O instrumento do consórcio público também não é usado nesta RM.

2.1.10 Região Metropolitana de São Paulo

De acordo com Motta e Costa (2013), entre as principais motivações para a criação da RM de São Paulo estão os deslocamentos e os fluxos metropolitanos. Como se observa pelo relato dos autores, é notável o papel do Estado na institucionalização de empresas e organismos para dar conta do serviço de transporte público, inicialmente pela Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô), ainda em 1966, e com a criação do Sistema de Planejamento e Administração Metropolitano (SPAM), em 1974. Em 1976 foi criado o Sistema Metropolitano de Transportes Urbanos, que autorizou a criação da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo (EMTU). Na década de 1990 foi criada a Secretaria de Transportes Metropolitanos (STM), responsável pela política de transportes na RM de São Paulo, estando a ela vinculadas a EMTU e o Metrô. Ainda nesse período, vinculada à STM, foi criada a Companhia Paulista de Transportes Metropolitanos (CPTM). Também vinculado à STM está o Fundo Metropolitano de Financiamento.

Dada a estrutura administrativa da gestão do transporte, não existe um sistema coordenado entre as municipalidades integrantes da RM de São Paulo e da STM. O que se observa são sistemas estanques, sem integração com os sistemas municipais, embora os sistemas vinculados à STM estejam integrados entre si.

O arranjo focado na estrutura administrativa estadual permite a integração, o planejamento, a compensação financeira e os investimentos necessários ao sistema metropolitano na RM de São Paulo. Não se observa no relato de Motta e Costa (2013) o uso de outras alternativas de arranjos, como os consórcios públicos ou convênio entre diferentes entes, tampouco a situação das concessões dos serviços metropolitanos e municipais.

2.1.11 Região Metropolitana do Recife

Conforme relato de Lubambo e Costa (2013), observa-se o quão a estrutura institucional na RM do Recife é complexa quando se consideram a totalidade de sistemas e os modos envolvidos na mobilidade metropolitana. A gestão é compartilhada entre as secretarias municipais e a Secretaria Estadual das Cidades. A inserção do transporte no contexto metropolitano data de 1979, com a criação da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU); posteriormente, foi criado o Sistema de Transporte Público de Passageiros da RM do Recife (STPP-RM do Recife), gerenciado pela EMTU. Com este sistema, o território foi dividido em bacias, em que empresas, permissionárias, atuaram. Em 1985, decidiu-se pela implantação da Câmara de Compensação Tarifária, que deu suporte operacional à implantação do Sistema Estrutural Integrado, cuja implantação foi iniciada ainda em 1994. Em 1999, por meio de conveniamento entre os municípios e o estado, a EMTU incorporou a gestão do trânsito, além de iniciar a implantação do sistema automático de bilhetagem eletrônica.

Além da EMTU, vinculada ao governo estadual, existe a CBTU, responsável pela operação e gestão do sistema ferroviário, também integrado ao sistema geral gerido pela EMTU.

Vale destacar que a RM do Recife é a única que apresenta consórcio estabelecido conforme a Lei nº 11.107/2005 – o Grande Recife (CGR), estando vinculado à Agência de Regulação de Pernambuco. O consórcio tem como atribuições o planejamento e gerenciamento do Sistema de Transporte Público desta RM, a contratação dos serviços por meio de licitação e a regulamentação e fiscalização dos contratos de concessão. Atualmente, o consórcio encontra-se em plena operação, dirimindo possíveis entraves a partir de seu conselho gestor – com participação dos municípios integrantes.

Lubambo e Costa (2013) apontam diversos entraves a uma gestão pactuada da FPIC na RM do Recife, de ordem política, técnica e/ou financeira. Pode-se destacar no âmbito político a disputa entre grupos partidários distintos, além das relações entre os níveis de governo; no âmbito técnico, destaque para a falta de capacitação na temática; e por fim, o financiamento que pode ser compreendido em duas linhas: a operação (custeada pela tarifa) e o investimento (com recursos públicos). Apesar desse quadro, a RM do Recife apresenta uma institucionalidade bem definida, quando comparada com outras RMs, e constitui-se um *case* de implementação de consórcio público no âmbito dos transportes.

2.1.12 Região Metropolitana do Rio de Janeiro

O serviço de transporte na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RM do Rio de Janeiro) é atribuição da Secretaria de Estado de Transportes (Setrans), assim como a implantação de um plano diretor integrado para a RM. Vinculada à secretaria,

pode-se destacar, do corpo institucional, a Agência Metropolitana de Transportes Urbanos (AMTU), a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro (AGETRANSP) e a Companhia de Transportes sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro (Rio Trilhos) (Santos e Costa, 2013).

O sistema em operação é multimodal e está sob a responsabilidade do Departamento de Transportes Rodoviários do Estado do Rio de Janeiro (Detro-RJ), vinculado à Setrans, com um sistema rodoviário de alta capacidade, com uso da tecnologia *bus rapid transit* (BRT) – dos quatro corredores apenas um encontra-se em operação – e de faixas exclusivas – *bus rapid service* (BRS).

Já os terminais estão sob a responsabilidade da Companhia de Desenvolvimento Rodoviário e Terminais do Estado do Rio de Janeiro (Coderte), que opera ou concede, onerosamente, os terminais. O transporte ferroviário está sob a responsabilidade da Supervia, concessionária do serviço desde 1998, e da Companhia Estadual de Engenharia, Transporte e Logística (Central), criada em 2001, que herdou os serviços de bondes da extinta Flumitrens.

O transporte metroviário fica a cargo da Rio Trilhos, responsável pela expansão do sistema metroviário, bem como pelo monitoramento dos serviços concedidos. A MetroRio é a empresa concessionária do transporte metropolitano desde 1998, responsável pela administração e operação das linhas 1 e 2 do sistema metroviário, além da implantação da linha 3.

Não existe, como destacado por Santos e Costa (2013), governança metropolitana no âmbito do transporte. A heterogeneidade de atores e a fragmentação das funções no corpo institucional do estado dificultam a tomada de decisões, bem como a desejosa integração entre esta função e as demais de interesse comum. Vale ressaltar que na RM do Rio de Janeiro inexistia consórcio, restando pouca informação relativa à concessão do serviço de transporte público – se passou por processo licitatório recente ou não.

2.1.13 Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá

Segundo Chiletto e Costa (2013), a Secretaria de Estado das Cidades (SECID) do estado de Mato Grosso é a entidade responsável pela gestão da FIPIC, em razão de sua competência de atuar nas áreas de planejamento e administração dos interesses metropolitanos. Contudo, ressalta-se sua baixa efetividade na atuação, em virtude de restrições orçamentárias. O estado também possui uma Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos (AGER), que atua na normatização e fiscalização dos contratos celebrados dos serviços de natureza pública, além do planejamento do serviço intermunicipal de passageiros. Complementarmente, foi constituída

a Secretária Extraordinária para a Copa do Mundo Fifa 2014, responsável pelos projetos destinados ao suporte para o evento.

Foi realizada a licitação do serviço de transporte público intermunicipal do Aglomerado Urbano de Cuiabá e Várzea Grande, ainda em 2006, subsidiado por um Plano Integrado elaborado em 2005, coordenado pela extinta Secretaria Executiva do Aglomerado Urbano e efetivado pela AGER (Chiletto e Costa, 2013). Ressalta-se que o processo, coordenado pelo estado, é específico do serviço intermunicipal, restando em aberto no relato de Chiletto e Costa (2013) a organização dos sistemas municipais. Não há consórcio público instituído para a gestão metropolitana do sistema de transporte, apesar do esforço estadual de coordenação desta FPIC.

2.1.14 Região de Desenvolvimento Integrado do Distrito Federal

No caso da Região de Desenvolvimento Integrado do Distrito Federal (Ride/DF), Sampaio e Costa (2013) apontam um recorte de análise distinto do espaço legal da Ride, caracterizando os onze municípios com maior nível de integração com o Distrito Federal, em razão da relação de trabalho, emprego e serviços existentes entre aqueles e este. No contexto do serviço de transporte, observam-se, em razão do arranjo espacial, três entes federados envolvidos – a União, o Distrito Federal e os estados de Minas Gerais e Goiás –, além dos municípios integrantes da Ride/DF. De modo geral, “A FPIC transporte é uma questão tratada isoladamente pelo Distrito Federal, ignorada pelo governo de Goiás e sofrida nos municípios metropolitanos” (Sampaio e Costa, 2013).

No contexto da Ride/DF, a União, por meio do Ministério dos Transportes e da ANTT, é responsável pela concessão e fiscalização do serviço de transporte interestadual semiurbano de passageiros, tendo papel fundamental na mobilidade metropolitana. Os planos de outorga, contudo, desconsideram os serviços municipais, muito em razão da falta de um arranjo institucional metropolitano cooperado entre os entes que integram a região metropolitana. Vale destacar a relevância do serviço no âmbito metropolitano, que transporta 89 milhões de passageiros por ano – aproximadamente 150 passageiros por dia – em 551 linhas.

Nesse quadro de falta de integração compromete-se a racionalidade da rede de transporte público, penalizando, com isto, os usuários com um serviço de baixa qualidade, já que muitos se utilizam do serviço municipal, além do semiurbano interestadual, para sua viagem.

A ANTT elaborou um plano de outorgas para a Ride/DF, tendo sido este apresentado em audiência pública no fim de 2012. O plano define a outorga do serviço em onze municípios goianos do entorno, consistindo em quatro lotes e 233 quotas de cessão de exploração do serviço por meio de contrato de permissão. No caso do Distrito Federal, a Lei Distrital nº 4.011/2007 instituiu o Sistema Integrado de Transporte do Distrito Federal (SIT-DF), abrindo a possibilidade de

haver integração com demais municípios, desde que não onerem o serviço básico do Distrito Federal.

Cabe destacar que Sampaio e Costa (2013) não realizaram uma análise do serviço municipal de cada localidade da Ride além do Distrito Federal e do plano de outorgas elaborado pela ANTT. No que diz respeito ao serviço básico de transporte público no Distrito Federal, foi realizada, em 2012, licitação do serviço, tendo sido o território dividido em cinco bacias, com operadores contratados a partir de 2013. Em termos de legalidade, apenas o Distrito Federal e o serviço interurbano encontram-se instituídos. Para as demais localidades, uma análise mais detalhada se faz necessária. Contudo, é correto afirmar que é necessária uma solução para a gestão metropolitana do serviço de transporte público – conveniamento ou a própria constituição de um consórcio público, com a participação dos entes federados envolvidos, são soluções possíveis. Nesse contexto, um problema legal decorre da temporalidade dos contratos vigentes dos sistemas recentemente licitados. Possíveis processos de encampação de contratos podem gerar dificuldades operacionais e legais, minando a iniciativa de uma gestão compartilhada.

Outro aspecto que merece destaque, como apontado no relatório (Sampaio e Costa, 2013), diz respeito à posição do Distrito Federal em relação à assunção da gestão do entorno sem contrapartida financeira, de modo a não onerar o sistema básico interno ao Distrito Federal. O Conselho Administrativo da Ride (Coaride), vinculado à Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), também se abstém de atuar na gestão integrada desta função pública, apesar de sua atribuição. Há, portanto, uma espécie de vazio institucional na gestão do transporte no que seria o espaço metropolitano de Brasília. Nesse sentido, Sampaio e Costa (2013) acreditam que uma atuação mais ativa da Coaride poderia ser a solução capaz de equalizar as barreiras institucionais e promover uma gestão compartilhada do serviço de transporte público na Ride/DF.

2.2 Notas sobre a aplicação e a adequação aos aspectos normativos

Conforme explicitado no começo desta seção, dois marcos regulatórios devem ser considerados na análise sobre a adequabilidade ou legalidade do serviço de transporte público. Primeiro a Lei Federal nº 8.987/2005, que trata dos termos legais para a concessão do serviço público e, segundo, a Lei Federal nº 11.107/2005, que trata da regulamentação da figura dos consórcios públicos para fins da prestação de serviço público de interesse comum, sendo este um importante instrumento de gestão e concessão.

As condições de sucesso estão relacionadas à presença ou não de uma entidade estadual técnica e politicamente capaz de estruturar o arranjo do transporte metropolitano. Do panorama geral, podem-se identificar três situações.

- 1) Condição 1: a instituição estadual é protagonista no processo de planejamento metropolitano de mobilidade e também na concessão dos serviços, seja por meio de agências reguladoras, seja por meio de secretarias específicas para a metrópole ou para o transporte, realizando a concessão do serviço público, por vezes com integração com os serviços municipais.
- 2) Condição 2: existe instituição estadual ou metropolitana responsável, porém a organização administrativa não levou à concessão formal do serviço.
- 3) Condição 3: inexistência de instituição estadual ou metropolitana e a consequente não concessão formal do serviço.

Na primeira condição, se apresenta um contexto da articulação dos municípios das respectivas regiões metropolitanas para a universalização do acesso e a integração do serviço de transporte público na metrópole. São exemplos os casos das regiões metropolitanas da Grande Vitória, do Vale do Rio Cuiabá, do Recife, de Curitiba, de Belo Horizonte, de Goiânia e de São Paulo. Cabe apontar que arranjos menos complexos de sistemas de transporte facilitam a implementação de sistemas integrados metropolitanos com os sistemas municipais – casos das RMs da Grande Vitória, do Recife, de Curitiba, de Goiânia, de São Luís e de Porto Alegre.

Em São Luís, diferentemente das demais, em que a entidade metropolitana de transportes responsável pelo planejamento e operação realizou a concessão, delegou o serviço metropolitano ao município, que passou a operar este serviço em caráter provisório. Este processo de delegação do estado para o município núcleo acaba por se constituir em uma alternativa para operação do transporte metropolitano. Contudo, cabe frisar os ônus que a gestão metropolitana acarreta ao município delegatário, que passa a arcar com os custos e a responsabilidade do planejamento. Vale destacar ainda o caso da RM do Recife, que organizou o sistema em torno de um único consórcio público.

Na medida em que existe uma maior diversidade de atores e modos envolvidos, é necessário maior esforço para coadunação dos interesses e do equilíbrio político e financeiro do sistema. Em relação à questão financeira, por vezes ela demanda subsídios internos ao sistema, de forma a universalizar o atendimento no território metropolitano. A existência do subsídio é natural, considerando a natureza do serviço público e das desigualdades socioespaciais nos espaços metropolitanos. Contudo, cabe apontar que em outros serviços públicos, como o de abastecimento de água, por exemplo, o subsídio, quando existente, é cruzado – os usuários de maior renda e que apresentam um maior consumo contrabalançam aqueles de menor renda –, o que não se aplica ao transporte público, em que a maioria dos usuários é do estrato de renda mais baixo.

Na segunda condição, o resultado da presença de instituição com atribuição para gestão metropolitana do transporte não resulta em efetiva concessão do serviço metro-

politano. Este fato ocorre muito em razão da assimetria da capacidade administrativa e financeira municipal e estadual e da falta de incentivos ou ações à adesão/integração dos serviços locais concedidos, de modo a se construir um sistema metropolitano. Nessa situação estão os sistemas de transporte público nas RMs de Fortaleza, do Rio de Janeiro, de Belém e de Salvador. Um importante aspecto a se destacar é que em parte destas RMs existe, além da instituição, um instrumento político para o planejamento metropolitano (planos de mobilidade), como será discutido na seção 3.

Por fim, há o caso do Distrito Federal. A não existência de uma entidade que abarque o transporte coletivo no âmbito da Ride/DF traz à tona um problema federativo entre a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal. A ANTT atua publicando os editais de licitação, julgando as licitações e celebrando os respectivos contratos de permissões para o transporte interestadual de caráter urbano. Ainda não existe integração entre os sistemas locais – concedidos ou não pelos municípios e o Distrito Federal – e o organizado pela ANTT, gerando custos e pouca racionalidade ao sistema metropolitano. A diversidade de atores no caso da Ride/DF consiste em um importante empecilho para a resolução da questão da gestão e concessão dos serviços públicos.

3 AS METRÓPOLES E A POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA: A CONSTITUIÇÃO DOS PLANOS DE MOBILIDADE

Cabe inicialmente observar que desde 2001 tornou-se obrigatório para os municípios com mais de 500 mil habitantes e, mais recentemente, para os de mais de 20 mil, disporem de planos de mobilidade, em conformidade com a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Contudo, considerando uma crítica à PNMU realizada por Lima Neto e Galindo (2013), é necessária uma revisão dos preceitos legais nos territórios metropolitanos, levando-se em conta a legalidade e a institucionalidade do desenvolvimento dos planos de mobilidade específicos para as RMs. Em muitos territórios, a existência de um plano metropolitano além de desejável é necessária, de forma a organizar o sistema de mobilidade metropolitana, as relações entre fluxos e atividades instaladas, a institucionalidade da gestão e regulação do serviço público e a distribuição dos investimentos na infraestrutura no território.

3.1 Os instrumentos de planejamento e a PNMU nas regiões metropolitanas brasileiras

3.1.1 Região Metropolitana da Grande São Luís

Conforme relatam Ribeiro e Costa (2013), a RM da Grande São Luís dispõe de um instrumento de planejamento instituído pela Lei Complementar Estadual nº 69/2003, o Conselho de Administração e Desenvolvimento da RM da Grande São Luís, responsável pela elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado.

No entanto, nem o conselho e nem o plano dele decorrente foram desenvolvidos/implementados, não existindo um diagnóstico integrado da mobilidade e do uso e ocupação do solo.

Ribeiro e Costa (2013) apontam ainda para a inexistência de planos municipais de mobilidade, portanto, em desacordo com o Estatuto da Cidade e com a PNMU. Apesar disso, a temática é tratada setorialmente nos planos diretores dos municípios integrantes, sendo que apenas os planos dos municípios de São Luís, Raposa e São José do Ribamar mencionam a questão metropolitana dos transportes. São Luís elaborou um plano de mobilidade e acessibilidade da região central, porém este não foi ainda encaminhado para aprovação da câmara municipal.

3.1.2 Região Metropolitana da Grande Vitória

Como destacado por Venerano e Costa (2013), o governo do estado do Espírito Santo coordena as ações para o desenvolvimento de um plano de mobilidade metropolitana, o qual se estrutura em três eixos: sistema viário, transporte coletivo e multimodalidade.

Venerano e Costa (2013) apontam, no caso do processo de elaboração do plano, a falta de participação e diálogo com a sociedade. Por exemplo, a falta de participação social gerou contestações em relação à tecnologia e ao sistema de alta capacidade escolhido como prioritário de implantação (um sistema BRT), em razão do impacto no ambiente urbano central.

3.1.3 Região Metropolitana de Belém

Pinheiro e Costa (2013) relatam a existência de um Plano Diretor de Transporte Público Urbano (PDTU), desenvolvido em 2001, estruturado em cenários, visando reduzir a desigualdade de acesso ao transporte público. O plano é municipal e específico para Belém, porém, em certa medida, considera o recorte metropolitano, conforme explicita as delimitações das zonas de tráfego, presentes no relatório (Pinheiro e Costa, 2013), e dos investimentos daí decorrentes. Nos planos diretores específicos, a política de mobilidade é citada, incorporando diretrizes para implantação de sistema de transporte integrado e um plano de hierarquia viária (caso do Plano Diretor de Belém), a necessidade de integração dos corredores municipais ao sistema troncal metropolitano (Plano Diretor de Ananindeua), ou ainda a necessidade de elaboração dos planos diretores específicos de mobilidade (Plano Diretor de Castanhal e Plano Diretor de Santa Bárbara do Pará).

3.1.4 Região Metropolitana de Belo Horizonte

O planejamento metropolitano do sistema de mobilidade na RM de Belo Horizonte é responsabilidade da STM. Contudo, apesar de presente na discussão do Comitê de Mobilidade da Agência RMBH, não existe instrumento que articule as políticas municipais no âmbito da metrópole (Drummond e Costa, 2013).

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI) estabeleceu diretrizes para a mobilidade, constituindo a Política Metropolitana Integrada de Centralidades em Rede e a Política Integrada de Mobilidade Metropolitana. Estas duas políticas balizam a elaboração do Plano de Mobilidade, sob a responsabilidade do Escritório da Mobilidade. No que diz respeito aos planos municipais de mobilidade urbana, o quadro apresenta divergências: parte do relatório de Drummond e Costa (2013) menciona Lagoa Santa, Belo Horizonte e Contagem como municípios que desenvolveram os planos de mobilidade. Mas, além destas, outras sete cidades estão em processo de desenvolvimento dos respectivos planos: Betim, Sabará, Vespasiano, Mateus Leme, Juatuba, Itatiaiuçu e Confins. Assim, na RM de Belo Horizonte faltam onze municípios, com população acima de 20 mil habitantes, elaborarem tal instrumento de planejamento.

3.1.5 Região Metropolitana de Curitiba

Apesar de não existir um plano metropolitano de transporte, Kornin e Costa (2013) apontam que constava no Plano Diretor de Curitiba, de 2004, uma preocupação com o serviço metropolitano, já que havia uma diretriz que dizia respeito à melhoria e ampliação do transporte público e à consolidação da integração metropolitana. Ainda neste instrumento havia diretrizes específicas para o setor, como: *i*) articulação dos modos coletivos em uma rede única metropolitana, com integração física e operacional; e *ii*) promoção institucional da operação, do planejamento e do gerenciamento, atuando nos três níveis de poderes da Federação – município, estado e União.

No contexto da obrigatoriedade do desenvolvimento dos planos de mobilidade municipais, apenas os municípios de Curitiba e Fazenda Rio Grande desenvolveram seus planos.

Os instrumentos estaduais de planejamento que têm relação com o tema mobilidade são o Plano Plurianual (PPA), as leis orçamentárias e as diretrizes de gestão para o sistema viário metropolitano.⁴ Este último tem como principal objetivo a compreensão de um sistema viário integrado e integrador de territórios, que deve ter sua gestão integrada pelos agentes responsáveis por sua implantação, uso e conservação.

3.1.6 Região Metropolitana de Fortaleza

Segundo relatório de Dantas e Costa (2013), o primeiro plano diretor de transportes data de 1983, e, como detalhado no relato, mencionava a integração entre o desenvolvimento urbano e os transportes como forma de minimizar deslocamentos,

4. Disponível em: <<http://goo.gl/Ngd2mr>>. Acesso em: 22 set. 2014.

consistindo na distribuição racional de polos de desenvolvimento e emprego e de habitação nos corredores de transportes.

Em 2002, a Metrofor contratou o desenvolvimento do Estudo de Integração dos Sistemas de Transportes Públicos de Passageiros da RM de Fortaleza. Tal estudo atualizou a matriz origem-destino e propôs a implementação das obras do metrô. Diversos outros estudos foram desenvolvidos para avaliar a viabilidade de tecnologias para o sistema de transporte, como o veículo leve sobre trilhos (VLT). Apesar das iniciativas da Metrofor, não existe um plano diretor de mobilidade para esta RM e para os municípios que a integram.

3.1.7 Região Metropolitana de Goiânia

No caso da RM de Goiânia, existe, desde de 2004, um Plano Diretor Setorial de Transporte Coletivo (PDSTC), válido para a Grande Goiânia, desenvolvido para balizar a licitação da concessão dos serviços no âmbito da RMTC (Melo e Costa, 2013).

Dos vinte municípios que compõem esta RM, apenas três informaram que possuem planos municipais de transporte (Goiânia, Aparecida de Goiânia e Trindade), e Senador Canedo informou que está em elaboração (IBGE, 2013).

3.1.8 Região Metropolitana de Porto Alegre

Segundo Martins e Costa (2013), entre os anos de 1973 e 1976 foi desenvolvido o Plano Diretor de Transporte Metropolitano (PLANMET). As bases do sistema metropolitano foram previstas neste instrumento de planejamento: trem suburbano da RM de Porto Alegre (TRENSURB), o corredor metropolitano (COMET) e o estudo do Transporte Coletivo da RM de Porto Alegre (TRANSCOL). A partir de 2003, teve início o Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana (PITMUrb), que baliza as ações em curso nesta RM.

A questão federativa permeia a operação do serviço na RM, tendo resultado, entre os anos de 1996 e 2001, em diversos instrumentos de planejamento que não se articulam, como relatam Martins e Costa (2013). A Metroplan desenvolveu o Projeto de Renovação Operacional do Transporte Coletivo por Ônibus dos Corredores Norte e Nordeste da RM de Porto Alegre; a TRENSURB elaborou o Estudo de Viabilidade da Linha 2; e, em 2000, foi contratado o Plano Diretor Setorial de Transporte Coletivo municipal de Porto Alegre.

3.1.9 Região Metropolitana de Salvador

Nenhum município da RM de Salvador elaborou os planos de mobilidade urbana, conforme relato de Torreão e Costa (2013). No contexto metropolitano, apesar da existência de uma pesquisa origem-destino com recorte metropolitano, não há um plano de mobilidade. Vale destacar que historicamente a dinâmica do transporte

metropolitano já foi tratada, com o Plano Diretor de Transportes Urbanos de Salvador, o Plano Operacional de Transporte Intermunicipal da RM de Salvador (1983-1987), o Estudo de Transporte Metropolitano (1979-1983) e o Estudo de Uso do Solo e Transportes para a RM de Salvador (1975-1979), segundo Torreão e Costa (2013). Merece preocupação a desvinculação dos investimentos propostos em infraestrutura de um planejamento prévio, que qualificaria não somente a necessidade de tais investimentos, como também a aderência com outras políticas territoriais e com participação da sociedade.

3.1.10 Região Metropolitana de São Paulo

Em termos de instrumento de planejamento, a RM de São Paulo é a única no Brasil que realiza sistematicamente pesquisas origem-destino desde 1967. O primeiro plano, como aponta Motta e Costa (2013), é de 1978, tendo sido desenvolvido outros: em 1986 o Plano Diretor de Desenvolvimento dos Transportes (PDDT) do estado de São Paulo já estabelecia como prioridade a integração por meio de corredores, mas ainda sem estar focado exclusivamente na mobilidade e no transporte público. Assim como o PDDT de 1986, o PDDT – Vivo 2000-2020 aponta a construção de uma política de transportes voltada ao desenvolvimento econômico, ainda sem estar focada na dinâmica de deslocamentos metropolitanos. Em 1997 é desenvolvido o Plano Integrado de Transportes Urbanos (Pitu), tendo como referência o cenário de 2020, balizando o planejamento para esta RM. Os dados do Pitu foram atualizados com o Censo Demográfico 2000, ajustando o plano para o cenário de 2025. De modo geral, o Pitu 2020 e 2025 estabelecia uma série de investimentos em infraestrutura, de acordo com o modo do sistema – se sobre trilhos ou pneus, e ainda em infraestrutura viária e gestão do trânsito, bem como um quadro de fontes de recursos, repartidos entre os agentes envolvidos (governos federal, estadual e municipal, setor privado ou concessões urbanísticas).

Não há no relato de Motta e Costa (2013) referência à obrigatoriedade de desenvolvimento por parte dos municípios de planos municipais de mobilidade, e em que medida estes incorporam a dinâmica metropolitana ou os instrumentos de planejamento e política existentes.

3.1.11 Região Metropolitana do Recife

Foi desenvolvido, em 2008, o Plano Diretor de Transportes Urbanos da Região Metropolitana do Recife (PDTU) (Lubambo e Costa, 2013), o qual considera as demandas e as interações entre os municípios metropolitanos, compreendendo Recife como polo de atração das viagens realizadas no âmbito metropolitano. Não são mencionadas, no relatório, a presença e a execução dos planos de mobilidade.

3.1.12 Região Metropolitana do Rio de Janeiro

A RM do Rio de Janeiro conta, desde 2003, com um instrumento de ordenamento do transporte público, assim como outras RMs analisadas (Santos e Costa, 2013): o Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDTU). Além deste plano, destaque para o Programa Estadual de Transportes e, futuramente, o Plano Estadual de Logística de Cargas e o Plano Diretor de Transportes não Motorizados, de 2011. Este último plano, voltado aos modos não motorizados, tem abrangência metropolitana e reconhece as diferenças socioeconômicas no âmbito metropolitano. Outro aspecto que merece atenção em relação aos instrumentos de planejamento é que eles reconhecem a dinâmica econômica atual, polarizada no município núcleo da RM.

Em relação aos planos municipais, apenas o Rio de Janeiro indicou presença do plano de mobilidade, enquanto os demais não.

3.1.13 Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá

No caso da RM do Vale do Rio Cuiabá, Chiletto e Costa (2013) apontam que o plano de mobilidade foi desenvolvido considerando o recorte metropolitano. Vale ressaltar que a região já possuía um Plano Integrado de Transporte Coletivo, de 2005, subsidiando a licitação do sistema intermunicipal, ocorrida em 2006. O Plano de Mobilidade e Transporte para a Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá foi então desenvolvido, em 2010, pela Secopa, e contemplava a implantação de um sistema BRT. Contudo, fato ocorrido ao longo do processo de desenvolvimento dos projetos põe em questionamento a figura do plano como coordenação das ações públicas: o modo originalmente sugerido (BRT) em razão dos estudos foi substituído por um sistema sobre trilhos – o VLT.

3.1.14 Região de Desenvolvimento Integrado do Distrito Federal

Sampaio e Costa (2013) apontam que, em 2010, foi desenvolvido o Plano Diretor de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal e Entorno (PDTM-DF). O recorte espacial do PDTM-DF considera parcialmente a Ride/DF, incorporando à análise apenas oito municípios do estado de Goiás: Águas Lindas de Goiás, Santo Antônio do Descoberto, Novo Gama, Valparaíso de Goiás, Cidade Ocidental, Planaltina de Goiás, Luziânia e Formosa. Vale ressaltar que o instrumento de planejamento incorpora o entorno em sua análise e aponta o risco de o Distrito Federal assumir a gestão, atualmente a cargo da ANTT, do serviço semiurbano, ou seja, os serviços interestaduais de caráter urbano em extensão inferior a 75 km.

O plano apontou diversas ações, como a implantação de um anel viário, a adequação do ramal ferroviário Brasília-Luziânia para passageiros e a implantação de uma rede única de transporte coletivo, com integração operacional e tarifária no Distrito Federal e entorno.

Além do instrumento específico, foi desenvolvido o Programa de Desenvolvimento Integrado da Região do Entorno – demanda feita pela Casa Civil da Presidência da República –, coordenado pela Secretaria de Governo do Distrito Federal, com participação de outras secretarias de governo do Distrito Federal e do estado de Goiás. O programa apontava ações em áreas diversas, porém, em razão da falta de consenso, não se efetivou. Não foi especificada pelos autores a existência de planos de mobilidade de cada localidade integrante da Ride/DF.

3.2 Sobre o processo de implementação da PNMU: um balanço a partir das experiências

Das quatorze regiões metropolitanas analisadas neste estudo, a observância às diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana ainda é pequena no que diz respeito à execução dos planos municipais. A presença ou não de planos metropolitanos foi verificada em conjunto com a presença, nos municípios, dos respectivos planos de mobilidade, observando-se três arranjos:

- regiões metropolitanas com planos metropolitanos de mobilidade elaborados pelas respectivas secretarias estaduais;
- regiões metropolitanas que apresentaram iniciativas de elaboração de planos metropolitanos; e
- regiões metropolitanas sem planos metropolitanos, porém com planos municipais de mobilidade.

Fizeram-se presentes, no primeiro arranjo, as RMs do Vale do Rio Cuiabá, de Belém, de Belo Horizonte, de Goiânia, do Rio de Janeiro, do Recife e de São Paulo. Muitos planos são anteriores ou contemporâneos ao Estatuto da Cidade, que data de 2001, como o da RM de São Paulo (fim da década de 1990), o da RM de Belém (2001), o Plano Diretor de Transportes do Rio de Janeiro (2003), o Plano Diretor Setorial para a RM de Goiânia (2004). O plano de Recife é mais recente (2008). Belo Horizonte não tem um plano diretor específico de mobilidade, porém o tema é tratado de forma integrada dentro do PDDI.

Quanto à integração com outros instrumentos, a RM do Rio de Janeiro articulou o plano diretor de mobilidade com outros planos – o Plano de Transporte e o Plano Diretor de Transporte Não Motorizado, sendo este último bastante relevante no contexto das características de deslocamento de uma RM, com elevada participação de modos não motorizados nas áreas de menor renda.

No caso da RM de São Paulo, parte dos projetos definidos no Pitu 2025 pautaram a elaboração dos PPAs estaduais subsequentes, existindo, portanto, um reflexo territorial direto em termos de investimentos em infraestrutura em distintos modos com o instrumento de planejamento desenvolvido pela STM.

Por fim, cabe apontar que a PNMU define dez anos como prazo máximo para revisão e atualização dos planos de mobilidade; assim, mesmo tratando-se de arranjos metropolitanos, as entidades responsáveis devem proceder à revisão dos instrumentos, de forma a atualizar a dinâmica urbana, econômica e social dos territórios.

No segundo arranjo, algumas regiões não desenvolveram planos de mobilidade de caráter metropolitano, mas apresentaram motivações para sua elaboração. Adotou-se como indicativo motivacional a presença de pesquisas necessárias ao planejamento dos transportes, como pesquisas origem-destino. Assim encontram-se as RMs de Salvador, da Grande Vitória, de Fortaleza e de Porto Alegre. No caso de Fortaleza e Porto Alegre, foram desenvolvidos planos de mobilidade em 1983 e entre os anos 1973 e 1976, respectivamente. Considera-se que estes instrumentos de planejamento, mesmo que antigos, atuam como indutores históricos para a continuidade.

Como não existe obrigatoriedade para o desenvolvimento dos planos metropolitanos, algumas RMs não realizaram ou deram início à sua elaboração (terceiro arranjo). No entanto, alguns municípios integrantes desenvolveram seus planos municipais, muito em razão da obrigatoriedade dada pelo Estatuto da Cidade para cidades com população superior a 500 mil habitantes. Nesses casos, os planos dos municípios núcleos das metrópoles acabaram por adotar algum recorte metropolitano, como é caso das cidades de São Luís e Belém. Em Curitiba, por sua vez, o plano de mobilidade não incorpora a dinâmica metropolitana.

Um caso peculiar é o do Distrito Federal, em que o Plano Diretor de Transporte e Mobilidade incorpora o entorno, ainda que com uma abrangência espacial distinta da Ride/DF. Foi desenvolvida inclusive pesquisa origem-destino para os municípios limítrofes pertencentes ao estado de Goiás, com um quadro de investimentos em infraestrutura necessários ao horizonte do plano. Contudo, o plano aponta o risco caso a entidade responsável pelo planejamento da operação do transporte público do Distrito Federal assumira para si a regulação e o planejamento dos demais municípios integrantes do entorno imediato do Distrito Federal.

4 OS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA E A CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA METROPOLITANO DE MOBILIDADE

No período recente da história brasileira, houve um incremento no montante de recursos destinados a investimentos em infraestrutura de transporte público. Parte deste montante está associado diretamente aos grandes eventos e à necessidade de dar suporte às cidades que iriam recebê-los – como foi o caso da Copa do Mundo Fifa 2014.

Em meados de 2009, um marco dessa história é a criação, pelo governo federal, do Programa de Aceleração do Crescimento, destinado a fomentar a infraestrutura setorial em diversas cidades brasileiras. No que diz respeito à mobilidade, são destaque três subprogramas: PAC Copa, PAC Grandes Cidades e PAC Médias Cidades.

O recorte metropolitano se dá em razão da exigência de que parte das cidades contempladas com financiamento e recursos sejam núcleo ou façam parte de algum arranjo metropolitano.

Segundo os relatos estaduais, observa-se uma relação direta entre o investimento previsto em mobilidade e a vinculação com as linhas de financiamento do PAC Mobilidade. Contudo, tal investimento é espacialmente concentrado no núcleo da metrópole. Nesta seção, procura-se discutir a relação entre *núcleo e periferia*, em termos dos investimentos em infraestrutura, contrapondo, quando possível, aos arranjos institucionais vigentes.

4.1 Os investimentos previstos e os sistemas de mobilidade das RMs brasileiras

4.1.1 Região Metropolitana da Grande São Luís

A inexistência de um plano metropolitano dificulta o dimensionamento dos investimentos necessários à infraestrutura de mobilidade na RM da Grande São Luís, conforme apontado por Ribeiro e Costa (2013). Contudo, assim como outras RMs, a existência de uma linha de financiamento federal acaba por alavancar demandas e projetos de transporte.

Um conjunto de empreendimentos totaliza cerca de R\$ 1,136 bilhão, em sua maior parte obras voltadas à infraestrutura viária. São citados ainda por Ribeiro e Costa (2013) dois projetos de corredores de transporte público em São Luís: um proposto pelo governo estadual, financiado com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e outro financiado com recursos do PAC.

Além disso, dois projetos adicionais são propostos pela prefeitura de São Luís: um VLT e uma faixa exclusiva para ônibus integrante do SIT. Observa-se, pela listagem dos projetos, uma concentração dos investimentos no município núcleo da metrópole.

4.1.2 Região Metropolitana da Grande Vitória

Não existe no relatório estadual referência aos investimentos em mobilidade na RM da Grande Vitória (Venerano e Costa, 2013). Contudo, existe uma linha de financiamento em infraestrutura, à qual esta RM está apta a se enquadrar, junto ao Ministério das Cidades (MCidades).

4.1.3 Região Metropolitana de Belém

Em decorrência do Plano de Mobilidade Urbana (2001), estava previsto um conjunto de investimentos, da ordem de US\$ 80 milhões, para construção de um sistema tronco-alimentado na RM de Belém, além de um total US\$ 162 milhões

para infraestrutura viária, constituindo assim um conjunto viário dividido entre vias estruturais, arteriais e coletoras, e via estrutural específica para o transporte público coletivo, conforme relato de Pinheiro e Costa (2013).

Atualmente, em conformidade com o projeto Ação Metrôpole, prevê-se um investimento da ordem de R\$ 1,18 bilhão, entre recursos do PAC, do governo do estado do Pará e financiamento com recursos da Agência Japonesa de Cooperação Internacional (Jica), voltado para a implantação de um BRT, integrando os municípios de Belém e Ananindeua, fortalecendo a polarização existente na RM de Belém (Pinheiro e Costa, 2013).

4.1.4 Região Metropolitana de Belo Horizonte

A RM de Belo Horizonte, no que diz respeito aos investimentos, segue a definição do PDDI, conforme Drummond e Costa (2013). As diretrizes relativas à Política de Centralidades em Redes e à Política Integrada Mobilidade Metropolitana foram estruturadas em programas e projetos. Os programas abarcam aspectos relativos a infraestrutura viária e ferroviária, integração do transporte coletivo, incentivo ao transporte público coletivo etc.

Dos projetos decorrentes desses programas, estão sendo desenvolvidos, pelo governo do estado, uma Parceria Público Privada (PPP) para a revitalização e ampliação da malha ferroviária na RM de Belo Horizonte (Drummond e Costa, 2013), outra PPP para a construção das linhas 2 e 3 do metrô de Belo Horizonte e a construção e adequação dos terminais metropolitanos de ônibus, além de estudos para a construção do contorno metropolitano rodoviário.

Assim como em outras RMs, a linha de financiamento do governo federal é a principal fonte de recursos para investimentos em mobilidade, totalizando recursos da ordem de R\$ 1,4 bilhão para doze empreendimentos. Deste total, R\$ 746 milhões são destinados às obras de implantação do sistema BRT, na cidade de Belo Horizonte; o restante do recurso está distribuído entre obras de pavimentação, duplicação e expansão viária, além de melhorias no aeroporto de Confins.

O governo do estado possui dotação orçamentária de R\$ 725 milhões, dos quais R\$ 187 milhões são destinados à implantação dos terminais de ônibus metropolitanos. Além destas fontes de recursos, o município de Belo Horizonte executou R\$ 900 milhões no programa Corta Caminho, destinado a mudar a configuração urbana da cidade, reduzindo conflitos viários.

4.1.5 Região metropolitana de Curitiba

Os investimentos em infraestrutura de mobilidade nos municípios metropolitanos são de responsabilidade do governo do estado, por meio do Programa de Integração do Transporte, como apontam Kornin e Costa (2013).

Assim como em outras RMs, a Copa do Mundo 2014 tem efeito catalisador de investimentos, totalizando onze intervenções, a um custo de R\$ 574 milhões. A responsabilidade das obras está dividida entre a prefeitura (seis) e o governo estadual (cinco). Os recursos utilizados têm fontes distintas: recursos próprios municipais e do estado, empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), além de dotação orçamentária federal.

4.1.6 Região Metropolitana de Fortaleza

Os investimentos em mobilidade na RM de Fortaleza estão concentrados no município núcleo, tendo sido pautados pelo Programa de Transporte Urbano de Fortaleza (2008), conforme relatam Dantas e Costa (2013). Tal programa foi construído desde 1999, com o Programa de Transporte Urbano de Fortaleza (PTUF) e o Programa BID/FOR (2003). Assim como em outros casos, o PAC e o evento da Copa do Mundo atuaram como indutores dos projetos na RM de Fortaleza, totalizando R\$ 603 milhões, compartilhados entre o estado (sistema sobre trilhos) e a prefeitura (demais obras). Deste total, apenas R\$ 151 milhões são destinados à construção de sistema viário; o restante do recurso é para o financiamento de três BRTs (R\$ 109 milhões), duas estações de metrô na linha sul (R\$ 38,2 milhões) e a instalação de um sistema VLT (R\$ 275,4).

Além do PAC Copa, há ainda a obra da duplicação do contorno de Fortaleza, na BR-020, com valor de R\$ 167 milhões. De modo geral, as intervenções estão concentradas no município de Fortaleza, fomentando a concentração dos fluxos para o núcleo desta RM.

Outro ponto que merece atenção é a desconexão entre o planejamento e a execução em termos de mobilidade, já que não existem, no âmbito metropolitano e municipal, instrumentos de planejamento que estabeleçam prioridades no que tange às obras públicas.

4.1.7 Região Metropolitana de Goiânia

O Plano Setorial Diretor de Transporte Coletivo Urbano da Grande Goiânia (PSDTC) estabeleceu um Programa Metropolitano de Transporte Coletivo (PMTTC), que contém uma série de investimentos necessários para manutenção do padrão de mobilidade na RM no curto e médio prazos, tanto pelo poder público quanto pelas concessionárias do serviço de transporte público (Melo e Costa, 2013).

Nesse sentido, o território metropolitano é percebido de forma sistêmica, com a integração entre a dinâmica urbana e os fluxos dela decorrentes e a necessidade de infraestrutura de mobilidade. Entre as obrigações das concessionárias do serviço, podem-se destacar investimentos no Sistema de Controle Operacional e de Informação aos Usuários, administração e operação dos terminais, cabendo ao

poder público investir em infraestrutura, como obras de implantação de corredores e construção de estações de conexão.

É prevista ainda a implantação de um sistema VLT no atual corredor de ônibus da avenida Anhanguera (Melo e Costa, 2013), apesar deste não estar especificado no PDSTC. A modalidade de concessão patrocinada para implantação deste novo sistema na RM é indicada pelos autores como alternativa para o financiamento da infraestrutura.

Os recursos necessários previstos para consecução dos projetos totalizam R\$ 1,876 bilhão, cujas fontes de origem são distribuídas entre o governo federal (PAC) e o orçamento do estado e dos municípios. Os projetos objetos de financiamento são em sua maioria destinados à infraestrutura viária, totalizando aproximadamente R\$ 300 milhões. O BRT Norte-Sul (R\$ 280 milhões) e o VLT no Eixo Anhanguera (R\$ 1,3 bilhão) completam o rol de projetos.

4.1.8 Região Metropolitana de Porto Alegre

Os projetos em andamento na RM de Porto Alegre são voltados para implementação de corredores de transporte – Projeto Linha Rápida (corredores metropolitanos) –, intervenções viárias, sistema integrado de bilhetagem, além do sistema hidroviário de passageiros (Martins e Costa, 2013).

Diversas intervenções em infraestrutura estão contempladas no PAC 2 Mobilidade Urbana, com recursos totalizando R\$ 349 milhões em nove municípios metropolitanos, um aspecto relevante no sentido de descentralização do investimento no contexto metropolitano – apenas 9,12% do recurso total é destinado a Porto Alegre. Há, ainda, R\$ 824 milhões destinados à implantação da rodovia BR-448. Registre-se, ainda, que a Copa do Mundo catalisou investimentos no município de Porto Alegre que totalizam R\$ 865 milhões para implantação de um sistema de BRT.

Em termos do orçamento do estado, no PPA 2008-2011 foram previstos investimentos da ordem de R\$ 3,8 milhões para qualificação do SETM, além de R\$ 2,64 milhões destinados a ações de institucionalização do processo de planejamento e gestão territorial. Já no PPA 2012-2014, estão previstos cerca de R\$ 10,8 milhões para a ação Promoção do Desenvolvimento da Mobilidade Urbana na RM de Porto Alegre e Aglomerações Urbanas.

4.1.9 Região Metropolitana de Salvador

A programação dos investimentos na RM de Salvador estrutura-se a partir do Sistema Integrado Metropolitano, elaborado para captação de recursos junto à União para execução de infraestrutura de transportes, totalizando R\$ 7 bilhões, além de R\$ 6 bilhões destinados ao projeto Sistema Viário Oeste (Torreão e Costa, 2013). Destaca-se, em 2014, o início das operações de uma das linhas do metrô de Salvador.

4.1.10 Região Metropolitana de São Paulo

O histórico de planejamento da RM de São Paulo no setor de transporte estrutura o programa de investimentos da metrópole, os planos diretores de transporte e os investimentos necessários, não somente em relação ao transporte público, como em todo o sistema viário da metrópole. No período recente, como apontam Motta e Costa (2013) a partir da análise do Plano Plurianual, os investimentos na RM de São Paulo priorizam os sistemas de alta capacidade, com recursos previstos para o metrô, trem e corredores de ônibus, estando o planejamento dos sistemas sobre trilhos integrados às soluções de uso e ocupação do solo. Diferentemente das demais RMs, o Programa de Aceleração do Crescimento não consiste em principal indutor dos projetos de investimentos em infraestrutura no território metropolitano, apesar de representar cerca de R\$ 5,1 bilhões de investimentos, sendo R\$ 4,7 bilhões destinados à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) voltados às melhorias da infraestrutura aeroportuária. Parte dos projetos financiados consta dos instrumentos de planejamento da STM. Além do PPA e PAC, Motta e Costa (2013) apontam o Programa de Investimentos do governo do estado de São Paulo como fonte de informações sobre ações em transporte e mobilidade. Parte dos investimentos, de acordo com o Programa de Investimentos, são viabilizados por meio de concessões, comuns e patrocinadas, reduzindo a necessidade de aporte público na provisão de infraestrutura. Do total apresentado por Motta e Costa (2013), R\$ 522 milhões serão realizados por meio de concessão administrativa, aproximadamente R\$ 34 bilhões via concessão patrocinada e R\$ 1,658 bilhão por meio de concessão comum. Além deste total, o Programa de Investimentos apresenta uma demanda aproximada de R\$ 50 bilhões, sem especificar a origem ou modelo de negócio para viabilizar os investimentos.

4.1.11 Região Metropolitana do Recife

Uma série de investimentos realizados por meio do instrumento concessão, patrocinada ou não, está sendo previsto na RM do Recife, segundo Lubambo e Costa (2013): a PPP Ponte do Paiva, a Via Expressa (orçada em R\$ 450 milhões) e o Arco Viário (R\$ 1,2 bilhão). Ainda, cabe destacar o papel da Copa do Mundo 2014 como indutor dos investimentos, tendo sido criada uma secretaria estadual para este fim. Entre os projetos presentes na matriz de responsabilidade, destaque para as seguintes obras de mobilidade, que totalizam R\$ 909,6 milhões: o Ramal Cidade da Copa (R\$ 131 milhões), o Corredor Norte-Sul (R\$ 154 milhões), o Corredor Leste-Oeste (R\$ 145,3 milhões), o Terminal Integrado de Passageiros Cosme e Damião (R\$ 18,1 milhões), a Via Mangue (R\$ 433,2 milhões), a Nova Torre de Controle do Aeroporto Internacional dos Guararapes/Gilberto Freyre e o Terminal Marítimo de Passageiros do Porto do Recife (R\$ 28 milhões). Observa-se que a maior parte dos recursos é destinada a obras viárias, enquanto a infraestrutura de corredores de ônibus consome cerca de 30% do total.

4.1.12 Região Metropolitana do Rio de Janeiro

O Programa Estadual de Transportes, desenvolvido em 1999, estabeleceu uma série de ações e investimentos necessários à promoção de um sistema integrado de transportes urbanos. De acordo com relatório técnico desta RM (Santos e Costa, 2013), na primeira fase, foram investidos aproximadamente US\$ 414,8 milhões de recursos por meio de recursos próprios do estado (US\$ 104,8 milhões), do concessionário privado (US\$ 80 milhões) e financiamento via Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) (US\$ 230 milhões). Na segunda, são previstos recursos da ordem de US\$ 220 milhões, sendo US\$ 211 milhões do BIRD e o restante como contrapartida do estado. Por fim, na terceira fase, conta-se com um recurso do empréstimo da ordem de US\$ 600 milhões.

Além dessa previsão orçamentária, há uma despesa realizada na FPIC transportes de R\$ 2,542 bilhões, entre 2007 e 2012. Dois fundos são utilizados para viabilizar a política pública de transportes nesta RM: o Fundo Estadual de Transportes, voltado para viabilizar subsídios à operacionalização do bilhete único, e o Fundo para Operação e Melhoria dos Transportes Coletivos Metropolitanos, voltado para modernização do sistema. Assim como outras RMs, a maior parcela dos investimentos da RM do Rio de Janeiro está concentrada no município núcleo (Santos e Costa, 2013), o que reforça e condiciona a interdependência dos demais municípios com a cidade do Rio de Janeiro.

4.1.13 Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá

Os investimentos na RM do Vale do Rio Cuiabá partiram com a escolha da cidade de Cuiabá como uma das sedes dos jogos da Copa do Mundo 2014 (Chiletto e Costa, 2013). O projeto consiste em três pontos chaves: modernização do sistema, implantação de um sistema de VLT e qualificação da gestão do serviço.

Foi instituído, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do estado, o programa Copa Verde, que engloba as principais ações de mobilidade e acessibilidade na RM do Vale do Rio Cuiabá. Grande parte do recurso é destinada à implantação do VLT, orçado em R\$ 1,47 bilhão, sendo R\$ 110 milhões de contrapartida financeira e o restante financiamento do estado com a Caixa Econômica Federal (CEF) e com o BNDES. Outras obras são listadas como de apoio à FPIC, totalizando cerca de R\$ 232 milhões (Chiletto e Costa, 2013); contudo, faz-se necessário apontar que todas são voltadas à infraestrutura viária – duplicação, pavimentação, viadutos e trincheiras. Investimentos de apoio à gestão do sistema, bem como outros de suporte à mobilidade de pedestres e ciclistas, não foram apresentados.

Embora estivesse prevista a operação do VLT quando da realização dos jogos da Copa do Mundo 2014, as obras não foram concluídas a tempo, comprometendo a execução física e frustrando a expectativa da população local.

4.1.14 Região de Desenvolvimento Integrado do Distrito Federal

Com relação aos investimentos, cabe ressaltar a importância do PAC. Assim como em outras metrópoles, grande parte do investimento está concentrada na cidade núcleo. Dos R\$ 3,7 bilhões citados como investimento por Sampaio e Costa (2013), cerca de 77% são destinados à ampliação do Aeroporto Internacional Juscelino Kubitscheck, em Brasília; 21% do total é destinado à implantação do sistema de transporte de passageiros Gama/Santa Maria/Plano Piloto – Eixo Sul; o restante dos recursos destina-se às obras viárias em Brasília, Águas Lindas de Goiás e Unai.

Sampaio e Costa (2013) apontaram ainda que o governo do Distrito Federal tem alocado recursos na renovação da frota utilizada no transporte público. Contudo, em razão da composição tarifária do sistema, os gastos com a aquisição de veículos são um item da planilha de cálculo da tarifa e remuneração dos operadores, o que faz com que este investimento seja pago pelos usuários do sistema.

4.2 Breve balanço sobre os recursos para investimentos nas RMs

No que se refere aos investimentos, em todas as situações, faz-se notar a presença do governo federal no fomento dos investimentos em infraestrutura de transporte por meio do PAC – no caso de Porto Alegre, o recurso previsto no PPA é de aproximadamente R\$ 16 milhões, enquanto o PAC prevê recursos de R\$ 824 milhões.

Grande parte dos recursos é voltada para implantação de corredores de transporte de média e alta capacidade e suas infraestruturas de apoio, como obras viárias, sendo baixa a presença de obras de suporte a modos não motorizados.

Outro importante aspecto é a concentração de obras e investimentos. A referência à metrópole é pequena, estando os investimentos concentrados em seus municípios núcleo. Em parte, tal concentração é reflexo não somente da relevância política e econômica que o município núcleo exerce em seus contextos, como também da lógica corrente de transportes, que se estrutura a partir das linhas de origem e destino e na relação entre capacidade e fluidez. Nesse sentido, as obras estão situadas nos principais eixos, têm como foco a melhoria do nível de serviço do sistema, porém ainda com baixa relação com outros instrumentos de planejamento urbano ou princípios norteadores de um bom desenho.

A exceção ao caso do parágrafo anterior é a RM de São Paulo, onde os investimentos estão vinculados à rede de transporte e/ou ao sistema viário sob a responsabilidade do governo estadual, em específico para financiamento de faixas exclusivas e BRTs. Esta relação entre o agente de planejamento e o território permite uma melhor distribuição espacial dos recursos, já que os benefícios de tais investimentos abrangem uma maior extensão territorial, caso das melhorias metroviárias ou ferroviárias.

Cabe destacar a presença de outros agentes financeiros, que não o governo brasileiro, no apoio aos investimentos em infraestrutura. Na RM de Belém, por exemplo, a Jica apoiou projetos voltados para a implantação de um BRT. Em Curitiba, por sua vez, a AFD e o BID complementam o aporte feito pelo governo federal.

Outras formas de financiamento foram citadas como alternativas ao provimento de infraestrutura, como o caso das parcerias público-privadas, estando presente nas RMs do Recife, de Belo Horizonte e de Goiânia, especificamente para construção de uma ponte, para a expansão do metrô e a implantação de um sistema VLT, respectivamente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como destacado no capítulo, a situação da mobilidade urbana nas regiões metropolitanas brasileiras apresenta um quadro diverso, característico da pluralidade dos territórios e das capacidades administrativas estaduais e municipais. No contexto da mobilidade, aponta-se inicialmente um entendimento de restrição ao conceito da mobilidade – em todas as regiões metropolitanas analisadas o termo restringe-se ao deslocamento realizado por transporte público e, quando muito, incorpora o sistema viário como elemento no processo de gestão e planejamento. Aspectos relativos ao deslocamento não motorizado (pedestres e ciclistas), à eficiência de gestão e da rede de transporte coletivo, às diretrizes de uso e ocupação do solo, ao controle da ocupação segundo geração de viagens, aos instrumentos de gerenciamento da demanda e à compensação das externalidades do transporte individual não são tratados por parte das entidades responsáveis pela gestão da mobilidade no recorte metropolitano.

No que diz respeito à governança metropolitana, ainda são poucas as experiências no uso do consórcio público como instrumento de gestão do sistema metropolitano – apenas a RM do Recife organizou o sistema utilizando-se da lei nº 11.107/2005. Cabe ressaltar que o processo de construção contou com a participação inicial dos maiores municípios e do estado, ocorrendo a adesão dos demais municípios ao longo do tempo.

Foram observados arranjos diversos na gestão do serviço de transporte, sendo os mais organizados relacionados a uma estrutura estadual bem definida, com um estado mais ativo, tanto em termos políticos quanto de planejamento da função pública, como são os casos Belo Horizonte, São Paulo e Goiânia. A RM de Goiânia é interessante de analisar, pois utiliza a lei de criação da região metropolitana para instituir a entidade responsável pela gestão do transporte e, compulsoriamente, incorpora à rede todos os municípios que integram a RM.

À exceção de Recife, todos os demais municípios em que existe integração do sistema metropolitano com o municipal o fazem por meio de convênios. Quando não existe integração, ou seja, o sistema metropolitano é único, sem integração,

as entidades responsáveis seguem a Lei nº 8.987/1995 para conceder os serviços de transporte público, como a RM de Fortaleza, ou no caso dos serviços sobre trilhos, as companhias estaduais ou federais o fazem.

Quanto aos instrumentos de política metropolitana, a presença ou não de planos metropolitanos é em grande parte decorrente da maturidade dos institutos responsáveis em termos de gestão de transporte. A existência de parte dos planos metropolitanos é anterior ou contemporânea ao Estatuto da Cidade, ainda não sendo possível afirmar o impacto da Política Nacional de Mobilidade Urbana na constituição, na medida em que não é prevista, nos termos da lei, a obrigatoriedade de elaboração para este recorte. Assim, das quatorze regiões metropolitanas, seis apresentaram planos metropolitanos, enquanto quatro indicaram algum processo de elaboração. Das três regiões que não apresentaram planos metropolitanos, o município núcleo possui plano de mobilidade com algum recorte ou reconhecimento da metrópole como objeto de política de transporte, seja para sua inclusão ou não, caso da Ride/DF.

O instrumento de planejamento possibilitaria uma melhor coordenação dos investimentos junto a uma política de mobilidade metropolitana, estruturando a demanda por recursos com a infraestrutura necessária para uma gestão ótima do serviço de transporte metropolitano. No entanto, o que se observa é ainda uma pequena integração entre o que se financia e o que se planeja. A RM de São Paulo é uma exceção, pois pauta os projetos objetos de financiamento segundo os planos e programas desenvolvidos – cabendo aqui uma análise da adequação destes instrumentos metropolitanos com os planos municipais. Assim, duas perguntas são necessárias: quando da inexistência de planos, qual território está se construindo com recurso público? Quando da existência, como se dá a interferência do planejamento metropolitano, pelo estado, com o território municipal?

Ainda sobre o território, grande parte dos recursos é destinada aos núcleos da metrópole para financiamento de sistemas de alta capacidade. Este fato pode ser compreendido como resultado de uma lógica política e financeira metropolitana a partir do peso dos municípios núcleos da metrópole, ou da própria estrutura de planejamento do sistema de transporte, que prioriza aspectos como fluidez e redução do tempo de deslocamento. Estes fatores priorizam projetos em pontos de conflito e saturação, pouco se antecipando a alterações da estrutura econômica e urbana das cidades. Assim, uma articulação com os instrumentos de uso e ocupação do solo e de planejamento econômico se faz necessária, de forma a alterar este paradigma de planejamento de transporte no que se refere à integração entre políticas.

A articulação com os planos diretores e com os instrumentos urbanísticos ali presentes, como a outorga onerosa e a operação urbana, permitem não somente a integração entre o projeto urbano e a rede de transporte, mas a possibilidade de

recuperação de parte das externalidades geradas pelo investimento em infraestrutura de transporte. A delimitação de áreas de expansão urbana nos planos estruturaria a expansão programada do sistema de transporte público, assistindo a rede com demanda e provendo de urbanidade áreas que não a possuem. Apesar da necessidade desta integração, um empecilho existe na relação entre o estado e os municípios em regiões metropolitanas no que tange à FPIC uso do solo. É clara a atribuição estadual no provimento do serviço de transporte metropolitano, podendo realizar a articulação necessária e fomentar convênios e consórcios para esta FPIC, enquanto na intervenção na dinâmica urbana e no uso dos instrumentos previstos no estatuto ainda não existe solução.

Cabe ressaltar o papel do governo federal de fomentar, nos estados e municípios, investimentos em infraestrutura de transporte público em razão do Programa de Aceleração do Crescimento. Praticamente todas as RMs informaram projetos de infraestrutura de transporte e viária que estão recebendo apoio do PAC em suas diversas linhas de atuação – PAC 1, PAC 2, PAC Copa etc. O PAC também é cronologicamente relevante em uma análise histórica do setor, dada a ausência de recursos para investimento em infraestrutura nas décadas passadas – em todas as RMs analisadas parte da União a desconcentração de recursos para um maior número de regiões. Até o PAC, poucas eram as iniciativas, sendo que todas as menções contavam com recursos externos de agências financeiras internacionais, como a Jica, o BID etc.

As experiências apontam evidências de possíveis soluções. Os casos de maior organização e sistematização da gestão do transporte metropolitano decorrem de um estado mais presente no planejamento do transporte metropolitano, estruturando instrumentos de planejamento e coordenando o processo de coesão dos municípios. Esta atuação do estado é válida para as três seções de análise deste estudo: *i)* regularidade do serviço quanto aos instrumentos legais existentes; *ii)* presença de instrumento de política de mobilidade metropolitano; e, *iii)* monta de investimentos em infraestrutura de transporte.

Por fim, a FPIC ainda é tratada sob a ótica do transporte público, não sendo esse fato exclusivo das regiões metropolitanas. Os próprios municípios se encontram em uma situação de mudança de paradigma no que diz respeito ao conceito de mobilidade. Esta mudança passa pela inclusão de outros modos de transporte além de alternativas para gestão dos sistemas de mobilidade como um todo, incorporando elementos regulatórios nos contratos de concessão que contabilizem a produtividade, a eficiência e o nível de serviço aos usuários, além da elaboração participativa dos planos de mobilidade de caráter municipal e metropolitano, seguindo o que determina a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

REFERÊNCIAS

- CHILETTO, Rita de Cássia Oliveira; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório de pesquisa**: análise comparativa da gestão das FPICs na RM do Vale do Rio Cuiabá. Projeto Governança Metropolitana. Brasília: Ipea; Fundação Uniselva; Secretaria das Cidades do MT, 2013. No prelo.
- DANTAS, Régis; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório de pesquisa**: análise comparativa da gestão das FPICs na RM de Fortaleza. Projeto Governança Metropolitana. Brasília: Ipea; Ipece, 2013. No prelo.
- DRUMMOND, Maria Valeska Duarte; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório de pesquisa**: análise comparativa da gestão das FPICs na RM de Belo Horizonte. Projeto Governança Metropolitana. Brasília: Ipea; Agência RMBH, 2013. No prelo.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/>>.
- KORNIN, Thaís; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório de pesquisa**: análise comparativa da gestão das FPICs na RM de Curitiba. Projeto Governança Metropolitana. Brasília: Ipea; Ipardes, 2013. No prelo.
- LIMA NETO, V. C.; GALINDO, E. P. Planos de mobilidade urbana: instrumento efetivo da política pública de mobilidade? **Revista de arquitetura e urbanismo**, n. 8, 2013.
- LUBAMBO, Cátia Wanderley; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório de pesquisa**: análise comparativa da gestão das FPICs na RM de Recife. Projeto Governança Metropolitana. Brasília: Ipea/FUNDAJ, 2013. No prelo.
- MARTINS, Cristina Maria Reis; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório de pesquisa**: análise comparativa da gestão das FPICs na RM de Porto Alegre. Projeto Governança Metropolitana. Brasília: Ipea; FEE, 2013. No prelo.
- MELO, Lucelena Fátima; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório de pesquisa**: análise comparativa da gestão das FPICs na RM de Goiânia. Projeto Governança Metropolitana. Brasília: Ipea; SDRMG, 2013. No prelo.
- MOTTA, Diana Meirelles; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório de pesquisa**: análise comparativa da gestão das FPICs na RM de São Paulo. Projeto Governança Metropolitana. Brasília: Ipea; Emplasa, 2013. No prelo.
- PEDROSO, F., LIMA NETO, V. C. Transportes e metrópoles: um manifesto pela integração. *In*: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. (Orgs.). **Território metropolitano, políticas municipais**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2013, v. 1.

PINHEIRO, Andréa de Cássia Lopes; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório de pesquisa:** análise comparativa da gestão das FPICs na RM de Belém. Projeto Governança Metropolitana. Brasília: Ipea; IDESP, 2013. No prelo.

RIBEIRO, Maria Odinéa Melo Santos; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório de pesquisa:** análise comparativa da gestão das FPICs na RM da Grande São Luís. Projeto Governança Metropolitana. Brasília: Ipea; IMESC, 2013. No prelo.

SAMPAIO, Cárta da Silva; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório de pesquisa:** análise comparativa da gestão das FPICs na Ride/DF. Projeto Governança Metropolitana. Brasília: Ipea; Codeplan, 2013. No prelo.

SANTOS, Marcos Antonio; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório de pesquisa:** análise comparativa da gestão das FPICs na RM do Rio de Janeiro. Projeto Governança Metropolitana. Brasília: Ipea; Fundação CEPERJ, 2013. No prelo.

TORREÃO, Graça; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório de pesquisa:** análise comparativa da gestão das FPICs na RM de Salvador. Projeto Governança Metropolitana. Brasília: Ipea; Sedur, 2013. No prelo.

VENERANO, Aauto Beato; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório de pesquisa:** análise comparativa da gestão das FPICs na RM da Grande Vitória. Projeto Governança Metropolitana. Brasília: Ipea; IJSN, 2013. No prelo.

PARTE IV

A GESTÃO E GOVERNANÇA METROPOLITANAS DO SANEAMENTO BÁSICO

GOVERNANÇA METROPOLITANA NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO: ANÁLISE DA FPIC SANEAMENTO SOCIOAMBIENTAL

Marcos Antonio Santos¹
Ione Salomão Rahy²
Marcos Thimoteo Dominguez³
Juliana Nazaré Luquez Viana⁴
Lorena de Freitas Pereira⁵
Luiz Felipe Felix Thomaz da Silva⁶
Renata Lopes dos Santos⁷

1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo tem como objetivo apresentar um breve panorama das condições do saneamento na Região Metropolitana (RM) do Rio de Janeiro, analisando não só os principais serviços, mas o planejamento e a gestão, além de buscar avaliar seu comprometimento com a melhoria do meio ambiente e das condições sociais dos moradores, bem como sua governança.

A título de contextualização, a seção 2 apresenta as principais características da RM do Rio de Janeiro, tratando o adensamento populacional ocorrido na região devido à consolidação de atividades econômicas importantes e à consequente ocupação das áreas periféricas. É também avaliada a mudança na abordagem do saneamento, por meio da qual as intervenções passaram a contemplar as questões ambientais e sociais.

A seção 3 descreve como são ofertados os serviços de saneamento na RM do Rio de Janeiro, como abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos

1. Coordenador Estadual do projeto *Governança Metropolitana no Brasil*, da Rede Ipea, no Rio de Janeiro, na Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ).

2. Analista especializada da CEPERJ.

3. Assessor de Planejamento da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG RJ).

4. Pesquisadora do projeto *Governança Metropolitana no Brasil*, da Rede Ipea, no Rio de Janeiro.

5. Prestadora de Serviço da CEPERJ.

6. Pesquisadora do projeto *Governança Metropolitana no Brasil*, da Rede Ipea, no Rio de Janeiro.

7. Apoio técnico do projeto *Governança Metropolitana no Brasil*, pesquisadora da Financiadora de Estudos e Projetos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FINEP/CNPQ).

sólidos urbanos, além de identificar a pressão antrópica exercida nos sistemas naturais e o reflexo da intensa urbanização nas redes fluviais.

Os órgãos responsáveis pelo planejamento e pela gestão do saneamento serão abordados na sequência, bem como uma breve apresentação dos principais programas e projetos. A seção 5 contempla os recursos e investimentos empregados nos programas relativos à função pública de interesse comum (FPIC) neste estudo pesquisada.

Por fim, a seção 6 discute a governança metropolitana na RM do Rio de Janeiro na FPIC saneamento socioambiental, apontando suas limitações e seus desafios frente às pressões sociais e ambientais.

2 A EXPANSÃO DA MALHA URBANA DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO E O SANEAMENTO SOCIOAMBIENTAL

Constituída por dezenove municípios, a RM do Rio de Janeiro concentra o maior contingente populacional do estado, com 11.835.708 habitantes, correspondendo a 74% do total. A cidade do Rio de Janeiro – capital do estado e núcleo da RM do Rio de Janeiro – contribui com mais da metade (53%) da população da região.

FIGURA 1
Região Metropolitana do Rio de Janeiro



Fonte: Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ).

Essa concentração populacional se explica, historicamente, pela importância política, administrativa e econômica que a cidade do Rio de Janeiro assumiu na estruturação do estado do Rio de Janeiro e do Brasil. Os processos espaciais de urbanização e industrialização observados no território que atualmente compreende a RM do Rio de Janeiro se intensificaram a partir do início do século XX e representaram uma significativa transformação econômica, passando de uma ocupação predominantemente rural – demonstrando a ênfase na economia agrária – para o cenário urbano-industrial.

A partir de 1940, com a consolidação da industrialização no município do Rio de Janeiro e em alguns municípios vizinhos (Duque de Caxias e Nova Iguaçu) ou situados do outro lado da baía de Guanabara (Niterói e São Gonçalo), a expansão da malha urbana metropolitana foi acompanhada pela intensificação dos movimentos migratórios que acarretaram o adensamento dos subúrbios cariocas e das demais cidades industriais da Baixada da Guanabara.

É notório o adensamento populacional nos municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias, Nova Iguaçu e São João de Meriti. Em trinta anos, a população de Duque de Caxias cresceu acima de 1.500% em relação à população residente no ano de 1940.

Na orla oriental da baía de Guanabara, o destaque é para os municípios de Niterói e São Gonçalo. O primeiro, por ter sido capital do estado do Rio de Janeiro nos períodos 1834-1893 (província, no período imperial) e 1903-1975. Já São Gonçalo, município limítrofe a Niterói, esteve sob a influência direta das duas capitais (Rio de Janeiro e Niterói), que demandavam terrenos para sua industrialização e loteamentos para a construção de habitação para sua população operária.

Os processos de ocupação e expansão da malha urbana da metrópole, concorrendo para um crescimento urbano desordenado e um processo acelerado de degradação ambiental, configuram uma estrutura marcada pela desigualdade socioespacial que dificulta a gestão do território metropolitano. O núcleo, embora concentre a maior quantidade de equipamentos e serviços, tem sua área suburbana formada por muitos bairros com baixos níveis de desenvolvimento humano e pouca oferta de serviços básicos. A periferia, altamente populosa e fornecedora de expressiva mão de obra para a capital, concentra altos níveis de pobreza e apresenta baixa qualidade dos serviços públicos, bem como dificuldades de acesso.

Vale ressaltar que o padrão de ocupação nos municípios metropolitanos tende cada vez mais à verticalização, o que evidencia o adensamento de localidades fora da metrópole. Entretanto, algumas carências de equipamentos urbanos básicos à manutenção do espaço metropolitano intensificam, na esfera local, problemas tão graves quanto os da escala regional.

Dessa forma, o adensamento populacional, assim como a dinamização econômica por que passa a RM do Rio de Janeiro, sinaliza para a decorrente necessidade de evolução e ampliação dos sistemas de saneamento, visando não só atender à demanda crescente, mas preservar a qualidade do ambiente envolvido. É uma nova concepção do saneamento, pois, até pouco tempo, o conceito e a prática do saneamento básico, não só na RM do Rio de Janeiro como em grande parte do país, restringiam-se a obras públicas de engenharia voltadas especialmente para abastecimento de água, esgotamento sanitário e limpeza urbana, serviços aos quais expressiva parcela da população ainda não tem acesso.

O saneamento básico tradicional é desvinculado dos princípios de justiça social e de preservação da qualidade ambiental. Hoje,

o saneamento é entendido como um direito fundamental do indivíduo e da coletividade, além de serviço público essencial e, portanto, dever do Estado. O saneamento básico atua entre a garantia do mínimo existencial social (moradia adequada, saúde e melhoria de todos os aspectos de higiene), e a proteção ambiental. A população, sem acesso às condições existenciais básicas, assinala um conjunto de desigualdades sociais, econômicas e ambientais. Deste modo, questiona-se a justiça socioambiental e a efetividade das garantias aos direitos sociais básicos. Porquanto, quando se discursa em mínimo existencial, permeia a justiça social e ambiental, no sentido de garantir uma redistribuição igualitária de bens sociais básicos e ambientais (Carvalho e Adolfo, 2012).

É inegável que

as medidas voltadas ao saneamento ambiental possuem impacto não somente na qualidade de vida, como também se refletem na saúde e na produtividade da população. No que concerne ao território, modelam as possibilidades relacionadas tanto à moradia quanto às atividades econômicas (Instituto Trata Brasil, 2011).

Dessa forma, surgem, com a intensificação do processo de ocupação do espaço, que se torna mais complexo, novos debates na agenda pública, principalmente aqueles ligados ao ambiente como direito básico, aos movimentos sociais e aos processos de produção de desigualdades entre os territórios da RM do Rio de Janeiro. A partir dessas dinâmicas, torna-se clara a necessidade de reposicionar o saneamento básico no contexto mais amplo das relações socioambientais e políticas da RM do Rio de Janeiro.

3 SERVIÇOS DE SANEAMENTO NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

Entre os serviços ligados ao saneamento básico, serão abordados neste capítulo: abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, coleta e tratamento de resíduos sólidos, manejo de águas pluviais e prevenção de enchentes e inundações.

3.1 Abastecimento de água

O abastecimento de água na RM do Rio de Janeiro baseia-se nos macrossistemas, uma vez que as bacias hidrográficas desta região são de pequeno porte, sendo constituídas por rios de pequena vazão. Os sistemas adotados são o macrossistema Guandu – que abastece o Rio de Janeiro e a maior parte dos municípios da Baixada Fluminense – e o macrossistema Imunana-Laranjal, alimentado pelos rios Macacu e Guapiaçu – abastecendo Niterói, São Gonçalo e Itaboraí.

O abastecimento de água na RM do Rio de Janeiro atende 88% de sua população, por meio de uma rede de 18.518,90 km de extensão – que representa aproximadamente 62% do total do estado (CEPERJ, 2012). Em termos absolutos, os municípios com a maior quantidade de pessoas atendidas são: Rio de Janeiro, São Gonçalo, Nova Iguaçu e Duque de Caxias. De acordo com a empresa Águas de Niterói, responsável pelo abastecimento de água neste município, 100% da população é atendida por este serviço. Seguem-se os municípios de Nilópolis, Rio de Janeiro e Nova Iguaçu, com mais de 90% cada. No extremo oposto, encontra-se o município de Guapimirim, com apenas 44% da população atendida.

TABELA 1
Economias e ligações ativas de água, economias residenciais ativas de água, população total atendida e extensão da rede de água, segundo os municípios da RM do Rio de Janeiro (2010)

Municípios	Quantidade de economias ativas de água	Quantidade de economias residenciais ativas de água	Quantidade de ligações ativas de água	População total atendida com abastecimento de água (habitante)	Extensão da rede de água (km)	População total do município ¹	População atendida (%)
Região metropolitana	3.702.976	3.273.449	1.888.731	10.471.162	18.518,90	11.835.708	88
Rio de Janeiro	2.121.065	1.883.058	882.124	5.762.159	9.852,00	6.320.446	91
Belford Roxo	97.935	91.867	81.771	360.660	527	469.332	77
Duque de Caxias	223.669	191.055	149.961	727.600	1.240,00	855.048	85
Guapimirim	6.275	5.949	5.962	22.590	200	51.483	44
Itaboraí	61.179	56.913	43.594	178.140	355	218.008	82
Itaguaí	33.016	29.347	22.137	94.207	515	109.091	86
Japeri	20.705	19.550	17.819	64.126	143	95.492	67
Magé	59.689	56.415	33.710	181.095	255	227.322	80
Maricá	26.622	24.883	21.947	73.905	85	127.461	58
Mesquita	50.522	43.880	40.324	139.100	393	168.376	83
Nilópolis	61.275	49.776	35.069	154.806	234	157.425	98
Niterói	184.688	169.919	83.811	487.562	1.265,90	487.562	100
Nova Iguaçu	261.674	229.138	164.093	733.242	707	796.257	92

(Continua)

(Continuação)

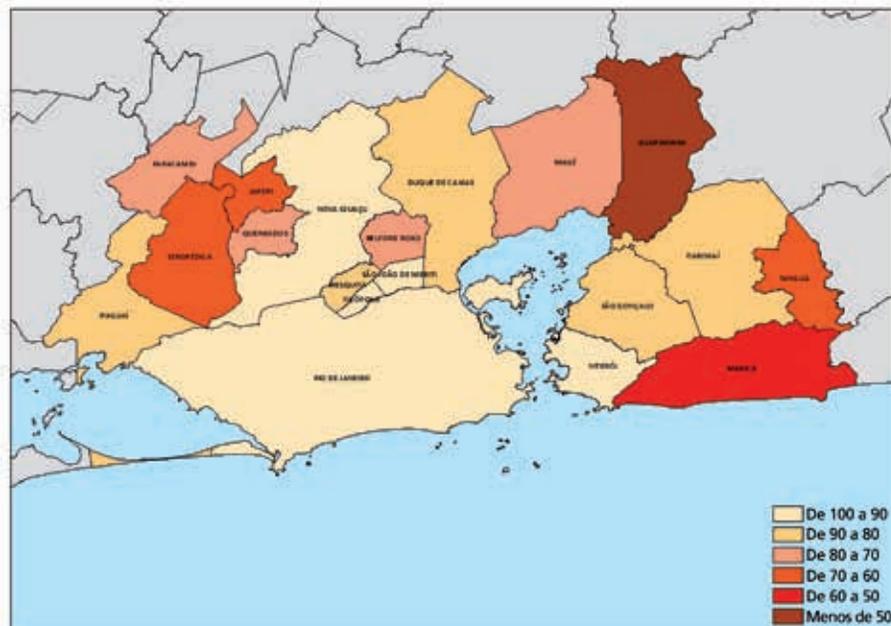
Municípios	Quantidade de economias ativas de água	Quantidade de economias residenciais ativas de água	Quantidade de ligações ativas de água	População total atendida com abastecimento de água (habitante)	Extensão da rede de água (km)	População total do município ¹	População atendida (%)
Paracambi	12.518	11.264	9.613	34.469	87	47.124	73
Queimados	38.622	33.746	28.281	110.012	336	137.962	80
São Gonçalo	263.286	236.313	176.847	850.865	1.509.00	999.728	85
São João de Meriti	155.064	116.519	74.420	421.231	527	458.673	92
Seropédica	18.041	17.215	12.892	54.402	275	78.186	70
Tanguá	7.131	6.642	4.356	20.991	13	30.732	68

Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Brasil, 2010a).

Nota: ¹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010).

Aos 12% da população não contemplada pelo serviço de abastecimento de água, acrescenta-se a demanda que decorre das atividades de implantação e futura entrada em operação dos novos empreendimentos na RM do Rio de Janeiro – Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), Arco Metropolitano e Porto Centro Atlântico do Complexo Industrial da Companhia Siderúrgica do Atlântico (CSA), entre outros.

FIGURA 2
Abastecimento de água na RM do Rio de Janeiro – população atendida (2010)
(Em %)



Fonte: IBGE (2010).

Elaboração dos autores.

3.2 Esgotamento sanitário

A rede de esgoto da RM do Rio de Janeiro atende 87,56% da população. Entre os municípios atendidos, o que possui a maior cobertura é o Rio de Janeiro (98,47% da população atendida), seguido por Niterói, Seropédica, São João de Meriti, Nilópolis e Mesquita (97,36%, 93,75%, 93,03%, 91,17% e 91,23%, respectivamente). Os municípios onde o atendimento não cobre metade da população são: Maricá (18,15%), Itaboraí (27,01%), Tanguá (30,59%) e Magé (40,12%) (IBGE, 2010).

Quanto às estações de tratamento de esgoto (ETEs), a RM conta com 47, sendo 39 secundárias – etapa seguinte ao tratamento primário, consistindo em um processo biológico em que os poluentes são consumidos por micro-organismos –, três primárias – processo físico ou físico-químico em que o poluente é separado por sedimentação ou floculação – e três emissários submarinos – estruturas que lançam ao mar o esgoto sanitário ou industrial. As ETEs estão concentradas especialmente no município do Rio de Janeiro (Treze estações – uma estação de tratamento com emissário submarino, doze estações secundárias – e um emissário submarino). Nos municípios de São João de Meriti e Queimados, nenhuma ETE atende a população residente. Já nos municípios de São Gonçalo e Japeri as relações entre a população existente e a população beneficiada são as menores da região, enquanto os municípios do Rio de Janeiro e Niterói possuem os maiores níveis de atendimento. Atendo-se a análise à Baixada Fluminense, o somatório da população atendida nestes municípios não alcança aquele referente aos municípios de Niterói e do Rio de Janeiro, sinalizando que a distribuição do atendimento não ocorre de maneira equilibrada na RM do Rio de Janeiro (Inea, 2012; IBGE, 2010).

De acordo com o estudo do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas (FGV/Ibre) e do Instituto Trata Brasil (2011), os dados provenientes do Censo Demográfico 2010 mostram que 84% do esgoto não coletado se destinam à baía de Guanabara e que 31% do esgoto residencial produzido por esta RM são lançados no ambiente.

Considerando os dados apresentados pelo IBGE (2010), a rede de esgoto não atende a 12,44% da população que reside na RM do Rio de Janeiro, sendo mais críticos os casos dos municípios de Maricá (81,85% da população não são atendidos), Magé (72,99% sem atendimento) e Tanguá (69,41%). Estes dois últimos situam-se na área de influência direta do COMPERJ.

Visando minimizar este *deficit*, o Pacto pelo Saneamento, programa do governo estadual (a ser visto mais adiante), visa atender 80% do estado até os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. Nesta porcentagem está incluída a ampliação da cobertura na RM do Rio de Janeiro. Neste programa, devem-se destacar a ampliação do sistema Alegria, o Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG) e a implantação de novas unidades de tratamento de esgoto.

FIGURA 3
Deficit da rede de esgoto na RM do Rio de Janeiro (2010)
 (Em %)



Fonte: IBGE (2010).
 Elaboração dos autores.

Com os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), vem sendo realizada na RM do Rio de Janeiro a implantação de novos sistemas de esgotamento sanitário (SES) – em Belford Roxo, Duque de Caxias, Rio de Janeiro e São Gonçalo, além de adequação, ampliação, melhoria e reforço de diversos SES e sistemas de abastecimento de água (SAA).

3.3 Resíduos sólidos urbanos

De acordo com a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (Agensersa), no que se refere à coleta de resíduos sólidos urbanos, a RM do Rio de Janeiro conta com dois blocos de acordos regionais e dois consórcios. O consórcio Centro Sul I é firmado entre os municípios de Queimados, Japeri e Paracambi – além de Engenheiro Paulo de Frontin e Mendes, que não pertencem à RM do Rio de Janeiro. Já o consórcio público de Gestão de Resíduos da Baixada Fluminense abrange Belford Roxo, Duque de Caxias, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu e São João de Meriti. Os consórcios têm o objetivo de “executar, em regime de gestão associada, na forma do Art. 241 da Constituição Federal, os serviços de manejo de resíduos sólidos, observado o disposto no Contrato de Consórcio Público correspondente” (Rio de Janeiro, 2012a).

De acordo com a base de dados para o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação Ecológico (ICMS Ecológico) – ano-base 2012, para o ano fiscal 2013 – e com o Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro, da Fundação CEPERJ (CEPERJ, 2012),⁸ seis municípios enviam 100% de seus resíduos sólidos para lixões, totalizando 1.771,12 t/dia, e quatro enviam até metade da produção. Paracambi envia 83% de sua produção para aterro sanitário controlado com tratamento de percolado, e São João de Meriti e Queimados, 100% para aterros sanitários controlados com captação e queima de gases (533,41 t/dia). Itaboraí, Mesquita, Nilópolis e Nova Iguaçu enviam sua produção para aterros sanitários, totalizando 1.339,93 t/dia. Dos municípios que possuem aterros sanitários, Nova Iguaçu tem até 30% de utilização por terceiros, Itaboraí entre 30% e 60% e Seropédica, mais de 80%. A participação de outros municípios confere à sede bônus no cálculo do ICMS Ecológico. Entretanto, após o ano-base destes dados, devido ao projeto Lixão Zero – que objetiva acabar com todos os lixões do estado até 2014 –, os lixões de Guapimirim, São Gonçalo (Itaoca) e Duque de Caxias (Gramacho) encerraram suas atividades e o Lixão de Belford Roxo (de Babi) foi transformado em aterro sanitário (Rio de Janeiro, 2012b).

A coleta seletiva, por sua vez, ainda é uma atividade incipiente na RM do Rio de Janeiro, estimando-se que apenas seis municípios encaminhem os lixos domiciliares para a reciclagem – com destaque, embora mínimo, para Itaguaí, com 1,19% do total mensal estimado. Contam com coleta seletiva porta a porta: Itaguaí, Mesquita, Nilópolis, Paracambi, Rio de Janeiro e São João de Meriti. Mesmo assim, o atendimento é mínimo. A capital é o município com o maior porcentagem de domicílios atendidos (43%).

3.4 Manejo de águas pluviais e prevenção de enchentes e inundações

À medida que a ocupação do espaço se intensifica, o ambiente natural se altera e, em geral, se degrada, tendo em vista que o fenômeno ocorre sem considerar as relações entre os elementos constitutivos dos ecossistemas, o que é possível quando há planejamento e controle.

Foi – desde o século XVI – e assim continua a ser a ocupação da área que hoje constitui a RM do Rio de Janeiro. Ou seja, sem planejamento e ao sabor de motivações circunstanciais e conjunturais. O território metropolitano é caracterizado por planícies de baixa altitude entremeadas por colinas e maciços costeiros, outrora cobertos por exuberante floresta tropical. Este espaço é drenado por bacias

8. Tabela: Produção diária estimada de resíduos sólidos, segundo as regiões de governo e municípios, estado do Rio de Janeiro – 2011. Dados coletados da Secretaria de estado do Ambiente (SEA), do Instituto Estadual do Ambiente (Inea) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

hidrográficas de pequeno porte e baixo gradiente, ou seja, seus rios percorrem as planícies quase horizontalmente em relação ao nível do mar, o que resulta em baixa velocidade, dificultando o transporte dos sedimentos, ocasionando o assoreamento de seus leitos e a consequente diminuição da profundidade e da capacidade de contenção da água nas suas calhas. Este fenômeno se acentua com a retirada da vegetação, que favorece a erosão do solo e a deposição dos sedimentos nos canais fluviais. Como agravante, o perfil horizontal expõe esses rios, com seus baixos cursos ao nível do mar, a uma grande influência das marés altas, principalmente quando coincidem com grandes chuvas. Suas águas, com dificuldade de se lançarem ao mar, extravasam pelas margens, causando enchentes.

Na primeira metade do século XX, tentando minimizar as enchentes e buscando reduzir as áreas inundáveis ou paludosas, desenvolveu-se um grande projeto (do governo federal) de saneamento da Baixada Fluminense – na época não tão intensamente ocupada como hoje –, com obras de drenagem, dragagem de leitos fluviais, retificação de rios e construção de comportas e diques. O objetivo declarado se relacionava ao combate ao impaludismo, endêmico na região. Hoje, as intervenções praticadas em decorrência desse projeto são bastante criticadas, em virtude dos efeitos negativos causados no meio ambiente, o que não cabe aqui detalhar, pois foge ao objetivo deste estudo.

De qualquer forma, as obras executadas concorreram para incrementar a ocupação da Baixada Fluminense. Passados mais de cinquenta anos, com o crescimento urbano sem planejamento, com a construção de moradias nos diques implantados e a degeneração das comportas, bem como a falta de manutenção (permanente e necessária) dos leitos fluviais, as enchentes frequentam rotineiramente o noticiário nos tempos chuvosos. Embora, no início da década de 1990, com o projeto Reconstrução Rio, e, no final daquela década e início dos anos 2000, tenham sido desenvolvidos projetos de urbanização e minimização de enchentes e inundações, abrangendo diversos municípios da Baixada Fluminense – Baixada Viva e Nova Baixada –, muito há ainda a fazer para melhorar as condições socioambientais da região. Há que se destacar o projeto de macrodrenagem, denominado Projeto Iguazu, a ser tratado mais adiante.

Para “informar as autoridades e a população quanto à possibilidade de chuvas intensas e de inundações graduais (cheias) que possam causar perdas materiais e humanas”,⁹ o Instituto Estadual do Ambiente (Inea) criou o sistema de Alerta de Cheias, constituído por

estações telemétricas, que enviam dados automaticamente via celular, a cada 15 minutos, com medição da quantidade de chuva e de nível d’água dos rios. (...) Quando há previsão de chuvas fortes ou possibilidade de transbordamento dos

9. Inea. Disponível em: <<http://inea.infoper.net/>>. Acesso em: 7 nov. 2013.

rios para a região monitorada, o Inea envia alertas via mensagens SMS e *e-mails* para agentes da Defesa Civil.¹⁰

QUADRO 1

Estações integrantes do Sistema de Alerta de Cheias da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (2013)

Município	Estação	Tipo	Latitude	Longitude	Rio monitorado
Duque de Caxias	Ponte de Ferro Capivari	Hidrológica	22°40'04,24"S	43°20'16,84"W	Rio Capivari
Duque de Caxias	Santa Cruz da Serra	Hidrológica	22°38'29,91"S	43°17'14,00"W	Rio Saracuruna
Duque de Caxias	Xerém - Mantiqueira	Pluviométrica	22°32'58,21"S	43°18'04,94"W	–
Magé	Ponte de Ferro Piabetá	Hidrológica	22°37'27,37"S	43°09'17,17"W	Rio Inhomirim
Magé	Raiz da Serra	Pluviométrica	22°34'48,59"S	43°11'17,71"W	–
Mesquita	Clube XV	Hidrológica	22°48'31,46"S	43°26'12,05"W	Rio Sarapuí
Niterói	Niterói/BPRV	Pluviométrica	22°52'45,1"S	43°04'39,0"W	–
Niterói	Niterói / Engenhoca	Hidrológica	22°52'15,4"S	43°05'57,4"W	Rio Engenhoca
Nova Iguaçu	Catavento	Hidrológica	22°39'0,130"S	43°25'06,43"W	Rio Iguaçu
Nova Iguaçu	GBM Nova Iguaçu	Hidrológica	22°44'55,98"S	43°27'25,54"W	Rio da Bota
Paracambi	Paracambi	Hidrológica	22°36'35,30"S	43°42'39,40"W	Rio dos Macacos
Rio de Janeiro	Guadalupe	Hidrológica	22°50'55,04"S	43°22'13,09"W	Rio Acari
Rio de Janeiro	São Cristóvão	Hidrológica	22°54'38,00"S	43°13'27,00"W	Rio Maracanã
São Gonçalo	Colubandê	Hidrológica	22°52'06,84"	42°58'57,77"	Rio Colubandê
São João de Meriti	CET Meriti	Hidrológica	22°48'22,72"S	43°22'16,72"W	Rio Pavuna
Tanguá	Ponte Tanguá	Hidrológica	22°43'38,00" S	42°43'33,00"W	Rio Caceribu

Fonte: banco de dados do Sistema de Alerta de Cheias do Inea. Disponível em: <<http://goo.gl/lzFhyV>>.

Obs.: transmissão Global System for Mobile Communicatios – GSM / General Packet Radio Service - GPRS.

É também do Inea o Programa Limpa Rio, criado para desassorear e limpar os leitos e margens de rios no estado do Rio de Janeiro, de modo a prevenir e enfrentar, inclusive emergencialmente, o problema das enchentes. Os serviços para a consecução deste objetivo deverão ser executados conforme a demanda das prefeituras municipais.

10. Inea. Disponível em: < <http://inea.infoper.net/>>. Acesso em: 7 nov. 2013.

Como desdobramento, está em andamento o Programa Limpa Rio Baixada, dada a “necessidade de conservação e manutenção dos serviços executados pelo Projeto Iguaçu, nas bacias dos rios Botas, Sarapuí e Iguaçu” (Inea, 2012). O programa abrange os municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias, Nilópolis, Nova Iguaçu, Mesquita e São João de Meriti. Compreende serviços de “desassoreamento dos valões, canais e pequenos rios, retirada da vegetação macrófitas, lixo flutuante e depositado nas margens” (Inea, 2012).

As solicitações dos serviços podem partir da coordenação do Projeto Iguaçu (prioridade), das prefeituras municipais, de lideranças comunitárias ou da sociedade civil organizada.

Quanto às inundações nas áreas urbanas da RM do Rio de Janeiro, estas se acentuam com o adensamento demográfico nas cidades, associado ao desflorestamento, à erosão de encostas e ao assoreamento de cursos de água, ao mesmo tempo atrelado ao incremento de construções em concreto e impermeabilização dos logradouros públicos, o que concorre para a impermeabilização do solo. Consequentemente, as galerias de águas pluviais – dimensionadas sem uma visão de futuro, entupidas por sedimentos transportados pelas águas das chuvas (além do lixo que a população joga nas ruas) e sem limpeza e manutenção, além da influência das marés – ficam cada vez mais comprometidas no desempenho de sua função.

4 O PLANEJAMENTO E A GESTÃO DO SANEAMENTO NA RM DO RIO DE JANEIRO

Não resta dúvida de que o planejamento e a gestão do saneamento não devem se condicionar aos limites territoriais municipais, carecendo de pensamento e ações integradas – uma vez que a prestação dos serviços de saneamento em uma cidade pode afetar as demais ou delas depender. Reforça esta posição o pronunciamento do ministro Ricardo Lewandowski, do Supremo Tribunal Federal (STF), afirmando ser preciso haver consenso entre os municípios e o estado, nas tomadas de decisão em assuntos de interesse comum, atentando-se para a proporcionalidade quanto ao peso político, econômico, social e orçamentário. Assim se expressou:

Não me parece haver nenhum problema em delegar a execução das funções públicas de interesse comum a uma autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional, desde que a lei complementar instituidora da entidade regional lhe confira personalidade jurídica própria, bem como o poder concedente quanto ao serviço de interesse comum (Brasil, 2013).

4.1 O saneamento na RM do Rio de Janeiro é uma prevalência do poder público

Não resta dúvida de que as ações necessárias para prover a população de saneamento básico que lhe propicie condições dignas de sobrevivência requerem vultosos recursos, reconhecendo-se ser imprescindível – porém, não necessariamente absoluta – a participação do poder público.

A estrutura hierárquica das entidades (e serviços) relacionadas ao saneamento socioambiental perpassa diversas esferas. No nível federal, existe a Agência Nacional de Águas (ANA), cuja principal missão é coordenar a gestão dos recursos hídricos e do acesso à água, tendo em vista seu uso sustentável. Seu papel nas questões referentes ao saneamento tange à fiscalização dos mananciais de abastecimento e da poluição dos corpos hídricos (Brasil, [s.d.]a).

A prestação de serviços de saneamento não compete, no entanto, à esfera federal. Ela está reservada aos estados e municípios. No estado do Rio de Janeiro, a secretaria responsável pela proteção e conservação ambiental e pelo gerenciamento dos recursos hídricos é a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), que também responde pelo Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (Fecam), que financia projetos de foro ambiental. Entre os diversos órgãos que participam de sua estrutura, destacam-se, no que tange ao saneamento:

- 1) Superintendência de Políticas de Saneamento (SUPS): voltada ao saneamento socioambiental, é a coordenadora de um dos mais importantes programas governamentais do estado, que é o Pacto pelo Saneamento. Outras incumbências relevantes são o apoio na elaboração dos planos municipais de saneamento básico¹¹ e o formato do Plano Estadual de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PEGIRS), desenvolvido em parceria com o Ministério do Meio Ambiente (MMA).
- 2) Coordenação de Resíduos Sólidos (CRS): visa implementar os projetos e programas da secretaria referentes ao tratamento e à destinação destes resíduos. Suas medidas mais relevantes são os centros de tratamento de resíduos, com o programa Lixão Zero.
- 3) Instituto Estadual do Ambiente: criado em 2007 com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável do estado, tem como desafio a integração da política ambiental frente às demandas sociais. Instalado no início de 2009, unificou três importantes órgãos ambientais, a saber: a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (Feema), a Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (Serla) e o Instituto Estadual de Florestas (IEF) (Rio de Janeiro, [s.d.]c).

Já a entidade responsável pela operação e manutenção da captação, pelo tratamento, adução e distribuição das redes de água, bem como pela coleta, transporte e destino final dos esgotos produzidos nos municípios atendidos pela empresa – cuja cobertura abrange quase toda a RM do Rio de Janeiro –, é a Companhia Estadual de Águas e Esgotos (Cedae). A empresa foi fundada em 1975, a partir da fusão da Empresa de Águas do estado da Guanabara (CEDAG), da Empresa de Saneamento

11. Com recursos do Fundo de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (Fecam) e do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI).

da Guanabara (ESAG) e da Companhia de Saneamento do estado do Rio de Janeiro (SANERJ). Está inserida na estrutura da Secretaria de Estado de Obras (Seobras).

No âmbito das bacias hidrográficas, devem ser lembrados os comitês de bacia, assim definidos pela Agência Nacional de Águas:

Os comitês de bacia são instâncias deliberativas criadas pelo poder executivo para a gestão das águas de uma bacia hidrográfica. Sua *principal atribuição é garantir o uso planejado e múltiplo das águas por intermédio da implementação do Plano de Recursos Hídricos da Bacia*. Cabe ao comitê a aprovação final deste plano, o que *permitirá aos poderes públicos competentes definir critérios para a regulação dos usos das águas na bacia*. Os comitês de bacia hidrográfica são, assim, a base do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Neles são debatidas as questões relacionadas à gestão das águas, garantida a participação do poder público, dos usuários das águas e das organizações da sociedade civil (Brasil, [s.d.]c, grifo nosso).

Dessa forma, fica explícito o papel dos comitês no processo de planejamento do uso das águas e sua importância diante da responsabilidade na aprovação final do Plano de Recursos Hídricos da Bacia. De acordo com o Inea, devem apresentar projetos interessantes para a aplicação dos recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI). As regiões hidrográficas – e respectivos comitês – que pertencem ao recorte deste estudo são as Regiões Hidrográficas II (Guandu), V (baía de Guanabara) e VI (Lagos São João).

4.2 Planos e programas para o saneamento na RM do Rio de Janeiro

Na RM do Rio de Janeiro, diversas iniciativas foram desenvolvidas a fim de atender às carências de saneamento. Na tentativa de recuperação da qualidade das águas das baías de Guanabara e de Sepetiba, os planos e programas que valem ser mencionados são o PDBG, o Pacto pelo Saneamento e o Plano de Desenvolvimento Sustentável da baía de Sepetiba. No que tange aos resíduos sólidos, o PEGIRS deve ser contemplado, e, quanto à macrodrenagem, destaca-se o Projeto de Controle de Inundações e Recuperação Ambiental das Bacias dos Rios Iguaçu, Botas e Sarapuí.

O PDBG teve como foco a melhoria das condições sanitárias da RM e a consequente despoluição da baía de Guanabara e adjacências, contando com o financiamento do Banco Mundial e do Japan Bank for International Cooperation (JIBIC) (Britto, 2004). Tal programa foi oficialmente concluído em 2006, mas, de acordo com a SEA (Rio de Janeiro, [s.d.]d), desde seu início, em 1994, até o citado ano, poucos avanços foram registrados.

A sua proposta não contemplava a implantação de todo o tratamento de esgoto necessário para a total despoluição da baía. Assim, a partir de 2007, mudanças foram realizadas a fim de melhor cumprir o objetivo divulgado. Ainda de acordo com a secretaria, no período 2007-2012, resultados significativos passaram a ser observáveis, valendo destacar que neste novo momento as obras deixaram de ser

realizadas simultaneamente, diminuindo a quantidade de obras sem finalização. Com as mencionadas alterações, passou de 2 mil litros para 6 mil litros por segundo a quantidade de esgoto com tratamento secundário, com proposta de aumento para 16 mil litros até 2016. Seu principal executor é a Cedae, e, em linhas gerais, suas intervenções abrangem os sistemas de esgotamento de Alegria, Pavuna, Sarapuí, Penha, Ilha do Governador, Paquetá, Niterói e São Gonçalo. Existe ainda a proposta de construção, na Marina da Glória, de uma galeria de cintura, a se realizar com investimentos da Cedae e do Grupo EBX (*holding* brasileira controlada por Eike Batista).

A fim de dar continuidade ao processo de despoluição da baía, vem sendo desenvolvido o Programa de Saneamento dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara (PSAM). Este programa é a principal ação do Plano Guanabara Limpa. Na RM do Rio de Janeiro, o programa contempla os municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Magé, Mesquita, Nilópolis, Niterói, São Gonçalo, São João de Meriti, Tanguá e, parcialmente, o município do Rio de Janeiro. Do total dos investimentos, 80% serão aplicados em projetos e obras de instalação de sistemas para receber e tratar o esgoto.

Nessa perspectiva, foi instituído pelo governo do estado, por meio do Decreto nº 42.930, de abril de 2011, o Pacto pelo Saneamento da SEA. O objetivo desta iniciativa – que tem alcance estadual – é levar o saneamento básico a toda população, reduzindo seus impactos negativos na saúde, economia e meio ambiente. Composto pelos programas Lixão Zero, Rio+Limpo e Guanabara Limpa, resulta da parceria entre a SEA, a Cedae, a Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária (SEAPEC), a Seobras e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa). Com o foco na despoluição da baía de Guanabara, o programa Guanabara Limpa se divide no PSAM, visando à recuperação da baía e à ampliação dos serviços de saneamento; no Programa Sena Limpa, que objetiva despoluir seis praias cariocas; e na ampliação do sistema Alegria, com o aumento da capacidade da Estação de Tratamento de Esgoto da Alegria, pela construção de novos troncos coletores (Rio de Janeiro, [s.d.]e).

Para os municípios ao redor da baía de Guanabara, dentro da base do PSAM, estão sendo elaborados os planos municipais de saneamento básico (PMSBs), que abrangem as questões concernentes a esgotamento sanitário, drenagem e abastecimento de água. Assim como no PEGIRS, tais planos encontram-se em consonância com a Lei da Política Nacional de Saneamento Básico. Os municípios metropolitanos que devem desenvolver o plano são: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Magé, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, São Gonçalo, São João de Meriti, Tanguá e Rio de Janeiro (parcialmente). Vinculados ao PAC, em sua segunda fase (PAC 2), estão os municípios de Belford Roxo, Itaguaí, Maricá e São Gonçalo, no estágio de *ação preparatória*, e Mesquita e São João de Meriti, no estágio de *licitação do projeto* (Brasil, [s.d.]b).

O PEGIRS tem como metas: redução da geração de resíduos, de emissões e do consumo de energia, reciclagem dos resíduos, coleta seletiva, logística reversa, encerramento dos lixões e gestão associada (consórcios públicos), entre outras. O plano também aborda a criação de planos municipais de gestão de resíduos sólidos. É baseado nas Leis nº 11.107/2005 (Lei de Consórcios Públicos), nº 11.445/2007 (Lei da Política Nacional de Saneamento Básico) e nº 12.305/2010 (Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos). Trabalha com a noção de regionalização, pois acredita que:

O conceito de *gestão associada* dos serviços de saneamento surge da percepção de que *soluções adotadas isoladamente por municípios* não são, na maioria dos casos, capazes de garantir essa *sustentabilidade, seja nos aspectos ambientais, operacionais, econômicos ou sociais* (Rio de Janeiro, 2011, grifo nosso).

Para minimizar os impactos da ocupação na região da baía de Sepetiba, existe o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Baía de Sepetiba. O objetivo é a proposição de ações voltadas ao desenvolvimento sustentável, contando com programa de investimentos em ações estruturais e não estruturais. O plano visa aproveitar os planos e programas já elaborados para a região, com a finalidade de potencializar as ações já programadas e integrá-las àquelas a serem desenvolvidas.¹²

No que se refere à macrodrenagem, uma importante iniciativa é o Projeto de Controle de Inundações e Recuperação Ambiental das Bacias dos Rios Iguaçu, Botas e Sarapuú – Projeto Iguaçu. Tendo o Inea como executor, este projeto contempla os municípios de Nova Iguaçu, Belford Roxo, Mesquita, São João de Meriti, Nilópolis, Duque de Caxias e Rio de Janeiro (Bairro de Bangu). O projeto, que teve início em 2007, objetiva melhorar a qualidade ambiental, despoluindo as bacias de rios que cortam tais municípios. Pretende-se, ao mesmo tempo, minimizar a ocorrência de enchentes, que são frequentes em dias de fortes chuvas, decorrentes do acúmulo de lixo e outros resíduos. Neste processo, se faz necessário que haja o reassentamento de diversas famílias para desocupação de margens e áreas de risco.¹³ O investimento do projeto parte do PAC e do governo do estado do Rio de Janeiro.¹⁴

Cabe, por fim, mencionar o Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERHI-RJ), que teve início em 5 de setembro de 2011, pela Fundação COPPETEC e pelo Inea. O objetivo deste instrumento é a sustentabilidade na gestão das águas do estado do Rio de Janeiro – portanto, abrangendo, também, a região metropolitana –, servindo de base para a implementação de políticas públicas.

12. Rio de Janeiro, Secretaria do Ambiente, Instituto Estadual do Ambiente – Inea, BID, 2011.

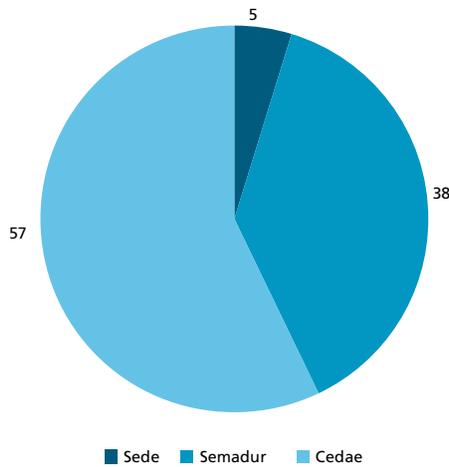
13. As famílias desalojadas são indenizadas. Elas podem optar entre as residências construídas para o remanejamento pelo projeto, pela indenização pelo imóvel demolido ou pelo aluguel social.

14. Disponível em: <<http://www.projetoiguacu.com.br/index.php/projeto-iguacu/quem-somos>> e <<http://www.projetoiguacu.com.br/index.php/projeto-iguacu/fases-do-projeto>>. Acesso em: 23/9/2014.

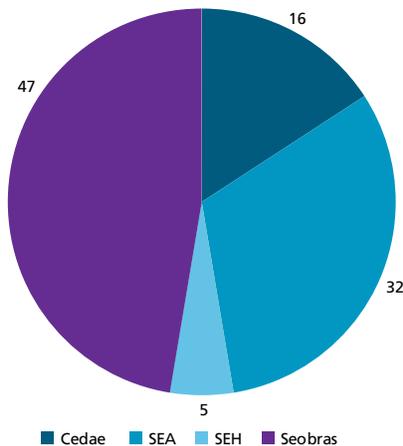
As ações inerentes a esses planos encontram-se nos Planos Plurianuais (PPAs), elaborados pelo governo do estado. Realizado um levantamento nos PPAs dos períodos 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015 (Brasil, 2003; 2007a; 2011a), identificaram-se os programas e as ações metropolitanos ou aqueles designados para o estado, mas com impacto metropolitano. Destacaram-se, tanto nos programas quanto nas ações, as participações das secretarias do Ambiente e de Obras. Importante participação a ser ressaltada é a da Cedae, empresa vinculada à Seobras.

GRÁFICO 1
Participação das secretarias nas ações relacionadas à FPIC saneamento socioambiental nos PPAs (Em %)

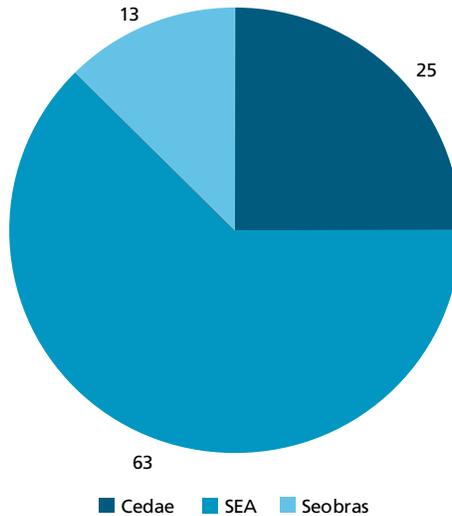
1A – PPA 2004-2007



1B – PPA 2008-2011



1C – PPA 2012-2015



Fonte: Brasil (2003; 2007a; 2011a).
Elaboração dos autores.

5 INVESTIMENTOS E RECURSOS PARA FINANCIAR O SANEAMENTO NA RM DO RIO DE JANEIRO

Entre os projetos e as ações voltados para o saneamento na RM do Rio de Janeiro, destacam-se os que fazem parte do Plano Guanabara Limpa, que compõe o Pacto pelo Saneamento e tem como meta o saneamento de 80% do estado até os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. Isto se deve ao fato de ser parte dos compromissos assumidos com o Comitê Olímpico Internacional (COI). Conta com doze ações.

- 1) Programa de Saneamento dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara.
- 2) Ampliação dos sistemas de tratamento de esgoto – a principal medida é a ampliação do sistema Alegria, com investimento previsto de R\$ 1 bilhão.
- 3) Programa Lixão Zero.
- 4) Programa de Revitalização do Canal do Fundão – recurso de R\$ 320 milhões, da Petrobras.
- 5) Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) da Refinaria de Duque de Caxias (REDUC) – que contará com investimento de R\$ 1 bilhão, da Petrobras, para ações ambientais e melhorias da área operacional.
- 6) Programa de Implantação de Unidades de Tratamento de Rio (UTRs) – previsão de cinco unidades na foz dos maiores poluidores das águas da baía – quatro rios e um canal.

- 7) Projeto Iguaçu – com investimento de R\$ 182 milhões, do governo federal, e R\$ 265 milhões, do Fecam na primeira fase.
- 8) Projeto Sena Limpa.
- 9) Reflorestamento do entorno da baía de Guanabara.
- 10) Programa de Despoluição da Baía de Guanabara.
- 11) Ecobarreiras.
- 12) Recuperação do Canal de São Lourenço – investimento de R\$ 18 milhões, sendo R\$ 3,5 milhões disponíveis pelo Ministério da Pesca e Agricultura (MPA) e R\$ 4 milhões do Fecam (Rio de Janeiro, [s.d.])a).

O já abordado Programa de Saneamento dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara conta com investimentos, de acordo com o governo do estado do Rio de Janeiro, provenientes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – US\$ 452 bilhões – e da contrapartida do governo – R\$ 330 milhões do Fecam. De acordo com o Portal Baía de Guanabara (2012), o governo do Rio de Janeiro recorreu também ao FUNDRHI.

Devem ser também considerados os projetos vinculados ao PAC, que, de acordo com o *site*¹⁵ oficial, reforçou os investimentos em saneamento, com investimento federal que já é superior a R\$ 90 bilhões. De acordo com o Instituto Trata Brasil (2012), os R\$ 40 bilhões destinados ao saneamento no estado incluíram recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e financiamentos com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Segundo a SEA, foram destinados nesta fase cerca de R\$ 230 milhões para o Projeto Iguaçu – que somados à participação do governo do estado, contabilizou R\$ 300 milhões.

Em março de 2010, foi lançada a segunda fase PAC (2010-2014), sendo as ações da primeira fase revisadas e complementadas. Nesta etapa, o saneamento foi contemplado nos eixos Comunidade Cidadã, Minha Casa Minha Vida, e Água e Luz para Todos. O investimento anunciado pelo governo federal foi de R\$ 45 bilhões. As obras destinadas ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário – recursos do OGU e financiamentos do FGTS e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – terão, até o final do período, investimento de R\$ 7 bilhões, para água, e R\$ 9,8 bilhões, para esgotamento sanitário (Instituto Trata Brasil, 2012). Para o Projeto Iguaçu, R\$ 352 milhões foram aprovados nesta nova etapa. As obras do PAC 2 estão listadas no quadro 2.

15. Brasil. Programa de Aceleração do Crescimento. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/noticia/5a7e2fc8>>. Acesso em: 23 set. 2014.

**QUADRO 2
Obras do PAC 2**

Obras	Localização	Município
Drenagem urbana na Baixada Fluminense.	Conjuntos habitacionais Roldão Gonçalves, Barro Vermelho e Trio de Ouro	Nova Iguaçu, Belford Roxo, Mesquita, São João de Meriti
Saneamento integrado e urbanização no Rio de Janeiro	Complexo de Manguinhos - setores A e B	Rio de Janeiro
Adequação do sistema de esgotamento sanitário	Recuperação da estação de tratamento de esgoto de Joinville	Belford Roxo
Adequação do sistema de esgotamento sanitário	Recuperação da estação de tratamento de esgoto de São Gonçalo	São Gonçalo
Ampliação do sistema de esgotamento sanitário Alegria	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro
Ampliação do sistema de esgotamento sanitário	Ilha de Paquetá	Rio de Janeiro, São Gonçalo
Ampliação do sistema de esgotamento sanitário do Sarapuí – tronco-coletor, interceptores e troncos coletores	Baixada Fluminense	Belford Roxo
Ampliação do sistema de esgotamento sanitário e reflorestamento de matas ciliares	–	Niterói e Guapimirim
Esgotamento sanitário	–	Itaboraí
Implantação do sistema de esgotamento sanitário	Bacia de Santa Cruz	Rio de Janeiro
Implantação do sistema de esgotamento sanitário	Bacias dos rios Mutondo e Coelho – bairros Nova Cidade, Trindade e Luiz Caçador	São Gonçalo
Implantação do sistema de esgotamento sanitário	Bairro de São Leopoldo	Belford Roxo
Galpão de triagem para catadores (Resíduos sólidos)	–	Mesquita
Galpão de triagem para catadores (Resíduos sólidos)	–	Nilópolis
Resíduos sólidos	–	Tanguá

Fonte: Brasil ([s.d.]).

Obs.: No site <<http://goo.gl/FRLz8h>> é possível visualizar o órgão responsável, o executor, a unidade federativa, o(s) município(s) atendido(s), o investimento previsto, o estágio e a data de referência.

De acordo com a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), os investimentos previstos para a infraestrutura urbana, no período 2012-2014, totalizam R\$ 51 bilhões, sendo destinados ao saneamento básico R\$ 4,3 bilhões.

Cabem algumas considerações sobre os dois fundos estaduais anteriormente citados: o Fecam e o FUNDRHI. Por seu turno, também é importante observar na Lei Orçamentária Anual (LOA) a aplicação de recursos do tesouro estadual em programas e ações voltados para o saneamento.

5.1 Fundo de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano

O Fecam foi criado em 10 de novembro de 1986. Seus recursos giram em torno de R\$ 300 milhões ao ano e são provenientes dos *royalties* do petróleo (5%) concedidos ao Rio de Janeiro e de multas administrativas e condenações judiciais. Este montante destina-se ao financiamento de projetos ambientais, como reflorestamento, implantação de tecnologias menos poluentes e saneamento (Rio de Janeiro, [s.d.]b). Os recursos destinados ao saneamento, em 2012, giraram em torno de três programas, com sete projetos.¹⁶

5.2 Fundo Estadual de Recursos Hídricos

O FUNDRHI, por sua vez, é fruto de um acordo celebrado, em 11 de dezembro de 2009, entre o Inea e a Cedae, e destina-se à gestão dos recursos hídricos. O Inea recebe os recursos repassados pela Cedae – oriundos da cobrança dos usuários e de acordos entre os órgãos –, que se estima serem da ordem de R\$ 20 milhões/ano. Esta importância é destinada ao FUNDRHI com o intuito de proteger e recuperar as bacias hidrográficas do estado – metas estabelecidas pelos comitês de bacias. Quanto à utilização dos recursos, a Lei nº 5.234, de 5 de maio de 2008, altera em seu Artigo 4º os incisos II, III e IV do Artigo 11 da Lei nº 4.247/2003 – que dispõe sobre a cobrança pela utilização dos hídricos do estado do Rio de Janeiro – dando as seguintes orientações:

II – do montante arrecadado pela cobrança sobre o uso dos recursos hídricos de domínio estadual, serão aplicados 90% (noventa por cento) na bacia hidrográfica arrecadadora, bem como os outros 10% (dez por cento) no órgão gestor de recursos hídricos do estado do Rio de Janeiro.

III – dos valores arrecadados com as demais receitas do FUNDRHI, será aplicado, na bacia hidrográfica de captação dos recursos, um mínimo de 50% (cinquenta por cento) em despesas com investimentos e custeio, e o restante aplicado em quaisquer outras bacias hidrográficas do estado e no órgão gestor de recursos hídricos, mediante proposta enviada pelo órgão gestor e aprovação pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERHI).

IV – em virtude da transposição das águas do rio Paraíba do Sul para a bacia do rio Guandu, serão aplicados, obrigatoriamente, na bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, 15% (quinze por cento) dos recursos oriundos da cobrança pelo uso de água bruta na bacia hidrográfica do rio Guandu, até que novos valores sejam aprovados pelo Comitê para Integração da Bacia do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP) e Comitê Guandu, e referendado pelo CERHI (Rio de Janeiro, 2008).

16. Projeto Iguaçu, Abastecimento de Água – estes dois também com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) –, Saneamento Ambiental da Baía de Sepetiba, Rio mais Limpo, Lixão Zero, Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara e Saneamento nas Bacias da Baía de Guanabara.

Determina também que 70% do montante devem ser aplicados na coleta e no tratamento de efluentes urbanos, até que 80% do esgoto sejam coletados e tratados na região hidrográfica. Junto com a celebração do acordo (FUNDRHI), foram assinados convênios de repasse para projetos de saneamento nos municípios de Paracambi, Japeri, Seropédica e Queimados.

5.3 Lei Orçamentária Anual

Os recursos do tesouro destinados aos programas e às ações, no período 2007-2012, bem como os valores relativos à sua execução podem ser observados na tabela 2.

TABELA 2
Valores orçados e liquidados, relativos à FPIC saneamento socioambiental na Lei Orçamentária Anual (2007-2012)
(Em R\$)

Ano	Estado ¹		RM do Rio de Janeiro ²	
	Orçado	Liquidado ³	Orçado	Liquidado ³
2007	570.601.793,00	n.d.	487.982.240,00	n.d.
2008	798.397.678,00	375.245.969,63	502.118.273,00	122.959.733,05
2009	1.031.869.646,00	550.825.709,63	1.031.467.646,00	453.975.951,19
2010	559.517.752,00	842.179.644,91	358.742.439,00	175.247.339,65
2011	730.517.577,00	190.379.765,04	484.141.925,00	123.698.762,77
2012	1.161.473.957,00	380.213.432,09	1.065.780.957,00	374.925.736,73
Total	4.852.378.403,00	2.338.844.521,30	3.930.233.480,00	1.250.807.523,39

Fonte: Brasil (2007b; 2008a; 2008b; 2010b; 2011b; 2012).

Notas: ¹ Não desagrega por regiões de governo. Assim, pode também incluir a RM do Rio de Janeiro.

² Valores específicos para a RM do Rio de Janeiro.

³ Quando o valor liquidado apresentado é superior ao orçado, significa que inclui outras fontes de financiamento.

Obs.: n.d. = não disponível. Os valores referentes ao estado englobam os que estão indicados como específicos para a RM do Rio de Janeiro.

6 POLÍTICA DE SANEAMENTO E GOVERNANÇA NA RM DO RIO DE JANEIRO

Pelo exposto, observando-se a atuação praticamente exclusiva do poder público nas ações relacionadas ao saneamento, pode-se afirmar que não existe governança em escala metropolitana na função pública saneamento socioambiental – não diferindo de outras FPICs, como o uso e ocupação do solo e transporte.

O saneamento básico apresenta grande complexidade entre seus elementos legais, ambientais e de planejamento. No que concerne à RM do Rio de Janeiro, o saneamento socioambiental sempre foi alvo de inúmeros investimentos e de programas governamentais. Com a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, e com a criação da Cedae em 1975, o governo estadual aplicou uma

enorme quantidade de recursos financeiros e técnicos nos municípios metropolitanos, não sendo a falta de financiamento o principal problema do setor – pelo menos em comparação com outras áreas.

O estudo clássico de Eduardo Marques (2000) – sobre a ação das instituições públicas no campo do saneamento básico e dos processos políticos que decidiram o rumo do setor para a RM do Rio de Janeiro – demonstra que o grande desafio do saneamento vai muito além da necessidade de investimentos. As grandes intervenções na ampliação dos serviços de abastecimento de água, na pavimentação de ruas e na construção de estações de tratamento de esgoto permitiram a ocupação de uma vasta área geográfica pertencente à periferia da cidade do Rio de Janeiro e de cidades marginais (Rio de Janeiro [s.d.]a; Marques, 1996).

No entanto, as estratégias na execução dessas políticas respeitavam os arranjos de interesse entre a recém-criada estatal (Cedae) e os grupos dirigentes locais, privilegiando regiões e localidades em detrimento de outras. Um bom exemplo desta ocorrência é a ampliação, nos anos 1990, da estação de tratamento de água (ETA) Imunana-Laranjal, que, mesmo sediada no município de São Gonçalo, destinou-se em grande parte a abastecer a cidade de Niterói, deixando de lado os inúmeros e cada vez mais adensados loteamentos urbanos do lado leste da baía de Guanabara – exemplo, Jardim Catarina e Complexo do Salgueiro, no município de São Gonçalo.

Outro ponto importante é o fato de grande parte das políticas e programas de governo sofrerem com constantes paralisações, fazendo de suas intervenções ações pontuais e fracionadas, o que leva à fragmentação espacial na prestação de serviços de água e esgoto.

Para piorar, há o embate teórico e técnico em torno da definição do paradigma ambiental hegemônico do setor – objeto de considerações na introdução deste estudo –, tendo em vista que, durante décadas, prevaleceu no campo do saneamento a visão da engenharia ambiental, o que levou, positivamente, à ampliação do acesso por parte da população metropolitana aos serviços de água, coleta e tratamento de lixo e esgoto.

Reafirmando o que já se expôs, o governo estadual é o principal gestor do saneamento básico – não só na RM do Rio de Janeiro, mas em todo o estado – em especial por meio da SEA e da Seobras, ressaltando-se também os principais fundos destinadores de verbas para os projetos e ações de saneamento – Fecam e FUNDRHI. A Cedae, uma empresa estadual, também se mostra como uma entidade de fundamental importância, atendendo a maior parte dos municípios da RM do Rio de Janeiro, com os serviços de abastecimento de água e tratamento de esgoto.

Essa atuação quase exclusiva do poder público estadual é, por sua vez, compreensível, dada a necessidade de vultosos recursos exigidos pelos serviços de saneamento. No entanto, não deve ser excludente, podendo-se contar com maior participação da iniciativa privada e de organizações da sociedade civil, mesmo que não propriamente na execução de serviços, mas, por exemplo, no diagnóstico, planejamento e acompanhamento das medidas que serão adotadas.

Talvez, os esforços dos comitês de bacias, em articulação com outros atores e fóruns, possam permitir maiores ganhos em termos de impacto das políticas ambientais. Os comitês de bacias podem ter papel-chave nos principais programas do estado. Surgem como uma possibilidade de instância de governança e controle social capaz de agregar em um mesmo ambiente os aspectos da dinâmica regional com os muitos elementos que estruturam e são estruturados por políticas públicas e projetos de grande alcance espacial.

Os comitês de bacias contam com a participação dos representantes da sociedade civil em suas respectivas plenárias. Considerando as bacias que abrangem municípios da RM do Rio de Janeiro, a representação é de:

- nove entre os trinta membros, no comitê da Bacia Hidrográfica do Guandu;
- quinze entre os 45 membros da Bacia Hidrográfica da Baía de Guanabara, sendo dois da sub-região de Maricá-Guarapina, um da sub-região Itaipu-Piratininga, três da sub-região do trecho leste, cinco da sub-região do trecho oeste, dois da sub-região da lagoa Rodrigo de Freitas e dois da sub-região de Jacarepaguá; e
- dezoito entre os 54 membros da Bacia Hidrográfica Lagos São João, com representantes de associações, organizações não governamentais (ONGs), conselhos regionais e universidades.

Outra ferramenta de participação popular nas tomadas de decisão são os planos diretores participativos. Trata-se de instrumentos de planejamento desenvolvidos em parceria com a sociedade civil organizada, que apresentam as diretrizes municipais a serem seguidas. Na RM do Rio de Janeiro, alguns planos diretores – como os dos municípios de Itaguaí, Japeri, Mesquita, Nova Iguaçu, Paracambi, São Gonçalo, Seropédica e Tanguá – são assim elaborados.¹⁷

Ainda no nível municipal, vale destacar os planos municipais de saneamento básico (vinculados ao PAC) e o Plano Municipal de Resíduos Sólidos. A sociedade civil também participa da formulação dos planos municipais de saneamento básico, por meio de oficinas, junto com técnicos do estado. Este processo deve passar pela

17. Não foi possível o acesso aos planos diretores de alguns municípios da RM do Rio de Janeiro.

avaliação do saneamento nos municípios e pela capacitação dos participantes, seguindo a proposta do PSAM. Quanto aos resíduos sólidos, os consórcios e arranjos para a destinação destes resíduos também apontam uma articulação entre municípios, embora não integrem a RM do Rio de Janeiro nem respeitem seus limites.

Pensar a governança metropolitana passa por pensar a política urbana estadual para a RM do Rio de Janeiro. A ausência de uma articulação dos principais projetos estruturantes nesta RM com uma política de uso e ocupação do solo pelo viés do urbanismo e do ambiente fez com que a população dos municípios periféricos (entre 70% a 90%) da RM do Rio de Janeiro passasse a viver em áreas informais ou de risco (Ribeiro, 1999; Maricato, 2011). Com isto, entram em cena elementos ambientais e de saúde pública no cerne da questão urbana, pois são justamente as áreas vulneráveis, geralmente onde incide legislação ambiental, que servem de abrigo aos que não conseguem ingressar nas *cidades formais*.

As tragédias ambientais (enchentes, inundações, epidemias etc.), cada vez mais presentes na realidade e no cotidiano da RM do Rio de Janeiro, devem ser alvo não apenas das políticas da área ambiental e do saneamento básico, mas das demais FPICs, pois as causas dessas tragédias estão diretamente ligadas à falta de controle sobre o uso e a ocupação adequada do solo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Voto vista**. Brasília: STF, 28 fev. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/MgHOKF>>. Acesso em: 7 maio 2013.

_____. Lei nº 12.595, de 19 de janeiro de 2012. **Lei Orçamentária anual 2012**. Brasília: Congresso Nacional, 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e gestão. **Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília: MP, 2011a.

BRASIL. Lei nº 12.381, de 9 de fevereiro de 2011. **Lei Orçamentária anual 2011**. Brasília: Congresso Nacional, 2011b.

_____. Ministério das Cidades. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). **Diagnóstico dos serviços de água e esgoto**: 2010. Brasília: MCidades, 2010a. Disponível: <<http://goo.gl/JapwiJ>>.

_____. Lei nº 12.214, de 26 de janeiro de 2010. **Lei Orçamentária anual 2010**. Brasília: Congresso Nacional, 2010b.

_____. Lei nº 11.647, de 24 de março de 2008. **Lei Orçamentária anual 2008**. Brasília: Congresso Nacional, 2008a.

_____. Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008. **Lei Orçamentária anual 2009**. Brasília: Congresso Nacional, 2008b.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e gestão. **Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília: MP, 2007a.

_____. Lei nº 11.451, de 7 de fevereiro de 2007. **Lei Orçamentária anual 2007**. Brasília: Congresso Nacional, 2007b.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e gestão. **Plano Plurianual 2004-2007**. Brasília: MP, 2003.

_____. Agência Nacional de Águas. **Missão**. [s.d.]a. Disponível em: <<http://goo.gl/YoZGK2>>. Acesso em: 15 maio 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2). **Saneamento**: Rio de Janeiro. [s.d.]b. Disponível em: <<http://goo.gl/FRIz8h>>. Acesso em: 14 maio 2013.

_____. Agência Nacional de Águas. **Perguntas frequentes**. [s.d.]c. Disponível em: <<http://goo.gl/8wUc4J>>. Acesso em: 15 maio 2013.

_____. Ministério do Planejamento. **Saneamento teve quase R\$ 30 bilhões em investimento entre 2011 e 2013**. 30 maio 2014. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/noticia/5a7e2fc8>>. Acesso em: 23 set. 2014.

BRITTO, Ana L. N. P. Saneamento na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: Uma análise da história recente da gestão de serviços e de suas implicações no acesso aos serviços da população mais pobre. **Anais**: Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, Niterói, v. 8, n. 4, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/Z3zhix>>.

CARVALHO, S. A.; ADOLFO, L. G. S. O direito fundamental ao saneamento básico como garantia do mínimo existencial social e ambiental. **Revista brasileira de direito**, v. 8, n. 2, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/j0nkAw>>.

CEPERJ – FUNDAÇÃO CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO. **Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro**: 2012. Rio de Janeiro: CEPERJ, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/GrbjW>>.

INEA – INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE. **Programa Limpa Rio Baixada Fluminense**. Rio de Janeiro: Inea, mar. 2012. Apresentação em Power Point.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **De olho no PAC**: 3 anos de acompanhamento do PAC saneamento. São Paulo: Instituto Trata Brasil, abr. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/mPMGPx>>.

_____. **Desafios do saneamento em metrópoles da Copa 2014**: estudo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IBRE; FGV, jun. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/ezdZW7>>. Acesso em: 9 maio 2013.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

MARQUES, Eduardo. **Estado e redes sociais**: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. São Paulo: FAPESP, 2000.

_____. Equipamentos de saneamento e desigualdades no espaço metropolitano do Rio de Janeiro. **Cadernos de saúde pública**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 181-193, abr./jun. 1996. Disponível em: <<http://goo.gl/NaTSVO>>.

PORTAL BAÍA DE GUANABARA. **Municípios ao redor da baía de Guanabara terão planos de saneamento básico em 2013**. 25 nov. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/ogpuk5>>. Acesso em: 14 maio 2013.

PROJETO IGUAÇU. **Fases do projeto**. 27 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.projetoiguacu.com.br/index.php/projeto-iguacu/fases-do-projeto>>. Acesso em: 23 set. 2014.

PROJETO IGUAÇU. **Quem somos**. 30 maio 2013. Disponível em: <<http://www.projetoiguacu.com.br/index.php/projeto-iguacu/quem-somos>>. Acesso em: 23 set. 2014.

RIBEIRO, L. Cesar Queiroz. Transformações da estrutura sócio-espacial: segmentação e polarização na RMRJ. **Cadernos metrópole**, n. 1, p. 07-32, jan./jun. 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/5bJmBS>>.

RIO DE JANEIRO. Lei Estadual nº 6.334, de 15 de outubro de 2012. Autoriza o Poder Executivo a participar dos seguintes consórcios doravante denominados: Lagos 1; Centro Sul 1; Sul Fluminense 2; Vale do Café; Noroeste; Serrana 1; Serrana 2; para todos, em regime de gestão associada executar os serviços públicos de manejo de resíduos sólidos. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 2012a.

_____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Secretaria do Ambiente interdita lixão de Guapimirim**. Rio de Janeiro: SEA, 25 set. 2012b. Disponível em: <<http://goo.gl/L8qdyN>>. Acesso em: 10 maio 2013.

_____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Política estadual de resíduos sólidos e planos municipais de gestão integrada dos resíduos sólidos. *In*: ENCONTRO ANAMMA RJ, 7., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: SEA; ANAMMA, jul. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/cWYXJ5>>.

_____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente; BID. **Plano de desenvolvimento sustentável da Baía de Sepetiba. P 01 – Plano de Trabalho revisado/ revisão 2/ 19 de abril de 2011**, 2011. Disponível em: <<http://ceivap.org.br/downloads2011/PDS%20da%20Baia%20de%20Sepetiba.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2014.

_____. Lei nº 5.234, de 5 de maio de 2008. Altera a Lei nº 4.247, de 16 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a cobrança pela utilização dos recursos hídricos de domínio do estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 2008.

_____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Plano reúne 12 ações do Governo do Estado para o saneamento de 80% da Baía de Guanabara até 2016**. Rio de Janeiro: SEA, [s.d.].a. Disponível em: <<http://goo.gl/zuc8QM>>. Acesso em: 15 de maio 2013.

_____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (Fecam)**. Rio de Janeiro: SEA, [s.d.].b. Disponível em: <<http://goo.gl/FDPZx8>>. Acesso em: 14 maio 2013.

_____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Atribuições e gestão ambiental**. Disponível em: <<http://goo.gl/6a7oR2>>. Rio de Janeiro: SEA, [s.d.].c. Acesso em: 15 maio 2013.

_____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Despoluição da Baía de Guanabara: governo do estado conclui com recursos próprios últimas obras do PDBG, que foi concluído oficialmente em 2006**. Rio de Janeiro: SEA, [s.d.].d. Disponível em: <<http://goo.gl/RgSEHt>>. Acesso em: 21 jun. 2013.

_____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Pacto pelo Saneamento: meta é duplicar tratamento de esgoto e erradicar lixões no estado até 2014, com a implantação de aterros sanitários**. Rio de Janeiro: SEA, [s.d.].e. Disponível em: <<http://goo.gl/jy3o8N>>. Acesso em: 10 maio 2013.

SANEAMENTO AMBIENTAL E TRANSPORTE NA RIDE/DF: OS DESAFIOS DA GESTÃO DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM E O PLANEJAMENTO INTEGRADO

Cárita da Silva Sampaio¹
Francisca de Santana Paz²
Giuliana de Abreu Corrêa³

1 APRESENTAÇÃO

O estudo aqui sintetizado fez parte de uma pesquisa em rede que permitiu o comparativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride/DF) com outras regiões metropolitanas (RMs) do Brasil, cujo objetivo foi avaliar o grau de governança destas regiões de planejamento por meio da análise da gestão das funções públicas de interesse comum (FPICs) a elas delegadas. As principais fontes de investigação foram os dados censitários, do período 2000-2010, os Planos Plurianuais (PPAs) de 2008 a 2011 e de 2012 a 2013, bem como informações de órgãos setoriais da administração pública estadual e distrital.

Inicialmente o estudo apresenta aspectos gerais da caracterização da dinâmica metropolitana do território, tendo como componente de análise os aspectos populacionais, econômicos e fluxos socioeconômicos e culturais. Em seguida, fez-se uma análise de duas FPICs selecionadas pelo estudo na Ride/DF, estratégicas para o planejamento integrado da região: saneamento ambiental e transporte. Para as respectivas funções, procurou-se fazer um histórico e uma caracterização da gestão, identificando a estrutura institucional e normativa, os instrumentos de planejamento e gestão, os projetos de investimentos e controle social.

No decorrer de cada uma das duas FPICs também foi realizada uma análise da efetividade do arranjo de gestão e da governança, da dinâmica socioeconômica e suas interfaces com outras FPICs. Buscou-se identificar os atores sociais e os agentes políticos e econômicos envolvidos na governança destas funções no âmbito da Ride/DF, discutindo como estes se articulam e interagem.

1. Geógrafa da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN).

2. Técnica de Planejamento da CODEPLAN.

3. Técnica de Planejamento da CODEPLAN.

Após análise das características dos arranjos de gestão de saneamento ambiental e transporte na Ride/DF, o estudo apresenta uma avaliação da governança metropolitana, traduzindo a integração da gestão das FPICs como um desafio para a efetividade do funcionamento da Ride/DF.

2 CARACTERIZAÇÃO DA DINÂMICA METROPOLITANA NA RIDE/DF

Com o crescente processo de metropolização observado no Brasil nos últimos cinquenta anos, observa-se atualmente que um terço da população brasileira vive em espaços metropolitanos, se se considerar apenas as doze metrôpoles reconhecidas pelo estudo de Regiões de Influência das Cidades (REGICs) (IBGE, 2008), a saber: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, Manaus, Goiânia e Brasília. Se se considerar o conjunto de RMs instituídas, a população metropolitana corresponde quase à metade da população do país (Balbim *et al.*, 2011).

Nesse cenário, Brasília se apresenta como um centro polarizador, conforme a REGIC 2007, classificado como metrópole nacional. Tal classificação aborda o tamanho e a densidade populacional, o grau de urbanização e a coesão interna da área, dada pelos deslocamentos da população, em função de serviços, trabalho, estudo, entre outros, caracterizando as chamadas áreas de concentração populacional (ACPs).

A expansão da Área Metropolitana de Brasília (AMB) ocorreu de forma polinucleada e esparsa no território do Distrito Federal, perpassando seus limites político-administrativos e abrangendo um espaço de influência direta em municípios do estado de Goiás, formando um aglomerado urbano, conurbado ou em processo de conurbação. A criação da Ride/DF, em 1998, foi resultado da necessidade de criação de uma área de planejamento para a expansão da área metropolitana que então se formava.

Apesar disso, os 22 municípios que compreendem o recorte espacial da Ride/DF, instituída pela Lei Complementar nº 94/1998, para fins de planejamento e gestão territorial, apresentam uma distinta relação de dependência com o seu núcleo polarizador, que é o Distrito Federal. Vários estudos apontam estas variações no nível de integração dos municípios da Ride com o Distrito Federal. Como exemplo, cita-se o estudo da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan) e da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal (Distrito Federal, 2003) que revelou, por meio de uma pesquisa domiciliar, a interação dos municípios do entorno com o Distrito Federal e a pressão exercida por esta população, no que se refere ao mercado de trabalho, ao estudo, aos equipamentos públicos e às relações comerciais, agregando os 22 municípios da Ride/DF em três regiões, conforme o seu grau de dependência em relação ao Distrito Federal, a saber:

- Região I – alta polarização: Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Luziânia, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás;
- Região II – média polarização: Abadiânia, Alexânia, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa e Planaltina de Goiás; e
- Região III – baixa polarização: Água Fria de Goiás, Buritis, Cabeceira Grande, Cabeceiras, Mimoso de Goiás, Padre Bernardo, Pirenópolis, Unai e Vila Boa.

A seguir são apresentados aspectos gerais da caracterização da dinâmica metropolitana do território da Ride/DF, tendo como componente de análise os aspectos populacionais, econômicos e fluxos socioeconômicos e culturais.

2.1 Aspectos populacionais

A Ride/DF abrange 22 municípios de dois estados da Federação e o Distrito Federal, sendo dezenove de Goiás e três de Minas Gerais, com uma área de 56.433,79 km². Os municípios da Ride/DF que apresentam a maior dimensão territorial são: Unai com 8.447,11 km², Cristalina com 6.162,09 km² e Formosa com 5.811,79 km². O Distrito Federal aparece em quarto lugar com 5.780,00 km², o que corresponde a 10,2% do território da Ride/DF. Os municípios mineiros ocupam 26% e os municípios goianos representam 63,7% do território.

De acordo com o Censo Demográfico 2010, a Ride/DF possui 3,7 milhões habitantes, o que representa 2% da população brasileira e 26,5% da população do Centro-Oeste. Deste contingente populacional, o Distrito Federal participa com 69%, correspondendo a cerca de 2,5 milhões de habitantes. Os demais municípios da Ride/DF representam 31% da sua população, somando um total de 1.154.021 habitantes. Nota-se que o Distrito Federal tem elevada participação neste contingente populacional, por se tratar do núcleo metropolitano (tabela 1).

No período 2000-2010, houve um incremento populacional da ordem de 765.697 habitantes, na Ride/DF: o Distrito Federal participou com 519.014 habitantes, mantendo a maior participação. Ao analisar os dados censitários, entre 2000 e 2010, percebe-se que praticamente não houve mudanças na composição da participação da população entre o Distrito Federal e os demais municípios da Ride/DF. No Censo de 2000, o peso do Distrito Federal era de 69,3% da população da Ride/DF e os demais municípios tiveram uma participação de 30,7% dos habitantes, resultado quase inalterado, entre 2000 e 2010, em porcentagem (tabela 1).

**TABELA 1
População total, urbana e rural das unidades territoriais (2000-2010)**

Brasil, grande região, Unidade da Federação (UF), Ride e município	Total		Urbana		Rural	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Brasil	169.872.856	190.755.799	137.925.238	160.934.649	31.947.618	29.821.150
Centro-Oeste	11.638.658	14.058.094	10.089.868	12.482.567	1.548.790	1.575.527
Minas Gerais	17.905.134	19.597.330	14.658.502	16.714.976	3.246.631	2.882.354
Goiás	5.004.197	6.003.788	4.393.292	5.421.002	610.905	582.786
Distrito Federal	2.051.146	2.570.160	1.961.499	2.481.272	89.647	88.888
Ride/DF e entorno	2.958.484	3.724.181	2.759.354	3.504.433	199.130	219.748
Buritis	20.396	22.737	13.868	16.100	6.528	6.637
Cabeceira Grande	5.920	6.453	4.579	5.297	1.341	1.156
Unai	70.033	77.565	55.549	62.329	14.484	15.236
Abadiânia	11.452	15.757	7.206	10.778	4.246	4.979
Água Fria de Goiás	4.469	5.090	1.748	2.137	2.721	2.953
Águas Lindas de Goiás	105.746	159.378	105.583	159.138	163	240
Alexânia	20.335	23.814	15.200	19.676	5.135	4.138
Cidade Ocidental	40.377	55.915	34.465	43.654	5.912	12.261
Cocalzinho de Goiás	14.626	17.407	6.000	6.444	8.626	10.963
Corumbá de Goiás	9.679	10.361	5.597	6.416	4.082	3.945
Cristalina	34.116	46.580	27.569	38.421	6.547	8.159
Formosa	78.651	100.085	69.285	92.023	9.366	8.062
Luziânia	141.082	174.531	130.165	162.807	10.917	11.724
Mimoso de Goiás	2.801	2.685	1.186	1.242	1.615	1.443
Novo Gama	74.380	95.018	73.026	93.971	1.354	1.047
Padre Bernardo	21.514	27.671	13.272	10.786	8.242	16.885
Pirenópolis	21.245	23.006	12.475	15.563	8.770	7.443
Planaltina	73.718	81.649	70.127	77.582	3.591	4.067
Santo Antônio do Descoberto	51.897	63.248	48.398	56.808	3.499	6.440
Valparaíso de Goiás	94.856	132.982	94.856	132.982	-	-
Vila Boa	3.287	4.735	2.702	3.502	585	1.233

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2000; 2010).

Os municípios mais populosos da Ride/DF pertencem ao grupo com maior grau de dependência do Distrito Federal, com exceção de Unai, e se apresentam nesta ordem: Luziânia, Águas Lindas de Goiás, Valparaíso de Goiás, Formosa, Novo Gama, Planaltina, Unai, Santo Antônio do Descoberto, Cidade Ocidental, Cristalina, Padre Bernardo e Alexânia. Na chamada periferia metropolitana, que compõe a AMB, assim caracterizada pela Codeplan (2013), os dados de fluxos indicam que Cocalzinho de Goiás possui grande interação com o Distrito Federal, mesmo tendo uma população menos expressiva, e, por isso, integra a AMB (figura 1).

FIGURA 1
Território da Ride/DF e da Área Metropolitana de Brasília



Fonte: IBGE (2010).

Obs.: imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Os municípios da Ride/DF que aumentaram em mais de 20 mil habitantes residentes em área urbana, além do Distrito Federal, no período 2000-2010, são: Águas Lindas de Goiás, com 53.555 habitantes; Valparaíso de Goiás, com 38.126, Luziânia, com 32.642; e Novo Gama, com 20.945, situados nos grupos com mais alto grau de polarização. Apenas o município de Padre Bernardo, pertencente a este grupo, apresentou decréscimo de 2.486 habitantes vivendo em área urbana, apesar de ter obtido aumento populacional na ordem de 6.157 habitantes. Isto se justifica pelo crescimento de localidades ainda classificadas como rurais, mas com características urbanas no território do município.

Os dados censitários revelam que a Ride/DF possui elevada taxa de urbanização, mais de 90% da sua população reside em área urbana. A taxa de urbanização registrada em 2010 foi de 94,10% e do Distrito Federal, 96,54%, ambas acima das taxas de urbanização do estado de Goiás, 90,29%, do Centro-Oeste, 88,79% e do Brasil, 84,37%. De acordo com os dados censitários, além do Distrito Federal, os municípios da Ride/DF que apresentam taxas de urbanização acima da média nacional são: Valparaíso de Goiás, com 100% de urbanização; Águas Lindas, 99,85%; Novo Gama, 98,18%; Planaltina, 95,02%; Luziânia, 93,28%; Formosa, 91,94%;

Santo Antônio do Descoberto, 89,82; Alexânia, 82,62%; Cristalina, 82,48%; e Cabeceira Grande, 82,09%. Com exceção deste último, todos pertencem aos grupos com maior grau de polarização.

No período 2000-2010, a Ride/DF registrou uma taxa de crescimento anual da sua população de 2,33%, bastante próxima à taxa do Distrito Federal, 2,28% ao ano (a.a.). Nesse período, tanto a Ride/DF quanto o Distrito Federal apresentaram taxas mais elevadas que as do estado de Goiás, 1,84%, do Centro-Oeste, 1,91%, e do Brasil, 1,17%. O grupo de municípios com taxas superiores ou próximas à da Ride/DF e do Distrito Federal são: Águas Lindas de Goiás, 4,19%; Vila Boa, 3,72%; Valparaíso de Goiás, 3,44%; Cidade Ocidental, 3,31%; Abadiânia, 3,24%; Cristalina, 3,16%; Padre Bernardo, 2,55%; Novo Gama, 2,48%; Formosa, 2,44%; e Luziânia, 2,15%. Estes municípios pertencem predominantemente aos grupos de maior dependência do núcleo metropolitano. Dos municípios que apresentaram as menores taxas, abaixo da média nacional, destaca-se o município de Mimoso de Goiás, que mostra uma taxa de crescimento negativa de 0,42% a.a.

Ao comparar os dados de crescimento anual com os da população urbana, no mesmo período, a taxa da Ride/DF era ainda maior, 2,42%, bem como a do Distrito Federal, 2,38%. E o grupo de municípios que apresentaram as taxas mais elevadas foi praticamente o mesmo: Águas Lindas de Goiás, 4,19%; Abadiânia, 4,11%; Valparaíso de Goiás, 3,44%; Cristalina, 3,37%; Formosa, 2,88%; Vila Boa, 2,63%; Alexânia, 2,61%; Novo Gama, 2,55%; Cidade Ocidental, 2,39%; e Luziânia, 2,26%, com destaque para o município de Padre Bernardo, que apresentou uma taxa de crescimento da população urbana negativa de 2,05% a.a., no período 2000-2010, apesar de ter crescido 2,55%, no geral.

De acordo com o Censo Demográfico 2010, a Ride/DF possui uma densidade demográfica de 67,10 hab./km², enquanto a do Distrito Federal corresponde a mais de seis vezes o seu adensamento populacional, 444,07 hab./km². Dos municípios da Ride/DF que apresentam maior densidade demográfica, destacam-se Valparaíso de Goiás, com densidade de 2197,14 hab./km²; seguido de Águas Lindas de Goiás, com 846,03 hab./km²; e Novo Gama, com 489,41 hab./km². O segundo grupo que apresenta maior densidade é formado pelos municípios de Cidade Ocidental, com 143,40 hab./km²; Santo Antônio do Descoberto, com 67,00 hab./km²; Luziânia, com 44,06 hab./km²; e Planaltina com 32,17 hab./km².

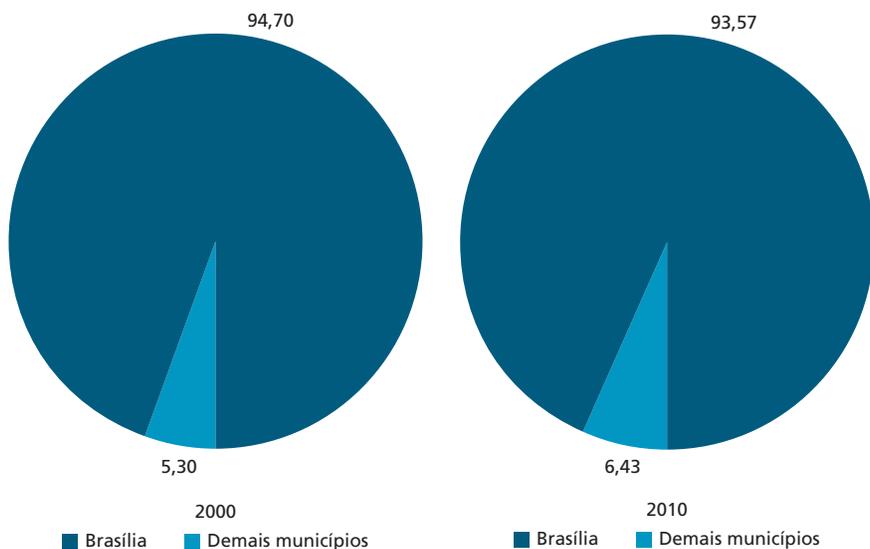
Os municípios de Alexânia, com 28,09 hab./km²; Formosa, 17,22 hab./km²; e Abadiânia, 15,08 hab./km² apresentam densidade bem menor que a da Ride/DF, mas acima ou próximo da média nacional, que é de 22,43 hab./km², e do estado de Goiás, 17,65 hab./km². Observa-se, portanto, que os municípios que possuem maior densidade demográfica são, notadamente, os que apresentam maior interação com o Distrito Federal, núcleo polarizador.

2.2 Aspectos econômicos

A distribuição do produto interno bruto (PIB) da Ride/DF oferece algumas leituras importantes de serem destacadas. Os dados revelaram que, no período analisado, é possível identificar uma fortíssima polarização econômica exercida pelo núcleo metropolitano, com ínfima participação dos demais municípios.

Em 2010, o PIB da Ride/DF em valores agregados totalizou cerca de R\$ 160 bilhões. Na participação, o Distrito Federal concentra 93,57%, correspondente a cerca de R\$ 149 bilhões, o que caracteriza um fosso entre o núcleo metropolitano e sua periferia. É importante ressaltar que a distribuição no território do Distrito Federal apresenta grandes desigualdades socioeconômicas. Se comparada a 2000, a relação na participação do PIB entre o Distrito Federal e os demais municípios da Ride/DF era ainda maior, o Distrito Federal participava com 94,70% do total (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Participação no PIB da Ride/DF (2000 e 2010)
(Em %)



Fonte: IBGE (2010).

Ao analisar o ritmo de crescimento anual do PIB, no período 2000-2010, observa-se que o PIB da Ride/DF variou a uma taxa de 12,56% e a do Distrito Federal variou em 12,42% a.a., menor que a taxa de Goiás, 14,03%, mas bem próxima a do Brasil, 12,32%. Os municípios da Ride/DF que aparecem com melhor desempenho são Vila Boa, 23,30%; Água Fria de Goiás, 22,23%; Alexânia, 20,65%; e Cristalina, 17,82%. Entre os municípios da Ride/DF, o Distrito Federal é um dos que aparece com menor desempenho. Com exceção de Cidade Ocidental, todos os municípios apresentam resultados acima da média nacional.

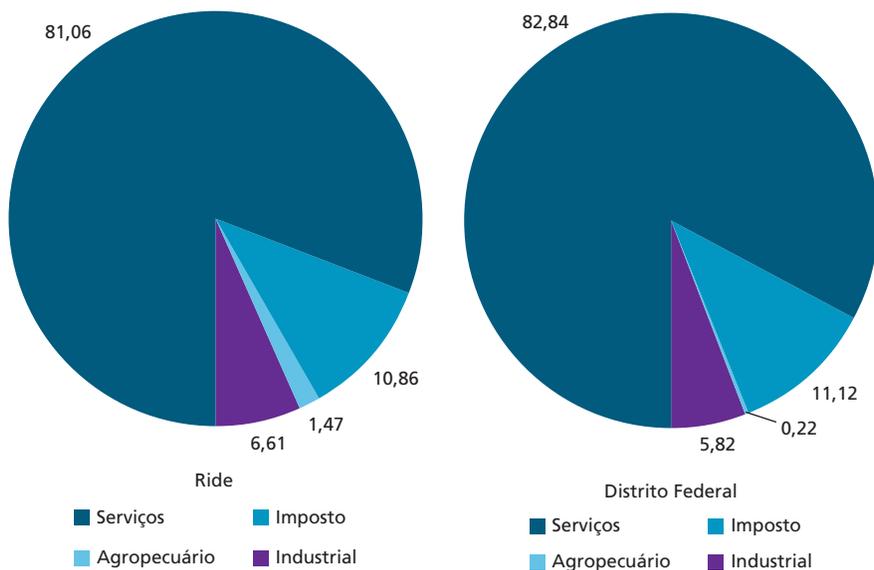
O PIB *per capita* da região, apesar de ser um dos maiores do país, R\$ 43.020,00, apresenta enormes distorções na sua distribuição, notadamente, entre o Distrito Federal e os demais municípios da Ride/DF. A Ride/DF saiu de um PIB *per capita* da ordem de R\$ 16.589,00, em 2000, para R\$ 43.020,00, em 2010. Os dados revelam que o Distrito Federal registrou, em 2000, um PIB *per capita* de R\$ 22.658,00, passando para R\$ 58.326,00, em 2010, aproximadamente três vezes o valor do PIB *per capita* do Brasil, R\$ 19.764,00.

Os demais municípios da Ride/DF que apresentam maiores PIBs *per capita* são: Água Fria de Goiás, R\$ 25.704,00; Cristalina, R\$ 24.068,00; Unaí, R\$ 18.036,00; Cabeceiras, R\$ 17.918,00; Cabeceira Grande, R\$ 17.634,00; Buritis, R\$ 16.642,00; Vila Boa, R\$ 15.426,00; e Alexânia, R\$ 13.766,00. Observa-se que os municípios que apresentam menores PIB *per capita* fazem parte da periferia metropolitana de Brasília. Ao comparar os dados da Ride/DF, nota-se que houve crescimento em todos os municípios, no período analisado.

Ao analisar a participação dos setores econômicos no PIB da região, em 2010, destaca-se o setor de serviços, com 81,06% da participação no valor total do PIB, somando cerca de R\$ 160 bilhões. O Distrito Federal apresenta participação ainda maior neste setor, com 82,84% (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Participação dos setores econômicos no valor adicionado total do PIB da Ride/DF (2010)
(Em %)



Fonte: IBGE (2010).

Com relação ao rendimento, os dados censitários revelaram as características dos domicílios particulares permanente⁴ da Ride/DF, segundo o valor do rendimento nominal médio mensal *per capita*, em 2010. É possível observar que a dinâmica da renda na região apresenta uma grande concentração no Distrito Federal correspondente a R\$ 2.097,83, bem maior que a Ride/DF, que apresenta valor médio mensal de R\$ 1.664,94 e ambos apresentam rendimento bem acima da média nacional (tabela 2).

TABELA 2
Valor do rendimento nominal médio mensal *per capita* dos domicílios particulares permanentes (2010)

Brasil, grande região, UF, Ride e município	Rendimento nominal médio mensal <i>per capita</i> (R\$)	Brasil, grande região, UF, Ride e município	Rendimento nominal médio mensal <i>per capita</i> (R\$)
Brasil	949,99	Cidade Ocidental	691,28
Centro-Oeste	1.116,77	Cocalzinho de Goiás	503,58
Minas Gerais	881,53	Corumbá de Goiás	584,78
Goiás	913,94	Cristalina	779,48
Distrito Federal	2.097,83	Formosa	825,21
Ride/DF	1.664,94	Luziânia	670,35
Buritis	630,41	Mimoso de Goiás	520,07
Cabeceira Grande	500,39	Novo Gama	560,94
Unai	810,79	Padre Bernardo	602,6
Abadiânia	584,92	Pirenópolis	634,09
Água Fria de Goiás	695,3	Planaltina	524,48
Águas Lindas de Goiás	497,26	Santo Antônio do Descoberto	503,73
Alexânia	566,94	Valparaíso de Goiás	848,83
Cabeceiras	478,35	Vila Boa	495,65

Fonte: IBGE (2010).

Os demais municípios da Ride/DF apresentam rendimento nominal médio mensal *per capita*, nos domicílios particulares permanentes, abaixo do rendimento do estado de Goiás, que é de R\$ 913,94, e do Brasil, representado por um valor médio mensal de R\$ 949,99.

2.3 Fluxos socioeconômicos e culturais

Dada a dificuldade de se identificar os fluxos socioeconômicos e culturais dos municípios da Ride/DF, em função da carência de informações atuais que caracterizem estes fluxos, optou-se por utilizar indicadores de mobilidade pendular

4. É o domicílio que foi construído a fim de servir exclusivamente para habitação e, na data de referência, tinha a finalidade de servir de moradia a uma ou mais pessoas.

com base na tipologia desenvolvida pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IparDES) (Delgado e Moura, 2010). Esta tipologia classificou os municípios brasileiros em função dos movimentos pendulares da população, considerando o tamanho e a direção predominante dos fluxos (saída ou entrada) para trabalho e/ou estudo.

A tipologia adotada permitiu caracterizar os municípios por meio dessas duas variáveis, revelando o grau de importância e a função desempenhada, no que concerne à dinâmica desse tipo de mobilidade. A regularidade deste tipo de deslocamento permitiu identificar os municípios que são receptores dos maiores fluxos, em função destas atividades, aqueles que se caracterizam como evasores, assumindo a condição de “cidade dormitório”, ou aqueles que desempenham ambas as funções.

Segundo a tipologia, de acordo com a direção dos fluxos, os municípios foram classificados em três tipos: receptor, aqueles com predomínio de entradas; evasor, com predomínio de saídas; e aqueles que apresentam fluxos equivalentes de entradas e saídas, bidirecional.

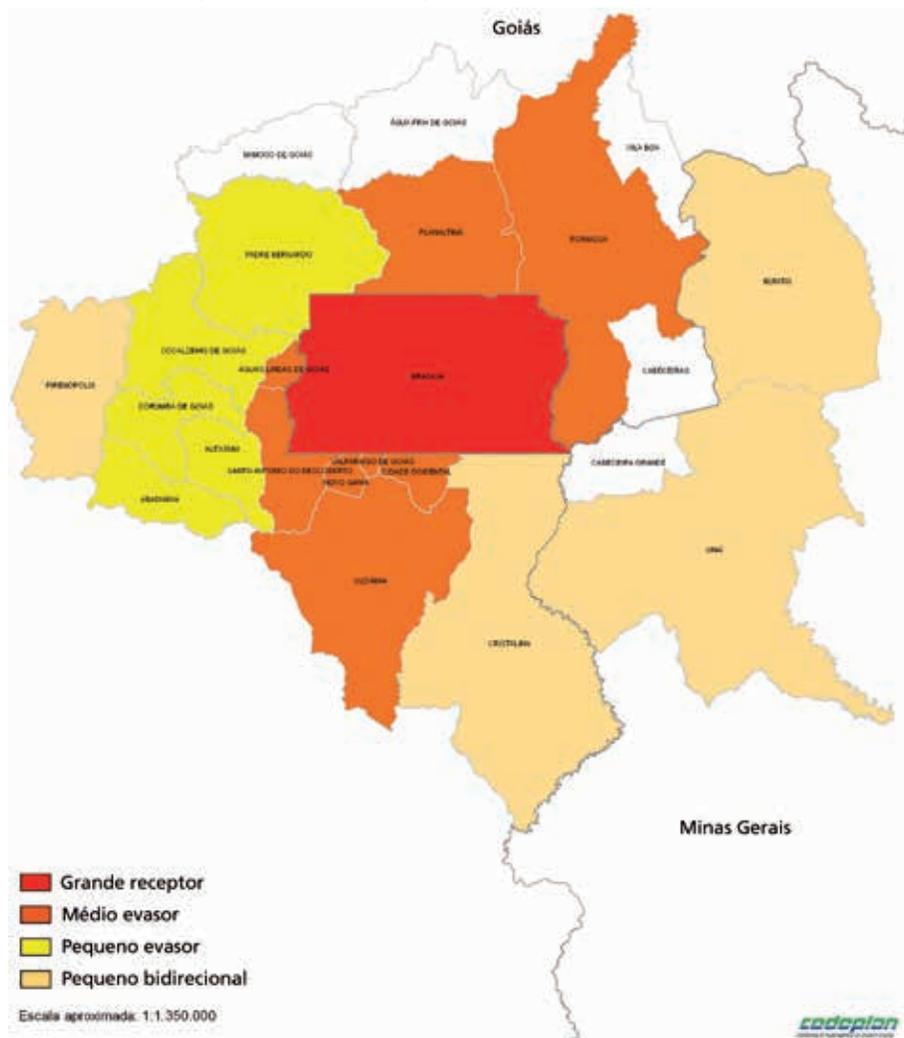
Para dimensioná-los, a tipologia adotou, arbitrariamente, o valor mínimo de 1.000 pessoas em cada município, considerando-se a soma das saídas e entradas, com base no Censo Demográfico 2010. A partir do corte estabelecido, os municípios foram classificados em três categorias: *i*) grande, para os municípios com maiores fluxos (50% do total); *ii*) médio, aplica-se aos municípios seguintes, com maiores fluxos, até se atingir 75% do total; e *iii*) pequeno, refere-se ao grupo de municípios com menores fluxos, atingindo 100% no acumulado.⁵

Desse modo, a classificação apresenta duas dimensões de análise: uma de tamanho e outra de direção dos fluxos, a partir dos cortes e critérios estabelecidos, possibilitando identificar os tipos de fluxos pendulares predominantes, diferenciá-los quanto à sua grandeza e caracterizar quais os municípios concentram maiores fluxos rotineiramente (figura 2).

Utilizando a tipologia adotada, dos 22 municípios da Ride/DF, apenas oito apresentam características de fluxos classificadas como médio evasores e o Distrito Federal, único, como grande receptor. Fica clara a direção dos fluxos no interior da Ride/DF, bem como a intensidade da participação de cada município da periferia metropolitana.

5. Para mais detalhamento, ver Delgado e Moura (2010).

FIGURA 2
Movimentos pendulares nos municípios da Ride/DF



Fonte: Delgado e Moura (2010).

Nessa perspectiva, os indicadores de mobilidade pendular foram elementos norteadores para a análise da caracterização da dinâmica metropolitana no interior da Ride/DF. A dissociação entre local de trabalho/estudo e moradia evidencia aqueles que concentram maior oportunidade e os que desempenham a função de cidade-dormitório, estabelecendo uma hierarquia de funções.

Quatorze são as FPICs sob a responsabilidade do Conselho Gestor da Ride/DF e Entorno (Coaride) (Sampaio *et al.*, 2013). Embora haja esta pluralidade de

ações previstas, será apresentado a seguir um recorte analítico que envolve duas FPICs selecionadas por este capítulo – saneamento ambiental e transporte. Esta análise teve enfoque na governança no nível metropolitano, a partir do arranjo institucional e dos instrumentos de planejamento e gestão relacionados a cada FPIC. Em seguida, foi feita uma avaliação de como se dá a governança metropolitana a partir da análise da gestão das FPICs, sua efetividade e entraves.

3 SANEAMENTO AMBIENTAL NA RIDE/DF

O saneamento ambiental é composto pelas áreas de água, esgotamento, macrodrenagem e resíduos sólidos, estando as competências para seu planejamento e execução compartilhados entre os diversos entes que compõem a Ride/DF. As competências para definir ações nesta área estão dispersas em vários órgãos federais e entre várias secretarias estaduais, uma vez que se trata de matéria transversal, englobando áreas de meio ambiente, política urbana e saúde.

Segundo o Parecer Coaride nº 04/2012, de 7 de agosto de 2012, houve, ainda em 2000, uma série de levantamentos e indicações de ações a serem executadas na Ride/DF, levadas ao Coaride como uma resultante de discussões entre diversos órgãos federais, estaduais, municipais e distritais, referentes ao saneamento básico e aos recursos hídricos. Entretanto, o histórico referente a estas iniciativas inexistente na atual Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), impossibilitando assim uma análise desta evolução do Coaride.

Atualmente, após a recriação da Sudeco, foram instituídos grupos temáticos, entre eles, um específico para tratar de saneamento básico e resíduos sólidos, durante a XVII Reunião Ordinária do Conselho, estes grupos são constituídos por conselheiros titulares e/ou suplentes e ainda representantes de ministérios e organismos da administração pública federal, estadual, do Distrito Federal e municípios da Ride/DF e entidades privadas. Este grupo foi criado para discutir e propor encaminhamentos ao Coaride. Em 2012, ocorreram duas reuniões, mas, atualmente, o grupo de trabalho encontra-se paralisado e sem previsão de novas reuniões ou encaminhamentos por parte da Sudeco.

Não obstante a relutância por parte do Coaride em assumir o protagonismo na gestão das funções públicas, o governo federal estabeleceu diversas políticas setoriais referentes ao saneamento. Sendo a Ride um instrumento interfederativo, ela é considerada em vários ministérios como região de planejamento e de dotação orçamentária, principalmente nos relativos às questões eminentemente urbanas, como o saneamento ambiental.

No Ministério das Cidades (MCidades), a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) tem como objetivo institucional promover um significativo avanço, no menor prazo possível, rumo à universalização do abastecimento de água

potável, esgotamento sanitário (coleta, tratamento e destinação final), gestão de resíduos sólidos urbanos (coleta, tratamento e disposição final), além do adequado manejo de águas pluviais urbanas, com o consequente controle de enchentes.

A SNSA adota dois eixos estratégicos de atuação: um voltado ao planejamento, à formulação e à implementação da política setorial, respeitando o pacto federativo; outro relacionado à identificação de novas fontes de financiamento que assegurem a contínua elevação dos investimentos no setor.

Com relação ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos urbanos, a SNSA é responsável pelo atendimento a municípios com população superior a 50 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento ou participantes de consórcios públicos afins. Na questão de águas pluviais urbanas, verifica-se a competência compartilhada entre MCidades e Ministério da Integração Nacional (MI), além de intervenções da Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

Na questão dos resíduos sólidos, a atuação do MCidades se dá em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU), a quem compete propor políticas, planos e normas e definir estratégias nos temas relacionados com a gestão integrada de resíduos sólidos urbanos, inclusive subsidiando a formulação de políticas e normas e a definição de estratégias para a implementação de programas e projetos nas áreas relacionadas à gestão integrada de resíduos sólidos urbanos; e o saneamento e a revitalização de bacias hidrográficas em áreas urbanas.

No Distrito Federal, a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH), em acordo com o Decreto nº 32.716, de 1º de janeiro de 2011, possui a competência para definir políticas, planejar, organizar, dirigir e controlar a execução de ações nas áreas de resíduos sólidos e recursos hídricos. Na execução da Política Ambiental do Distrito Federal, o sistema SEMARH conta com os órgãos vinculados: Agência Reguladora de Água e Saneamento do Distrito Federal (Adasa) e o Serviço de Limpeza Urbana (SLU).

São da competência da Adasa a regulação e a fiscalização sobre os diversos usos da água, energia (gás canalizado) e saneamento básico – conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. O SLU tem a responsabilidade de regular e fiscalizar a gestão pública e ambiental dos resíduos sólidos urbanos, por meio do sistema de gerenciamento integrado, com foco na inclusão social. A Adasa está regulando o serviço de limpeza urbana por meio de convênio com o SLU. Na fiscalização geral, a Adasa firmará contrato de gestão e desempenho com o SLU, inclusive sobre as condições gerais e outros aspectos essenciais do serviço,

em conformidade, no que couber, com o Artigo 11, §1º da Lei nº 4.285/2008 e o Artigo 23 da Lei Federal nº 8.987/1995.

Na questão de macrodrenagem urbana, a competência é da Secretaria de Obras do Distrito Federal, que a executa por meio da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP) e está sob a fiscalização da Adasa, que confere a outorga para os lançamentos nos corpos hídricos. Ambos também trabalham em conjunto na avaliação do Plano Diretor de Drenagem Urbana (PDDU). Está vinculada ainda à Secretaria de Obras do Distrito Federal a empresa Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB), executora dos serviços de água e esgotamento no Distrito Federal.

Em Goiás, segundo a Lei nº 17.257, de 25 de janeiro de 2011, cabe à Secretaria de Estado das Cidades a formulação da política estadual de habitação e formulação da política estadual e sua execução, direta ou indiretamente, de trânsito, saneamento básico e ambiental, desenvolvimento urbano e transporte coletivo urbano, bem como acompanhamento, controle e fiscalização da qualidade no que se refere à sua execução, quando indireta, ressalvadas as competências da Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia.

Está jurisdicionada a essa secretaria, a empresa Saneamento de Goiás S.A. (Saneago), que tem por objetivo social explorar serviços de saneamento básico no estado de Goiás, mediante concessões, permissões ou autorizações; realizar pesquisa, lavra e comercialização de bens minerais, correlacionados com saneamento básico; fomentar e proteger o meio ambiente nos limites da legislação própria, mediante convênio e/ou colaboração com outros órgãos, e prestar serviços técnicos especializados de saneamento básico. Na área da Ride/DF, atua a Companhia Ambiental Águas Brasileiras (CAAB), subsidiária da Saneago, que teve sua criação autorizada pela Lei nº 15.249, de 15 de julho de 2005, com o objetivo de implantar e ampliar os sistemas e a exploração dos serviços de abastecimento de água potável, de coleta e tratamento de esgotos sanitários, de resíduos sólidos e atuação em outras atividades afins.

3.1 Instrumentos de planejamento e gestão do saneamento ambiental na Ride/DF

Após a recriação da Sudeco, em 2012, foram instituídos grupos temáticos, entre eles, um específico para tratar de saneamento básico e resíduos sólidos, constituídos por conselheiros titulares e/ou suplentes e ainda representantes de ministérios e organismos da administração pública federal, estadual, do Distrito Federal, municípios da Ride/DF e entidades privadas. Este grupo visa discutir e propor encaminhamentos ao Coaride. As duas primeiras reuniões foram meramente de disseminação de informações, sendo que atualmente as atividades estão paralisadas.

Entretanto, não houve finalização dos GTs, de maneira que ainda é possível a retomada das discussões, cabendo à Sudeco reestabelecer este espaço de diálogo.

Não obstante, a inexistência real de um conselho ou entidade que agregue a FPIC saneamento em um único fórum de discussão, e que seja responsável por sua execução, há iniciativas para o saneamento ambiental na Ride/DF.

Mais recentemente, o MCidades lançou o edital MCidades/SNSA nº 01/2012: *Diagnóstico do saneamento básico das regiões integradas de desenvolvimento (Rides) do Brasil (Ride/Distrito Federal e entorno, Ride Grande Teresina, e Ride Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA)*. O edital prevê que, além dos estudos diagnósticos, seja elaborado no prazo de dois anos um plano regional de saneamento integrado, que permitiria à União a elaboração do plano regional articulado aos estados e municípios, que ainda poderiam elaborar seus próprios planejamentos. O plano regional, segundo o MCidades, iria muito além do estabelecimento de diretrizes gerais e adentraria ações específicas a implementar para cada Ride. A vencedora foi a equipe técnica da Universidade de Brasília (UnB) e o processo ainda está nas fases iniciais de elaboração do diagnóstico.

Destacam-se também algumas iniciativas de cooperação entre Distrito Federal e Goiás por meio das suas executoras, respectivamente, CAESB e Saneago, principalmente no intuito de melhorar o abastecimento de água e o sistema de esgoto e a gestão de resíduos sólidos e de drenagem urbana.

3.1.1 Consórcio Águas Lindas: abastecimento de água e sistema de esgoto

O município de Águas Lindas de Goiás, localizado à montante e próximo ao reservatório da barragem do Descoberto, segundo a CAESB, é responsável pelo abastecimento de aproximadamente 70% da população do Distrito Federal. No entanto, a inexistência de saneamento básico em Águas Lindas afeta a qualidade das águas pelo risco potencial de contaminação.

Diante disso, a CAESB firmou, em 7 de abril de 2003, contrato de constituição de consórcio com a Saneago para a exploração econômica dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Águas Lindas. Legitimando tal situação, por meio da Lei nº 387, de 17 de junho de 2003, a Câmara Municipal de Águas Lindas de Goiás autorizou o município a firmar contrato de concessão com a Saneago e a CAESB, com duração de 31 anos.

Ainda segundo a CAESB, em seu *Relatório Anual da Administração* de 2011 e de 2012, a Saneago e o governo de estado de Goiás tiveram dificuldades no aporte de recursos financeiros para a implantação desta infraestrutura de saneamento básico. O governo do Distrito Federal (GDF), na qualidade de acionista majoritário da CAESB, decidiu viabilizar os recursos necessários para implantação definitiva

dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Para tanto, com a utilização das linhas de crédito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), por meio do Programa Pró-Saneamento, foram firmadas em junho de 2004 (iniciativas que antecedem o período de análise) duas operações de crédito, destinadas à execução dos seguintes empreendimentos:

- obras dos sistemas de água: adequação e melhorias do sistema produtor de poços, dos setores 1 e 6, e construção de dois centros de reservação na cidade de Águas Lindas de Goiás; e
- obras do sistema de esgotos: implantação das redes coletoras de esgotos, emissário, estações elevatórias, linhas de recalque e sistema de tratamento de esgotos.

O sistema de abastecimento de água era feito de maneira bastante deficiente, por meio de poços profundos explorados por terceiros, sujeitos às contaminações devido à ausência de sistema de coleta e tratamento de esgotos sanitários.

O Consórcio Águas Lindas passou a operar quinze sistemas independentes que funcionavam precariamente. Não havia tratamento da água nem padronização construtiva. O atual sistema de abastecimento de água tem como manancial 210 poços profundos com tratamento por meio de 120 cloradores. A distribuição é feita por 690 mil metros de redes e 42.132 ligações devidamente hidrometradas. A receita operacional decorrente da prestação dos serviços no município em questão será compartilhada entre as duas empresas, remunerando assim o investimento.

3.1.2 Consórcio Sistema Produtor Corumbá IV

Segundo o *Atlas Brasil – abastecimento urbano de água*, da Agência Nacional de Águas (ANA), há necessidade de obras na região da AMB, uma vez que o grande crescimento populacional tem gerado forte pressão sobre os recursos hídricos e os equipamentos que fornecem este serviço. Dessa forma, há necessidade de realizar intervenções que possam atender a demanda futura das expansões urbanas.

Uma das soluções apontadas, inclusive pelo Atlas, é a construção do Sistema Corumbá IV, cuja solução requer esforços comuns do governo de Goiás, por meio da Secretaria de Cidades, do Distrito Federal e da União para a sua implantação. Constitui um sistema integrado que será operado em conjunto entre a CAESB e a Saneago e atenderá municípios de Goiás, Luziânia, Valparaíso de Goiás, Cidade Ocidental e Novo Gama, assim como as regiões administrativas (RAs) do Gama e Santa Maria, reforçando a área de atuação do Sistema Descoberto do Distrito Federal.

Muito embora o projeto para o Sistema Corumbá tenha sido muito discutido entre os governos estaduais, inclusive com questionamentos sobre a qualidade da água para consumo humano, a iniciativa se tornou um projeto com apoio do

MCidades, que está liberando os recursos para a sua construção, conjuntamente com a Caixa Econômica Federal (CEF).

O empreendimento totaliza cerca de R\$ 400 milhões, financiados pelo Programa de Aceleração do Crescimento 1 (PAC) com recursos da CEF, do Orçamento Geral da União (OGU) e contrapartidas dos governos estaduais. Inclui a construção de uma adutora de 28 km de extensão, que vai captar água da represa de Corumbá IV, em Luziânia, e levar para Valparaíso, e de uma estação elevatória de água bruta.

O trecho de 15 km está sendo financiado pelo GDF e é de responsabilidade da CAESB, ao custo total de R\$ 42,8 milhões, com previsão de conclusão da obra ao final de 2013. A CAESB também vai coordenar a construção de uma nova estação de tratamento de água em Valparaíso, cujo processo licitatório está concluído e aguardando a assinatura do contrato. Os outros 13 km que completam a adutora, a captação e a estação elevatória de água bruta serão executados por meio da Saneago e estão orçados em R\$ 56 milhões que serão pagos pelo PAC 1, com a contrapartida do governo de Goiás. Este trecho se encontra em obras.

A Saneago também é responsável pela construção de 39 km de linhas de transmissão elétrica que vão alimentar a captação e a elevatória, além de uma subestação elétrica na captação e equipamentos. Assim, o investimento total por parte da Saneago é de R\$ 117 milhões. A obra está sendo feita em etapas, a primeira vai elevar a capacidade de produção de água tratada para 1.400 litros por segundo, um aumento de 30% da oferta.

Segundo a Saneago, depois de pronto, o sistema poderá atingir uma produção de até 5.600 litros por segundo. Com a produção de água gerada por Corumbá, também será possível regularizar a entrega de água encanada em antigas invasões da região do Ponte de Terra, Meirelles, Sucupira, Pôr do Sol, Sol Nascente, Arniqueira, Vicente Pires e outras localidades que estão em processo de regularização. A CAESB estima que este sistema atenderá uma população total de cerca de 944 mil habitantes.

3.1.3 Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás (CORSAP DF/GO)

A origem do CORSAP DF/GO decorreu de uma iniciativa do governo federal, por meio do MMA, que coordena, no PPA federal, as ações relativas à Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS). Participaram da articulação, além do MMA, os governos do Distrito Federal e de Goiás e as prefeituras dos municípios goianos.

A implantação do consórcio da Ride/DF segue a proposta de construção de aterros sanitários com gestão integrada. Entre as obrigações, estão previstas a

constituição de um órgão regulador, a implantação do plano de resíduos sólidos, o estabelecimento da coleta seletiva e do pagamento por serviços ambientais. O objetivo da constituição do consórcio é promover uma gestão técnica dos resíduos, permitindo assim a obtenção de economia de escala, reduzindo custos operacionais, elevando a qualidade dos serviços, e minimizar os impactos ambientais do manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais.

O consórcio será pessoa jurídica de direito público, com natureza de autarquia do tipo associação pública, formado por estado de Goiás, Distrito Federal e dezenove municípios goianos que compõem a Ride/DF, mais o município goiano de Vila Propício.⁶ Segundo informações da Adasa, o consórcio contava com a aprovação de seu protocolo de intenções efetuada por quinze de seus membros, estando autorizado a realizar a 1ª Assembleia Geral, para efetivar a fundação do consórcio, aprovar seu estatuto e dar posse ao presidente e à diretoria.

A assembleia geral instituiu o consórcio no dia 11 de julho de 2013, cuja pauta foi a aprovação do regimento interno e a eleição do presidente e da diretoria, conforme o publicado no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF), de 27 de agosto de 2013. A característica do consórcio, devido ao seu próprio objeto, é regional, não ficando restrita aos municípios da área metropolitana. Para obter ganhos de escala, o consórcio deve considerar o volume de resíduos produzidos, a logística de deslocamento e processamento destes resíduos, as opções tecnológicas, os entes reguladores e as modalidades de prestação. Assim, quando da fundação do consórcio, deverá ser iniciada a elaboração do plano regional de gestão de resíduos sólidos e o de drenagem e de manejo de águas pluviais.

A regulação e a fiscalização da prestação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos e de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas se adequarão às diretrizes do planejamento regional integrado, podendo ser efetuadas pela Adasa, quando prestados ao Distrito Federal; pela Agência Goiana de Regulação (AGR), quando prestados aos municípios do estado de Goiás; e por meio de convênio de cooperação entre Adasa e AGR, com interveniência do consórcio, no caso de regulação e fiscalização unificada na área de abrangência da gestão associada.

Com relação aos municípios mineiros, estes são atendidos por um projeto da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru) e da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (Sede), por meio de um chamamento público de 2011, de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), o qual representa um estágio preliminar de um projeto de gestão compartilhada dos

6. O município de Vila Propício não compõe a Ride/DF. Ocorre que a Ride/DF foi criada em 1997 e o município se desmembrou de Pirenópolis em 1995. Não obstante, o estado de Goiás inclui em sua região de planejamento denominada *Entorno do Distrito Federal* o município de Vila Propício, criando daí a divergência sobre a ausência de Vila Propício na Ride/DF.

resíduos sólidos urbanos entre municípios, estado e iniciativa privada. Até o momento de edição deste capítulo não havia informações a respeito da implementação deste projeto.

3.2 Governança metropolitana relativa ao saneamento ambiental na Ride/DF

No âmbito da Ride/DF, sob a égide do Coaride, não há arranjo que responda pela gestão conjunta do saneamento, estando esta dinâmica de funcionamento voltada para a cooperação entre o estado de Goiás e o Distrito Federal. Dessa forma, a governança sob o saneamento ambiental está ligada sobremaneira aos meios de transparência utilizados pelas concessionárias dos serviços, com baixo controle social nas decisões de planejamento, localização e implementação das obras.

Os investimentos realizados na Ride/DF também não são frutos de ação ou coordenação do conselho, estando sob a responsabilidade e o planejamento de cada setorial específico, e sendo realizados a medida que os projetos estaduais e municipais são aprovados e encontram ressonância no governo federal e estadual.

Desse modo, considerando as ações fora da égide do conselho, há um movimento por parte do MCidades em realizar um plano regional de saneamento integrado, ainda em fase bastante inicial, e sem grandes garantias de sua implementação, uma vez que há necessidade da integração e articulação entre os vários atores no território.

Há realização de ações conjuntas esparsas, principalmente entre os governos de Goiás e do Distrito Federal. Estas ações decorrem de problemas em grau bastante elevado, enfrentados pela população, como é o caso do Sistema de Corumbá, para abastecimento das regiões de Luziânia, Valparaíso de Goiás, Cidade Ocidental e Novo Gama, que sofrem com constantes falta de água e se encontram bastante interligados ao Distrito Federal, e também do sistema de saneamento implantado em Águas Lindas, cuja falta de saneamento básico causava contaminação da barragem do Descoberto, principal produtora de água do Distrito Federal.

A ausência de um arcabouço legal que possa abrigar um fórum com legitimidade para realizar um planejamento conjunto das ações de saneamento, que reparta as competências e conseqüentemente as responsabilidades neste espaço metropolitano de fato, cria dificuldades para a expansão dos serviços, ficando a população condicionada às flexões políticas para o atendimento de suas necessidades.

4 TRANSPORTE NA RIDE/DF

O território formado pelo Distrito Federal e sua periferia metropolitana caracteriza-se por intensas relações de deslocamento, devido à grande concentração de postos de trabalho, capital humano, renda, qualidade de vida e oportunidades

em Brasília, processo histórico descrito na caracterização geral inicial deste capítulo com relação à região Centro-Oeste e à própria Ride/DF. O elevado adensamento populacional na região, correlacionado com a forte dependência socioeconômica com o Distrito Federal, tem como consequência o aumento da necessidade de mobilidade intraurbana da população, o que, no caso da figura da Ride/DF, aparece como mobilidade interestadual.

Observa-se, desde o início da ocupação da capital do Brasil, o propósito de estimular a utilização do veículo motorizado individual. A utilização massiva do automóvel e a expansão da rede viária permitiram a fixação de áreas residenciais distantes dos locais de trabalho, induzindo cada vez mais o padrão de ocupação disperso com efeitos desastrosos para a mobilidade urbana.

Esse padrão de ocupação dominado pelos eixos de circulação viária é marcado por áreas residenciais de baixa densidade separadas por longas distâncias. Funcionalmente estas áreas residenciais mantêm um forte vínculo com a área central ou Plano Piloto de Brasília, uma vez que ali se concentra a maioria dos empregos formais e equipamentos coletivos de escala regional (hospitais, escolas, universidades, centros de negócios e de compras, lazer, serviços especializados, entre outros).

Essa ocupação polinucleada de configuração espacial rarefeita se estrutura nas grandes rodovias que conectam o núcleo de Brasília às principais capitais brasileiras. Ao longo destes grandes eixos estruturantes, novos assentamentos se reproduzem, às margens do quadrilátero do Distrito Federal. O crescimento do entorno do Distrito Federal suplanta, em intensidade, o crescimento das áreas centrais do aglomerado urbano. Em apenas seis anos (2000-2006), o entorno obteve uma expansão de 28,90% (Seduma, 2007).

As FPICs, idealizadas em ambientes metropolitanos para atenderem necessidades de serviços comuns aos municípios integrantes da região, passam a ser ainda mais fundamentais em ambientes interestaduais com características urbanas, o caso das Rides. A FPIC transporte aparece neste contexto como uma das principais ferramentas da gestão metropolitana no que diz respeito ao fluxo de pessoas e mercadorias no território. Desde a implantação e regulação do sistema de transporte até a infraestrutura viária e diversificação da malha modal de transportes, esta FPIC tem o papel de configurar fisicamente a malha de circulação no ambiente metropolitano.

Como o território metropolitano no Distrito Federal, núcleo da Ride/DF, envolve duas unidades estaduais da Federação, a modalidade de transporte público existente é composta de linhas interestaduais de curta distância denominadas semiurbanas, conceito e modalidade que será explorado no texto logo a seguir.

Em 2010, a Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal (STDF) publicou o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal e Entorno (PDTU) (Distrito Federal, 2010). Este instrumento de planejamento incluiu a Ride/DF em seu nome e escopo, mas não na totalidade territorial da região de planejamento, assim como os estudos da Codeplan.

O PDTU admite a existência de um aglomerado urbano com proporção e dinâmica metropolitana que possui forte relação de interdependência, formado pelo Distrito Federal e por oito municípios do estado de Goiás, quais sejam: Águas Lindas de Goiás, Santo Antônio do Descoberto, Novo Gama, Valparaíso de Goiás, Cidade Ocidental, Planaltina de Goiás, Luziânia e Formosa. Isto revela que, para a FPIC transporte, o instrumento de planejamento mais abrangente atualmente no GDF não reconhece a Ride/DF e entorno na sua configuração espacial original.

São essas as condições históricas e estruturantes da questão da mobilidade urbana na Ride/DF. A FPIC transporte é uma questão tratada isoladamente pelo Distrito Federal, ignorada pelo governo de Goiás e sofrida nos municípios metropolitanos. A única esfera de gestão com a atribuição legal de administrar este tipo de transporte, o semiurbano, é a União. Por meio da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a União tem se preocupado com o transporte semiurbano na Ride/DF e sugerido algumas articulações com o GDF.

No Brasil, o serviço de transporte público de passageiros é classificado principalmente em função dos níveis geográficos de atuação. Estes níveis referem-se a deslocamentos de curta, média ou longa distância e à sua competência, conforme as normas da divisão político-administrativa do território nacional.

Entre os tipos de transporte público de passageiros existentes, destaca-se para o núcleo metropolitano da Ride/DF o transporte rodoviário interestadual semiurbano.⁷ A ANTT é o órgão competente pela outorga e fiscalização das permissões e autorizações para a operação destes serviços no Brasil, por meio de sociedades empresariais legalmente constituídas para tal fim. Segundo a Resolução nº 16/2002 da ANTT, o transporte semiurbano deve percorrer extensão igual ou inferior a 75 km, possuir característica de transporte urbano e transpor os limites de estado, do Distrito Federal ou de território.

O Decreto nº 2.521/1998⁸ regulamenta o transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros. Embora este serviço seja regulamentado no Brasil, esta norma não apresenta uma abordagem específica para o transporte semiurbano, o que pode comprometer sua política regulatória e o planejamento, notadamente

7. Neste estudo o termo *transporte semiurbano* foi utilizado para corresponder a *transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros*.

8. Decreto nº 2.521, 20 de março de 1998. Dispõe sobre exploração mediante permissão e autorização de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências (Brasil, 1998).

em ambientes metropolitanos compostos por mais de um estado da Federação, como é o caso das Rides.

Muito embora o Artigo 22 da Lei Federal nº 10.233/2001, dispendo sobre a esfera de atuação da ANTT, discipline que a agência a harmonizará com a de órgãos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios encarregados do gerenciamento das operações de transporte intermunicipal e urbano e de seus sistemas viários, um planejamento integrado e/ou instrumentos de gestão para o compartilhamento de responsabilidades entre a União, os estados e os municípios ainda não ocorreu no núcleo metropolitano da Ride/DF, apesar da extrema necessidade deste processo. A caracterização deste problema em função da demanda pelo transporte semiurbano na AMB ou núcleo metropolitano da Ride/DF é o que se vê a seguir.

No âmbito do GDF, alguns instrumentos de planejamento preconizam a problemática regional e/ou metropolitana, revelando uma preocupação antiga do Distrito Federal com a questão do transporte público neste território. A Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), de 9 de junho de 1993, em diversos dispositivos, ressaltou a importância da adoção de ações integradas do Distrito Federal com a região conurbada do entorno. No título 2 – Da Organização do Distrito Federal, capítulo 1 – Das disposições gerais, consta o comando para que, na execução de seu programa de desenvolvimento econômico-social, o Distrito Federal busque a integração com a região do entorno do Distrito Federal.

Outro exemplo contundente da necessidade de uma política de ações integradas na região é o Artigo 164 da LODF, que dispõe sobre a constituição das ações de integração com a região do entorno do Distrito Federal, asseverando se tratar do conjunto de políticas para o desenvolvimento das áreas do entorno, com vistas à integração e harmonia com o Distrito Federal, em regime de corresponsabilidade com as Unidades da Federação às quais pertencem, com a preservação da autonomia administrativa e financeira das unidades envolvidas.

A Lei nº 4.011/2007 instituiu o Sistema Integrado de Transporte do Distrito Federal (SIT/DF), constituído dos segmentos integrantes do serviço básico do sistema, modos metroviário e rodoviário. No norte da integração operacional e tarifária do SIT, a lei em comento estabeleceu a possibilidade de incorporação ao sistema integrado outros serviços prestados no âmbito do Distrito Federal, inclusive os geridos por órgãos de outras esferas da administração pública, particularmente os que atendam a região do entorno de Brasília, desde que não acarrete ônus ao serviço básico.

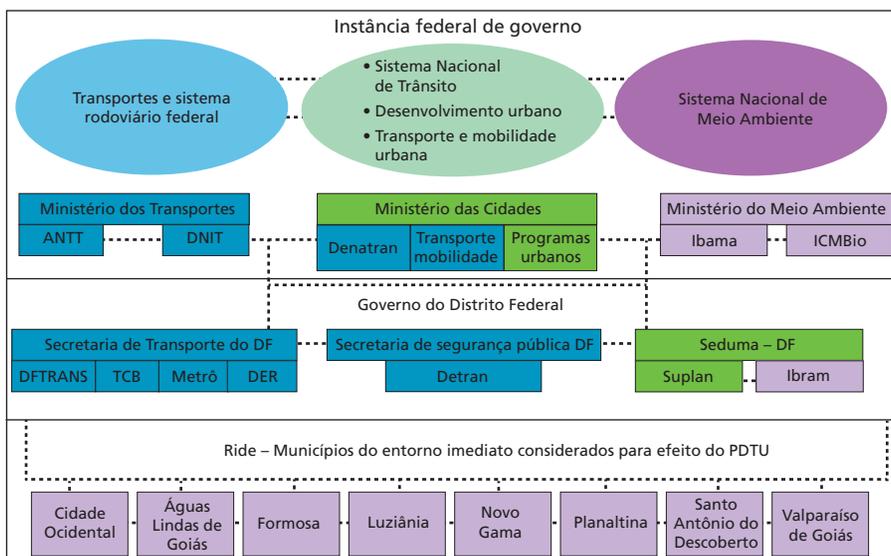
Por sua vez, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) do Distrito Federal, contemplado pela Lei Complementar Distrital nº 803, de 25 de abril de 2009, elencou, entre as diretrizes setoriais para o transporte do Distrito Federal, a promoção da implementação da integração multimodal dos serviços de transporte

coletivo e a instituição de processo de planejamento de transporte integrado ao planejamento do desenvolvimento urbano e rural.

O plano dedicou o capítulo X para disciplinar a integração do Distrito Federal com os municípios limítrofes, tal ação é dependente do desenvolvimento de planos, programas e projetos conjuntos (Distrito Federal, 2010).⁹ Elencou como instrumento de política urbana o PDTU. Determinou, por fim, que este plano seja aprovado por lei ordinária, de iniciativa do governador do Distrito Federal, em um prazo máximo de dois anos após a publicação do PDOT, o PDTU/DF, em 2010, comentado anteriormente.

Os entraves institucionais para a gestão de um sistema de transporte integrado nessa região são imensos, e pode ser visto pelo arranjo político-institucional do diagrama 1 apresentado no PDTU/DF. O plano faz apenas esta apresentação e não avança em propostas de articulação ou sugestão de arranjos institucionais ou outros instrumentos para a melhoria do grande diagnóstico por ele apresentado.

DIAGRAMA 1
Instâncias políticas da gestão do transporte na Ride/DF



Fonte: PDTU/DF (2010).

9. "Art. 57. O desenvolvimento integrado com os municípios limítrofes dependerá do desenvolvimento de planos, programas e projetos conjuntos, firmados entre o governo do Distrito Federal e as prefeituras, a partir de consórcios públicos.

§ 1º Os consórcios atuarão na prestação de serviços, compra de bens, produtos e equipamentos, instalação de infraestrutura e serviços para promover o saneamento ambiental para os municípios consorciados, agilizando o funcionamento das parcerias entre as cidades.

§ 2º Será prioritária a ação sobre as cidades de Águas Lindas de Goiás, Santo Antônio do Descoberto, Novo Gama, Valparaíso de Goiás, Cidade Ocidental e Planaltina de Goiás e sobre a bacia do ribeirão Alagado, contribuinte do reservatório de Corumbá IV".

Pelo contrário, o PDTU/DF apontou que existia a intenção da ANTT em transferir a responsabilidade da gestão dos sistemas de transporte do entorno para o Distrito Federal, mas que esta ideia acarretaria “verdadeiro risco” para a agência no Distrito Federal responsável pela fiscalização e implementação do sistema de transporte urbano, a DFTrans. O risco se justificaria pela ausência de transferência de qualificação do sistema de transporte semiurbano hoje operado pela agência, bem como dos recursos financeiros necessários à gestão.

Não obstante, o diagnóstico do PDTU/DF apontou para a necessidade de gestão integrada quando se trata da política de transporte no conjunto das políticas urbanas e regionais do Distrito Federal, assumindo inclusive as necessidades em outros serviços, como saúde, habitação e saneamento. A razão para a não viabilidade das propostas que apontam para a gestão integrada é a falta de atenção sistemática do tema, alterando na transição das diversas gestões políticas dos governos do Distrito Federal e de Goiás.

4.1 Instrumentos de planejamento e gestão do transporte na Ride/DF

No Distrito Federal, a DFTrans foi o órgão responsável pela elaboração do PDTU/DF, publicado em 2010. Este instrumento de planejamento e gestão, voltado para o sistema de transporte apenas do Distrito Federal, faz alguns apontamentos da problemática da metropolização com os municípios de Goiás ali denominados *entorno* de Brasília, que serão logo a seguir destacados.

O outro instrumento de planejamento e gestão no âmbito da Ride/DF relacionado ao transporte urbano, caracteristicamente metropolitano, está dentro da política de gestão do transporte coletivo regular interestadual de curta distância (linhas semiurbanas), que é gerida pelo projeto da Rede Nacional de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros (PROPASS Brasil). Este projeto tem a União como gestora por meio da ANTT. A seguir, serão discutidos os pontos relevantes do instrumento denominado plano de outorgas das linhas semiurbanas na AMB pela ANTT.

O PDTU/DF dividiu sua análise em dois sistemas viários: um regional e outro urbano, este último limitado apenas ao quadrilátero do Distrito Federal. O sistema viário regional apresenta a demanda de construção de um anel viário para atender a região da AMB, bem como conectar as principais rodovias federais que cortam o Distrito Federal.

Essa escala regional também foi discutida em outro fórum, além do PDTU/DF. Em 2011, houve um pleito encaminhado pela Casa Civil da Presidência da República para elaboração de um Programa de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, conhecido como PAC do Entorno, dada a problemática desta região e da sua peculiaridade institucional. A Codeplan participou das discussões e remonta este histórico.

À época, foi constituído um GT, coordenado pela Secretaria de Governo do Distrito Federal, envolvendo algumas secretarias do GDF (Transporte, Segurança, Saúde, Desenvolvimento Econômico, Entorno do Distrito Federal, entre outras) e as secretarias afins do governo do estado de Goiás, coordenadas pela Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado de Goiás (SEPLAG/GO).

Ocorreram algumas reuniões em que foram discutidas e apresentadas ações estratégicas para solucionar os problemas que afetam a população da região, como: saúde, segurança, transporte e infraestrutura, levando em conta as barreiras institucionais.

O objetivo dessas reuniões seria elaborar um plano de ações integradas, envolvendo os governos do Distrito Federal, de Goiás e o governo federal, com obras estruturantes para promover o desenvolvimento econômico da região, por meio de ações como a implantação do anel rodoviário, a cidade aeroportuária e a adequação do ramal ferroviário Brasília-Luziânia para passageiros.

O governo de Goiás apresentou a proposta de um *programa de desenvolvimento integrado da região do entorno do Distrito Federal*, por meio de um programa de investimentos. A proposta considerava o arranjo institucional, induzindo o fortalecimento da Ride/DF por meio de várias ações nas áreas de segurança, infraestrutura econômica, projeto de desenvolvimento social: cidadania, saúde, educação e trabalho.

Ocorre que não houve consenso durante as discussões em ambos os fóruns. Dessa forma, as propostas foram encaminhadas para o governo federal para os devidos ajustes e aprovação. Por falta de uma melhor integração no planejamento e na consolidação das ações, esse programa não se efetivou de forma articulada entre os entes envolvidos, como também não gerou relatórios públicos das discussões estabelecidas que pudessem aqui ser referenciados.

Evidencia-se, portanto, que apesar da iniciativa de construção de uma proposta de ações integradas, isto efetivamente não ocorreu por não haver consenso e, acima de tudo, por falta de um planejamento participativo de desenvolvimento integrado, envolvendo, os entes federativos e os diversos atores da região no seu processo de construção.

Como efeito das tentativas e discussões de um planejamento integrado relatadas, em 2012, foi celebrado o Acordo de Cooperação Técnica (ACT)¹⁰ entre os governos do Distrito Federal e de Goiás, o Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT), a ANTT e a Sudeco para a construção do trem de passageiros e cargas Brasília-Luziânia, relacionado à FPIC transporte.

10. Extrato de Acordo de Cooperação publicado no DOU de 21 de dezembro de 2011.

Esse assunto atualmente é conduzido no âmbito da Sudeco enquanto instância gestora da Ride/DF, sem maior participação dos governos estadual e distrital. O próprio Acordo de Cooperação Técnica indicou em sua assinatura que a Sudeco estaria responsável por criar um comitê técnico para viabilizar os estudos e o planejamento para a construção do referido trem de passageiros e cargas, que não foi criado. Uma consultoria especializada para promover estudos de viabilidade foi encomendada pela ANTT, conforme publicação no DOU de 17 de setembro de 2012. Até a presente data, os resultados deste estudo contratado ainda não haviam sido divulgados.

Para o eixo sudoeste (Brasília-Anápolis-Goiânia), a Sudeco, a ANTT, o DNIT e a VALEC Engenharia Construções e Ferrovias firmaram um protocolo de intenções¹¹ com interesse conjunto na elaboração dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Socioambiental (EVTEA), necessários à outorga de exploração do serviço público de transporte ferroviário regular de passageiros e de carga naquele trecho.

Com relação aos investimentos, a ausência de um plano metropolitano para a Ride/DF dificulta a captação de recursos que estejam voltados para solucionar os problemas de mobilidade urbana presentes na região, uma vez que não há integração de esforços estaduais com medidas mais efetivas – como consórcios ou convênios – interligando seus respectivos sistemas de transporte urbanos. A União, por sua vez, tem feito seu papel em relação às grandes obras de infraestrutura principalmente nas regiões metropolitanas.

Com base em informações de investimentos do PAC 2, é possível identificar uma concentração de investimentos no sistema rodoviário, ferroviário (metrô) e aeroportuário no Distrito Federal. Estes investimentos não retratam a necessidade existente na região quanto ao processo de deslocamento de um grande número de pessoas dos municípios goianos componentes da AMB.

Além dos investimentos da União na melhoria do transporte no sistema do Distrito Federal, o próprio GDF tem alocado vultosos recursos na renovação da frota de ônibus e maior controle e fiscalização do funcionamento do sistema. No entanto, estas ações estão desassociadas de uma perspectiva metropolitana integrada com os municípios do núcleo da Ride/DF.

4.2 Transporte coletivo regular interestadual de curta distância

Embora sem uma definição legal, o transporte coletivo urbano pode ter uma definição operacional que o delimita como transporte público não individual, realizado em áreas urbanas, com características de deslocamento diário de cidadãos (Borges, 2006).

11. Publicado no DOU de 3 de julho de 2012.

Adicionalmente, fatores como admissão de passageiros em pé e a não emissão de bilhete de passagem individual também contribuem para a caracterização do transporte coletivo urbano.

Ocorre que a atribuição de execução do serviço de transporte público é delegada ao âmbito municipal. Quando este deslocamento acontece na passagem de fronteiras interestaduais, guardadas as características de transporte urbano, ele passa a ser denominado semiurbano.

Tecnicamente, o serviço de transporte semiurbano é aquele que, embora prestado em áreas urbanas contíguas, com características operacionais típicas de transporte urbano, transpõe os limites de perímetros urbanos, em áreas metropolitanas e aglomerações urbanas. O Decreto nº 2.521/1998, que trata da exploração dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, ainda limita a extensão das linhas em 75 km, nos casos em que o serviço de transporte semiurbano transponha os limites dos estados, do Distrito Federal e dos territórios.

Para o cenário do transporte público coletivo no âmbito da Ride/DF ou de sua área metropolitana, apresenta-se nesta região um fenômeno quase único na realidade brasileira que é o transporte rodoviário interestadual de características urbanas ou semiurbanas em volume excepcional. Estes roteiros ligam as pessoas de suas casas nos municípios de Goiás ao Distrito Federal. O órgão responsável por outorgar a permissão e autorização destas linhas interestaduais, delegação federal, é a ANTT.

Segundo a ANTT, o transporte coletivo interestadual semiurbano entre o Distrito Federal e o entorno é o mais movimentado do país. Pesquisa encomendada pela agência no período 2009-2010, para a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) da Universidade de São Paulo (USP), constatou que são transportados anualmente aproximadamente 89 milhões de passageiros em 551 linhas na região.

O serviço semiurbano não possui nenhum tipo de integração ou ligação com a rede de transportes do Distrito Federal, apesar de utilizar praticamente o mesmo sistema viário e os mesmos equipamentos urbanos. Isto ocasiona superposição de linhas e atendimentos. Nos municípios do entorno, as linhas partem das respectivas rodoviárias e, ao entrarem no Distrito Federal, seu principal destino é o Plano Piloto. No âmbito do GDF, com a iniciativa do PDTU/DF, a escala metropolitana ali abordada permitiu identificar o transporte semiurbano sem incorporá-lo ao processo de gestão que, dentro do limite do quadrilátero, está restrito ao GDF. Apesar de o plano entender o sistema, não aponta ações para integração do transporte interestadual ao transporte urbano no Distrito Federal.

O trabalho realizado pela Fipe/USP com a ANTT em 2010 e 2011, baseado em pesquisa de campo em âmbito nacional, visou estimar a demanda e a oferta dos atuais serviços de transporte coletivo regular rodoviário interestadual de passageiros com extensão igual ou inferior a 75 km, o transporte semiurbano. O objetivo da pesquisa foi criar subsídios para a formulação da modelagem funcional, operacional e financeira de planos de outorgas do transporte semiurbano, inclusive na região do Distrito Federal e entorno.

A região do Distrito Federal, caracterizada pelo estudo REGIC do IBGE (2008) como metrópole nacional e pelos estudos da Codeplan, desde 2003, como AMB (Codeplan, 2013), é a região do Brasil que tem a maior quantidade de linhas interestaduais de curta distância (quadro 1), conectando onze municípios goianos a 29 regiões administrativas do Distrito Federal. Na referida pesquisa Fipe/USP, realizada em escala nacional, a Ride/DF foi classificada no grupo como “conjuntos densos de ligações interestaduais em região com características metropolitanas”.

QUADRO 1
Dados do transporte semiurbano na Área Metropolitana de Brasília

Ligações (origens/destinos)	191
Municípios goianos	11
Regiões administrativas do Distrito Federal	29
Linhas	551
Viagens semanais	30 mil
Milhões de passageiros/ano	Aproximadamente 90 milhões
Passageiros/dia útil	300 mil

Fonte: ANTT (2010).

A pesquisa aponta que o transporte na região caracteriza-se por ser pendular com picos acentuados de demanda no início e fim dos dias úteis. Os motivos do deslocamento são preferencialmente trabalho e estudo.

Os desdobramentos dos resultados da pesquisa Fipe/USP-ANTT resultaram na elaboração de um plano de outorgas que visou uma estratégia de licitação das linhas de transporte semiurbano. Em linhas gerais, este plano irá regularizar, reestruturar, reordenar e racionalizar o sistema de transporte coletivo interestadual semiurbano entre o Distrito Federal e o entorno. Estas discussões começaram em 2008 com a criação do PROPASS Brasil no âmbito da ANTT. A partir do plano de outorgas, a ANTT irá licitar todas as linhas semiurbanas da região.

4.2.1 Plano de outorgas do transporte coletivo regular interestadual de curta distância na Ride/DF

Em 2012, o plano de outorgas do transporte coletivo regular interestadual de curta distância para a região da Ride/DF foi aprovado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela audiência pública de dezembro de 2012. A ANTT apresentou a estratégia para as licitações das linhas semiurbanas na região do Distrito Federal e municípios de Goiás.

A abrangência do plano alcançou onze municípios goianos e segmentou este território em quatro lotes e 33 quotas para cessão de exploração de serviços de transporte semiurbano a serem licitados. O modelo funcional para definição dos lotes e quotas considerou as ligações entre RAs do Distrito Federal e os municípios goianos envolvidos, as manchas urbanas e as tarifas pagas pelos usuários do serviço e o agrupamento das RAs do Distrito Federal, conforme concentração das demandas. Assim, alguns municípios foram divididos em mais de um lote ou quota, bem como houve municípios que não tiveram toda a sua abrangência territorial atendida por linhas semiurbanas.

Cada lote teve um projeto básico definido que considerou seus parâmetros econômico-financeiros, inclusive tarifas máximas em cada ligação, descrição detalhada das quotas de exploração e descrição detalhada da linha. Se por um lado esta estratégia de gestão do processo de outorgas de linhas semiurbanas por parte da ANTT pode levar o poder público a alcançar as reais necessidades da população, por outro, não revela um olhar de integração com o sistema de transporte público do Distrito Federal, que empreende outros tipos de estratégias e esforços. Mais uma vez a gestão do transporte na AMB, núcleo da Ride/DF, não é feita por meio de um planejamento integrado entre instituições e entes federados.

Na audiência, realizada em Brasília, foi feita uma apresentação para o público pela ANTT com relação ao embasamento legal, ao edital de licitação e ao contrato de permissão da prestação de serviços semiurbanos na região. Foi explicado todo o processo de licitação que ocorrerá para a distribuição da outorga de prestação da FPIC transporte semiurbano.

Os resultados da audiência pública foram divulgados no início do mês de julho de 2013, por meio de relatório disponível no endereço eletrônico do PROPASS. Pela primeira vez na concessão deste tipo de serviço público na região foi realizado processo igual de possibilidade de participação social. Com público e contribuições diversificadas e todos os interessados na prestação do serviço, a validação do plano de outorgas das linhas semiurbanas na região do Distrito Federal e entorno demonstrou ser um instrumento eficaz de participação social de diversos setoriais.

4.3 Governança metropolitana relativa à gestão do transporte na Ride/DF

Se há concentração de pessoas e de riqueza no núcleo da AMB – que é o Distrito Federal – e um forte adensamento populacional na sua periferia metropolitana, polarizado por aquele núcleo, há de se esperar que estas pessoas procurem oferta de empregos no Distrito Federal. Um sistema de transporte urbano com características metropolitanas neste ambiente seria o mais viável a ser implantado. No entanto, diante das argumentações elencadas ao longo deste capítulo, o arranjo institucional da Ride/DF não promove uma articulação que induza o planejamento integrado entre os entes federados que compõem a região.

A variável fluxo de pessoas, demonstrada tanto pelo estudo prévio da Fipe/USP para o plano de outorgas da ANTT quanto pelo estudo de movimentos pendulares do IpardeS, é uma das características fortes da configuração espacial da AMB. Na comparação destes dois estudos com o PDTU/DF (quadro 2), identificam-se oito municípios goianos a eles comuns com intensas relações de fluxo de pessoas e utilização de transporte coletivo que justificariam um sistema de transporte metropolitano e integrado com o núcleo da Ride/DF, o Distrito Federal.

QUADRO 2

Municípios da Ride/DF considerados nos respectivos estudos

	PDTU/DF	Plano de outorgas (ANTT)	Movimentos pendulares (IpardeS)
	Águas Lindas de Goiás	Águas Lindas de Goiás	Águas Lindas de Goiás
	Cidade Ocidental	Cidade Ocidental	Cidade Ocidental
		Cocalzinho de Goiás	
		Cristalina	
	Formosa	Formosa	Formosa
	Luziânia	Luziânia	Luziânia
	Novo Gama	Novo Gama	Novo Gama
	Planaltina de Goiás	Planaltina de Goiás	Planaltina de Goiás
	Santo Antônio do Descoberto	Santo Antônio do Descoberto	Santo Antônio do Descoberto
	Valparaíso de Goiás	Valparaíso de Goiás	Valparaíso de Goiás
Total	8	10	8

Os deslocamentos nas cidades e, mais enfaticamente, nas regiões metropolitanas, são a forma de a população se apropriar dos espaços públicos e dos acumulados de riquezas, os centros comerciais onde estão seus empregos, as áreas de lazer e todos os equipamentos públicos. No entanto, de maneira geral o que se vê nos grandes centros são sistemas de transportes sucateados e caros.

No caso da Ride/DF não é diferente. O sistema de transporte semiurbano mostra o quanto o poder de grandes empresários do setor articulados com a fraca gestão pública podem prejudicar a sociedade. Como revelado, poucas empresas prestam o serviço de ligação entre Goiás e Distrito Federal diariamente e sustentam uma frota de veículos sucateada e insuficiente para a demanda de passageiros. Por sua vez, a dinâmica da região demonstra cada vez mais a necessidade de melhoria do sistema e, principalmente, de melhor articulação dos entes federados envolvidos para promover um planejamento integrado.

No arranjo da Ride/DF, vê-se uma das três UFs abastada de recursos federais, tanto no que diz respeito ao fundo constitucional quanto aos investimentos do PAC, e as outras duas compoem a região integrada com municípios com baixo grau de desenvolvimento e investimento. No sistema de transporte, o grande volume de investimento do PAC está dentro do Distrito Federal para melhoria do sistema viário de transporte de passageiros das RAs do cone sudoeste (Gama e Santa Maria).

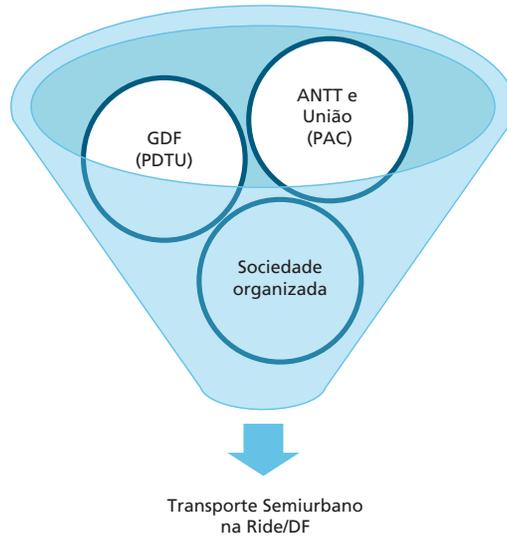
O outro grande investimento – a reforma do aeroporto – revela a preocupação da União com Brasília como uma centralidade e eixo de fluxos que beneficiarão os grandes eventos em que o Brasil é sede a partir de 2013. Sua relação com o desenvolvimento da região e, notadamente, com a mobilidade urbana, não é razoavelmente clara, em princípio.

Os atores municipais estão completamente nulos no processo de discussão do sistema de transporte semiurbano. Na audiência pública realizada pela ANTT, em Brasília, acerca do plano de outorgas, não apareceu nenhum representante dos governos municipais envolvidos. Os atores com maior papel naquela manifestação foram os empresários e os trabalhadores do sistema rodoviário interestadual de curta distância.

Vista como positiva a iniciativa da ANTT, tanto na elaboração de um plano de outorgas técnico e adequado à realidade territorial local quanto na chamada da audiência pública, foi possível identificar estes atores (figura 3) no sistema de transporte semiurbano na Ride/DF. Por este arranjo, é possível entender que, a ausência de atuação do órgão gestor da Ride/DF, associada à desarticulação entre os entes federados Goiás e Distrito Federal, demonstra o grande desafio de gestão integrada desta FPIC na região.

FIGURA 3

Atuais atores e agentes políticos e econômicos na governança do transporte metropolitano na Ride/DF



Elaboração dos autores

No caso da AMB, o núcleo da Ride/DF, o arranjo institucional cria condições que contribuem para a ausência do poder público na intervenção de melhoria do sistema de transporte urbano. Os municípios goianos aqui demonstrados como médio evasores, com relação aos movimentos pendulares, possuem linhas de ônibus do tipo semiurbanos interestaduais regulados pela ANTT.

Essa agência reguladora, por sua vez, passou, durante muito tempo, a delegação de regulação dessas linhas para o Distrito Federal. O Distrito Federal não produziu um planejamento que vislumbrasse a integração do sistema de transporte urbano interno com o destas linhas semiurbanas. Em consequência, a ANTT retomou o processo de regulação destas linhas para si, produziu um plano de outorgas e o está colocando em prática – primeiro produzindo as audiências públicas, depois as licitações dos lotes de linhas por região – mas sem integração com o PDTU do Distrito Federal.

O que se pode enxergar disso é que: *i)* existe gestão de transporte público no Distrito Federal, limitado ao quadrilátero, com esforços do GDF e da União, por meio do PAC, com a ampliação do sistema viário; *ii)* existe gestão de transporte público interestadual semiurbano por parte da ANTT que atende oito municípios da AMB; e *iii)* o resultado de duas gestões desarticuladas é a ausência de gestão metropolitana, causada, principalmente, pela não atuação do conselho gestor da Ride/DF.

Esse cenário revela um quadro desfavorável à possibilidade de boa governança metropolitana da FPIC transporte na Ride/DF. Os impactos da ausência de planejamento e gestão integrada desta FPIC nos municípios polarizados pelo Distrito Federal na AMB aparecem na baixa qualidade do transporte público na região, que é realizado unicamente pela modalidade de linhas de ônibus coletivos. Os 300 mil passageiros usuários das linhas semiurbanas nos onze municípios da AMB constantemente relatam a má qualidade do serviço, tanto no estado físico dos veículos quanto no sistema em geral – tarifa, horários etc.

Por sua vez, o sistema de transporte urbano no Distrito Federal, que passa por uma reformulação em função das recomendações do PDTU, no tocante à concessão das linhas, e grandes obras do PAC, além de ficar sobrecarregado com a demanda da circulação das linhas semiurbanas dos municípios goianos, não prevê a integração com elas.

Mais que nunca, a atuação do conselho gestor da Ride/DF para propor, planejar, articular, fiscalizar e implementar uma política de mobilidade urbana na AMB, o núcleo metropolitano da Ride/DF, poderia ser a solução capaz de ultrapassar as barreiras inconstitucionais de gestão em território com entes federados diferentes.

5 O DESAFIO DA GOVERNANÇA METROPOLITANA: A INTEGRAÇÃO DA GESTÃO DAS FPICs NA RIDE/DF

O estudo aqui apresentado permitiu observar a fragilidade dos níveis de integração relacionada às FPICs, ao saneamento ambiental e ao transporte, no âmbito da Ride/DF. Há um caráter bastante dúbio dentro do próprio instrumento Ride/DF, não posto às claras pela Constituição. A Ride/DF pode servir tanto ao propósito de desenvolvimento regional, quanto ao propósito de suprir a ferramenta de delimitação para áreas metropolitanas compostas por mais de uma UF. Assim, quem define o caráter da Ride/DF e regulamenta seu escopo de ação é o seu decreto regulamentador.

No caso do Distrito Federal, o instrumento espelha a realidade territorial da Ride/DF: abriga tanto elementos de dinâmica metropolitana, quanto de desenvolvimento regional. Entretanto, se for analisada a dinâmica do Coaride, o caráter metropolitano não se encontra presente na formulação de suas políticas, estando este conselho alheio ao debate e a necessidade primária de integração de políticas e ações das FPICs no âmbito metropolitano.

Assim, a institucionalidade do Coaride não abriga em seu bojo instrumentos adequados à gestão do saneamento ambiental e do transporte com caráter metropolitano. Ressalta-se que a própria Sudeco e o MI são voltados para a política de desenvolvimento regional e não para a gestão metropolitana.

As FPICs, idealizadas em ambientes metropolitanos para atenderem necessidades de serviços comuns aos municípios integrantes de região interestadual com características urbanas, como é o caso da Ride/DF, estão ainda distantes do objetivo pretendido. O que se observa são ações desagregadas de um planejamento, inclusive inexistente até o momento, que pense o espaço metropolitano em seu conjunto.

Os instrumentos de planejamento e gestão referentes as duas FPICs revelam os níveis de participação, seja do governo federal, seja estadual, seja distrital, seja municipal, e o baixo grau de integração existente entre eles. Em síntese, é possível perceber que não há indicativos quanto a uma política metropolitana, com exceção de quando, em alguns instrumentos, trata-se de modo geral a integração de municípios, o caso do PDOT/DF 2009, por exemplo – faz referência a consórcios públicos entre *municípios limítrofes do entorno do Distrito Federal*. No entanto, não há o tratamento de uma política metropolitana e sua integração não é vista de forma clara e objetiva.

No saneamento ambiental, não há sob a égide do Coaride um arranjo que responda pela gestão conjunta, sendo que a dinâmica da gestão dos serviços se dá pela cooperação entre o estado de Goiás e o Distrito Federal. Há um movimento por parte do MCidades em realizar um plano regional de saneamento integrado, ainda em fase bastante inicial, e sem grandes garantias de implementação, uma vez que há necessidade da integração e articulação entre os vários atores no território.

No transporte, o problema reside na falta de um planejamento e gestão integrados e de uma melhor articulação dos entes federados envolvidos, deixando o poder na mão de grandes empresários do setor, articulados com a gestão pública para prestação destes serviços.

Se a integração dos serviços prestados no âmbito de cada FPIC é incipiente, em se tratando da integração delas entre si, a dificuldade é ainda maior evidenciando a necessidade de conformação da gestão, no âmbito do Coaride, responsável pela gestão administrativa destes serviços.

O resultado da expansão das áreas urbanas dentro do próprio Distrito Federal, com as recentes RAs e a expansão das áreas urbanas adjacentes ao quadrilátero sem políticas públicas integradas, refletem-se em problemas estruturantes que comprometem o bem-estar econômico e social do território. A deficiência na oferta dos serviços públicos bem localizados e articulados, a ausência de oferta de postos de trabalho, de moradia precária para a população de baixa renda, muitas vezes desprovidas da posse do terreno, além da forte atuação do mercado informal de terras, problemas de mobilidade urbana e infraestrutura, ocasionado pelo crescimento acelerado que se associa a periferização de áreas urbanas, retratam um sistema de governança desarticulado, em face de um problema conjunto.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não obstante as ações pulverizadas no território com baixíssimo grau de planejamento conjunto e gestão articulada, o espaço metropolitano em análise não possui um arranjo que responda efetivamente às estratégias e aos objetivos relativos a estas funções, desafiando o poder público a empoderar-se de mecanismos de gestão capazes de realizar uma gestão metropolitana compartilhada, superando os conflitos federativos verticais e horizontais, que revelem a capacidade de traduzir os anseios da população.

As inferências expostas, frutos da análise deste conteúdo, aqui não se esgotam e apontam para uma reflexão mais profunda de um modelo de governança que responda às lacunas desta investigação. É de cunho mais provocativo salientar qual o sentido de institucionalizar os espaços territoriais metropolitanos se não para potencializá-los de mecanismos de gestão capazes de responder a estas provocações.

REFERÊNCIAS

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Atlas Brasil** – abastecimento urbano de água: panorama nacional. Brasília: ANA; Engecorps/Cobrape, 2010.

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Pesquisa sobre transporte coletivo interestadual semiurbano na Área Metropolitana de Brasília**. ANTT, 2010.

BALBIM, R. N. *et al.* Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. **Revista paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, p. 149-176, jan./jun. 2011.

BORGES, R. C. N. **Definição de transporte coletivo urbano**. Brasília: Câmara dos Deputados, mar. 2006. (Nota Técnica).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988.

_____. Decreto nº 2.521, 20 de março de 1998. Dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências. Brasília, 1988.

CODEPLAN – COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **A dinâmica migratória na Área Metropolitana de Brasília (AMB) entre 1991 e 2010**. Brasília: Codeplan, 2013. (Série Demografia em Foco, v. 6).

DELGADO, P.; MOURA, R. **Tipologia dos deslocamentos pendulares para trabalho e/ou estudo**. Curitiba: Ipardes, 2010. Preliminar.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Planejamento do Distrito Federal. **Brasília e sua região polarizada**: perfil socioeconômico e demográfico da população – relações entre o Distrito Federal e Entorno. Brasília: CODEPLAN, 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/Kj33iP>>.

_____. Secretaria de Estado de Transportes. **Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal e Entorno (PDTU)**. Brasília: GDF, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000**. Brasília, 2000.

_____. **Região de influência das cidades**: 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Brasília, 2010.

SAMPAIO, C. S. *et al.* Arranjos institucionais de gestão metropolitana: o caso da Ride/DF. *In*: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. p. 233-252.

SEDUMA – SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE. **Documentos técnicos do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT)**: revisão 2007. Brasília: Seduma, 2007.

GOVERNANÇA DO SANEAMENTO AMBIENTAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA: NOVOS INSTRUMENTOS E ANTIGAS DIFICULDADES

Régis Façanha Dantas¹
Ricardo Brito Soares²

1 INTRODUÇÃO

Este estudo procura diagnosticar a situação de governança da função pública de interesse comum (FPIC) de saneamento ambiental para a Região Metropolitana (RM) de Fortaleza. Realiza-se levantamento situacional dos principais instrumentos de controle e intervenção nos componentes envolvidos nesta função (tratamento e abastecimento de água, coleta e destinação adequada do lixo e drenagem urbana), tendo-se como foco de atuação a RM de Fortaleza. Este diagnóstico de função no espaço regional é oportuno enquanto o governo federal define todas as diretrizes do Plano Nacional de Saneamento Básico³ (2007), ao mesmo tempo que tramita no Congresso Nacional lei de regulamentação do espaço metropolitano no Brasil, conhecida como Estatuto da MetrÓpole.

Para o caso específico da Região Metropolitana de Fortaleza, várias intervenções importantes (políticas públicas) na área de saneamento foram realizadas mais recentemente, sem que houvesse participação do conselho deliberativo da região, que se encontra inativo desde 2005. Em contrapartida, o estado vem dando grande ênfase no papel dos consórcios intermunicipais (CIs), como principal instrumento de controle das FPICs. Para a função de saneamento, vários consórcios foram estabelecidos, em programas que envolvem ações de macrodrenagem em rios que cortam mais de um município da RM de Fortaleza e, principalmente, para administração e uso dos aterros sanitários por parte dos municípios. Embora este seja importante instrumento de ação regional, sua eficácia ainda está para ser avaliada nos próximos anos, e a experiência do caso mais antigo (Consórcio do Rio Maranguapinho) na RM de Fortaleza revela que antigos problemas – como

1. Diretor de Estudos Econômicos do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece/CE) e professor da Universidade Estácio de Sá.

2. Diretor de Estudos Econômicos do Ipece/CE e professor da Universidade Estácio de Sá.

3. Lei Federal (LF) nº 11.445/2007.

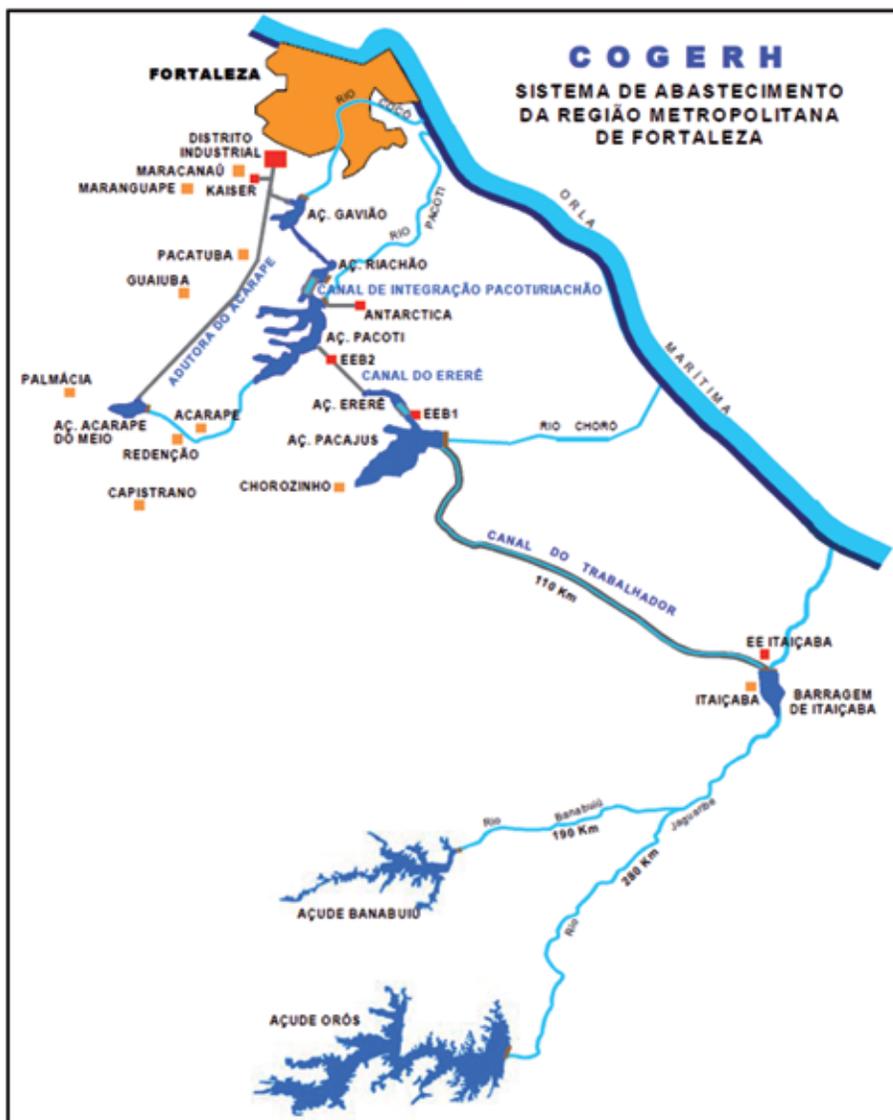
As dificuldades da governança metropolitana para esta FPIC começam pelo desencontro entre as dimensões espaciais administrativas e operacionais, dado que a Bacia Hidrográfica Metropolitana (BHM) – representada no mapa 1 – engloba 41 municípios, enquanto a RM de Fortaleza é composta por apenas quinze. A BHM possui área de 15.085 km² e é composta pela soma de quatorze bacias independentes (bacias metropolitanas), das quais apenas as bacias dos rios Pirangi, Choró, Pacoti, São Gonçalo e os sistemas Ceará/Maranguape e Cocó/Coaçu são hidrologicamente mais representativas (COGERH, 2010).

O primeiro sistema de abastecimento de água da região no município de Fortaleza foi inaugurado em 29 de setembro de 1866, e o primeiro sistema de esgoto da capital começou a funcionar em 1927, e cobria apenas uma pequena parte do centro da cidade (Cagece, 2012). Desde 1971, estes sistemas são operacionalizados pela Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece), empresa de economia mista sob o controle acionário do estado e vinculada à sua Secretaria das Cidades.

O atual sistema de abastecimento é composto principalmente pelos açudes Pacoti, Riachão, Gavião e Pacajus, que são interligados por canais, túneis e estações de bombeamento. Por ter boa parte do território sujeito a estiagens, o governo procura ampliar a capacidade do sistema, conectando bacias hidrográficas. Neste ponto, destaca-se a construção, em 1993, de canal com extensão de 110 quilômetros (Canal do Trabalhador) para transportar água do rio Jaguaribe para o açude Pacajus (figura 1).

Dos municípios da RM de Fortaleza, a Cagece não possui contrato de concessão apenas com o município de Pindoretama. Nos outros quinze municípios, o sistema de abastecimento de água possui estrutura (tabela 1) que gera boa cobertura populacional. No entanto, o sistema apresenta perdas de eficiência tanto no faturamento como na distribuição de água. Segundo a avaliação da Agência Nacional de Águas, estas perdas para o município de Caucaia são, respectivamente, de 69,2% e 74,3%, enquanto para o município de Fortaleza são de 16,% e 27,3%. O diagnóstico desta agência, com base nas informações de 2010, é de necessidade de ampliação do sistema.

FIGURA 1
Sistema de abastecimento de Fortaleza



Fonte: Aguiar e Cordeiro (2002).

TABELA 1
Sistema de abastecimento de água – RM de Fortaleza (2010-2011)

Municípios	Abastecimento de água							
	Ligações reais		Ligações ativas		Extensão da rede de distribuição (m)		Volume produzido (m³)	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
RM de Fortaleza								
Aquiraz	4.009	4.818	3.592	4.369	77.955	77.955	830.352	781.582
Cascavel	10.145	10.710	9.457	10.014	113.167	115.220	1.741.979	1.720.418
Caucaia	32.841	34.510	29.419	30.972	186.447	319.669	1.053.795	952.940
Chorozinho	2.441	2.516	2.259	2.301	28.287	28.287	213.379	192.042
Eusébio	7.070	8.154	6.121	7.222	123.074	123.074	1.555.933	1.755.516
Fortaleza	714.721	738.105	664.097	686.883	4.622.877	4.644.484	228.121.860	235.218.594
Guaiúba	4.240	4.415	3.928	4.117	38.142	38.142	857.431	895.629
Horizonte	12.357	13.693	11.319	12.475	133.934	144.422	1.229.121	3.907.018
Itaitinga	11.976	13.373	10.946	12.201	164.042	164.150	3.098.954	959.990
Maracanaú	9.925	10.381	9.045	9.507	97.625	105.714	-	-
Maranguape	22.485	23.679	21.213	22.283	232.990	233.541	4.528.750	4.748.301
Pacajus	12.245	13.409	11.139	12.240	114.161	116.524	1.108.082	1.306.480
Pacatuba	7.526	7.845	6.867	7.256	150.054	110.486	1.366.391	1.413.159
Pindoretama	-	-	-	-	-	-	-	-
São Gonçalo do Amarante	7.043	7.637	6.361	6.923	65.617	73.992	1.289.697	1.395.312

Fonte: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece, 2013).

Segundo as informações do Censo Demográfico 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 87,42% dos domicílios da RM de Fortaleza possuem abastecimento de água ligado à rede geral. Entre os municípios, este percentual varia de 19,69%, em Aquiraz, para 96,97%, em Maracanaú (tabela 2), o que evidencia a heterogenia alimentada pela falta de planejamento integrado.

TABELA 2
Cobertura de abastecimento de água nos municípios – RM de Fortaleza (2010)

Municípios	Total	Domicílios particulares permanentes			
		Abastecimento de água			
		Rede geral	Poço ou nascente	Outra forma	Percentual ligado à rede geral (%)
Ceará	2.365.276	1.826.543	221.161	317.565	77,22
RM de Fortaleza	1.027.772	898.514	87.376	41.878	87,42
Aquiraz	19.671	3.874	11.457	4.340	19,69
Cascavel	18.793	8.539	6.382	3.872	45,44

(Continua)

(Continuação)

Municípios	Domicílios particulares permanentes				
	Total	Abastecimento de água			
		Rede geral	Poço ou nascente	Outra forma	Percentual ligado à rede geral (%)
Caucaia	89.175	72.801	8.952	7.422	81,64
Chorozinho	5.459	2.814	423	2.222	51,55
Eusébio	12.711	7.382	3.719	1.610	58,08
Fortaleza	710.066	662.541	38.638	8.884	93,31
Guaiúba	6.398	5.404	170	824	84,46
Horizonte	15.676	10.229	4.503	944	65,25
Itaitinga	9.297	8.452	495	350	90,91
Maracanaú	57.890	56.135	821	934	96,97
Maranguape	28.984	24.027	969	3.988	82,90
Pacajus	17.587	10.407	3.670	3.510	59,17
Pacatuba	18.713	17.884	408	420	95,57
Pindoretama	5.341	1.989	2.677	675	37,24
São Gonçalo do Amarante	12.011	6.036	4.092	1.883	50,25

Fonte: Censo Demográfico 2010.
Elaboração dos autores.

Com relação ao serviço de esgotamento sanitário (tabela 3), a cobertura é bem mais modesta, com 49,9% dos domicílios com ligações à rede geral de coleta. Este número para a região é fortemente influenciado por Fortaleza, que apresenta cobertura de 59,5%. Em sete municípios, este percentual não chega a 10%; nos municípios de Pindoretama, Pacajus e Chorozinho, o índice é menor que 1%.

TABELA 3
Cobertura de esgotamento sanitário dos municípios – RM de Fortaleza (2010)

Municípios	Domicílios particulares permanentes					
	Total	Esgotamento sanitário				
		Rede geral	Fossa séptica	Outra forma	Não tinham	Percentual ligado à rede geral (%)
Ceará	2.365.276	774.873	251.193	1.167.911	171.277	32,76
RM de Fortaleza	1.027.772	512.906	155.088	349.145	10.626	49,90
Aquiraz	19.671	1.913	5.321	11.908	529	9,72
Cascavel	18.793	607	2.122	15.100	964	3,23
Caucaia	89.175	35.087	15.874	36.157	2.057	39,35
Chorozinho	5.459	25	239	4.983	212	0,46
Eusébio	12.711	1.709	2.402	8.449	151	13,45

(Continua)

(Continuação)

Municípios	Domicílios particulares permanentes					
	Total	Esgotamento sanitário				Percentual ligado à rede geral (%)
		Rede geral	Fossa séptica	Outra forma	Não tinham	
Fortaleza	710.066	422.933	107.251	177.164	2.711	59,56
Guaiúba	6.398	851	378	4.728	441	13,30
Horizonte	15.676	933	1.261	13.365	117	5,95
Itaitinga	9.297	299	240	8.578	180	3,22
Maracanaú	57.890	29.527	10.694	17.295	374	51,01
Maranguape	28.984	5.143	4.230	18.245	1.366	17,74
Pacajus	17.587	131	1.114	16.103	239	0,74
Pacatuba	18.713	11.597	2.917	4.112	87	61,97
Pindoretama	5.341	13	53	5.091	184	0,24
São Gonçalo do Amarante	12.011	2.138	992	7.867	1.014	17,80

Fonte: Censo Demográfico 2010.
Elaboração dos autores.

A cobertura para a coleta de lixo apresenta índices próximos dos ideais. A RM de Fortaleza como um todo possui 94,2% dos domicílios com coleta de lixo realizado por serviço municipal (próprio ou caçamba). O menor índice entre os municípios é o de Cascavel, com 66,1% (tabela 4).

TABELA 4
Cobertura da coleta de lixo nos municípios – RM de Fortaleza (2010)

Municípios	Domicílios particulares permanentes				
	Total	Tipo de coleta			Percentual ligado à coleta por serviço de limpeza (%)
		Coleta por serviço de limpeza	Coleta em caçamba de serviço de limpeza	Outro destino	
Ceará	2.365.276	1.442.079	339.914	583.277	75,34
RM de Fortaleza	1.027.772	883.093	85.829	58.847	94,27
Aquiraz	19.671	8.821	5.979	4.871	75,24
Cascavel	18.793	11.076	1.358	6.359	66,16
Caucaia	89.175	65.176	8.376	15.623	82,48
Chorozinho	5.459	1.206	2.159	2.094	61,64
Eusébio	12.711	11.257	698	756	94,05
Fortaleza	710.066	663.681	37.479	8.903	98,75
Guaiúba	6.398	2.491	1.952	1.955	69,44
Horizonte	15.676	10.611	3.661	1.404	91,04
Itaitinga	9.297	6.810	1.943	544	94,15

(Continua)

(Continuação)

Municípios	Domicílios particulares permanentes				
	Total	Tipo de coleta			
		Coleta por serviço de limpeza	Coleta em caçamba de serviço de limpeza	Outro destino	Percentual ligado à coleta por serviço de limpeza (%)
Maracanaú	57.890	53.023	2.522	2.345	95,95
Maranguape	28.984	17.342	7.028	4.614	84,08
Pacajus	17.587	9.680	4.781	3.126	82,23
Pacatuba	18.713	11.268	6.315	1.130	93,96
Pindoretama	5.341	2.951	764	1.626	69,56
São Gonçalo do Amarante	12.011	7.700	814	3.497	70,89

Fonte: Censo Demográfico 2010.
Elaboração dos autores.

Por sua vez, o manejo do lixo coletado ainda é muito precário. São poucos os municípios no Ceará que possuem formas adequadas de tratamento para os diferentes tipos de resíduos sólidos. A Pesquisa Nacional de Saneamento Básico do IBGE de 2008 (IBGE, 2010) revelou que nenhum município, por exemplo, possui tratamento adequado para pilhas e baterias (tabela 5).

TABELA 5
Municípios com processamento de resíduos sólidos – Ceará (2008)

Municípios do Ceará	
Existência e tipo de processamento dos resíduos	Número de municípios
Resíduos de construção e demolição	31
Resíduos sólidos industriais perigosos e/ou não inertes	1
Pilhas e baterias	-

Fonte: IBGE (2010).
Elaboração dos autores.

Portanto, as condições de saneamento para os municípios da RM de Fortaleza apresentam quadro geral de necessidades de melhoras, com padrões de cobertura heterogêneos entre os municípios e com ausência de serviços importantes – como o tratamento do lixo e até mesmo de rede de esgoto – para diversas localidades situadas nos municípios da RM. A reversão eficaz e eficiente deste quadro é influenciada pela forma como as políticas públicas para o setor reconhecem os *deficit* locais e suas repercussões regionais. Neste aspecto, é fundamental que exista estrutura institucional de governança metropolitana que possa concatenar as ações para o setor no nível regional.

3 ESTRUTURA INSTITUCIONAL E NORMATIVA DE GOVERNANÇA DO SANEAMENTO NA RM DE FORTALEZA

O planejamento das políticas setoriais no nível metropolitano seria de responsabilidade do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Fortaleza, criado em 1999, mas que teve suas poucas atividades encerradas em 2005. No atual organograma estrutural de secretarias e conselhos estaduais, o tratamento das questões urbano-metropolitanas permaneceu restrito a uma pequena célula de estudo, na Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano e Territorial da Secretaria das Cidades do Estado do Ceará. Portanto, a estrutura de governança da função de saneamento é desvinculada da estrutura de governança da RM de Fortaleza.

A Coordenadoria de Saneamento Ambiental (Cosam), ligada à Secretaria das Cidades, é responsável pela elaboração e pela aplicação das políticas estaduais e metropolitanas de saneamento. A Cosam estabelece a comunicação entre o planejamento estadual desta função e o órgão executor dos serviços relacionados (no caso, a Cagece). Cabe também a esta unidade a implantação de aterros sanitários regionalizados na forma de consórcios, que se configuram como importantes instrumentos de controle regional, bem como a elaboração do Plano Estadual de Macrodrenagem Urbana.

Destaque-se ainda como ação da Secretaria das Cidades a ajuda institucional aos municípios na elaboração de seu Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB)⁴ por meio de convênios. Em 2011, por exemplo, foi estabelecido convênio com a Associação dos Prefeitos do Ceará (Aprece) para assessorar os municípios de até 20 mil habitantes na elaboração de seus planos.

Em nível de secretaria estadual, destacam-se ainda no conjunto institucional da FPIC de saneamento ambiental a Secretaria de Recursos Hídricos (SRH) – responsável pela política de oferta e monitoramento da estrutura hídrica do estado – e o Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (CONPAM) – que é encarregado da elaboração do Plano Estadual de Resíduos Sólidos (PERS), por meio da Coordenadoria do Desenvolvimento Sustentável (Codes). Como órgão vinculado à CONPAM, a Superintendência Estadual do Meio Ambiente (Semace) é a entidade executora da Política Ambiental do Estado do Ceará.

4. Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) – estabelecido pela LF nº 11.445/2007 – é instrumento de planejamento que estabelece diretrizes para a prestação de serviços públicos de saneamento e deve atender aos princípios básicos dos serviços de saneamento; entre estes, a universalização. Após a elaboração do plano, os municípios devem encaminhá-lo para a Câmara de Vereadores por meio do projeto-lei para a aprovação. Os municípios têm até 2013 para elaborar seus planos de saneamento, sob o risco de não terem repasses federais para esta função.

A regulação dos serviços de saneamento é realizada pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (Arce), criada por intermédio da Lei nº 12.786/1997, que também regula os serviços de energia elétrica, gás e transporte rodoviário intermunicipal. Outra função importante deste órgão é a realização de mediação nos possíveis conflitos de interesse entre as prestadoras de serviços e os usuários.

O plano de ação desses órgãos não é exclusivo para a RM de Fortaleza, nem mesmo são estes partícipes de planejamento neste nível, executado por entidade específica voltada para a governança metropolitana. Como destacado anteriormente, esta entidade não mais existe no caso do Ceará.

3.1 Instrumentos de planejamento e gestão

Atualmente, o espaço reservado para discussões sobre a FPIC de saneamento é o Comitê de Saneamento Ambiental e Saúde, ligado ao Conselho das Cidades (ConCidades). Este fórum tem como articulador o coordenador da Cosam e conta com representatividade pública e privada. No entanto, nem todas as entidades citadas anteriormente compõem este comitê, que apresenta pouca atividade.⁵ Entre as discussões realizadas, ressalta-se a intenção de formulação do Plano Estadual de Saneamento Básico. Este, portanto, ainda precisa ganhar forma para servir de instrumento de intervenção regional na questão de saneamento.⁶ A elaboração do Plano Metropolitano de Saneamento estaria então em nível menor de prioridade.

Em fase mais adiantada, e já com propostas preliminares definidas e executadas de intervenção, está o PERS. Este plano é condição para que os estados possam ter acesso aos recursos da União ou serem beneficiados por incentivos e/ou financiamentos de entidades federais de crédito. Estudos sobre a destinação final dos resíduos sólidos em aterros sanitários adequados foram realizados desde a década de 1980. Levantaram-se as potencialidades regionais, mas somente nos últimos anos é que se puderam estabelecer formas de gestão deste serviço, por meio do instrumento de CIs.

Importante voltar a destacar que o PERS permaneceu sob responsabilidade do CONPAM, enquanto a Secretaria das Cidades elaborou e acompanhou os CIs para uso e gerenciamento dos aterros sanitários. Portanto, na questão da destinação adequada do lixo, houve descolamento institucional entre a elaboração do plano, a aplicação e o acompanhamento de suas diretrizes.

5. Apenas uma reunião foi salva em ata e disponibilizada até a realização desse relatório.

6. Isso também ocorre com relação ao Plano Estadual de Macrodrenagem Urbana.

O plano de atuação prevê a construção de trinta aterros sanitários, distribuídos por todo o Ceará, que devem funcionar por meio de CIs (mapa 2), constituídos ou por iniciativa do estado, ou dos próprios municípios beneficiados. É possível notar que seis municípios da Região Metropolitana de Fortaleza (Fortaleza, Caucaia, Maracanaú, Maranguape, Eusébio e Aquiraz) não estabeleceram consórcios por possuírem termos de cessão de uso definidos historicamente. Até o momento deste trabalho, São Gonçalo do Amarante ainda não tinha definido sua participação, mas todos os outros municípios estão inseridos em três acordos regionais, com destaque para Cascavel, que será sede de um aterro. Destaque-se que dois dos três consórcios que envolvem os municípios da RM de Fortaleza também envolvem municípios (vizinhos) de fora desta RM. O critério utilizado para a formação dos consórcios foi técnico/logístico, o que resultou em configuração microrregional diferente da institucionalizada, dificultando ainda mais o estabelecimento de políticas regionais direcionadas.

Em geral, o modelo gerencial proposto para os consórcios apresenta as seguintes diretrizes:

- 1) As coletas municipais serão efetuadas por cada prefeitura até a instalação mais próxima.
- 2) As competências em matéria de coleta seletiva de resíduos (vidro, papel, papelão, plásticos etc.) poderão ser transferidas ao consórcio de municípios.
- 3) Os aterros sanitários e as estações de transferência de resíduos deverão ser administrados pelos consórcios de municípios e supervisionados pelo estado.
- 4) Os resíduos de particulares (industriais, serviços etc.) serão administrados diretamente pelo produtor, ou por meio de gestores autorizados, e podem ser aceitos em alguma das instalações mediante o pagamento.

MAPA 2

Cobertura municipal dos consórcios de aterros sanitários



Fonte: Secretaria das Cidades do Estado do Ceará.

Obs.: imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Embora o instrumento de consórcio seja importante para a gerência de serviços com efeitos regionais, a efetividade deste depende dos termos estabelecidos e – principalmente – do comprometimento dos municípios.

O protagonismo dos prefeitos e a percepção de benefícios sem contrapartida por parte da população podem levar à sua inoperância. Neste ponto, destaca-se o Consórcio do Rio Maranguapinho, que previa ações de responsabilidade para os municípios beneficiados (Fortaleza, Maranguape e Maracanaú) pelo conjunto de obras do programa, mas que não chegou a ser efetivado pelos prefeitos. Este programa se configura como um dos mais importantes da RM de Fortaleza.

4 PROGRAMAS DE INVESTIMENTO E RECURSOS PARA O FINANCIAMENTO DO SANEAMENTO

Entre os principais programas voltados para o melhoramento das condições de saneamento na RM da Fortaleza, destacam-se três, que ganharam estruturas de governança próprias no âmbito do governo do estado: o Programa do Rio Maranguapinho, o Programa do Rio Cocó e o Programa Dendê.

FIGURA 2

Programas especiais: Maranguapinho, Cocó e Dendê



Fonte: Secretaria das Cidades do Estado do Ceará.

Esses projetos ganharam coordenadoria especial na Secretaria das Cidades, com células específicas de acompanhamento dos diversos serviços envolvidos em cada projeto.

O Programa do Rio Maranguapinho foi elaborado no âmbito da própria Secretaria e concatenou diferentes planos e programas governamentais oriundos de órgãos distintos, porém focados no mesmo problema: “a gravidade da situação ambiental do Rio Maranguapinho e o drama das populações afetadas pelas constantes inundações e alagamentos” (Ceará, 2007). Trata-se de conjunto de intervenções ao longo do rio que inclui: obras para o controle de inundações e diminuição de áreas de risco; obras de desassoreamento (dragagem do rio); obras de urbanização e saneamento; e obras de habitação popular para remanejamento de famílias que vivem em áreas de risco ao longo do rio. Os municípios da RM de Fortaleza envolvidos no projeto são Fortaleza, Caucaia, Maracanaú e Maranguape, e os recursos para a realização dos serviços advêm do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) I e II (componente de infraestrutura social), com montante total de R\$ 824 milhões.

O Programa do Rio Cocó também procura melhorias urbanísticas e habitacionais para a população de baixa renda que mora às margens do rio. Os gastos previstos nas benfeitorias contabilizam R\$ 275,5 milhões, sendo que R\$ 17,9 milhões serão destinados apenas para o processo de dragagem do rio. Uma característica importante deste projeto é o deslocamento das famílias das áreas de risco para conjunto habitacional (Residencial Paupina) não tão próximo às margens do rio. Este fato requer estrutura administrativa que tenha boa comunicação com a população envolvida. Neste caso, ressalta-se que, para cada projeto especial, existem gerentes designados para a realização e o monitoramento das obras em si, como também para a interlocução com as comunidades afetadas pelas obras do projeto.

Finalmente, o Programa Dendê prevê a recuperação da faixa de proteção do mangue do rio Cocó, com obras de urbanização, melhoramentos das unidades habitacionais e reassentamento de famílias. Nos serviços de água e esgoto, 2.765 famílias devem ser beneficiadas. A maior parte dos recursos é do Pró-Moradia, do governo federal (R\$ 73,3 milhões); o restante tem origem no Tesouro (R\$ 33,8 milhões) e em contrapartida do governo do estado (R\$ 3,8 milhões).

Embora cada projeto possua estrutura administrativa vinculada a uma mesma secretaria, estes são independentes e estabelecem o que se pode denominar de governança baseada em programas. Neste caso, não existe interlocução dos empreendimentos a partir de plano integrado preestabelecido de ação regional, e o aparato de gestão molda-se às provisões orçamentárias. A contrapartida, nestes casos, é que possa haver aproximação maior do estado com a população beneficiada e, conseqüentemente, melhor controle social. Este efeito positivo, no entanto, não pode ocorrer à revelia do planejamento macrorregional.

4.1. Controle social dos projetos

Dos três programas citados, apenas o Maranguapinho se encontra com obras realizadas, servindo como laboratório para avaliação do conjunto institucional formado do estado. Atividades como cadastramento e acompanhamento de famílias, bem como indenizações e reassentamentos são importantes testes para a capacidade de efetivação dos projetos.

Na questão do controle social, destaca-se que o estado criou ainda o Grupo de Trabalho Interinstitucional e Intersetorial (GTII) para o projeto, com o objetivo de discutir as ações com a população afetada, de maneira a legitimar socialmente a intervenção. Uma constatação importante deste instrumento de controle social é a grande frequência de reuniões realizadas,⁷ o que contrasta com os poucos encontros realizados pelos comitês técnicos ligados ao ConCidades. Neste sentido, parece que os fóruns de discussão com participação popular são mais efetivos quando há a perfeita conjunção entre os formuladores da política pública e seus beneficiários diretos.

O monitoramento do projeto também evidenciou gargalos que poderiam ter sido menores em uma estrutura institucional com entidades voltadas exclusivamente para as questões regionais/metropolitanas. A fiscalização das obras realizadas ao longo do rio, por exemplo, depende da disponibilidade conjunta de todos os municípios em voltar recursos para este fim. Se o arranjo local da gestão depender apenas da boa vontade dos prefeitos, é bem provável que este não tenha efetividade. Neste caso, a intervenção institucionalizada de instância maior poderia contribuir, ao inibir ações puramente políticas. Ademais, para políticas estruturais maiores de saneamento – como a expansão e o direcionamento do sistema de abastecimento –, o planejamento regional produz maior eficácia global.

5 CONCLUSÃO

A cobertura do saneamento na RM de Fortaleza precisa ser ampliada nos próximos anos, principalmente quanto ao esgotamento sanitário e à destinação dos resíduos sólidos. O caminho para a provisão universal passa tanto pelos estudos de caso dos municípios individualmente como pelo planejamento regional de atuação, para que haja melhor equilíbrio no acesso aos serviços. Até 2017, estão previstos investimentos por parte da Cagece da ordem de R\$ 1,6 bilhão, incluindo-se a construção da Estação de Tratamento de Água (ETA) Oeste, a adutora de água de Messejana e ampliações da rede de esgoto de Fortaleza e Maranguape. A meta para Fortaleza, por exemplo, é que a cobertura de esgotamento aumente para 81% neste período. Para este fim – como também para a melhora da eficiência

7. Mais de vinte encontros do grupo já ocorreram desde sua criação, em 2011.

do uso da água –, a Cagece objetiva parcerias internacionais, como a cooperação com empresa de saneamento de Israel. Este plano de expansão, no entanto, não possui orientação ou subordinação metropolitana, o que conduz a uma estratégia parcial de desenvolvimento, que é apenas exemplo da fragilidade do sistema de governança metropolitano.

Em resumo, podem-se elencar algumas características importantes no diagnóstico da situação de governança metropolitana do setor de saneamento ambiental na RM de Fortaleza. Primeiro, a governança metropolitana como sinônimo de planejamento regional deu lugar a uma governança baseada em projetos, em que os esforços e os recursos do estado são distribuídos para a efetivação destes. As políticas públicas de grande relevância ganharam estruturas de governança próprias e definiram um padrão de administração e intervenção local e/ou específico. Este foi o caso dos programas do Rio Maranguapinho, do Rio Cocó e Dendê. Todos estes programas possuem suas estruturas de governança operacionalizadas de forma independente e que – por se tratarem de obras e serviços a serem entregues – devem ser finalizadas futuramente. Passou-se de uma lógica de governança com estrutura fixa e centralizadora para uma flexível e com prazo determinado. A mudança no desenho não seria problema em si se os projetos fossem parte de portfólio de um planejador central, e não investimentos independentes, sem preocupações com externalidades setoriais ou espaciais.

Outra característica geral de governança verificada foi o atendimento e a acomodação do estado às resoluções municipalistas, determinadas em lei pelo governo federal. Como a organização e o planejamento da função de saneamento são de responsabilidade dos municípios – sendo inclusive condicionantes específicos para a transferência de fundos da União –, o estado não gerou esforços “extras” para criar planos metropolitanos ou até mesmo estaduais, como ocorreu em outros estados (Galvão Júnior *et al.*, 2009). A falta de proatividade pode ser exemplificada com a ausência dos planos estaduais de saneamento e macrodrenagem. Embora as demandas específicas para estados e municípios seja a formulação dos planos em seus respectivos níveis, a criação de planos intrarregionais ou metropolitanos também está prevista nas diretrizes nacionais. Se as prioridades devem ser dadas ao atendimento do necessário (planos estadual e municipal), não se deve, contudo, desconsiderar o planejamento regional e sua instrumentalização.

Destaque-se, por sua vez, que o estado passou a prover estrutura de apoio técnico aos municípios, para que estes pudessem adaptar-se às novas resoluções federais. A criação do Instituto de Desenvolvimento Institucional das Cidades do Ceará (Ideci) e os convênios com instituições representativas dos municípios exemplificam este papel de coadjuvante do estado no tratamento da FPIC de saneamento.

Por último, percebe-se a valorização de novos instrumentos de gestão, como consórcios e parcerias público-privadas para a resolução dos problemas intermunicipais. Os CIs, por exemplo, são incentivados em várias áreas – como na utilização de aterros sanitários e hospitais públicos regionais. Embora este seja importante instrumento de ação regional, ele pode e deve ser complementado com outros instrumentos de controle e cobrança em instância maior, que garanta ou induza ação coordenada dos municípios. Planos e diretrizes setoriais metropolitanas, por exemplo, reforçariam o planejamento e a cobrança de serviços públicos comuns aos municípios. O acordo e, posteriormente, a dissolução do Consórcio do Rio Maranguapinho⁸ revelam que o protagonismo político é sempre restrição muito forte ao planejamento regional.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, R. B.; CORDEIRO, W. **Monitoramento/gestão de água subterrânea em microáreas estratégicas da Região Metropolitana de Fortaleza – RMF**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ÁGUAS SUBTERRÂNEAS, 12. São Paulo: Abas, 2002.

CAGECE – COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DO CEARÁ. História. **Cagece**, Fortaleza, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/DQNM9N>>. Acesso em: dez. 2013.

CEARÁ. Secretaria das Cidades do Ceará. **Programa de Melhorias Urbana e Ambiental do Rio Maranguapinho – PROMURB**. Fortaleza: GEC, 2007.

COGERH – COMPANHIA DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS. **Plano de Gerenciamento das Águas das Bacias Metropolitanas**. Fortaleza: COGERH, 2000.

_____. **Revisão do Plano de Gerenciamento das Águas das Bacias Metropolitanas e elaboração dos planos de gerenciamento das águas das bacias do litoral, Acaraú, e Coreau, no estado do Ceará – relatório de fase 1**. Fortaleza: COGERH, 2010.

GALVÃO JUNIOR, A. C. *et al.* Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 207-227, jan./fev. 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional de saneamento básico: 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Anuário estatístico do Ceará: 2012**. Fortaleza: Ipece, 2013.

8. Embora o instrumento de Consórcio do Rio Maranguapinho tenha sido criado com ajuda de consultores internacionais, este não foi assinado por todos os prefeitos, sob alegação de desproporcionalidade de direitos e deveres.

GOVERNANÇA DO SANEAMENTO BÁSICO NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR: UM OLHAR SOBRE OS RESÍDUOS SÓLIDOS

Maria das Graças Torreão Ferreira¹

Márcia Sampaio Baggi²

Rafael Camaratta Santos³

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo integra o projeto Governança Metropolitana no Brasil no que se refere à governança das funções públicas de interesse comum (FPIC) e seu foco é a governança da FPIC de saneamento básico na Região Metropolitana de Salvador (RM de Salvador), na perspectiva metropolitana, como resultado de uma reflexão quanto ao nível de organização institucional e ao compartilhamento da gestão, com ênfase na gestão dos resíduos sólidos.

As regiões metropolitanas (RMs) expressam, em um nível mais elevado, a complexidade do processo de urbanização, caracterizando-se pela intensificação das funções públicas que extrapolam os limites municipais e que, por sua natureza, requerem tratamento compartilhado entre municípios e estado, tendo em vista que a dinâmica urbana municipal, assim como a operacionalização destes serviços, não se restringe aos limites territoriais de um município.

As FPICs entre municípios de aglomerações urbanas e regiões metropolitanas ampliam-se de acordo com a complexidade da concentração urbana, compreendendo outros campos além daqueles contemplados pela Lei Complementar Federal nº 14/1973, que criou as primeiras RMs do Brasil, a exemplo da saúde, da educação, da segurança, entre outras. Contudo, nesta pesquisa foram considerados apenas o transporte, o uso e ocupação do solo e o saneamento, foco central deste texto, considerando a sua relevância na integração e expansão das regiões urbanas.

1. Arquiteta. Urbanista. Diretora de Planejamento Territorial da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur). Coordenadora estadual do projeto Governança Metropolitana no Brasil da Rede Ipea na Bahia.

2. Urbanista. Engenheira ambiental. Assistente de Pesquisa II no projeto Governança Metropolitana no Brasil da Rede Ipea na Bahia.

3. Sociólogo. Assistente de Pesquisa I no projeto Governança Metropolitana no Brasil da Rede Ipea na Bahia.

Este capítulo apresenta inicialmente uma breve abordagem do ambiente metropolitano que demanda uma prestação compartilhada dos serviços de saneamento. As seções seguintes tratam especificamente da FPIC de saneamento básico: o item 2 traça considerações sobre as condições atuais do serviço, compreendendo as quatro vertentes do saneamento básico definidos na Política Nacional; o item 3 analisa de forma mais específica a governança do serviço de resíduos sólidos, que apresenta peculiaridades referentes aos arranjos institucionais e distintas naturezas de articulações entre atores públicos, privados e sociedade na sua gestão. Por fim, tece-se considerações gerais sobre a governança e a gestão desta FPIC, com ênfase no campo dos resíduos sólidos.

De um modo geral, observa-se que, apesar da necessidade de compartilhamento destas FPICs, na prática, pouco se avançou quanto à efetiva cooperação entre os Entes Federados e à participação social.

2 PANORAMA DO SANEAMENTO BÁSICO NA RM DE SALVADOR

2.1 O ambiente metropolitano

O porte e a complexidade da RM de Salvador, além das grandes desigualdades socioeconômicas e institucionais presentes no território metropolitano, implicam maior grau de dificuldade para o atendimento adequado dos serviços de saneamento, especialmente se tratados individualmente pelos municípios. Nesse sentido, uma breve análise do panorama socioeconômico da região permite dimensionar a intensidade da problemática do saneamento na região.

2.1.1 Referências socioeconômicas

A RM de Salvador, composta por treze municípios, configura-se como o território mais dinâmico do estado, estando entre as principais RMs do Nordeste e do país, em razão da concentração de pessoas e de riqueza, da diversidade e complexidade de bens, serviços, equipamentos, comércio, oportunidades de emprego e lazer, entre outras. Em termos populacionais, ocupa a sétima posição entre as RMs, enquanto Salvador ocupa a terceira posição entre as capitais do país. Apesar disso, assim como as demais RMs, apresenta grandes contradições, com elevados índices de pobreza e muitos problemas de infraestrutura urbana, que têm rebatimento nas condições de saneamento básico existentes.

A RM de Salvador possui 4.375,123 km² e 3.573.973 habitantes,⁴ concentrando 25,5% da população do estado da Bahia. Tem uma densidade demográfica

4. Dados populacionais e socioeconômicos (IBGE, 2010).

de 817 habitantes/km², trinta vezes maior que a média estadual, de 25 habitantes/km², sendo sua população predominantemente urbana em todos os municípios da RM, apresenta uma taxa média de urbanização de 98,1%. Contudo, quase 75% da população da RM está concentrada em Salvador, seguida de Camaçari, que reúne cerca de 10%, apesar de ser o município que possui o segundo maior produto interno bruto (PIB) da região (Fernandes, 2010).

Sob a perspectiva da expansão e sua repercussão na demanda por saneamento, observa-se que na última década houve crescimento demográfico em todos os municípios da RM de Salvador, alcançando uma taxa média de crescimento anual de 1,7%, apesar de se registrar uma queda com referência à década anterior de 2,15%, puxada pelas taxas de Salvador (0,91%), Itaparica (0,89%) e Candeias (0,79%). Por seu lado, observa-se a tendência de maior crescimento dos municípios de Camaçari (3,99%), Dias d'Ávila (3,75%), Madre de Deus (3,61%) e Lauro de Freitas (3,58%), situados ao norte da RM de Salvador, onde estão localizados os grandes empreendimentos industriais e de serviços. Os municípios de Simões Filho, Vera Cruz e São Francisco do Conde mantiveram-se na faixa de 2%.

A RM de Salvador também concentra grande parte (41,50%) do PIB estadual e representa um dos seis mais importantes mercados regionais do Brasil, apresentando, nas últimas décadas, taxas de crescimento do PIB superiores às verificadas nas duas principais metrópoles do país – São Paulo e Rio de Janeiro. Os principais vetores do dinamismo desta RM são os serviços, a indústria automobilística e a petroquímica. No litoral norte do estado, a atividade turística vem se tornando cada vez mais expressiva, e constitui grande vetor da dinâmica urbana da RM de Salvador.

Os desequilíbrios intrarregionais ficam mais evidentes ante a análise da participação dos municípios no PIB regional. Enquanto Salvador, Camaçari e São Francisco do Conde participam com quase 80% do PIB regional, concentrando a base industrial da RM de Salvador e do setor de serviços, especialmente em Salvador, os municípios de Itaparica, Vera Cruz, Madre de Deus, Mata de São João, São Sebastião do Passé, Pojuca e Dias d'Ávila, conjuntamente, participam com apenas 6%.

Outro aspecto revelador é dado pelo PIB *per capita* dos municípios: São Sebastião do Passé, Itaparica, Vera Cruz e Mata de São João estão em patamares inferiores ao da Bahia (R\$ 11.340) e do Nordeste (R\$ 10.379); Salvador e Madre de Deus situam-se em nível superior a estes, porém inferior ao do Brasil (R\$ 19.016); enquanto os demais – Camaçari, Candeias, Simões Filho, Lauro de Freitas, Dias d'Ávila, Pojuca e São Francisco do Conde – apresentam valores superiores ao do Brasil (tabela 1).

TABELA 1
População PIB, PIB *per capita* – municípios da RM de Salvador

Municípios	População	PIB nominal (R\$ 1.000)	PIB <i>per capita</i> (R\$ 1)
Salvador	2.675.656	36.744.670	13.732,96
Camaçari	242.970	13.379.554	55.066,69
São Francisco do Conde	33.183	9.848.259	296.786,28
Candeias	83.158	4.204.817	50.564,19
Simões Filho	118.047	3.690.063	31.259,27
Lauro de Freitas	163.449	3.156.015	19.308,87
Dias d'Ávila	66.440	2.172.583	32.699,92
Pojuca	33.066	1.009.945	30.543,31
São Sebastião do Passé	42.153	402.517	9.548,95
Mata de São João	40.183	351.972	8.759,23
Madre de Deus	17.376	282.744	16.272,10
Vera Cruz	37.567	247.515	6.588,63
Itaparica	20.725	115.037	5.550,64
Total	3.573.973	75.605.691	21.154,52

Fonte: IBGE (2010).

Os municípios de Itaparica e Vera Cruz, que compõem a Ilha de Itaparica, têm uma contribuição limitada à economia regional, considerando seu relativo papel na dinâmica metropolitana, preponderantemente de recreação e lazer, com estreita margem para o turismo e a expansão de outras atividades produtivas. Contribui para esta situação a dificuldade de deslocamento e de integração com o restante da RM de Salvador.

Esse quadro de desigualdades no interior da RM de Salvador se confirma com os indicadores sociais que compõem o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Apenas Salvador e Lauro de Freitas alcançam índices superiores a 0,75, o que também não significa excelência. Contudo, observa-se uma sensível evolução com relação às décadas anteriores, cujo patamar superior alcançava 0,65, e atualmente todos os municípios alcançam este índice (tabela 2).

TABELA 2
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – RM de Salvador (1991-2010)

Municípios da RM de Salvador	1991	2000	2010
Camaçari	0,422	0,551	0,694
Candeias	0,408	0,548	0,691
Dias d'Ávila	0,416	0,540	0,676
Itaparica	0,407	0,522	0,670
Lauro de Freitas	0,474	0,616	0,754
Madre de Deus	0,467	0,565	0,708
Mata de São João	0,378	0,506	0,668
Pojuca	0,445	0,524	0,666

(Continua)

(Continuação)

Municípios da RM de Salvador	1991	2000	2010
Salvador	0,563	0,654	0,759
São Francisco do Conde	0,355	0,518	0,674
São Sebastião do Passé	0,401	0,508	0,657
Simões Filho	0,430	0,545	0,675
Vera Cruz	0,412	0,521	0,645

Fonte: Banco de dados Atlas Brasil 2013.

Do ponto de vista da renda das pessoas, também se verifica melhoria desse indicador na RM de Salvador entre 2002 e 2011, visto que ocorreu uma redução de 16% no número de pessoas de baixa renda, que passou de 1,7 milhão para 1,4 milhão, o que repercute no aumento do consumo e na produção de resíduos sólidos, assim como na demanda dos serviços de saneamento em geral.

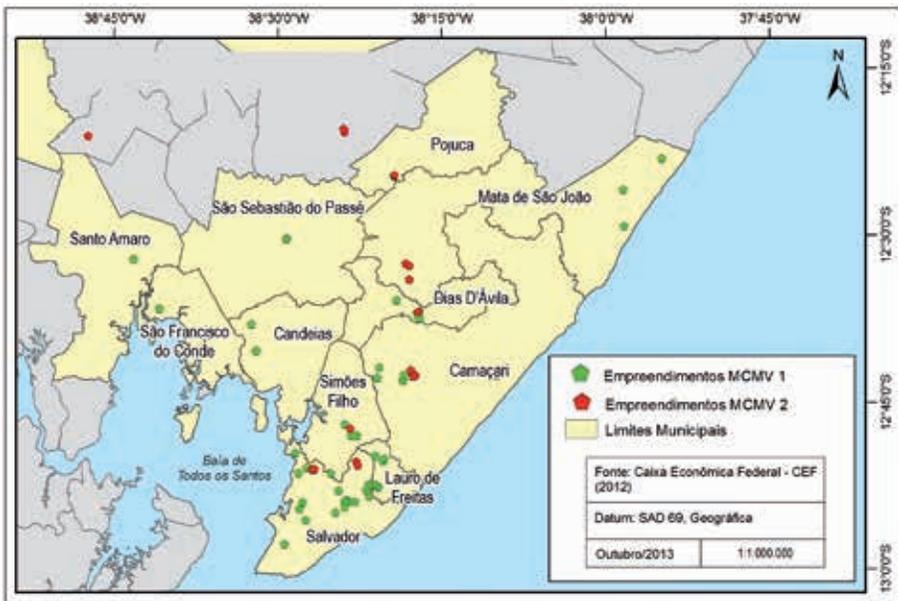
2.1.2 Fatores impulsionadores da demanda por saneamento

Somam-se às tendências do crescimento demográfico e da renda das pessoas, que ampliam a demanda por saneamento na RM de Salvador, a perspectiva de implantação de grandes empreendimentos e de investimentos potencialmente impulsionadores da dinâmica metropolitana. Entre estes, destacam-se o sistema metroviário, cujo projeto promove a acessibilidade entre os municípios de Salvador e Lauro de Freitas; o projeto de desenvolvimento regional Sistema Viário Oeste, que contempla a articulação da RM de Salvador e de Salvador com o Recôncavo e o Baixo Sul, incluindo a construção de uma ponte entre Salvador e a Ilha de Itaparica; e a Via Expressa Baía de Todos os Santos, recentemente inaugurada, que objetiva facilitar o acesso e escoamento do Porto de Salvador.

Desse modo, os municípios de Itaparica e Vera Cruz, que, na última década, apresentaram baixo crescimento populacional, tendem, sob o impacto dos investimentos previstos e em curso no Recôncavo Baiano, a um maior crescimento populacional. Outro fator de expansão urbana que tem sido relevante, especialmente nos últimos anos, são os empreendimentos e programas habitacionais, que proporcionam transformações e aumento significativo nas demandas por saneamento básico na RM de Salvador. Por um lado, os condomínios urbanísticos isolados, de renda mais alta, têm se constituído em novas frentes de urbanização, estendendo o tecido urbano, com geração de vazios e aproximação entre as malhas urbanas dos municípios. Por outro lado, os empreendimentos decorrentes dos programas federais para a habitação de interesse social e habitação popular, em regra localizados nas periferias das cidades em função do valor da terra, geralmente apresentam, além das dificuldades de acesso a serviços, problemas de saneamento.

O programa federal Minha Casa Minha Vida (MCMV) proporcionou a construção de 38.369 unidades habitacionais na RM de Salvador (Sedur, 2013), sendo a maior parte destas em Salvador (33%), seguida de Camaçari (18%) e Lauro de Freitas (17%), com menor ocorrência à medida que se afasta da capital, não sendo contemplados os municípios de Madre de Deus, Vera Cruz e Itaparica. Na figura 1, pode ser observada a tendência de espraiamento da ocupação do território metropolitano, que exige adequação do planejamento, onera e complexifica a gestão dos serviços urbanos com características de FPIC.

FIGURA 1
Espacialização dos empreendimentos do MCMV na RM de Salvador



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Sedur, 2013).

Os empreendimentos de grande porte constituem-se como importantes elementos da dinâmica urbana e geram impacto sobre todas as FPICs. Na RM de Salvador, envolvem cerca de R\$ 25 bilhões e localizam-se principalmente nos municípios de Salvador, Camaçari e Candeias. Reportam-se, principalmente, ao setor industrial, que demanda soluções específicas dos serviços de saneamento básico.

Outro aspecto relevante no planejamento e gestão das FPICs na RM de Salvador é a sazonalidade da população urbana, decorrente das características culturais da região e da grande vocação turística e de veraneio da maior parte dos municípios, com importantes efeitos na flutuação da demanda por serviços urbanos, especialmente de saneamento básico.

A RM de Salvador tem significativa importância cultural, na Bahia e no Brasil, sendo as manifestações que aí se processam relevantes como fatores de atração populacional, fortalecimento e expansão da economia regional. No verão, período do veraneio e quando se concentram as festividades, a população se multiplica, atingindo, em algumas localidades, três vezes ou mais o tamanho da população residente. Esta situação afeta sobremaneira o planejamento e a gestão dos serviços urbanos de saneamento, em especial de o abastecimento de água e resíduos sólidos.

Entre as manifestações destacam-se as festas populares e aquelas associadas à religiosidade, a exemplo do Carnaval; a lavagem do Bonfim, os festejos de São João; e a Romaria de Nossa Senhora das Candeias; além das diversas “lavagens”, festas de rua e eventos musicais tradicionais que ocorrem no verão em Salvador. Estes eventos de grande diversidade cultural atraem pessoas do Brasil e do exterior, movimentando grande parte dos municípios da região e atraindo grandes fluxos populacionais internos e externos à RM de Salvador. São Francisco do Conde é um exemplo significativo, que sofre no período da festa junina um crescimento do número de aluguéis temporários e um intenso fluxo de pessoas que circulam diariamente, provenientes das cidades próximas, muito superior a sua capacidade de gestão dos serviços.

Esses eventos, especialmente o Carnaval e o São João, provocam situações peculiares que exigem um planejamento articulado e reforçam a necessidade de ações específicas de saneamento básico. No âmbito dos resíduos sólidos destacam-se: a geração intensiva de resíduos do tipo latinhas, garrafas *pet*, copos descartáveis, que requerem atenção especial para a eficiência na coleta e no tratamento; a necessidade de gestão do sistema de catadores de material reciclável, oferecendo condições dignas de trabalho; promoção de campanhas de educação ambiental etc. Do mesmo modo, o veraneio na ilha e nos demais locais, que eleva expressivamente a quantidade de resíduos gerados pela população flutuante, provoca a saturação da estrutura da gestão municipal para o planejamento e implementação de políticas capazes de enfrentar as demandas sazonais.

Todas essas ocorrências proporcionam transformações, quantitativas e qualitativas, da demanda por serviços urbanos e geram impactos consideráveis no planejamento e na gestão dos diversos setores da vida urbana. Tais situações demandam o apoio do Estado, que ocorre mediante pactuações circunstanciais com cada município, não havendo uma estratégia de gestão associada.

2.2 As características do saneamento básico

2.2.1 Marcos regulatórios

O marco regulatório da gestão do saneamento básico na RM de Salvador tem como referencial a legislação federal e estadual que estrutura a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB).

A Emenda Constitucional nº 19/1998 (Artigo 241) introduz na legislação brasileira o disciplinamento da gestão associada de serviços públicos, por meio de consórcios públicos e convênios de cooperação entre os Entes Federados, autorizando a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

A Lei Federal nº 11.107/2005 dispõe sobre consórcio público e gestão associada, conferindo o arcabouço institucional necessário para amparar a prestação compartilhada de serviços públicos, principalmente no tocante ao saneamento básico, e para os municípios integrantes de regiões metropolitanas em diversos segmentos.

A PNSB é instituída pela Lei Federal nº 11.445/2007 e regulamentada pelo Decreto nº 7.217/2010, que definem como componentes do saneamento básico a drenagem urbana, o abastecimento de água, o esgotamento sanitário e os resíduos sólidos. Estabelecem o planejamento, a regulação, a fiscalização, a prestação dos serviços e o controle social em todos os processos como elementos da gestão do saneamento. Definem ainda a possibilidade de execução destes serviços por meio de gestão associada voluntária de Entes Federados, mediante convênio de cooperação ou consórcio público.

Além das referidas leis, os serviços de resíduos sólidos possuem marcos jurídicos específicos, como a Lei Federal nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e altera a Lei nº 9.605/1998.

Recentemente, adicionou-se a esse arcabouço legal o acórdão relativo à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.842/2012, deliberando a gestão compartilhada dos serviços de saneamento básico entre os municípios integrantes de RMs e estados, por meio de entidade que reúna integrantes de prefeituras e do governo estadual, para tratar dos serviços de saneamento e dos demais que possuam natureza de FPIC, como o transporte.

Outro marco importante é a Lei estadual nº 11.172/2008, que institui a Política e o Sistema Estadual de Saneamento Básico (PESB), e o Decreto nº 12.021/2010, que a regulamenta. Esta lei disciplina o convênio de cooperação entre Entes Federados, estabelecendo a “prestação de serviços públicos de saneamento básico, através de Contratos de Programa, celebrados pelos municípios com a Embasa na vigência de gestão associada, autorizada por convênio de cooperação entre entes federados ou por contrato de consórcio público” (Bahia, 2008a, Artigo 9º).

O Sistema Estadual de Saneamento Básico é composto por três instâncias, resumidamente apresentadas a seguir.

- 1) Órgão superior: Conselho Estadual das Cidades (Concidades), com funções deliberativa, consultiva e fiscalizadora da Política Estadual de Saneamento Básico.

- 2) Órgão coordenador: Sedur, com competência para formular, coordenar e implementar a Política Estadual de Saneamento Básico – abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de águas pluviais – e supervisionar projetos, obras e ações de implantação destes serviços no âmbito estadual.
- 3) Órgãos executores: responsáveis pela execução da Política Estadual de Saneamento Básico, desempenhada pela Empresa Baiana de Águas e Saneamento (Embasa) quanto aos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e macrodrenagem, e pela Companhia de Desenvolvimento Regional do Estado (Conder) na área de resíduos sólidos.

A estrutura de planejamento do saneamento básico no estado da Bahia tem como abrangência todo o território estadual; contudo, para a gestão metropolitana existe uma abordagem regionalizada por meio da Diretoria de Operação e Expansão da RM de Salvador, da Embasa.

A estrutura organizacional do saneamento básico na RM de Salvador apresenta características diferenciadas conforme o tipo do serviço. Os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na RM de Salvador são prestados mediante concessão pela Embasa, criada por meio da Lei estadual nº 2.929/1971. Esta empresa incorporou, no ano de 1975, os serviços da Companhia Metropolitana de Águas e Esgotos (Comae), e atualmente encontra-se vinculada à Sedur.

No campo dos resíduos sólidos, compete, no âmbito do estado: à Sedur o planejamento, mediante a formulação da política estadual; à Conder os projetos e a execução das obras; e aos municípios a responsabilidade pela operação. A Conder atua na elaboração de projetos, implantação de equipamentos e de infraestrutura, no apoio e monitoramento da operação dos serviços de coleta e tratamento de destinação final, além de projetos de inclusão social para catadores de material reciclável, envolvendo capacitação, ações socioeducativas, apoio logístico e formação de cooperativas.

No entanto, diferentemente do que ocorre com os serviços de esgotamento sanitário e abastecimento de água, não existe para os serviços de coleta um tratamento e destinação final de resíduos sólidos, um prestador único para todos os municípios, mas diferentes arranjos institucionais, desde a operação individual pelo município, ou por empresas privadas, que utilizam aterros compartilhados.

A Lei nº 12.602/2012 cria a Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia (Agersa), autarquia sob regime especial vinculada à Sedur, que substitui a Comissão de Regulação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico do Estado da Bahia (CORESAB), criada em 2009, tendo como objetivo exercer a regulação e a fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico. Estabelece ainda a possibilidade de celebração de convênios de cooperação que visam à gestão

associada destes serviços, bem como a delegação à Agersa de competências municipais de regulação e fiscalização destes serviços.

2.2.2 Planejamento e gestão

O serviço de abastecimento de água da RM de Salvador é realizado majoritariamente por sistemas integrados, havendo também sistemas isolados que atendem a quatro municípios (quadro 1). O principal sistema integrado da RM de Salvador tem como manancial a barragem Pedra do Cavalo, no rio Paraguaçu, que é responsável por 70% da vazão tratada. O Sistema Integrado Salvador/Lauro de Freitas possui dois grandes centros de produção de água tratada: Estação Principal de Tratamento de Água (ETA Principal), com 10 m³/s, e Parque Bolandeira, composto por duas estações de tratamento com capacidade de 5,0 m³/s.

QUADRO 1

Sistema de abastecimento de água da RM de Salvador

Sistema		Principais mananciais	Sedes urbanas atendidas
Integrado Salvador-Lauro de Freitas	Pedra do Cavalo/Joanes II-ETA Principal	Barragens Pedra do Cavalo, Santa Helena e Joanes II	Candeias, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Salvador, São Francisco do Conde e Simões Filho.
	Parque Bolandeira	Barragens Joanes I, Ipitanga I e II	Salvador
	ETA Suburbana	Ipitanga II	
	ETA do Cobre	Barragem do Cobre	
Integrado Itaparica-Vera Cruz		Rio Tapera (Barragem Tapera)	Itaparica e Vera Cruz
Isolados		Poços	Camaçari, Dias d'Ávila, Mata de São João e São Sebastião do Passé

Fonte: Agência Nacional de Águas (ANA, 2010).

Segundo a Agência Nacional de Águas (ANA, 2010), os mananciais que abastecem a RM de Salvador possuem disponibilidade hídrica para o atendimento das demandas futuras. Entretanto, para ampliar a capacidade dos sistemas de produção de água, são necessários alguns investimentos, correspondentes a R\$ 217 milhões, envolvendo onze dos treze municípios da RM de Salvador, para ampliação da adutora de água tratada da ETA Principal para o centro de reservação de Cabula e para Candeias; o Sistema Santa Helena/Joanes II; implantar um novo sistema para São Francisco do Conde; e ampliar os sistemas de poços de Camaçari, Dias d'Ávila, Mata de São João e São Sebastião do Passé (figura 2).

Os serviços relativos aos resíduos sólidos compreendem basicamente a coleta, o transporte, a destinação final e o tratamento dos resíduos sólidos. Na RM de Salvador, merece destaque a parcela da população em domicílios servidos por coleta de lixo, superior a 80% em todos os municípios (figura 5), salientando-se a condição dos municípios de Itaparica e Vera Cruz, que, além de apresentarem os piores indicadores, convivem com problemas operacionais quanto à coleta e destinação final.

A partir do exposto, constata-se que, no âmbito do saneamento básico, os municípios da RM de Salvador apresentam melhores indicadores relativos ao abastecimento de água, atingindo, no conjunto, uma cobertura média em torno de 90%. O esgotamento sanitário possui os piores indicadores, com média de atendimento por rede próximo a 37%. É interessante observar que os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, apesar de apresentarem resultados tão díspares, têm a mesma estrutura de gestão, unificada em um mesmo prestador de serviço, a Embasa. No campo dos resíduos sólidos, os dados relativos aos domicílios atendidos por coleta de lixo são satisfatórios, com uma média de 92,5%, sendo a menor cobertura registrada em Itaparica, na faixa de 77%. No entanto, apresentam sérias dificuldades quanto à destinação final e ao tratamento dos resíduos sólidos, que têm relação direta com a capacidade gerencial dos municípios e de gestão associada. No conjunto da RM de Salvador, foram verificadas soluções diferenciadas para esta função. Não foram identificadas informações sistematizadas disponíveis sobre a drenagem e o manejo de águas pluviais.

TABELA 3

Indicadores de atendimento de rede de água e esgoto (2011) e população em domicílio com coleta de lixo (2010) – municípios da RM de Salvador
(Em %)

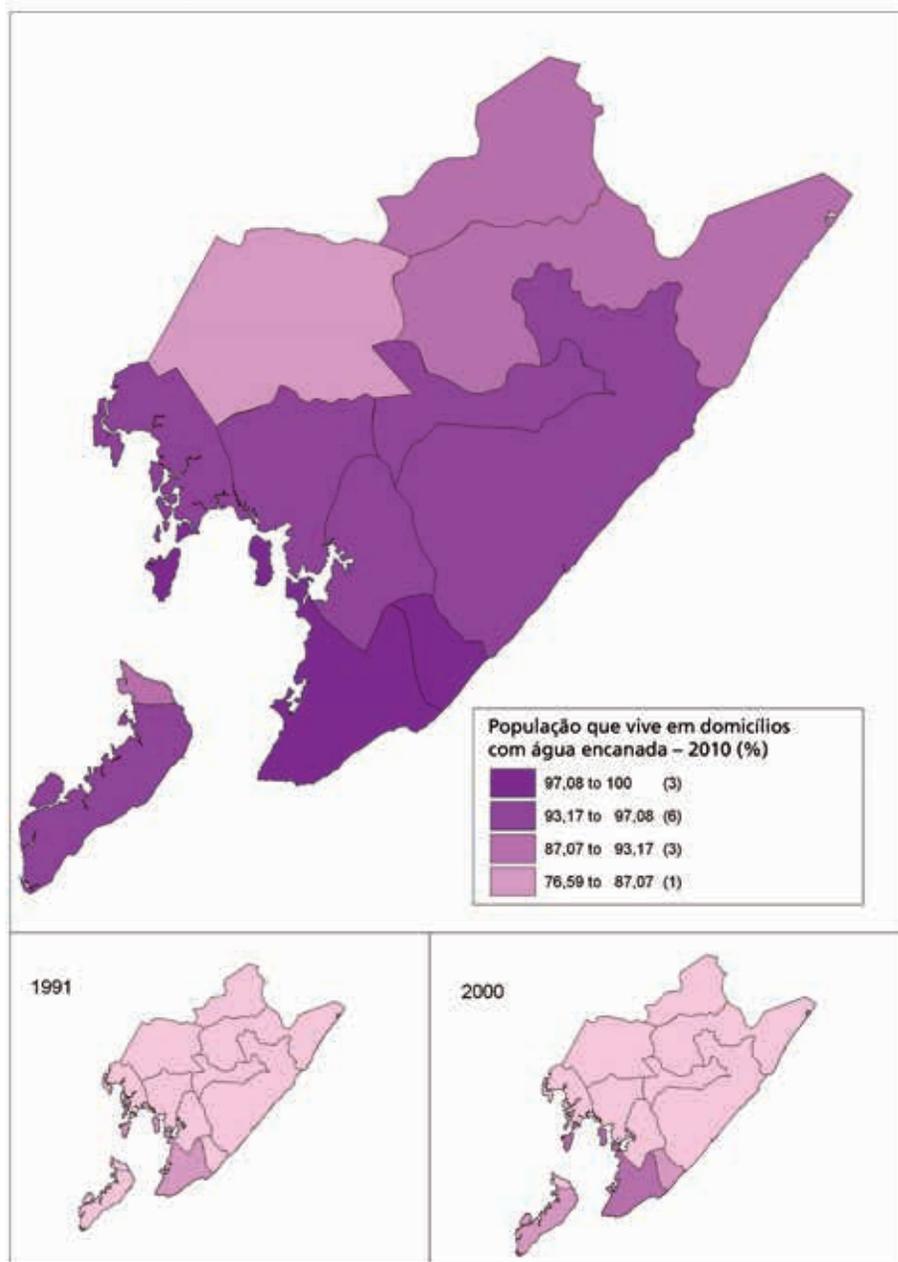
Municípios da RM de Salvador	Índice de atendimento com rede de esgoto	Índice de atendimento com rede de água	População em domicílios com coleta de lixo
Camaçari	21,3	94,4	96,30
Candeias	23,2	90,5	90,90
Dias d'Ávila	33,2	69,2	91,64
Itaparica	43,0	97,1	77,25
Lauro de Freitas	30,3	95,9	99,02
Madre de Deus	84,1	100,0	99,41
Mata de São João	19,3	87,3	92,11
Salvador	79,2	92,5	96,55
São Francisco do Conde	29,0	100,0	97,03
São Sebastião do Passé	- ¹	68,8	93,69
Simões Filho	21,0	72,4	86,50
Pojuca	- ¹	89,2	99,37
Vera Cruz	19,8	100,0	82,72

Fonte: Banco de dados do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS); Atlas Brasil 2013. Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Dados não disponíveis, municípios incluídos na RM de Salvador após 2011, não atendidos pela Embasa.

Obs.: o SNIS calcula os índices de atendimento com os serviços de água e esgotos adotando a população atendida, informada pelos prestadores de serviços, e a população residente, estimada pelo IBGE (população total).

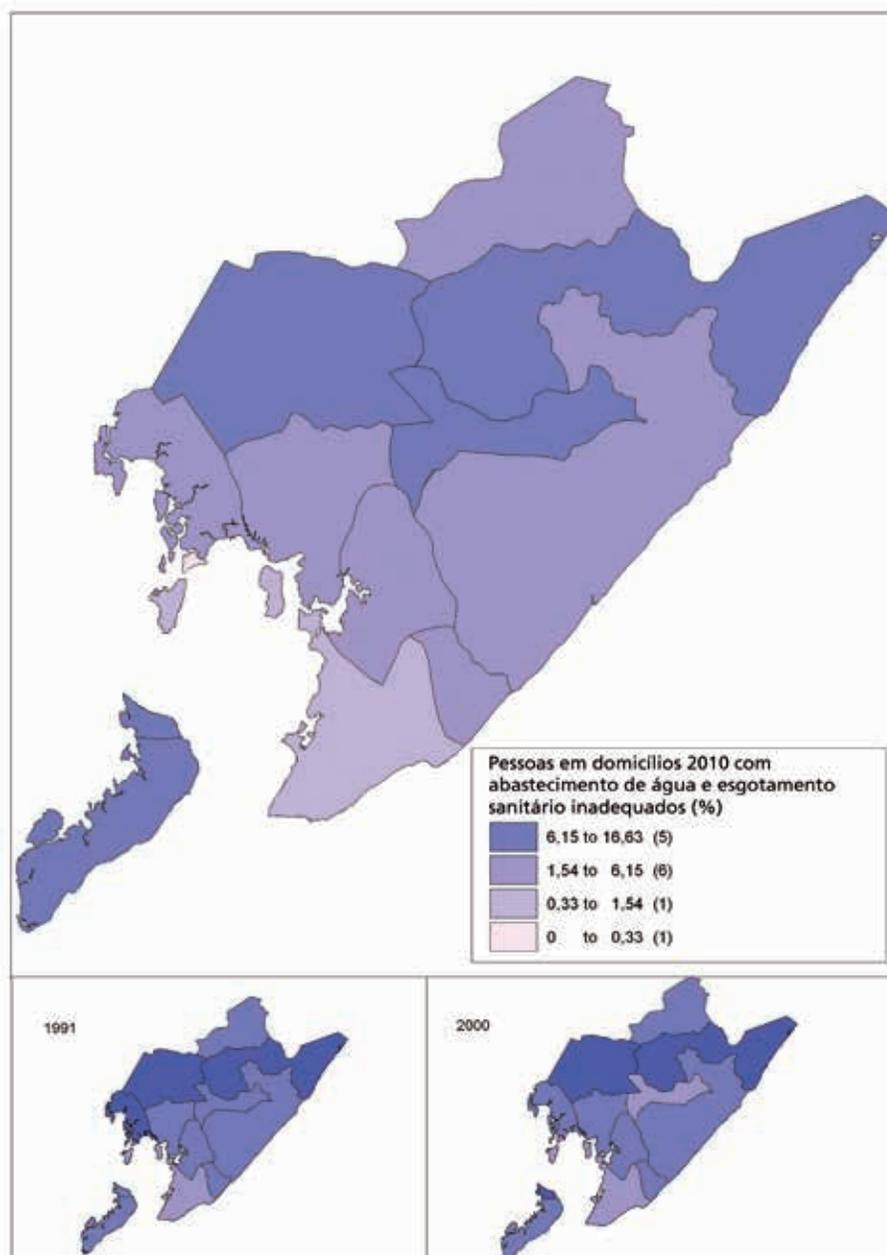
FIGURA 3
População em domicílio com água encanada – município da RM de Salvador (1991, 2000 e 2010)



Fonte: Atlas Brasil 2013.
Elaboração dos autores.

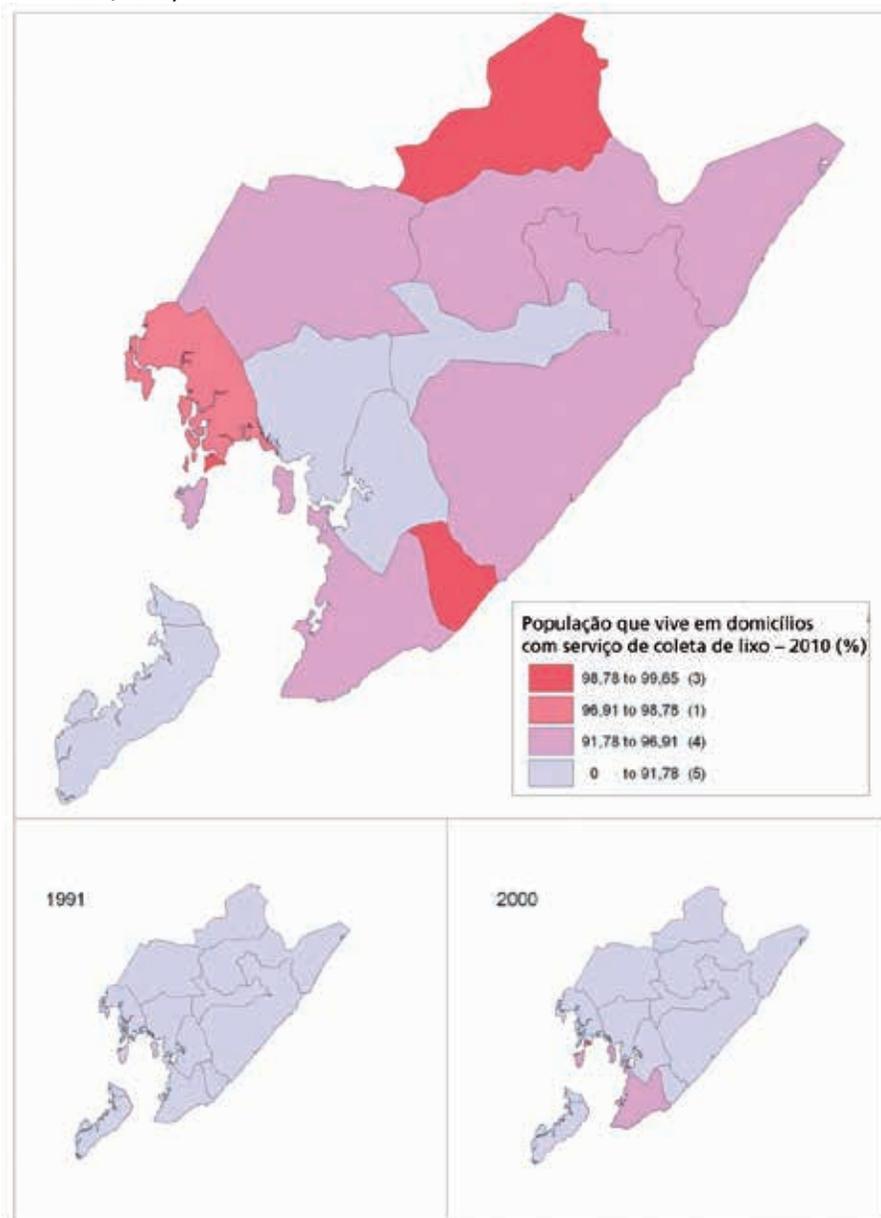
FIGURA 4

População em domicílio com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados – município da RM de Salvador (1991, 2000, 2010)



Fonte: Atlas Brasil 2013.
Elaboração dos autores.

FIGURA 5
População em domicílio com coleta de lixo – município da RM de Salvador (1991, 2000, 2010)



Fonte: Atlas Brasil 2013.
Elaboração dos autores.

Em 2007, a PNSB introduz entre seus princípios fundamentais a disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado. Compreende, como serviços de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, o conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas. A PESB corrobora e acrescenta ações de combate e controle a vetores e reservatórios de doenças e atividades relevantes para a promoção da saúde e da qualidade de vida.

Historicamente, este serviço ficava sob a responsabilidade direta dos municípios, que o executava, na medida da necessidade, como atividade de manutenção, mas não havia um plano completo e integrado aos demais componentes do saneamento básico que orientasse e estabelecesse as diretrizes e prioridades, nem cadastro da rede implantada. Por esta razão, ou por ser considerada uma atividade pouco atrativa financeiramente, nem o governo do estado, nem concessionárias de serviço demonstraram interesse neste serviço.

Somente após a PESB e os grandes desastres ambientais urbanos envolvendo enchentes e desmoronamentos entrou na pauta do planejamento do estado, porém sem a prioridade dada aos demais elementos do saneamento básico, continuando sem um plano para a RM de Salvador. A Sedur é o órgão competente para a formulação e o monitoramento dos planos e projetos de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas no âmbito da política estadual de saneamento básico.

3 UM FOCO ESPECIAL SOBRE A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NA RM DE SALVADOR

Esta seção tem foco específico na FPIC de resíduos sólidos na RM de Salvador, considerando o papel fundamental da gestão adequada dos resíduos sólidos na prevenção de graves problemas ambientais, sob a perspectiva do desenvolvimento urbano sustentável. Aborda a dimensão do problema na RM de Salvador, os recentes avanços institucionais e as peculiaridades relativas às formas de gestão engendradas e as possibilidades de construção de uma governança metropolitana.

3.1 Características da limpeza urbana e do manejo de resíduos sólidos

Esta análise refere-se à coleta e à destinação final dos resíduos sólidos urbanos na RM de Salvador, compreendendo o gerenciamento de resíduos sólidos como o conjunto de ações exercidas direta ou indiretamente, envolvendo a coleta, o transporte, a destinação final e o tratamento adequados, em conformidade com cada tipo de resíduo (domiciliar, hospitalar, industrial, de construção civil etc.).

Na RM de Salvador, em 2010, a estimativa da produção total diária de resíduos sólidos foi de 3.419,3 toneladas/dia, sendo a contribuição dos municípios bastante desequilibrada, constituindo um dos fatores a ser solucionado. Salvador é o principal gerador de resíduos sólidos, responsável por 76% da produção total de resíduos da RM de Salvador; seguido de Camaçari, com 6%; Lauro de Freitas, com 4,6%; e Simões Filho, na faixa de 3%. Estes quatro municípios, os mais populosos, respondem por 90% da produção dos resíduos da RM de Salvador, enquanto os outros seis não atingem sequer 1%. O baixo percentual de geração de resíduos nos demais municípios demonstra que a gestão associada é necessária para constituir um escopo mínimo, que garanta a sustentabilidade financeira do serviço. Ao lado disso, outro entrave a superar são os problemas de acessibilidade intermunicipal. Os municípios de Itaparica e Vera Cruz são exemplos desta situação, pois, com uma baixa produção de resíduos e com um certo grau de isolamento por sua situação geográfica na Ilha de Itaparica, têm dificuldades de manutenção de seus sistemas.

Segundo o *Estudo de regionalização* (Sedur, 2012), a previsão é que a RM de Salvador, no prazo de vinte anos, tenha uma população de 4.631.873 habitantes e uma geração de resíduos sólidos correspondente a 5.061.799 toneladas/dia (tabela 4).

TABELA 4
Produção de resíduos sólidos urbanos estimada para a Região de Desenvolvimento Sustentável (RDS) Metropolitana de Salvador

Municípios	População 2010	Produção para 2010 (kg/dia)	População projetada para 2015	Produção para 2015 (Kg/dia)	População projetada 2033	Projeção da produção para 2033 (kg/dia)
Camaçari	231.973	231.973	256.114	262.581	365.783	410.244
Candeias	75.994	60.795	79.867	65.506	95.521	85.705
Dias d'Ávila	62.473	49.978	68.972	56.570	98.501	88.379
Itaparica	20.725	14.507	21.780	15.630	26.041	20.444
Lauro de Freitas	163.449	163.449	180.459	185.015	257.730	289.057
Madre de Deus	16.854	10.112	18.605	11.444	26.560	20.851
Mata de São João	29.825	20.877	32.926	23.630	47.015	36.910
Pojuca	28.378	19.864	31.329	22.484	44.734	35.120
Salvador	2.674.923	2.674.923	2.811.368	2.882.258	3.362.801	3.771.556
São Francisco do Conde	27.391	19.173	30.238	21.701	43.174	33.895
São Sebastião do Passé	33.112	23.178	34.799	24.974	41.614	32.670
Simões Filho	105.811	105.811	116.821	119.770	166.839	187.118
Vera Cruz	35.244	24.670	38.908	27.923	55.560	49.850
Total	3.506.152	3.419.310	3.722.186	3.719.486	4.631.873	5.061.799

Fonte: Sedur (2012).

No que se refere à coleta de resíduos sólidos, observa-se uma evolução significativa nas duas últimas décadas, quando a maioria dos municípios apresentava menos de 50% de domicílios atendidos por coleta de lixo. Em 2010, apenas três municípios não superaram os 90% de atendimento, situando-se em torno de 80%. Os municípios de Itaparica e Vera Cruz exemplificam bem a gravidade do setor, pois, além de situarem-se entre os piores indicadores de coleta, apresentam problemas operacionais quanto à coleta, à destinação final e ao tratamento dos resíduos domiciliares (tabela 5).

TABELA 5
População que vive em domicílio com coleta de lixo
(Em %)

Municípios da RM de Salvador	1991	2000	2010
Salvador	77,33	93,13	96,55
Camaçari	84,63	88,31	96,30
Lauro de Freitas	58,78	91,59	99,02
Simões Filho	40,14	74,98	86,50
Vera Cruz	47,34	79,84	82,72
Itaparica	34,54	75,17	77,25
Madre de Deus	75,75	97,15	99,41
Mata de São João	29,88	70,95	92,11
Pojuca	81,40	91,73	99,37
São Francisco do Conde	41,68	67,76	97,03
São Sebastião do Passé	62,09	82,72	93,69
Candeias	45,36	69,32	90,90
Dias d'Ávila	41,18	89,31	91,64

Fonte: Atlas Brasil 2013.

Nos anos de 1995 e 1997, o governo do estado, por meio da Conder, implantou aterros sanitários convencionais para atender à RM de Salvador com vida útil de vinte anos, e estes seriam compartilhados entre os municípios, para os quais migraria sua gestão. No entanto, assim como em Vera Cruz e Itaparica, na maioria desses municípios o aterro sanitário implantado foi transformado em lixão, em virtude da destinação final dos resíduos domiciliares serem operados de forma inadequada.

Em São Francisco do Conde, apesar de atualmente a situação estar equacionada, com a contratação dos serviços e a destinação final dos resíduos para o aterro privado da Hera Ambiental, existe um passivo a ser sanado, o antigo aterro – Ponta do Ferrolho, situado em seu território e que atendia também ao município de Candeias. Pojuca utiliza o aterro sanitário do município de Catu, também implantado pelo governo do estado e que igualmente se transformou em

lixão devido à operação inadequada. Em decorrência de problemas operacionais, estes equipamentos, apesar de terem sido implantados como aterros sanitários, com todos os componentes necessários, como manta, impermeabilização, células, lagoas de estabilização, atualmente não passam de lixões. O insucesso de parte dos arranjos estabelecidos outrora deve-se a fatores de natureza política e de capacidade técnica e financeira limitada dos municípios (Sedur, 2013).

Atualmente, os municípios da RM de Salvador apresentam diferentes soluções de gestão dos resíduos sólidos, que vão desde a operação pelos próprios municípios até a terceirização do serviço às empresas que buscam soluções conjuntas com mais de um município, de modo a garantir a sustentabilidade do empreendimento (quadro 2). O agrupamento de município, de um modo geral, não resulta da articulação intermunicipal, mas sobretudo da estratégia do agente responsável pelo equipamento e pela operação do serviço. Para a iniciativa privada, trata-se de uma atividade econômica que precisa gerar rentabilidade; para os agentes públicos, precisa garantir, no mínimo, a sustentabilidade do serviço. Nestas formatações, o aterro sanitário pode ser de propriedade privada, licenciado pelo município sitiante e operado pelo privado, como o de São Francisco do Conde, ou de propriedade pública, operado pelo poder público municipal ou estadual, diretamente ou mediante concessão de cada um dos municípios, permitindo arranjos diversos. O observado é que o compartilhamento limita-se exclusivamente ao uso do aterro.

Além das empresas que atuam na destinação final, é relevante a atuação de empresas terceirizadas que executam o serviço de limpeza urbana e coleta de resíduos domiciliares.

QUADRO 2

Disposição final dos resíduos sólidos na RM de Salvador – municípios atendidos por aterro

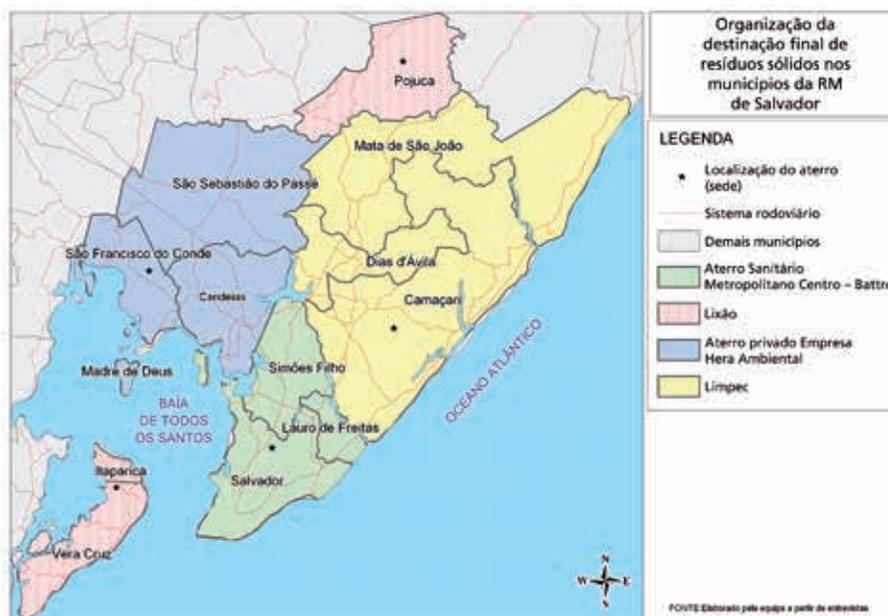
Município	Local da disposição final	Implantação (agente/ano)	Natureza do aterro
Salvador	Aterro Sanitário Metropolitano Centro	Conder/1997	Público
Lauro de Freitas			
Simões Filho			
Camaçari	Aterro Sanitário de Camaçari	Conder/1995	Público de direito privado
Dias d'Ávila			
Mata de São João			
Pojuca	Aterro Sanitário de Catu (lixão)	Conder/2000	Público
Catu ¹			
Madre de Deus	Aterro Sanitário – São Francisco do Conde (particular da empresa Hera Ambiental)	Hera Ambiental/2009	Privado
São Francisco do Conde			
Candeias			
São Sebastião do Passé	Aterro Sanitário de Vera Cruz (lixão)	Conder/1997	Público
Vera Cruz			
Itaparica			

Fonte: Sedur (2013).

Nota: ¹Não integra a RM de Salvador.

Os principais agentes que atuam neste setor na RM de Salvador são: a Hera Ambiental, empresa que possui um aterro privado em São Francisco do Conde e presta serviço mediante contrato aos cinco municípios: Madre de Deus, Conde, Candeias, São Sebastião do Passé e ao próprio São Francisco do Conde; a Limpeza Pública de Camaçari (LIMPEC), empresa pública de direito privado de Camaçari responsável pelos resíduos em seu município e que presta serviço, também mediante contrato, a Dias d'Ávila e Mata de São João, atendendo eventualmente a outros municípios da RM de Salvador; e a empresa Bahia Transferência e Tratamento de Resíduos (BATTRE), do mesmo grupo da Hera Ambiental, administradora do Aterro Metropolitano Centro de Salvador por meio de concessão e que presta serviço à Salvador, Lauro de Freitas e Simões Filho.

FIGURA 6
Espacialização dos agentes públicos e privados atuantes na destinação final dos resíduos sólidos da RM de Salvador¹



Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Elaborado a partir de informações obtidas por meio de entrevistas realizadas com as administrações municipais.

Grupos privados que atuam na RM de Salvador já demonstram interesse em ampliar sua abrangência aos municípios da Ilha de Itaparica, que atualmente operam seu aterro de modo inadequado (lixão), para a implantação de uma estação de transferência. A solução para a destinação final de resíduos sólidos nas ilhas, além da grave situação atual, torna-se mais relevante ante a perspectiva de transformações na dinâmica urbana local em face da construção do Sistema Viário Oeste-Ponte Salvador/Itaparica.

Apesar de não serem objeto de análise deste estudo, identificou-se que os resíduos de origem hospitalar são, na maioria dos municípios, tratados pela empresa privada SERQUIP. No entanto, há municípios que descartam de forma irregular também seus resíduos hospitalares. Em Pojuca, os resíduos desta natureza têm como destinação final o “lixão” do município, em célula específica.

3.2 Aspectos institucionais do planejamento, da gestão e do controle social

Diante do panorama apresentado, fica evidente a necessidade de elaboração dos planos de resíduos sólidos nas diversas escalas territoriais. A Política Nacional de Resíduos Sólidos define o plano de resíduos sólidos como condicionante para que estados e municípios tenham acesso aos recursos federais, tendo estabelecido como prazo inicial para sua elaboração o ano de 2012. Ademais, atribui aos estados a responsabilidade pela elaboração deste plano para as regiões metropolitanas, assim com o papel de promover a integração da organização, do planejamento e da execução das FPICs relacionadas à gestão dos resíduos sólidos.

Contudo, no âmbito municipal e estadual há um baixo desempenho na elaboração do plano de resíduos sólidos. Entre as treze administrações municipais, nenhuma tem plano de resíduos sólidos concluído e aprovado. O município de Salvador encontra-se em fase final de elaboração do seu plano, enquanto a maior parte dos municípios da RM de Salvador encontra-se ainda nas fases preliminares.

A Sedur desenvolveu, em 2012, o *Estudo de regionalização de gestão integrada de resíduos sólidos do estado da Bahia*, visando à adoção de arranjos territoriais, em áreas de planejamento estratégico do estado e a definição das melhores soluções integradas e consorciadas para planejamento e intervenções, voltados para os sistemas de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. A regionalização utilizada neste estudo foi a de região de desenvolvimento sustentável (RDS), “que considerou em sua definição aspectos ambientais, sociais, institucionais, políticos, econômicos e culturais” (Sedur, 2012). Entre as 26 RDS propostas, inclui-se a RM de Salvador, a qual foi subdividida preliminarmente em cinco arranjos territoriais, para os quais foram indicadas soluções compartilhadas de curto prazo (2015) e longo prazo (2033), conforme sintetiza o quadro 8 (Sedur, 2012).

QUADRO 3

Proposta de arranjos institucionais compartilhados da RDS da RM de Salvador

Arranjos regionalizados	Municípios abrangidos	Solução proposta
1	Salvador, Simões Filho e Lauro de Freitas	1) Intervenções para curto prazo (2015): 195 Envolve a construção de unidades de triagem, postos de entrega voluntária simples; área de transbordo e triagem (ATT) de resíduos de construção civil (RCC); e aterros de RCC distribuídos nos três municípios – maior parte em Salvador). 2) Intervenções para longo prazo (2033): 23 Novas unidades de triagem; posto de entrega voluntária (PEV); aterro de RCC inertes; e encerramento de um aterro sanitário comum e criação de um novo para atender o arranjo.

(Continua)

(Continuação)

2	Vera Cruz e Itaparica	1) Intervenções de curto prazo (2015): 8 Abrange remediação de lixão; ampliação de aterro sanitário comum em Vera Cruz; e implantação de unidades de triagem, PEV central de RCC e aterros de RCC inertes. 2) Intervenções para longo prazo (2033): 2 Encerramento de um aterro sanitário comum e criação de um novo para atender o arranjo.
3	São Sebastião do Passé, Mata de São João e Pojuca	1) Intervenções de curto prazo (2015): 12 Inclui remediações de lixão, unidades de triagem; PEV central e aterro de RCC; e criação de aterro sanitário comum, inicialmente em São Sebastião do Passé, para os três municípios.
4	Camaçari e Dias d'Ávila	1) Intervenções de curto prazo (2015): 21 Envolve a construção de estação de transbordo, PEV simples de RCC e volumosos; aterros de RCC 2) Intervenções para longo prazo (2033): 5 Envolve unidades de triagem; a construção de PEVs e o encerramento de aterro sanitário comum; e a criação de um novo para atender o arranjo.
5	São Francisco do Conde, Madre de Deus e Candeias	1) Intervenções de curto prazo (2015): 12 Inclui o encerramento do Aterro Sanitário da Ponta do Ferrolho (lixão); a construção de unidades de triagem; PEVs simples e central de RCC; ATT de RCC; e aterro de RCC inerte.

Fonte: Sedur (2012).

A regionalização e o compartilhamento propostos deverão ser considerados no plano de resíduos sólidos, observando-se as especificidades regionais para possibilitar sua implementação de forma mais adequada e mais eficiente.

A elevada concentração de pessoas e de atividades em áreas metropolitanas implica grande produção de resíduos, sendo fundamental a gestão compartilhada com base em uma governança metropolitana estruturada, envolvendo os diversos atores interessados. Nesse sentido, a PNRS estabelece entre seus instrumentos o incentivo à adoção de consórcios, ou de outras formas de cooperação, entre os Entes Federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos.

Para balizar a gestão dos resíduos sólidos existe, no país e no âmbito estadual, importantes marcos regulatórios do saneamento básico, além da legislação específica deste tema.

A Política Nacional de Saneamento Básico afirma a titularidade do município para a gestão dos serviços de saneamento, definindo como mecanismo para o tratamento compartilhado destes serviços a gestão associada (Brasil, 2007, Artigo 2º, inciso II), ou seja, uma associação voluntária de Entes Federados por meio de convênio de cooperação ou consórcio público. Não obstante, admite a prestação regionalizada, quando um único prestador atende dois ou mais titulares, definindo neste caso regras específicas. Este formato possibilita a existência de compartilhamento por meio do exercício da função de regulação e fiscalização, que pode ser desempenhada mediante consórcio público de direito público formado pelos titulares dos serviços.

Na RM de Salvador, inexistente gestão associada dos resíduos sólidos, sendo o arranjo mais recorrente a prestação do serviço, de forma direta ou indireta, por meio de contrato com empresas privadas ou públicas. A exemplo da LIMPEC,

que atende diretamente o seu município e indiretamente outros municípios próximos. Nos casos em que há o compartilhamento, este ocorre no uso do aterro, mediante pagamento por contrato, e não no âmbito da gestão.

Apesar da atribuição conferida ao estado pela PNRS para as regiões metropolitanas, não há uma gestão metropolitana dos resíduos sólidos na RM de Salvador. Faltam mecanismos que promovam a articulação e integração da gestão entre os municípios. A elaboração do plano de resíduos sólidos para a RM de Salvador poderá se constituir como um fator importante para o planejamento e a gestão sob a perspectiva metropolitana. A gestão associada dos resíduos sólidos é uma das metas previstas no termo de referência para a elaboração deste plano. Entre os requisitos consta a modelagem para a formação do consórcio intermunicipal, de acordo com a definição do estudo de RDS, considerando as iniciativas e experiências dos consórcios públicos intermunicipais formados ou em formação no estado e em outras Unidades da Federação.

A efetivação das atribuições da Agersa, relativas à regulação, ao controle e à fiscalização, é um importante meio de corroborar com a gestão associada dos resíduos sólidos. A lei que a instituiu estabelece que, mediante a celebração de convênio de cooperação entre o estado e os municípios, poderá ser delegada a esta agência o poder de regulação, controle e fiscalização dos serviços públicos, visando à gestão associada de serviços públicos de saneamento básico, cujas funções já as desempenha para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

O controle social está previsto nos marcos legais que regulamentam o saneamento básico e o serviço de resíduos sólidos, seja no planejamento, seja na fiscalização do serviço. A PNSB e a PNRS incluem entre os princípios fundamentais que devem permear a prestação dos serviços públicos de saneamento o controle social, definindo-o como o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações, representações técnicas e participação no processo de formulação de políticas, planejamento e de avaliação relacionados aos serviços de saneamento básico (Brasil, 2007; 2010c).

A PNSB especifica ainda a possibilidade de participação de órgãos colegiados estaduais e municipais, de caráter consultivo, no controle social, devendo ser assegurada a representação dos titulares dos serviços, dos órgãos governamentais correlatos, dos prestadores de serviço, dos usuários do serviço e de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e órgãos colegiados existentes, com as devidas adaptações das leis que os criaram.

No âmbito municipal, a maior parte das prefeituras da RM de Salvador não possui estrutura formal específica para esta função, existindo em alguns casos conselhos de meio ambiente e ouvidorias, por meio das quais podem ser feitas comunicações e reclamações. No estado da Bahia, a instância de controle social

para atuar nas políticas de resíduos sólidos são as estabelecidas para as políticas públicas de saneamento básico, ou seja, o Conciudades, mediante sua Câmara Técnica de Saneamento Básico, cuja finalidade é formular, controlar e acompanhar a implementação da política estadual.

4 GOVERNANÇA E GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

4.1 Considerações gerais

A partir de informações secundárias e de entrevistas qualificadas, que revelaram as visões específicas dos diversos atores, foi possível uma compreensão da região metropolitana do ponto de vista da gestão das FPICs, abordando o planejamento, a estrutura institucional, a gestão democrática e a articulação intermunicipal e intersetorial.

A visão da governança das FPICs sob a perspectiva metropolitana, segundo os gestores e técnicos dos treze municípios integrantes da RM de Salvador, constituiu-se em importante instrumento de balizamento da efetividade do aparato institucional existente para uma governança metropolitana.

Existe uma significativa desigualdade entre os municípios da RM de Salvador, mantida mesmo quando se exclui Salvador, que possui uma realidade singular perante os demais. Esta desigualdade se observa em relação à capacidade financeira e de gestão dos municípios, bem distinta e que se reflete no nível de organização para a gestão das FPICs, sendo agravada pela falta de um planejamento integrado da RM de Salvador.

Constataram-se, no âmbito municipal, limitações relativas à estrutura administrativa e aos instrumentos de política urbana, o que, associado à descontinuidade política nas gestões municipais, contribui para a ausência de planejamento e de informações sistematizadas para a gestão das FPICs.

A desestruturação administrativa e institucional para a questão metropolitana no estado reflete-se na incipiência do planejamento territorial na escala metropolitana. O planejamento e a gestão das FPICs na RM de Salvador estão sob a responsabilidade de órgãos de abrangência estadual.

Existe planejamento nas áreas operacionais e setoriais que não dialogam entre si. No campo do abastecimento de água e esgotamento sanitário, a Embasa elabora seus planos operacionais e de expansão. Para os resíduos sólidos, o governo do estado elaborou um estudo de regionalização da gestão integrada para as 26 RDS do estado – entre as quais está a RM de Salvador –, por meio do qual propôs a conformação de cinco arranjos de gestão. Contudo, na destinação final dos resíduos sólidos, o que prevalece na prática são os compartilhamentos construídos principalmente sob a lógica das articulações econômicas. A relação tem se dado

entre as empresas e cada município. Das subáreas do saneamento abordadas, a macrodrenagem é a que apresenta maior fragilidade.

Em síntese, no âmbito do governo do estado, o planejamento e a gestão metropolitana das FPICs são realizados setorialmente, adotando-se como região de referência diferentes territórios, segundo as peculiaridades temáticas: RM de Salvador, Território de Identidade Metropolitano de Salvador, RDS, além de outros recortes que contemplam parcialmente a RM de Salvador.

Existe uma gama relevante de empreendimentos e investimentos no território da RM de Salvador, sejam de iniciativa privada, sejam do poder público, implantados segundo uma lógica setorial específica. Predominam os investimentos públicos com recursos da União nas áreas de saneamento, infraestrutura, habitação, entre outras, em sua maioria sob a responsabilidade do estado, que, de modo geral, apresenta maior capacidade financeira e de gestão. Apesar do volume expressivo de empreendimentos implantados e em implantação, não existe uma base de planejamento integrado que articule as diversas intervenções, proporcionando sinergia entre as ações e evitando deseconomias urbanas. Cada empreendimento considera, individualmente, as oportunidades locais oferecidas, mas os impactos sobre as outras dimensões da dinâmica metropolitana nem sempre são levados em consideração. Este processo tem intensificado os conflitos, ampliando demandas e aumentando a complexidade e dificuldade das soluções.

Por seu lado, esses empreendimentos desdobram-se em geração de emprego e renda, fomento à economia local, aumento de arrecadação de impostos, assim como em melhoria dos padrões de habitabilidade e da qualidade de vida da população.

Atualmente, foram iniciados, encontrando-se em estágios diferenciados, os processos para a elaboração dos planos metropolitanos específicos para as quatro subáreas do saneamento básico.

Sob o aspecto do arranjo institucional e da articulação intergovernamental para a gestão, não há uma governança estruturada e perfeitamente alinhada. A prestação do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário na RM de Salvador é realizada por concessão dos municípios à Embasa, mas conta com frágil organização administrativa municipal, que inviabiliza o monitoramento dos serviços, geralmente vinculado às secretarias de serviços públicos ou de infraestrutura. São comuns as situações de desalinhamento entre os municípios e a concessionária dos serviços – Embasa –, devido à ausência ou insuficiência de comunicação ou articulação, especialmente para a expansão da rede e para as manobras operacionais, ocasionando problemas como a interrupção do tráfego. O município de Lauro de Freitas, para equacionar estas dificuldades, vem avançando na regulação da concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em seu território.

As articulações intergovernamentais, apesar de previstas nos planos diretores municipais de Salvador e Camaçari, na prática não são realizadas. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Salvador dispõe sobre um Fórum dos Municípios da Região Metropolitana de Salvador, visando à criação de instrumentos para a integração e cooperação nas políticas urbanas.

As iniciativas de gestão associada devem-se às experiências de consórcios públicos e, na área dos resíduos sólidos, o compartilhamento limita-se à utilização do equipamento para destinação final. Na RM de Salvador existem dois consórcios públicos: Costa dos Coqueiros e Recôncavo, mas o funcionamento tem sido incipiente, não avançando em articulações consistentes para o equacionamento dos problemas comuns.

Os principais atores na área do saneamento básico são, do setor público: os municípios, a Embasa, a Agersa, a Sedur, o Conder e outros órgãos ambientais, de planejamento e de obras do estado; do setor privado: empresas prestadoras de serviço, a Hera Ambiental, a BATTRE e a Ecolurb; da sociedade civil organizada: o Concidades e as associações de catadores e entidades profissionais, o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) e o Sindicato dos Engenheiros (Senge).

São poucos os avanços relativos à participação e ao controle social nos municípios que possuem conselhos da cidade empossados e efetivos com atuação no saneamento, sendo a questão tratada de modo mais recorrente pelos conselhos de meio ambiente em sua interface com o saneamento.

No âmbito estadual, o controle social – dimensão basilar da governança – para a FPIC do saneamento compete ao Concidades (BA), por meio da Câmara Técnica de Saneamento Básico, que está vinculada à Sedur (Bahia, 2008b). No entanto, sua abrangência é o território estadual, não se constituindo como uma instituição de natureza metropolitana no sentido estrito que contemple a participação dos Entes Federados envolvidos e da sociedade civil organizada para tratar das questões relativas à RM de Salvador.

Detendo-se à análise da FPIC dos resíduos sólidos na RM de Salvador, justificam-se algumas ressalvas. Não se identifica uma efetiva governança de caráter metropolitano para esta função, sendo a prestação deste serviço realizada de forma fragmentada, não havendo articulação entre os municípios que configure uma gestão associada. O que se pode constatar é o compartilhamento de aterros sanitários.

Historicamente, o governo do estado possuiu um papel relevante na área dos resíduos sólidos, tendo implantado importantes aterros sanitários na RM de Salvador, além de promover a organização e o compartilhamento destes aterros sanitários.

Atualmente, existem diferentes arranjos para a operacionalização da destinação final dos resíduos sólidos. São, em algumas situações, operados pelos próprios municípios, por grupos privados ou por empresa pública de direito privado que atuam nesta área para atender a demanda dos municípios da RM de Salvador.

Há um frágil planejamento nessa área, e na escala municipal são tímidas as ações de educação ambiental e coleta seletiva, encontradas apenas nos municípios de Lauro de Freitas, Camaçari, São Francisco do Conde e Salvador.

Rumo ao estabelecimento de um planejamento e gestão metropolitana, pode-se destacar a iniciativa de planejamento para a RM de Salvador nesta área por meio da elaboração do Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos, ora em licitação. O termo de referência para o Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos (Sedur, 2013) propõe a prestação do serviço, mediante a formação de consórcios intermunicipais, visando à gestão associada. A efetivação das atribuições previstas para a Agersa – que, mediante delegação dos titulares, pode vir a se constituir como uma alternativa para o estabelecimento de um ente regulador único dos resíduos sólidos nos municípios da RM de Salvador – pode também corroborar com a gestão sob a perspectiva metropolitana.

Entretanto, para uma efetiva governança metropolitana dos resíduos sólidos, vários desafios se impõem, a exemplo da superação dos entraves de natureza política, financeira e técnica, requerendo articulações e canais de comunicação interfederativos para lograr o tratamento desse serviço enquanto uma função pública de interesse comum.

REFERÊNCIAS

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Atlas Brasil**: abastecimento urbano de águas, 2010. Brasília: ANA, 2010. Disponível em: <<http://atlas.ana.gov.br>>.

BAHIA. Lei Estadual nº 11.172, de 1º de dezembro de 2008. Institui princípios e diretrizes da Política Estadual de Saneamento Básico, disciplina o convênio de cooperação entre entes federados para autorizar a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico e dá outras providências. Salvador: Assembleia Legislativa, 2008a. Disponível em: <<http://goo.gl/VezLKy>>.

_____. Decreto Estadual nº 10.949, de 6 de março de 2008. Regulamenta o Conselho Estadual das Cidades da Bahia – ConCidades/BA, criado pela Lei nº 10.704, de 12 de novembro de 2007, e dá outras providências. Salvador: Governo do estado da Bahia, 2008b.

BRASIL. Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/dLGeyp>>.

_____. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2010a. Disponível em: <<http://goo.gl/MjJnS6>>.

_____. Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2010b. Disponível em: <<http://goo.gl/kPkSAE>>.

_____. Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2010c. Disponível em: <<http://goo.gl/RhfcBx>>.

FERNANDES, Cláudia Monteiro. Dinâmica demográfica: Região Metropolitana de Salvador. **Observatório das metrôpoles**, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/lvUtkq>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <www.censo2010.ibge.gov.br>.

SEDUR – SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA. **Estudo de regionalização da gestão integrada de resíduos sólidos no Estado da Bahia**. Salvador: Sedur, 2012. (Relatório 1, tomo 1.2, v. 26).

_____. **Termo de referência para elaboração da proposta de planos**: Plano Intermunicipal de Resíduos Sólidos da Região de Desenvolvimento Sustentável do Litoral Sul do Estado da Bahia (PGIRS/LS); Plano de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Salvador no Estado da Bahia (PGIRS/RMS) e o Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Estado da Bahia (PERS/BA). Salvador: Sedur, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AGERSA – AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO BÁSICO. Resolução nº 001/2013. Atualizada conforme alterações da Resolução Agersa 006/2013, de 18 de outubro de 2013. Aprova o Regimento da Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia – Agersa. Salvador: Assembleia Legislativa, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/7dBnxp>>.

BAHIA. Lei Estadual nº 10.704, de 12 de novembro de 2007. Cria o Conselho Estadual das Cidades da Bahia – ConCidades/BA e dá outras providências. Salvador: Assembleia Legislativa, 2007.

_____. Lei Estadual nº 12.602, de 29 de novembro de 2012. Dispõe sobre a criação da Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia – Agera, autarquia sob regime especial, e dá outras providências. Salvador: Assembleia Legislativa, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/aa0SYt>>.

_____. Lei Estadual nº 12.932, de 7 de janeiro de 2014. Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos, e dá outras providências. Salvador: Assembleia Legislativa, 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. **Diagnóstico dos serviços de água e esgotos: 2011**. Brasília: MCidades, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/vTrJt0>>.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**. Brasília: MMA, ago. 2012.

FUNASA – FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE; ASSEMAE – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO. **Manual de implantação de consórcios públicos de saneamento**. Brasília: Funasa, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/C0AmTA>>.

SANEAMENTO BÁSICO METROPOLITANO: NOVAS POLÍTICAS, VELHAS PRÁTICAS

Cleandro Krause¹
Léo Heller²

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo pretende apresentar uma análise qualitativa da gestão e da governança da função pública de interesse comum (FPIC) saneamento básico, complementando a análise de perfil mais quantitativo apresentada no capítulo 1 deste livro. Para tanto, parte-se de uma sistematização das informações relativas à FPIC saneamento básico presentes nos *Relatórios de pesquisa: análise comparativa da gestão das FPICs*, elaborados pelas equipes participantes do projeto Governança Metropolitana no Brasil, dos capítulos sobre saneamento básico reunidos neste livro, bem como de outras fontes bibliográficas de referência acerca deste tema.

Nessa abordagem, privilegiou-se o entendimento de saneamento básico como o conjunto dos componentes definidos pela Lei Nacional de Saneamento Básico (LDNSB), a Lei Federal nº 11.445/2007 – abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Ainda que este recorte tenha sido também adotado pela pesquisa, conforme orientação metodológica fornecida aos coordenadores estaduais, nem sempre as informações disponíveis sobre as regiões metropolitanas (RMs) mostram-se compatíveis com este recorte. Muitas vezes, o saneamento básico foi abordado de forma integrada com a visão de recursos hídricos. Contudo, para fins desta análise, procurou-se ajustar as informações à definição legal contida na LDNSB.³

Os relatórios e capítulos com as informações coletadas e disponibilizadas pelas equipes que compõem a rede da pesquisa constituem, portanto, a matéria-prima e o material de referência deste capítulo, ainda que não haja aqui a preocupação

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

2. Professor titular do Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

3. Examinando a legislação que trata da instituição de regiões metropolitanas (RMs) pelos estados, Balbim *et al.* (2012) encontraram que o saneamento básico é, junto com o uso do solo, o transporte público e o sistema viário, uma das funções públicas de interesse comum (FPICs) definidas por todas as normas legais consultadas, ainda que apenas quinze estados explicitem seu entendimento sobre o que são estas funções.

de citá-los de modo literal ou exaustivo. É importante salientar que os relatórios apresentam formas e abordagens bastante diversas, a despeito do roteiro comum. Há, certamente, alguma subjetividade e/ou algum viés institucional envolvidos na sua elaboração. Assim, há tópicos tratados em mais detalhes neste ou naquele relatório, enquanto outros apresentam menor riqueza de informações. Mesmo assim, optou-se por considerar os relatórios como “produtos acabados”, isto porque se entende que tanto a falta de informações em alguns tópicos como um relativo excesso de detalhamento em outros pode, por si só, revelar atitudes das equipes responsáveis pelos relatórios em relação à FPIC em exame, em face dos problemas encontrados ou das próprias características institucionais/gerenciais do saneamento básico na respectiva RM.

De modo complementar aos relatórios, as equipes de pesquisa da rede apresentaram também informações sob a forma de comentários às respostas fornecidas a um questionário a elas enviado pela coordenação da rede em março de 2014, no qual lhes foi solicitado, objetivamente, que informassem sobre a existência ou não de elementos que integram a política e a gestão do saneamento (planos, consórcios, informações sobre investimentos e instrumentos de controle social).

A leitura dos relatórios, dos capítulos e dos comentários das equipes da rede foi complementada por informações de outras fontes bibliográficas e incluiu também a própria experiência dos autores.

Este capítulo está organizado em seis seções. Na próxima seção, são apresentadas algumas considerações relativas à titularidade dos serviços e à responsabilidade pela gestão do saneamento básico encontradas nas regiões metropolitanas. Na terceira seção, estão as menções à formalização ou não da política de saneamento básico e do modo como ela se mostra enunciada em cada RM. A quarta seção reúne os instrumentos de gestão, incluindo o planejamento, da política de saneamento presente nas RMs, utilizando-se uma classificação compatível com as respostas fornecidas ao questionário citado. A quinta seção trata da cooperação para o saneamento básico, com ênfase nos consórcios públicos, antecedendo a seção das considerações finais.

2 TITULARIDADE E ESTRUTURA DE GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

Quem possui a titularidade dos serviços de saneamento básico nas RMs? Esta pergunta relativamente simples permanecia sem qualquer resposta até a publicação, em setembro de 2013, do acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF) relativo ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 1.842/RJ, que discutia a legislação editada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, tendo como objeto ampliado a discussão acerca da titularidade das FPICs nas

RMs.⁴ É importante recordar que, ao tempo da ADIN, em 1998, o setor público vivia situações de contingenciamento de crédito, que limitavam investimentos em saneamento básico. Conforme Britto (2004), a possibilidade de os governos estaduais acessarem recursos do BNDES, por exemplo, exigiria o compromisso de privatização do prestador do serviço (companhia estadual), sendo que a ideia de “modernização” estava vinculada fortemente à preparação das companhias estaduais para a venda ao setor privado. Por sua vez, a titularidade municipal (de serviços de interesse local) era considerada um empecilho à política de privatização; se a titularidade fosse dos estados, menos agentes iriam se opor ao processo de privatização (Britto, 2004).

Ainda que sem entrar na discussão relativa aos efeitos do julgamento da ADIN e de seu respectivo acórdão, à qual se voltará posteriormente, é importante destacar que até por conta das dúvidas e disputas que perpassavam (e ainda perpassam) a discussão da titularidade dos serviços nas RMs, a natureza dessa titularidade é muito pouco clara para os gestores públicos, trazendo dificuldades e impasses para um processo de tomada de decisão com segurança jurídica. Tal dificuldade tem levado a variados arranjos institucionais e a variadas compreensões destes arranjos. Ademais, ainda permanecem questionamentos sobre o teor da decisão do STF, sobretudo quanto à sua aplicabilidade, o que poderá resultar em um período futuro ainda com muita incerteza sobre essa matéria, redundando em certa paralisia sobre a adoção de arranjos mais integradores.

Assim, e em primeiro lugar, é notável que nenhum depoimento coletado nas quatorze RMs pesquisadas mostre qualquer posicionamento acerca da titularidade do saneamento básico, ausência que sugere haver alguma forma de “naturalização” desta questão por parte dos gestores públicos.⁵ Em outros casos, apenas estão citados dispositivos da LDNSB em que aparece a figura do titular do serviço.

Por sua vez, diferentes soluções jurídico-institucionais para a gestão dos serviços de saneamento básico são encontradas na pesquisa, em que diferentes menções a órgãos federais e estaduais são a tônica. Entre os órgãos federais mencionados, destacam-se a Agência Nacional de Águas (ANA) e a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) do Ministério das Cidades (MCidades), sendo que alguns reconhecem explicitamente na SNSA a competência para atender municípios metropolitanos.

4. Britto (2004, p. 9) registra que “um dos fatores alegado para o questionamento da titularidade municipal foi a existência de sistemas de produção e distribuição de água compartilhados entre diferentes municípios (...) Como os municípios não são autônomos na produção de água e as redes de distribuição são interligadas, os governos estaduais, apoiados pela consultoria do PMSS [Programa de Modernização do Setor Saneamento] passaram a afirmar que os municípios não seriam únicos titulares dos serviços, não podendo realizar concessões. Esta titularidade passaria à instância administrativa superior à instância municipal. Como no Brasil não existe uma instância administrava no nível da aglomeração urbana, a titularidade passaria ao governo estadual; a este caberia conduzir as concessões”.

5. Há apenas uma menção a serviços de saneamento de titularidade estadual ou municipal, mas não há qualquer indicação da incidência de cada um entre os municípios da RM.

Obviamente, revelam-se aqui os equívocos de interpretação por parte dos gestores que, espera-se, estariam mais bem capacitados para o entendimento da gestão, uma vez que a titularidade federal jamais foi cogitada em nenhuma interpretação legal e, na mesma direção, não há qualquer competência federal para atendimento aos municípios, quando muito a financiar suas intervenções.

Como seria de esperar, muito mais frequentes são as menções aos órgãos estaduais, feitas em todos os relatórios, uma vez que, em alguma medida, sua atuação está presente nas RMs.⁶ Os “recortes” escolhidos variam bastante. Contudo, cabe destacar os casos em que ao prestador de serviços (companhia estadual) são atribuídas, novamente de forma equivocada, responsabilidades que iriam além da prestação do serviço, *stricto sensu*: gestão do saneamento (água e esgoto), gestão e regulação, governança da FPIC na RM etc. O prestador do serviço chega, ainda, a ser chamado de “agente central”, provavelmente reconhecendo uma situação de fato.

Também cabe apontar duas situações em que sequer está presente a prestação integrada dos serviços: a primeira refere-se à Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal (Ride do Distrito Federal), que agrupa municípios de Goiás e de Minas Gerais, além do Distrito Federal; neste caso, cada Unidade da Federação (UF) tem competências próprias para o saneamento básico, que se estendem exclusivamente aos municípios em seus territórios. A segunda refere-se à RM do Vale do Rio Cuiabá: no estado do Mato Grosso, não há órgão estadual que integre os sistemas de abastecimento.

Por sua vez, a RM de Fortaleza apresenta um modelo que parece aproximar-se do que se esperaria da gestão estadual: lá, a Coordenadoria de Saneamento Ambiental (Cosam), vinculada à Secretaria das Cidades, estabelece a comunicação entre o planejamento estadual dessa função e o prestador dos serviços relacionados (Companhia de Água e Esgoto do Ceará – Cagece). O mesmo pode ser dito da RM de Salvador, em que um sistema estadual de saneamento básico conta com três instâncias, com competências definidas: o chamado órgão superior é o Conselho Estadual das Cidades, com funções deliberativa, consultiva e fiscalizadora; o órgão coordenador é a Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Sedur), com competência para formular, coordenar e implementar a Política Estadual de Saneamento Básico, bem como monitorar e avaliar a execução de suas ações; e os órgãos executores são os órgãos ou entidades do Poder Executivo estadual responsáveis pela execução das ações relativas à Política Estadual de Saneamento Básico. Cabe ainda destacar que, nestas mesmas duas RMs, órgãos estaduais vêm prestando assistência técnica a municípios: a Cosam apoiou a elaboração de planos municipais de saneamento básico, por meio de convênios; e a Sedur e a Companhia

6. A exceção é a RM do Vale do Rio Cuiabá, conforme é apresentado adiante.

de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) prestaram apoio técnico a municípios (e consórcios, no caso da Sedur) na elaboração de políticas e gestão de resíduos sólidos.

Desse modo, ao se observar a estrutura de gestão dos serviços de saneamento básico, encontram-se situações variadas. Como regra, prevalece a presença das companhias estaduais, prestando serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, mas sem qualquer gestão mais ampla desta prestação por parte do governo estadual, diferentemente, sobretudo, de Fortaleza e Salvador. Outras exceções a esta regra são as RMs de Porto Alegre e do Vale do Rio Cuiabá: na primeira, a capital estadual e alguns dos demais municípios mais populosos da região contam com serviços autônomos de abastecimento de água e esgotamento sanitário; na segunda, sequer há concessão para companhia estadual.

No que diz respeito ao componente resíduos sólidos, há arranjos metropolitanos para a gestão integrada da disposição final, conforme detalhado na seção 5, ao passo que, pela própria natureza local do componente, não há nenhum esforço de integração identificado para o manejo de águas pluviais.

Pode-se afirmar que há um vazio legal e formal no que toca à clara definição da titularidade da FPIC nos municípios metropolitanos, devendo-se ter em conta que, para não haver a prevalência de nenhum dos Entes Federados, arranjos adequados ainda deverão ser construídos/modelados, conforme o prazo estabelecido pelo próprio STF, a saber, 24 meses da publicação do acórdão.

3 A POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO NAS REGIÕES METROPOLITANAS: COMO ESTÁ ENUNCIADA?

Nesta seção, estão apresentadas menções a políticas metropolitanas de saneamento, ou, alternativamente, políticas estaduais que tenham algum recorte metropolitano. Também se buscaram identificar referências à existência de sistemas integrados de saneamento básico, ainda que estes tenham sua gestão dissociada de uma política formalmente estabelecida.

Antes disso, e de modo geral, os relatórios das RMs reconhecem a existência de uma política nacional de saneamento básico em sua formulação recente, citando a LDNSB. Outro marco legal citado é a Lei Federal nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Menos citada é a chamada Lei dos Consórcios Públicos, Lei Federal nº 11.107/2005, que trata também de outras formas de cooperação, entre elas, a gestão associada, forma relevante para o saneamento metropolitano.

Aqui, optou-se por uma classificação “decrecente”, reunindo as RMs nas categorias a seguir.

- 1) Aquela que tem uma política metropolitana explicitada: a RM de Belo Horizonte dispõe de uma política metropolitana integrada de saneamento básico, proposta recentemente no âmbito do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), remetendo a diversos programas, contudo ainda no nível apenas de formulação. No mesmo estágio, Minas Gerais criou uma política estadual de saneamento, em 1994, por meio de lei ainda em vigor, que jamais foi regulamentada ou implementada.
- 2) RM em UF que tem uma política estadual, com alguma forma de recorte metropolitano – é o caso da RM de Porto Alegre. Ainda que tal recorte seja apenas delineado, optou-se por colocá-la em uma categoria à parte por haver, na Política Estadual de Saneamento Básico, um encaminhamento para a titularidade compartilhada, conforme o Artigo 3º da Lei estadual nº 12.037/2003: “O Estado, em conjunto com os municípios, deve promover a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de saneamento de interesse comum, na Região Metropolitana e aglomerações urbanas rurais, onde a ação supralocal se fizer necessária, respeitada a autonomia municipal” (Rio Grande do Sul, 2003).
- 3) As RMs localizadas em UFs que têm uma política estadual, mas que não têm alguma forma de recorte metropolitano explicitado – as de São Paulo, Salvador, Belém e da Grande Vitória.
- 4) As RMs sem política estadual ou metropolitana alguma – caso das demais, ou seja, a maioria dos casos, correspondendo a oito RMs: Rio de Janeiro, Curitiba, Recife, Fortaleza, São Luís, Goiânia, Vale do Rio Cuiabá e Ride do Distrito Federal).

No caso de algumas das RMs do último grupo, pode-se questionar se a ausência da política poderia ser suprida por algum instrumento alternativo capaz de organizar o setor. No caso da RM do Rio de Janeiro, por exemplo, remete-se diretamente a um conjunto de programas de governo, de abrangência metropolitana. Para a RM de Fortaleza, o Conselho (Estadual) das Cidades conta com uma câmara técnica específica. Em ambos os casos, parecem requisitos insuficientes, uma vez que são instrumentos incapazes de situar o saneamento metropolitano no contexto mais amplo de uma política estadual e, mais importante, de promover uma articulação entre os Entes Federados envolvidos nos diversos aspectos do saneamento metropolitano.

Por sua vez, a Ride do Distrito Federal, por ser um instrumento interfederativo gerido pelo governo federal, é considerada em vários ministérios como região de planejamento e de dotação orçamentária, “principalmente nos relativos às questões eminentemente urbanas, como o saneamento ambiental”, conforme destaca o respectivo relatório (Sampaio e Costa, no prelo). Com efeito, a Ride do Distrito

Federal, assim como as demais Rides, deverá ter seu plano regional de saneamento elaborado por um consórcio de universidades, liderado pela Universidade de Brasília (UnB), contratado pelo MCidades.

Considerando a classificação antes proposta, nota-se, portanto, que na maioria dos casos não se encontra explicitada nas RMs investigadas uma política enunciada de saneamento básico na escala metropolitana. E, mesmo nos casos em que se observou a existência de uma política metropolitana, exclusivamente ou no âmbito de uma política estadual, sua regulamentação, implementação e operacionalização ainda não foi efetivada.

4 INSTRUMENTOS DE GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

Nesta seção, busca-se desenvolver uma análise das RMs, conforme a existência de instrumentos de gestão do saneamento básico, compreendendo planos gerais ou para cada um dos componentes (abastecimento de água e esgotamento sanitário, resíduos sólidos e macrodrenagem) e planos de investimentos, bem como menções à regulação e fiscalização dos serviços e a mecanismos de controle social.

4.1 Planos de saneamento básico e planos diretores

Relativamente ao planejamento metropolitano do abastecimento de água e do esgotamento sanitário, a situação mais frequente é a da existência dos denominados planos diretores, que são sobretudo peças técnicas que se prestam a orientar a seleção de alternativas para intervenções específicas e localizadas que ampliem a oferta destes serviços. Alguns deles foram desenvolvidos para cumprir exigências de agentes financiadores federais ou internacionais. Sua responsabilidade recai, geralmente, sobre o prestador do serviço. Portanto, diferenciam-se dos planos previstos na LDNSB, os quais devem ser editados pelos titulares e são muito mais abrangentes.⁷

Mesmo a RM de Belo Horizonte, que tem uma política metropolitana de saneamento básico explicitada, ainda que não regulamentada, deixa claro que cabe ao PDDI dar apenas diretrizes gerais para o saneamento, e remete as diretrizes específicas do abastecimento de água ao prestador do serviço, mediante plano diretor. Os demais planos, aproximando-se mais que prevê a LDNSB, têm âmbito estadual. Contudo, são pouco numerosos e denotam processos de elaboração ou atualização ainda em andamento. Por fim, em boa parte das RMs, não há qualquer evidência da existência de planos que tratem conjuntamente do abastecimento de água e do esgotamento sanitário.

7. O conteúdo mínimo dos planos de saneamento, conforme a Lei nº 11.445/2007, deve incluir o diagnóstico da situação e de seus impactos sobre as condições de vida; os objetivos e as metas de curto, médio e longo prazo para a universalização dos serviços; os programas, projetos e ações; as ações para emergências e contingências; e os mecanismos e procedimentos para avaliação das ações programadas (Brasil, 2007).

No que toca aos resíduos sólidos, a situação é distinta: os planos são mais numerosos, o que não ocorre casualmente, uma vez que os planos são condição para que estados e municípios (e regiões metropolitanas, por meio de planos específicos) tenham acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, conforme preveem os Artigos 16 e 18 da Lei federal nº 12.305/2010.

Outro motivo para isso pode ser a relativamente maior “facilidade” de conjugação de esforços de diversos entes para o manejo, sobretudo a destinação final dos resíduos sólidos, em comparação com os demais componentes do saneamento básico, destacando-se que a destinação final adequada dos resíduos sólidos costuma exigir soluções regionais.

Entre as RMs que já contam com plano exclusivo, encontram-se a de Belo Horizonte e a de Recife. A Ride do Distrito Federal deverá ter seu plano exclusivo elaborado no âmbito do Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás (CORSAP-DF/GO), e também o planejamento do manejo dos resíduos no contexto do Plano Regional de Saneamento Básico da Ride do Distrito Federal, em elaboração.

Os resíduos sólidos também são tratados em “outros planos”, com uma diversidade de formatos, compreendendo tanto um plano estadual de saneamento (RM de Curitiba) como um plano de resíduos sólidos para os municípios de uma bacia hidrográfica que abrange parcialmente a área metropolitana (RM de Porto Alegre). E também se verifica que há esforços, em andamento, de elaboração de planos de resíduos sólidos, sejam estaduais, sejam regionais, sejam ambos, concomitantemente.

Por fim, a menção a planos de macrodrenagem é escassa, o que está possivelmente associado ao baixo reconhecimento da drenagem urbana como “serviço” no Brasil, e também à dificuldade (e mesmo à inconveniência técnica, por vezes) de integração metropolitana. A propósito, apenas duas das RMs cujos relatórios informaram a existência de um plano de macrodrenagem (São Paulo e Porto Alegre) também têm cidades que contam com planos municipais para este componente. A RM de Belo Horizonte, por sua vez, não tem plano de macrodrenagem, mas alguns municípios, incluindo a capital estadual, contam com planos de manejo de águas pluviais.

Os planos de macrodrenagem das RMs de São Paulo e Porto Alegre, a exemplo do que também acontece com o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, têm características predominantes de planos diretores. Em São Paulo, está o histórico mais longo de enfrentamento das enchentes urbanas por meio de instrumentos e planejamento: as diretrizes metropolitanas datam de 1981 e, atualmente, está em

andamento a elaboração do Terceiro Plano Diretor de Macrodrenagem da bacia do Alto Tietê (PDMAT 3).

Em Porto Alegre, apesar de não ter sido denominado “plano”, o Inventário de Drenagem Urbana na RM de Porto Alegre, de 1999, previu soluções para os problemas identificados em todos os municípios que compunham a região metropolitana à época de sua elaboração.

4.2 Planos de investimento

Uma avaliação da situação da elaboração de planos de saneamento básico (ou planos diretores) e sua (des)associação com os investimentos no setor, na RM de Belém, está apresentada por Pinheiro, Ponte e Rodrigues (no prelo) em um estudo de caso incluído no projeto Governança Metropolitana no Brasil:

Os instrumentos de planejamento, requisitos para obtenção de recursos na estrutura institucional federal vigente, como os planos setoriais de saneamento (água, esgoto, drenagem, resíduos sólidos), ainda estão em elaboração no nível estadual e não vêm sendo priorizados como formas de acesso a recursos ou como instrumentos de dimensionamento dos custos e das opções políticas e tecnológicas do setor de saneamento (Pinheiro, Ponte e Rodrigues, no prelo).

Efetivamente, ao se examinarem os relatórios das RMs, constata-se que, com raras exceções, as informações sobre investimento em infraestrutura de saneamento fornecidas não conseguem estabelecer vínculos entre o planejamento físico das ações e o seu planejamento financeiro e a sua respectiva execução. Por vezes, apenas há diretrizes para investimentos, sem precisar valores – e estes, quando especificados, não mostram claramente a fonte dos recursos. Em outros casos, não existe uma carteira de projetos ou investimentos que esteja vinculada a algum plano. A RM de Belém também informa claramente que o “Plano [Estadual de Saneamento Básico], até o momento, não conta com financiamento próprio garantido para suas ações, nem para o cumprimento das metas de universalização de serviços de água, esgoto, drenagem e resíduos sólidos dentro do horizonte estabelecido pela Lei Federal nº 11.445/2007” (Pinheiro e Costa, 2013, no prelo).

A informação mais frequente é, assim, a transcrição de listas de obras realizadas com recursos da União, sendo que menções ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) encontram-se na maioria dos relatos. Em alguns, há menção a recursos orçamentários dos prestadores de serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário (companhias estaduais), que podem estar indicados nos planos plurianuais (PPAs), mas não em planos de saneamento básico.

Por fim, uma limitação observada relativamente aos PPAs é que não destacam a RM em relação ao restante do estado; assim, no dizer de um dos relatórios, o PPA não seria uma boa fonte para pesquisar programas e recursos governamentais com foco

na RM “porque este recorte territorial raramente surge de forma explícita”, podendo, ainda, dar a impressão de que praticamente não teriam sido destinados recursos ao saneamento, “o que não é verdadeiro” (Drummond e Costa, 2013, no prelo).

4.3 Regulação e fiscalização

A regulação e a fiscalização dos serviços são atribuições que fazem parte da definição de políticas de saneamento pelos Entes Federados. Mesmo que não haja propriamente a definição de uma “política” local, a designação de uma entidade que se responsabilize pela regulação e fiscalização é uma das condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento, conforme o Artigo 11 da LDNSB (Brasil, 2007). Nas áreas onde haja prestação regionalizada dos serviços a cargo de companhias estaduais, pode-se elaborar a hipótese de que o papel do Estado também se faça mais presente na regulação e fiscalização. Nadalin, Lima Neto e Krause (2013, p. 247) verificaram que a forma mais frequente de regulação e fiscalização dos serviços de abastecimento de água entre municípios metropolitanos se dá por meio de entidades reguladoras estaduais; esta forma também é usual para os serviços de esgotamento sanitário.

Com efeito, a maioria das UF's onde se localizam as RM's pesquisadas conta com agências reguladoras estaduais, voltadas para os serviços públicos delegados. Em Minas Gerais, Distrito Federal, Espírito Santo e Bahia, há agências reguladoras especificamente para serviços de saneamento.

Entre essas, cabe comentar o caso da Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (Arsae-MG): a agência exerce as funções de regulação e fiscalização em todos os municípios atendidos pelo prestador estadual (Companhia de Saneamento de Minas Gerais – Copasa) e pode, mediante convênio, exercer estas funções nos demais municípios que se interessarem. No entanto, conforme o relatório da RM de Belo Horizonte informa, não é o caso dos três municípios metropolitanos atendidos por serviços autônomos. Ou seja, a agência não chega a ter abrangência metropolitana plena, neste caso, limitando um olhar metropolitano para as questões de saneamento. Por hipótese, problemas como a persistente escassez de água por que passa a RM de São Paulo, em 2014, poderiam ter uma gestão mais equitativa e justa, pactuando as formas como as restrições de consumo deveriam ser distribuídas na região, caso uma regulação metropolitana atuasse em articulação com o comitê de bacia e espaços de participação e controle social.

4.4 Mecanismos de controle social

A necessidade de controle social dos serviços de saneamento envolve dois pressupostos básicos: o interesse público, dada a sua essencialidade para a população, e a característica de monopólio natural, atividade em que a existência de mais de

um prestador se mostra antieconômica (Britto, 2004), inviabilizando, portanto, a concorrência. Contudo, na maioria das RMs pesquisadas, encontram-se evidências de não haver mecanismos de controle social ativos ou operando nos sistemas de saneamento.

Há avaliações que podem caracterizar melhor tais carências, bem como os motivos para tanto. Uma afirmativa bastante lúcida, que pode se aplicar a vários casos, é

O setor não tem tradição de inovações democráticas, inserção de movimentos sociais ou grupos da sociedade civil politizando e democratizando os critérios de investimento ou diretrizes de projeto. Lideranças políticas intermediam estas relações, constituindo ainda formas incipientes e incompletas de participação (Pinheiro e Costa, 2013, no prelo).

Com efeito, em apenas duas RMs, há informações de que existiriam mecanismos de controle social operando: na Bahia, há a atuação do Conselho Estadual das Cidades, já citado, “órgão superior” do sistema estadual de saneamento básico;⁸ e em São Paulo, o Conselho Estadual de Saneamento (CONESAN) e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH) têm composição tripartite, com representações paritárias do governo do estado, dos municípios e da sociedade civil. Apesar disso, trata-se de espaços participativos com abrangência estadual, que não consideram as especificidades metropolitanas.

Por sua vez, é comum o tratamento do saneamento básico por outros conselhos, ainda que de forma marginal. O fato é que (a falta de) saneamento é tema politicamente sensível, motivo para estranhar que apenas uma RM tenha mencionado a existência de “pressões pontuais de organismos em defesa dos cidadãos diante da explosão de necessidades” (Melo e Costa, 2013, no prelo).⁹ Pode-se mesmo delinear uma hipótese de que a ausência de espaços institucionalizados de controle social decorra da dificuldade de lidar com demandas pontuais e agudas diante da precariedade dos serviços e também do maior conforto dos gestores em não submeterem suas decisões ao crivo de tais fóruns (Heller, Rezende e Heller, 2007).

5 COOPERAÇÃO PARA O SANEAMENTO BÁSICO: CONSÓRCIOS PÚBLICOS E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Nesta seção, interessa apresentar os casos em que foi identificada a presença de consórcio público na RM para a gestão dos serviços de saneamento básico, e mesmo de recursos hídricos, envolvendo tanto a maioria como alguns municípios,

8. No estado de Minas Gerais, o Conselho Estadual de Saneamento Básico teria o mesmo *status*, mas ainda não foi criado, não obstante ter sido previsto em lei de 1984.

9. Certamente a escassez de recursos hídricos para o abastecimento de água na RM de Goiânia motivou a elaboração de um estudo de caso, incluído no projeto Governança Metropolitana no Brasil (Borges, Cunha e Melo, no prelo), que traz uma exposição adicional das limitações do controle social das FPICs saneamento básico e uso do solo.

bem como aqueles em que se evidencia ao menos um processo de estruturação de um consórcio público. Complementarmente, buscaram-se informações sobre a abrangência dos consórcios, assim como indícios que permitam apontar para sua efetividade e, também, para a avaliação de sua adequação como instrumento que possa, talvez, responder aos desafios do acórdão do STF.

- 1) Entre todas as RMs, o relato do consórcio atuante há mais tempo vem da RM de Curitiba, parte da qual (21 municípios) é coberta pelo Consórcio Intermunicipal para a Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos (Conresol), formado em 2001.
- 2) Na RM de Porto Alegre, está o segundo consórcio mais antigo: trata-se do Pró-Sinos, criado em 2007, e voltado a todos os componentes do saneamento básico; integra os municípios da bacia do rio de mesmo nome, incluindo vinte municípios metropolitanos. Denota-se que tal modelo pretenda ser replicado, uma vez que os “consórcios intermunicipais por bacias hidrográficas no estado” (Martins e Costa, 2013, no prelo)¹⁰ constam entre os componentes do Sistema Estadual de Saneamento do Rio Grande do Sul.
- 3) Na RM de Belo Horizonte, está o Consórcio Médio Paraopebano de Resíduos Sólidos Urbanos (COMPARESOLURB), integrado por nove municípios, com foco na gestão de resíduos sólidos. Além dele, outro consórcio integra os municípios de Baldim e Jaboticatubas com outros municípios que não pertencem à RM de Belo Horizonte.
- 4) A RM do Rio de Janeiro conta com dois blocos de acordos regionais e dois consórcios: o Consórcio Centro Sul I e o Consórcio Público de Gestão de Resíduos da Baixada Fluminense, que não incluem todos os municípios metropolitanos, nem a capital estadual.
- 5) O Ceará é o quinto estado na lista dos que contam com consórcios atuantes, desta vez fazendo referência exclusiva ao funcionamento de aterros sanitários, conforme previstos pelo Plano Estadual de Resíduos Sólidos. Verificam-se dificuldades para integração dos municípios mais importantes da RM de Fortaleza, por terem “termos de cessão de uso definidos historicamente” (Dantas e Costa, no prelo). Em compensação, os demais municípios da RM, com exceção de um, estão inseridos em acordos regionais, inclusive aquele que será sede de um aterro.
- 6) Os “consórcios” estabelecidos entre os prestadores de serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Goiás e do Distrito Federal são, na verdade, sociedades empresariais.

10. Citando a Lei Estadual nº 12.037/2003.

- 7) Por fim, em estudo de caso incluído no projeto Governança Metropolitana no Brasil, Ferreira, Baggi e Santos (no prelo) avaliam que os arranjos estabelecidos para a gestão dos resíduos sólidos na RM de Salvador, “apesar de aparentemente constituírem um compartilhamento intermunicipal”, são na verdade operações comerciais que as empresas prestadoras dos serviços estabelecem com alguns municípios para utilização de um aterro comum, “não configurando gestão associada intermunicipal” portanto.

Os outros poucos casos relatados tratam de esforços em andamento (aprovação de protocolos de intenções) para a constituição de consórcios, destacando-se o já citado CORSAP-DF/GO.

Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, há ainda uma proposta de parceria público-privada (PPP) para a gestão dos resíduos sólidos urbanos, a qual está baseada em arranjos territoriais ótimos (ATOs) do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Sisema). O estudo de caso desenvolvido sobre esta PPP, incluído no projeto Governança Metropolitana no Brasil (Drummond e Seixas, no prelo), informa que “a proposta assenta-se na transferência dos serviços de transbordo, tratamento e disposição final, dos municípios para o Estado, que por sua vez licitaria os serviços de uma empresa privada na modalidade de concessão administrativa”, cabendo a tal empresa “a responsabilidade pela construção e operação de estações de transbordo (...) e centrais de tratamento” dos resíduos sólidos. Ainda, “a licitação é do tipo melhor técnica e menor valor pago por tonelada”,¹¹ sendo que o “critério de melhor técnica será aferido por meio do Coeficiente Ambiental (CA)”, o qual é “um fator que sinaliza a disposição do ente privado em reduzir o percentual de resíduos aterrados ao longo do período de concessão”, provendo outras soluções, “tidas como mais adequadas do ponto de vista ambiental”. Tal solução está alinhada à PNRS, que confere à reciclagem, por exemplo, “posição hierarquicamente superior a outras estratégias de tratamento e disposição final de resíduos” (Brasil, 2007). Como contrapartida, os municípios deverão assumir compromisso de implantar coleta seletiva e apoiar organizações de catadores. “Além disso, a cada tonelada de resíduos que as organizações de catadores comercializarem, os municípios receberão, em forma de crédito, 50% da ‘economia’ realizada pelo estado”. Quanto ao modelo de governança, conta com um comitê consultivo e outro deliberativo; o primeiro tem um representante da sociedade civil, indicado pelo Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR).

11. A licitação foi realizada e o resultado, homologado em março de 2014, sendo que a “proposta teve deságio de R\$ 0,05 por tonelada de lixo [o que representa entre 0,06% e 0,07% do valor de referência por tonelada] e aumentou de 20% para 21% o volume que obrigatoriamente não será aterrado e terá tratamento alternativo” (Drummond e Seixas, no prelo).

Como visto, os consórcios apresentados não abrangem a totalidade dos municípios das RMs. Nesse sentido, cabe apontar a avaliação feita por Moura e Gorsdorf (2009, p. 147):

A dificuldade em relação aos consórcios refere-se ao fato de que eles podem ser formados por conjuntos de municípios que, na busca de defender seus interesses, o fazem em detrimento de outros da mesma aglomeração [restringindo-se] a subespaços ou a escalas da aglomeração, segmentados em recortes temáticos, territoriais e interesses políticos, pouco representativos das organizações e das demandas efetivamente regionais e coletivas. Mesmo assim, têm um papel importante na construção de soluções pactuadas para problemas setoriais, porém são enfraquecidas se não orientadas por estratégias regionais de desenvolvimento que articulem a ação dos organismos institucionais e os recursos necessários à implementação das suas decisões. Ou seja, sem uma estrutura que articule os vários consórcios e faça com que eles dialoguem entre si, apenas serão acentuadas as desigualdades internas às regiões, e mais uma vez não será possível a gestão integrada.

Em relação a estruturas articuladoras de consórcios públicos de saneamento, Montenegro (2009, p. 161) sugere a identificação de “arranjos territoriais ótimos” em um “sistema estadual de consórcios regionais interfederativos de saneamento básico”, em que “idealmente, cada região deve ser autossuficiente do ponto de vista tarifário, com subsídios cruzados intermunicipais apenas no âmbito de seu território”, podendo o sistema dispor de um fundo estadual quando “não for possível atender esta condição”. Evidentemente, a adoção de tais arranjos requer a consideração dos determinantes políticos, e não apenas geográficos ou administrativos, que possam favorecer um ambiente de cooperação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O relato das diferentes formas que assumem os elementos de gestão do saneamento básico nas RMs investigadas sugere um panorama de baixo nível de integração gerencial e administrativa, a despeito de frequentes situações de integração física dos sistemas. Não se observam também quaisquer esforços minimamente consistentes na direção da construção de modelos de gestão metropolitana dos serviços, que poderia ser um importante meio para a concertação entre os interesses diversos dos municípios metropolitanos e de suas populações, no atendimento por serviços adequados.

Nessa análise, é importante, no entanto, diferenciar a natureza dos quatro componentes do saneamento básico, pois se caracterizam de forma particular no que diz respeito à integração.

O abastecimento de água nas RMs frequentemente se apresenta muito integrado em seu sistema de produção, ou seja, encontram-se sistemas produtores que integram suas águas em grandes sistemas adutores, responsáveis pelo abastecimento de um número significativo de municípios. Invariavelmente, estes sistemas

são gerenciados pelos prestadores de serviço, pela companhia estadual na maioria dos casos, que decidem autonomamente a repartição da água entre os diferentes municípios. Tal função pode ser livre de conflitos quando há produção suficiente para atender as demandas, mas pode ser extremamente viesada nas situações de escassez, pois o prestador, com base em discutíveis critérios técnicos, decide a forma como a escassez é “partilhada” entre os usuários. É ilustrativo o caso da RM de São Paulo, onde a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) é responsável pela produção de água e a fornece tanto a municípios que detêm a delegação dos serviços quanto àqueles que não a detêm, para estes últimos, fornecendo a água “no atacado”. Parece pouco adequado não haver uma instância metropolitana com atribuição de mediar interesses nesta situação.

Em relação ao esgotamento sanitário, o nível de integração física pode ser menor que para o abastecimento de água. Para este componente, prevalece fortemente a lógica da bacia hidrográfica, sendo que a configuração espacial destas é um fator importante para determinar a forma como os municípios se integram. Neste caso, a integração ocorre no “transporte intermunicipal” dos efluentes e sobretudo nas “pontas” dos sistemas, em emissários e instalações de tratamento que abrangem mais de um município. A integração da gestão visualizada para o esgotamento sanitário teria um caráter principalmente operacional. Contudo, considerando que a prestação dos serviços de esgotamento sanitário e de abastecimento de água tem sido de responsabilidade da mesma prestadora, é inevitável a integração da gestão, no que diz respeito à cobrança de tarifas, investimentos, planejamento, regulação, fiscalização e controle social. Por esta razão, o estabelecimento de PPPs exclusivamente para o esgotamento sanitário – RM de Recife, zona oeste do Rio de Janeiro – pode conduzir a tensões na gestão.

Quanto à possível integração da destinação final dos resíduos sólidos, considerando que a conformação das bacias hidrográficas e a distribuição dos mananciais superficiais ou subterrâneos não se configuram como fatores determinantes, esta se torna orientada pela conveniência da logística de transporte dos resíduos, pela disponibilidade de áreas adequadas e pela concertação entre municípios com maior proximidade. O que se vem observando, da análise desenvolvida, é uma certa propensão para a destinação compartilhada de resíduos em escalas diversas, se não em âmbito exatamente metropolitano, ao menos intermunicipal. Tal tendência tem se voltado para arranjos de PPP ou de contratação de empresas privadas por meio de licitação. Trata-se de um encaminhamento ainda pouco amadurecido pelos atores sociais e que pode levar a importantes contestações, a exemplo da experiência do Distrito Federal. Por seu turno, enquanto a literatura sobre a privatização dos serviços de água e esgotos vem revelando as limitações deste processo (Hall e Lobina, 2004; Lobina, 2005), principalmente devido a seu caráter de monopólio natural, existe menor acúmulo sobre a avaliação de experiências de privatização da destinação final de resíduos.

Em relação à drenagem e ao manejo de águas pluviais, a demanda por integração é muito pouco frequente, dado o caráter local, estritamente municipal, das soluções e dos mais apropriados modelos de gestão, obviamente exceto para municípios conurbados e que compartilham das mesmas bacias hidrográficas.

Dese modo, ao se analisarem a situação e os possíveis encaminhamentos para a gestão e as políticas públicas do saneamento metropolitano, é importante considerar que não se avaliam situações homogêneas. Assim, é necessário ter em conta as particularidades de ordem histórica, geográfica, política e econômica que caracterizam a formação e a dinâmica dos aglomerados metropolitanos, como também a própria diversidade pela qual se apresentam os diferentes componentes do saneamento básico.

Ao se pensar como esses arranjos poderão se mostrar no futuro, é necessário não deixar de procurar visualizar a forma como assumirá a implementação do acórdão proferido pelo ministro Luiz Fux, em 6 de março de 2013, quanto à ADIN nº 1.842 do Rio de Janeiro, de 1998 (nada menos que quinze anos de paralisia sobre a definição da titularidade do saneamento nas regiões metropolitanas e microrregiões), sobre a transferência da titularidade dos serviços públicos de interesse metropolitano da RM do Rio de Janeiro e da Microrregião dos Lagos para a esfera estadual. De um lado, o acórdão afirma que “(é) necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios” e estabelece a formação de colegiado composto pelos municípios e pelo estado Federado, sendo que “(a) participação dos entes nesse colegiado não precisa ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente” (Brasil, 2013). De outro, o acórdão parece mais confundir que esclarecer, permanecendo em aberto a definição legal de quem deterá efetivamente a titularidade dos serviços, sendo pouco plausível considerar que seria do colegiado previsto. Como três partidos políticos interpuseram embargos declaratórios, questionando diversos aspectos formais e de mérito do acórdão, pode haver ainda mais protelação sobre a definição legal e ainda mais obstáculos sobre as possibilidades de uma integração positiva da gestão dos serviços de saneamento metropolitanos. Obviamente, a dinâmica política do país pode apontar outros rumos para a questão, que não necessariamente solucionarão conflitos e ensejarão cooperação.

REFERÊNCIAS

BALBIM, R. *et al.* Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *In*: LINHARES, P. T. F. S.; Mendes, C. C.; LASSANCE, A. (Orgs.). **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012. v. 8. Disponível em: <<http://goo.gl/v76Urs>>.

BORGES, E. M.; CUNHA, D. F.; MELO, L. Estratégia para eliminação do risco de desabastecimento de água na RM de Goiânia: o desafio do sistema produtor João Leite. *In*: COSTA, M. A.; PANTOJA, I.; MARGUTI, B. O. (Orgs.). **Projeto Governança Metropolitana no Brasil**: relatos e estudos metropolitanos no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea. v. 3. No prelo. (Série Rede Ipea – 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil).

BRASIL. Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/86xM8n>>.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842, de 6 de março de 2013. Brasília: STF, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/oZBZEx>>.

BRITTO, A. L. Gestão de serviços de saneamento em áreas metropolitanas: as alternativas existentes diante da necessidade de universalização dos serviços e preservação da qualidade ambiental. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 2., 2004, Indaiatuba, São Paulo. **Anais...** Indaiatuba: ANPPAS, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/IwkPb2>>.

DRUMMOND, M. V. D.; SEIXAS, C. C. Parcerias público-privadas aplicadas à gestão de resíduos sólidos: projeto em andamento na RM de Belo Horizonte. *In*: COSTA, M. A.; MARGUTI, B. O. (Orgs.). **Projeto Governança Metropolitana no Brasil** – Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras. Brasília: Ipea. v. 2. No prelo. (Série Rede Ipea – 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil).

FERREIRA, M. G. T.; BAGGI, M. S.; SANTOS, R. C. Governança do saneamento básico na RM de Salvador: um olhar sobre os resíduos sólidos. *In*: COSTA, M. A.; MARGUTI, B. O. (Orgs.). **Projeto Governança Metropolitana no Brasil**: funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras. Brasília: Ipea. v. 2. No prelo. (Série Rede Ipea – 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil).

HALL, D.; LOBINA, E. Private and public interests in water and energy. **Natural resources forum**, v. 28, n. 4, p. 268-277, 2004.

HELLER, L.; REZENDE, S. C.; HELLER, P. G. B. Participação e controle social em saneamento básico: aspectos teórico-conceituais. *In*: GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. A. F. (Eds.). **Regulação**: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/SJcBWD>>.

LOBINA, E. Problems with private water concessions: a review of experiences and analysis of dynamics. **Water resources development**, v. 21, n. 1, p. 55-87, 2005.

MONTENEGRO, M. H. F. Potencialidade da regionalização da gestão dos serviços públicos de saneamento básico. *In*: BRASIL. Ministério das Cidades. **Lei Nacional de Saneamento Básico: perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos**. Brasília: Editora, 2009. v. 1. (Caderno Temático, n. 4). Disponível em: <<http://goo.gl/gY4ke5>>.

MOURA, R.; GORSODORF, L. F. Questão metropolitana. **Panorama do saneamento básico no Brasil**, caderno temático, n. 4, cap. 4, p. 123-166, 2009.

NADALIN, V. G.; LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C. O saneamento básico como questão metropolitana: há cooperação? *In*: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. (Eds.). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/7scXIS>>.

PINHEIRO, A. C. L.; PONTE, J. P. X.; RODRIGUES, R. M. Saneamento básico e governança metropolitana na RM de Belém. *In*: COSTA, M. A.; PANTOJA, I.; MARGUTI, B. O. (Orgs.). **Projeto Governança Metropolitana no Brasil: relatos e estudos metropolitanos no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea. v. 3. No prelo. (Série Rede Ipea – 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil).

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 12.037, de 19 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento e dá outras providências. Rio Grande do Sul: Assembleia Legislativa, 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/9NeChz>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CHILETTO, Rita de Cássia Oliveira; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório de pesquisa: análise comparativa da gestão das FPICs na RM do Vale do Rio Cuiabá**. Brasília: Ipea, Fundação Uniselva, Secretaria das Cidades do MT. No prelo.

DANTAS, Régis; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório de pesquisa: análise comparativa da gestão das FPICs na RM de Fortaleza**. Brasília: Ipea e Ipece. No prelo.

DRUMMOND, Maria Valeska Duarte; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório de pesquisa: análise comparativa da gestão das FPICs na RM de Belo Horizonte**. Brasília: Ipea e Agência RMBH. No prelo.

KORNIN, Thaís; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório de pesquisa: análise comparativa da gestão das FPICs na RM de Curitiba**. Brasília: Ipea e Ipardes. No prelo.

LUBAMBO, Cátia Wanderley; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório de pesquisa:** análise comparativa da gestão das FPICs na RM de Recife. Brasília: Ipea/FUNDAJ. No prelo.

MARTINS, Cristina Maria dos Reis; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório de pesquisa:** análise comparativa da gestão das FPICs na RM de Porto Alegre. Brasília: Ipea e FEE. No prelo.

MELO, Lucelena Fátima de; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório de pesquisa:** análise comparativa da gestão das FPICs na RM de Goiânia. Brasília: Ipea e SDRMG. No prelo.

MOTTA, Diana Meirelles da; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório de pesquisa:** análise comparativa da gestão das FPICs na RM de São Paulo. Brasília: Ipea e Emplasa. No prelo.

PINHEIRO, Andréa de Cássia Lopes; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório de pesquisa:** análise comparativa da gestão das FPICs na RM de Belém. Brasília: Ipea e IDESP. No prelo.

RIBEIRO, Maria Odinéa Melo Santos; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório de pesquisa:** análise comparativa da gestão das FPICs na RM da Grande São Luís. Brasília: Ipea e IMESC. No prelo.

SAMPAIO, Cárita da Silva; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório de pesquisa:** análise comparativa da gestão das FPICs na RIDE/DF. Brasília: Ipea e CODEPLAN. No prelo.

SANTOS, Marcos Antonio; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório de pesquisa:** análise comparativa da gestão das FPICs na RM de Rio de Janeiro. Brasília: Ipea e Fundação CEPERJ. No prelo.

TORREÃO, Graça; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório de pesquisa:** análise comparativa da gestão das FPICs na RM de Salvador. Brasília: Ipea e SEDUR. No prelo.

VENERANO, Aduino Beato; COSTA, Marco Aurélio (Coords.). **Relatório de pesquisa:** análise comparativa da gestão das FPICs na RM da Grande Vitória. Brasília: Ipea e IJSN. No prelo.

PARTE V

APONTAMENTOS SOBRE AS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM

ENTRE O MUNICÍPIO E A CIDADE: SUPERANDO 1938 E ASSUMINDO A TITULARIDADE SOBRE O AMANHÃ

Marco Aurélio Costa¹

Em 2001, uma pesquisa em rede coordenada pelo Ipea analisou os instrumentos de planejamento e gestão em nove aglomerações urbanas do país.² Com foco nos instrumentos urbanísticos à disposição dos municípios brasileiros, a pesquisa identificava “a falta de políticas, planos, programas e instrumentos para tratar de modo integrado problemas como o meio ambiente (em particular, recursos hídricos), urbanização, industrialização e habitação” (Ipea, 2001, p. 153), apontando para a maior gravidade destes problemas nos estados mais urbanizados.

No que dizia respeito à questão metropolitana, a pesquisa identificou o que seria uma ambivalência nos dois processos presentes na Constituição Federal de 1988 (CF/1988): de um lado, a delegação aos estados da competência de instituir as regiões metropolitanas trazia uma perspectiva de maior flexibilidade para este instrumento de planejamento (a saber, a regionalização), o qual responderia melhor às especificidades locais e regionais; mas, de outro lado, a elevação dos municípios à categoria de ente federado criava a necessidade de uma coordenação de sintonia fina, uma vez que os municípios a serem coordenados constituem entidades politicamente autônomas.

Já naquele momento, apontava-se para o diagnóstico do “esvaziamento dos órgãos destinados a uma ação coordenada dos municípios metropolitanos, porque esta coordenação assumiu conotação exclusivamente política” (Ipea, 2001, p. 153).

Passados treze anos da publicação dos resultados da pesquisa, lançada no mesmo ano do Estatuto da Cidade (EC), ao se analisar a gestão e a governança metropolitanas, por meio das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs), constata-se que pouco mudou em relação aos principais apontamentos críticos trazidos por aquela pesquisa, ainda que muita coisa tenha ocorrido neste período, tanto do ponto de vista normativo, quanto do que se poderia chamar de experimentações na gestão das FPICs.

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, Coordenador da Rede Ipea e do projeto Governança Metropolitana no Brasil.

2. A publicação *Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano: instrumentos de planejamento e gestão urbana em aglomerações urbanas: uma análise comparativa* (Ipea, 2001) traz, em seu volume 1, os resultados consolidados da pesquisa, coordenada pela pesquisadora Diana Meirelles da Motta, que também coordenou a pesquisa Governança Metropolitana no Brasil, na Região Metropolitana de São Paulo, pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (Emplasa).

Do lado das permanências, o que mais chama a atenção é a dimensão institucional da gestão metropolitana, que informa sobre os órgãos de coordenação e gestão: treze anos após a CF/1988, a pesquisa de 2001 identificava um processo de esvaziamento destes órgãos e a consequente falta de políticas, planos, programas e instrumentos para a gestão integrada; passados outros treze anos, a pesquisa atual identifica o resultado daquele processo: o “vazio institucional”, observado (denunciado) em várias das regiões metropolitanas (RMs) e refletido no baixo desempenho da maioria delas na avaliação apresentada no capítulo inicial deste livro.

Em boa medida, portanto, o processo que estava em curso produziu seus efeitos esperados. Se uma caracterização geral da gestão e da governança metropolitanas for feita, na maior parte do tempo e na maior parte das RMs, será retratado um quadro de vazios institucionais associados a ausências ou ineficiências de políticas, planos, programas e instrumentos.

Mas essas foram, de modo geral, as conclusões às quais já se havia chegado na publicação relativa ao primeiro componente do projeto Governança Metropolitana no Brasil (Costa e Tsukumo, 2013). Questiona-se o que a investigação aprofundada das FPICs selecionadas informa. Há algo novo que esse olhar mais detido em aspectos específicos e setoriais revela?

A análise das FPICs selecionadas permitiu melhor qualificar o quadro trazido pelo componente da análise institucional e dos arranjos de gestão nas diferentes RMs, apontando para as “permanências” anteriormente citadas, mas também para um processo de graduais transformações trazidas pelo desenvolvimento da normatização e/ou do planejamento e/ou da gestão em alguns setores específicos que alimentam e são retroativamente alimentados por experimentações em normas, planos, programas e na gestão em algumas funções específicas, ainda que de forma pontual e não homogênea.

No campo normativo, o próprio EC, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001; a Lei dos Consórcios Públicos, Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005; a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (LDNSB), Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007; a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (LPNRS), Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010; e a Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana (LPNMU), Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, conformam um novo marco jurídico de referência que estrutura políticas (setoriais) e propõe instrumentos voltados para a gestão urbana.

Esse conjunto de leis traz inegáveis avanços e segurança institucional (notadamente no caso do Estatuto da Cidade e da Lei dos Consórcios Públicos) para a aplicação de instrumentos jurídicos e de planejamento e gestão que podem contribuir para a gestão urbana/municipal e intermunicipal e para o desenvolvimento de políticas setoriais, especialmente no caso do saneamento básico e do transporte público/mobilidade urbana.

Ainda que nem todos os municípios tenham ainda cumprido as determinações legais constantes nessas normas, a existência delas favorece as experimentações e a busca de soluções para a gestão urbana/municipal e, em alguns casos, para a gestão intermunicipal e metropolitana.

Consórcios públicos que tratam, por exemplo, da gestão de resíduos sólidos, sistemas de transporte público com integração modal e tarifária e a elaboração de planos integrados de desenvolvimento metropolitano são exemplos de avanços e de experiências relativamente bem-sucedidas, ainda que pontuais e localizadas.

Portanto, ao colocar a lupa e analisar com maior acuidade o que se passa em algumas FPICs selecionadas, encontram-se aqui e ali exemplos “portadores de futuro”, resultantes de processos localizados espacial e temporalmente que produziram os avanços observados (alguns deles retratados neste livro e outros apresentados em mais detalhes no livro que traz os relatos e estudos de caso selecionados).

De forma análoga às conclusões presentes no capítulo que faz a síntese analítica da FPIC saneamento básico, ao analisar o conjunto das FPICs selecionadas, pode-se dizer que, em boa medida, as análises tiveram que lidar com situações que não são homogêneas. Na análise das FPICs também “é necessário ter em conta as particularidades de ordem histórica, geográfica, política e econômica que caracterizam a formação e a dinâmica dos aglomerados metropolitanos” (Krause e Heller, 2014), além das especificidades de cada uma destas funções.

Uso do solo, transporte público/mobilidade urbana e saneamento básico – que em si já reúne diversos e diferentes serviços e sistemas – constituem FPICs específicas, com particularidades e condicionantes que demandam análises específicas.

É certo que as hipóteses iniciais sobre essas diversidades e especificidades foram em boa medida confirmadas. Algumas FPICs e, mais que isso, alguns serviços e componentes dentro de uma mesma FPIC, mostraram-se mais afeitos à cooperação horizontal e vertical dos entes envolvidos, a exemplo dos inúmeros casos de consórcios públicos voltados para a gestão dos resíduos sólidos. Outras já trazem desafios de integração e coordenação maiores, envolvendo conflitos mais densos e complexos, cuja superação depende de mecanismos de coordenação e cooperação ainda não construídos e carentes de uma maior segurança jurídica.

Insegurança jurídica, incerteza institucional, vazio normativo. A despeito dos avanços observados na legislação federal em várias áreas e das experiências bem-sucedidas que foram identificadas (de forma ainda pontual e localizada), a avaliação que se faz aqui é que o desafio atual é superar estes problemas jurídico-normativos.

Uma leitura atenta sobre o conjunto de leis citado anteriormente mostra que a abordagem privilegia os entes existentes no arranjo federativo brasileiro, o que não poderia ser diferente, deixando na zona cinzenta ou no esquecimento os entes metropolitanos.

No EC, apenas três artigos fazem alguma menção às RMs: os artigos 4º, 41 e 45. A referência mais importante se encontra no Artigo 4º, segundo o qual, em seu inciso II, os planos metropolitanos são reconhecidos como instrumentos da política urbana. Apesar deste reconhecimento, nada mais é dito sobre a forma como os planos metropolitanos – o que são, o que contêm, como serão elaborados, qual seu escopo, limites e objetivos – irão dialogar com os demais instrumentos da política urbana, uma questão que, como já foi visto neste livro, não é trivial.

Nos demais artigos do EC onde há menções a aspectos metropolitanos, apenas se reforça, no Artigo 41, a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores (municipais) nos municípios inseridos em RMs (o reforço entre parênteses é obviamente indevido, mas serve para mostrar a redução da norma ao campo local) e, no Artigo 45, estabelece-se que a gestão democrática, no que diz respeito aos organismos de gestão metropolitana, “incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania” (Brasil, 2001), apesar de também não se dizer o que significa esta significativa participação.

O vocábulo “cidade”, na denominação do EC, se aproxima do entendimento estritamente jurídico do termo e menos da noção da cidade como espaço que, sobretudo no contexto metropolitano, não conhece fronteiras político-administrativas.³

Se no EC as menções à questão metropolitana são pontuais e imprecisas, na Lei dos Consórcios Públicos e na Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico a temática não aparece. Não há menções à questão metropolitana em nenhuma destas leis. Na Lei dos Consórcios Públicos, a inexistência do ente metropolitano pode ser utilizada como justificativa. A norma, neste caso, favorece o consorciamento entre municípios metropolitanos, ainda que isto não esteja explicitado. No caso da LDNSB, o enfoque setorial, em larga medida necessário, não faz referência ao ambiente metropolitano, que abriga metade da população brasileira e cujas RMs elencam, majoritariamente, o saneamento básico como uma FPIC.

Apesar de a LDNSB não fazer referência às RMs, a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos faz menções à questão metropolitana em três artigos: 11, 14 e 17. O Artigo 11, em seu inciso I, incumbe aos estados “promover a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum relacionadas à gestão dos resíduos sólidos nas regiões metropolitanas” (Brasil, 2007). No período pós-CF/1988, trata-se da primeira menção explícita

3. O Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938, define cidade como a categoria da sede do município (Brasil, 1938), o que implica que a criação de cidades decorre do processo de criação de municípios. O próprio decreto faz referência à existência de várias cidades onde há conurbação de municípios. Este entendimento legal do vocábulo é restritivo e diverge de outros associados à experiência urbana, tal como se vê na obra de Lefebvre (2005).

ao cumprimento de organização, planejamento e execução de uma FPIC metropolitana. Ainda que o restante da lei não detalhe como fazer isto, é inegável que a norma reconhece, com a terminologia adequada, um problema concreto.

No Artigo 14, a LPNRS reconhece os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas como planos aos quais deve ser “assegurada ampla publicidade ao conteúdo (...), bem como controle social em sua formulação, implementação e operacionalização” (Brasil, 2010), e em seu Artigo 17, inciso IX, a lei estabelece que o plano estadual deve conter “diretrizes para o planejamento e demais atividades de gestão de resíduos sólidos de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões” (Brasil, 2010), reforçando a possibilidade de as RMs elaborarem seus planos de resíduos sólidos.

Assim, ainda que não haja muitas pistas sobre a forma como esses instrumentos, na escala metropolitana, serão construídos e implementados, a LPNRS traz avanços e estimula o desenvolvimento de abordagens metropolitanas.

Ainda que com menos vigor, a valorização da escala metropolitana também se faz presente na Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana, na qual dois artigos fazem menção à questão metropolitana, a saber, os artigos 8º e 16.

O Artigo 8º, que trata da política tarifária do sistema de mobilidade urbana, afirma, em seu inciso III, que “ser instrumento da política de ocupação equilibrada da cidade de acordo com o plano diretor municipal, regional e metropolitano” (Brasil, 2012) constitui uma das diretrizes da política. O Artigo, portanto, conta com a possibilidade de haver um plano metropolitano que aborda a temática da ocupação equilibrada da cidade (entendida aqui, certamente, no seu sentido mais amplo e o mais distante possível da acepção legal de “cidade”) e considera que a política tarifária deve levar em conta as diretrizes deste plano. Trata-se de uma “lembrança” feliz, mas de baixa aplicabilidade. Faz-se uma menção a um instrumento não regulamentado e não exigido, cujo conteúdo não se encontra legalmente previsto em nenhuma outra norma.

Já o Artigo 16 é mais direto e corresponsabiliza a União pelos investimentos em infraestrutura de mobilidade nas aglomerações urbanas e nas RMs. Segundo a norma, em seu inciso IV, é atribuição da União “fomentar a implantação de projetos de transporte público coletivo de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas” (Brasil, 2012).

A União, que desde a CF/1988 mostrava-se “ausente” da arena metropolitana, ao menos do ponto de vista legal, recebe a atribuição de fomentar projetos de transporte público nestes espaços. Trata-se de um importante sinalizador das responsabilidades federativas no espaço metropolitano e nas conurbações e aglomerações urbanas do país, envolvendo até, como consta no parágrafo 1º do Artigo 16, as cidades definidas como cidades gêmeas localizadas em regiões de fronteira com outros países.

Há que se fazer aqui uma ressalva: a atribuição que a União recebe se torna genérica e imprecisa se se considera o processo de metropolização institucional brasileiro. O fato de a criação de regiões metropolitanas ter sido estadualizada, associado à ausência de uma categorização dessas diferentes RMs (uma tipologia, tal qual a trazida pelas Regiões de Influência das Cidades – REGIC do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE, qualificaria melhor a questão), que já passam de sessenta em todo o país, enfraquece esta atribuição de fomento conferida à União.

De todo modo, essa atribuição faz jus ao papel protagonista que a União tem no espaço metropolitano, tal como visto no capítulo 8 deste livro.

Deste pequeno balanço em torno das normas aqui qualificadas como inovações transformadoras da gestão urbana no Brasil, nota-se, portanto, que estas normas remetem e dialogam, quase exclusivamente, com a esfera municipal. Trata-se, salvo exceções pontuais e ainda assim de pouca efetividade, do reforço do papel do município e do não reconhecimento das especificidades, urgências e desafios do espaço metropolitano.

Como já foi dito anteriormente, isso pode ser uma mera decorrência do fato de não existir ente metropolitano. Se não existe ente metropolitano, efetivamente, fica difícil fazer menções qualificadas, precisas, operacionais a aspectos metropolitanos em todas estas normas, em uma discussão que desemboca na não regulamentação do Artigo 25 da CF/1988, que efetivou a estadualização da competência da instituição das RMs no país para se integrar a organização, o planejamento e a execução de FPICs.

O Artigo 25 da CF/1988, ao atribuir a competência de instituir RMs (além de aglomerados urbanos e microrregiões) aos estados federados, reconhece a existência de FPICs e justifica a instituição das RMs na necessidade de organizar, planejar e executar/operacionalizar os vários serviços e sistemas urbanos. Contudo, a legislação não diz o que são as FPICs (sequer obriga os estados a nomearem as FPICs que justificam o fato metropolitano) e nada informa sobre o sistema de gestão integrado metropolitano ou sobre a gestão das FPICs de cada RM.

A necessidade de regulamentação desse Artigo é uma das lacunas do quadro normativo e do arranjo federativo do Brasil, lacuna que permanece aberta após mais de 25 anos da promulgação da chamada Constituição Cidadã.

Há dois aspectos centrais e imbricados cujo equacionamento repousa na regulamentação do Artigo 25.

De um lado, é necessário ir além da mera instituição de regiões metropolitanas, conquanto instrumento de gestão territorial, para se definir claramente o que tais regiões representam no ordenamento jurídico brasileiro – a regionalização,

especialmente a regionalização metropolitana, como instrumento de planejamento e gestão territorial deve ser melhor definida e algum tipo de categorização deve ser estabelecida, para que não se confunda o uso deste instrumento pela esfera estadual e o uso deste instrumento no âmbito, por exemplo, da Política Nacional de Ordenamento Territorial.

Em uma pergunta, esse primeiro aspecto tem a ver com a questão: o que são e quais as funções de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões no ordenamento territorial do país?

De outro lado, tem-se a questão da definição do que são FPICs e de como se dá a gestão delas. Ou melhor, cabe estabelecer claramente como se dá a coordenação e a cooperação dos entes federativos (sobretudo municípios e estados) na gestão das diversas FPICs que amalgamam uma região metropolitana.

Como já se apontou em outro lugar:

A despeito da estadualização do poder de instituir regiões metropolitanas, o fato é que não há um claro entendimento, no contexto do atual arranjo federativo, sobre a titularidade das FPICs. No que diz respeito ao uso do solo, há a tendência, inspirada no binômio participação democrática-descentralização presente na CF/1988, de considerar que o município é o titular da gestão do uso e da ocupação do solo e que qualquer regulação vinda dos estados seria uma ingerência, um desrespeito à autonomia municipal (Costa, 2014).

Neste sentido, ganha centralidade a discussão em torno do Acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF), publicado em setembro de 2013, relativo ao julgamento da Ação de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ, movida ainda em 1998, que questionava a constitucionalidade da legislação do estado do Rio de Janeiro sobre a titularidade do saneamento básico.⁴

O Acórdão, de um lado, firma o entendimento de que a instituição de regiões metropolitanas é fato que se impõe ao município, a partir da existência de um interesse comum em um determinado território que reúne mais de um município. Neste sentido, não cabe ao município arguir ou se posicionar quanto a sua inserção em uma região metropolitana. Cabe ao estado fazer esta instituição, e isto não fere a autonomia municipal.

De outro lado, contudo, o Acórdão estabelece que a criação das regiões metropolitanas não significa uma automática transferência de competências municipais para os estados.

4. O STF publicou, no dia 16 de setembro de 2013, o Acórdão referente ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842-RJ, na qual se discute a Lei Complementar Estadual nº 87, de 16 de dezembro de 1997, e a Lei Ordinária nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997, editadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. O Acórdão procura responder também às ADIns nºs 1843, 1826 e 1906, todas relativas à titularidade do saneamento básico.

Em resumo, uma região metropolitana consiste num agrupamento relevante de municípios, com a finalidade de executar funções públicas que, pela sua natureza, exigem a cooperação entre eles. Tal agrupamento, por imposição constitucional, somente pode ser criado por lei complementar estadual, o que, entretanto, não significa que caibam ao Estado as competências executivas de concretização dos chamados interesses metropolitanos (Castro e Bertoccelli, 2013).

Ao mesmo tempo em que reconhece a realidade e especificidade metropolitana e a necessidade de planejamento e gestão compartilhados das FPICs, sem ferir a autonomia municipal, o Acórdão não entende que os estados assumem a competência sobre elas.

Considerando que a titularidade sobre as funções metropolitanas passa a ser compartilhada e que o poder decisório não pode se concentrar nesse ou naquele ente federado, alguns dos votos proferidos pelos ministros do STF fazem menção ao que seria uma nova institucionalidade, uma nova entidade público-territorial-administrativa a quem caberia a competência do planejamento e gestão das FPICs.

Este é precisamente o ponto mais controverso do Acórdão do STF. Entende-se que restou impreciso o posicionamento da Corte Suprema sobre a questão metropolitana, havendo dúvidas quanto à interpretação do Acórdão e sobre o que vem a ser a instituição não municipal e não estadual que deverá assumir o planejamento e a gestão das FPICs no espaço metropolitano. Ou seja, o legislador estadual ficou sem elementos suficientes para definir a natureza e o escopo desta nova institucionalidade.

O Acórdão, portanto, deixou um rastro de insegurança institucional, e há autores (Castro e Bertoccelli, 2013) que questionam se sua aplicabilidade se refere a todas as RMs do país ou se se refere apenas à RM do Rio de Janeiro, e ainda se sua aplicação se dá em todas as FPICs ou apenas no saneamento básico.

Passaram-se quinze anos desde que o Partido Democrático Trabalhista (PDT) deu início à ação original que só em 2013 veio a ser respondida pelo STF. Considerando as dúvidas remanescentes, e, sobretudo, o prazo de 24 meses concedido para a RM do Rio de Janeiro (ou terá sido para todas as RMs?) solucionar a questão da titularidade do saneamento básico (ou de todas as FPICs?), seguindo as deliberações do Acórdão, é provável que o Supremo venha a se manifestar, dirimindo as dúvidas e questionamentos que já foram feitos pelo próprio PDT e por outros partidos políticos. Portanto, espera-se que o STF, no curto prazo, traga novas e mais claras luzes sobre a questão metropolitana no país.

Ao observar as especificidades das FPICs aqui retratadas, emerge uma outra questão que merece consideração. Nas legislações complementares estaduais pesquisadas, é comum que o legislador elenque um conjunto de FPICs, consideradas,

a partir de então, como compartilhadas, metropolitanas. No entanto, ao observar os casos analisados na pesquisa, seja no que diz respeito ao saneamento básico, seja no que diz respeito ao transporte público, emerge a percepção de que nem todos os municípios compartilham, obrigatoriamente, das mesmas funções públicas.

Isso é um entendimento não usual que não foi encontrado em nenhuma legislação estadual. Contudo, é uma questão relevante, sobretudo por conta de suas implicações para a discussão da titularidade, a partir do próprio Acórdão do STF.

Se, por exemplo, a legislação estadual entende que a coleta, o tratamento e a disposição dos resíduos sólidos urbanos é uma FPIC para todos os municípios que compõem determinada RM, a titularidade destes serviços não é mais exclusivamente municipal e deverá ser solucionada na escala metropolitana, talvez pela entidade regionalizada encarregada do planejamento e da gestão metropolitanos.

Esse aspecto singular, mas de alta relevância, deve ser observado quando da regulamentação do Artigo 25 da CF/1988, evitando-se que os municípios percam, desnecessariamente, autonomia sobre serviços e funções que podem ser, ainda que o município faça parte de uma RM, de interesse estritamente local.

Considerar as especificidades de cada FPIC, em cada RM, em termos históricos, sociais, econômicos e políticos deve ser uma diretriz do processo de regulamentação do Artigo 25 da CF/1988, o que pode ser favorecido pela aguardada manifestação do STF sobre as questões polêmicas do Acórdão de 2013.

Finalmente, encerrando estes apontamentos sobre a discussão das FPICs e da gestão metropolitana, cumpre ressaltar aqui a questão da participação social na gestão metropolitana. A participação da sociedade civil atualiza um dos princípios mais caros do ordenamento constitucional brasileiro.

A recente experiência brasileira da gestão metropolitana, contudo, mostra que, neste campo, os desafios presentes não são poucos. Em todas as FPICs pesquisadas, a participação e o controle social sobre a gestão das FPICs é muito limitado, quando existente. Desde a mobilização dos atores sociais, há enormes dificuldades para atrair a participação dos cidadãos para a questão metropolitana, o que acaba não sendo nada favorecido pelo quadro jurídico-institucional vigente, marcado por incertezas e imprecisões.

Em serviços que já possuem uma forte e estruturada institucionalidade e onde o “negócio” supera em muito a dimensão político-decisória da gestão metropolitana, como é o caso do abastecimento de água e dos serviços de esgotamento sanitário, os espaços de participação são limitados e é mais provável que haja participação de acionistas que de usuários nas arenas de tomada de decisão, sobretudo porque se trata de um negócio.

No caso da FPIC uso do solo, onde não há propriamente serviços compartilhados, a participação é fundamental para a sociedade contribuir com o processo que decidirá os rumos da produção do espaço metropolitano. Neste sentido, preocupa o diagnóstico de baixa participação e de uma governança marcada pela presença preponderante de atores políticos e agentes econômicos.

Uma governança frágil e marcada pela presença de poucos segmentos sociais, sobretudo de segmentos que possuem interesses predominantemente privados, transforma a gestão metropolitana em refém destes interesses e acaba contribuindo para a construção de uma cidade menos inclusiva, marcada pela segregação socioespacial e pela produção de um espaço urbano voltado prioritariamente para a produção de lucros e ganhos imobiliários, em uma direção oposta ao que preconiza o EC.

Ainda que o EC tenha tido seu conteúdo “metropolitano” esvaziado, seus princípios devem ser atualizados e concretizados na cidade metropolitana, produzindo cidades mais justas, eficientes e sustentáveis, para todos os seus cidadãos de hoje e do amanhã.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <<http://goo.gl/zlcEi2>>.

_____. Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 4.249, 7 mar. 1938. Seção 1. Disponível em: <<http://goo.gl/ljZTOF>>.

_____. Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 11 jul. 2001.

_____. Lei dos Consórcios Públicos. Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 7 abr. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/jj10Fx>>.

_____. Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 8 jan. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/fKniJf>>.

_____. Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Lei Federal nº 12.305, de 2 de fevereiro de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 3 ago. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/rBOzcl>>.

_____. Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 4 jan. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/rifu6o>>.

CASTRO, Renato; BERTOCCELLI, Rodrigo. **A decisão do STF sobre regiões metropolitanas e os desafios das PPPs no setor de saneamento**. O observatório das parcerias público-privadas. 5 nov. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/LCbpjr>>.

COSTA, Marco Aurélio. Uso do solo nas regiões metropolitanas brasileiras: a governança frágil e a produção do espaço fragmentado. *In*: COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara (Orgs.). **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras**. Brasília: Ipea, 2014.

COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora T. Lemos (Orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. Série Rede Ipea, Projeto Governança Metropolitana no Brasil, v. 1. Disponível em: <<http://goo.gl/VpFM16>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; USP – UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano**: instrumentos de planejamento e gestão urbana em aglomerações urbanas: uma análise comparativa. Brasília: Ipea, 2001.

KRAUSE, Cleandro; HELLER, Léo. Saneamento básico metropolitano: novas políticas, velhas práticas. *In*: COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara (Orgs.). **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras**. Brasília: Ipea, 2014.

LEFEBVRE, Henri. **The production of space**. 23rd ed. Oxford: Blackwell Publishing, 2005.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Bárbara Pimentel (estagiária)

Karen Aparecida Rosa (estagiária)

Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Daniilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Aline Rodrigues Lima

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

Livraria

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

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea

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

Investigar o estado da arte da gestão e da governança metropolitanas em algumas das principais regiões metropolitanas (RMs) do país – este é o objetivo da pesquisa Governança Metropolitana no Brasil.

Dando continuidade à divulgação dos resultados da pesquisa, em especial ao livro inaugural, que celebrou os quarenta anos de regiões metropolitanas no país, este segundo livro traz para os pesquisadores, gestores públicos e para a população em geral uma reflexão inédita sobre a gestão e a governança de três das principais funções públicas de interesse comum (FPICs) presentes no espaço metropolitano: uso do solo, transporte público/mobilidade urbana e saneamento básico.

Este importante balanço da gestão e da governança de FPICs estruturantes da dinâmica metropolitana reúne contribuições de quatorze equipes estaduais participantes da pesquisa, ancorada na Plataforma Ipea de Pesquisa em Rede (Rede Ipea), e permite uma qualificação mais precisa da gestão metropolitana, observando diferenças na gestão e na governança entre as FPICs, bem como distintos arranjos em cada região metropolitana brasileira.

Esperamos que o aprofundamento das análises aqui empreendido contribua para o debate público e político, na esperança de, no curto prazo, já podermos contar com uma legislação federal que oriente os atores sociais e os agentes políticos e econômicos na construção das institucionalidades e arranjos necessários para a gestão e a governança metropolitanas no Brasil.

