

# MOBILIDADE URBANA



# ACESSIBILIDADE



# GOVERNO ELETRONICO



**MOBILIDADE URBANA**  
**ACESSIBILIDADE**  
**GOVERNO ELETRÔNICO**

**CEFET-RN**  
*Caridade*

2008

## **MOBILIDADE URBANA, ACESSIBILIDADE, GOVERNO ELETRÔNICO**

© Copyright 2008 da Editora do CEFET – RN

Todos os direitos reservados

Nenhuma parte dessa publicação poderá ser reproduzida ou transmitida de qualquer modo ou por qualquer outro meio, eletrônico ou mecânico, incluindo fotocópia, gravação ou qualquer tipo de sistema de armazenamento e transmissão de informação, sem prévia autorização, por escrito, da Editora do CEFET – RN.

M687 Mobilidade urbana, acessibilidade, governo eletrônico / organizado por Leonardo Ataide Minora. – Natal : CEFET/RN, 2008. 60 p.

Contém Bibliografia  
ISBN: 978-85-89571-38-8

1. Mobilidade Urbana. 2. Desenvolvimento Sustentável. 3. Cidadania Eletrônica. I. Minora, Leonardo Ataide.

CEFET-RN/BSF

CDU: 711

CDD: 711

### **EDITORACÃO**

Samir Cristino de Souza

### **DIAGRAMACÃO**

Aysla Monique Fernandes Ferreira

### **CONTATOS**

Editora do CEFET – RN

Av. Senador Salgado Filho, 1559, CEP: 59015-000

Natal-RN. Fone: (84)4005-2668/ 3215-2733

Email: dpeq@cefetrn.br

## APRESENTAÇÃO

Em junho de 2007 a Prefeitura do Natal, por meio do Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia (COMCIT) vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento Orçamento e Finanças (SEMPLA), publicou edital convocando Instituições interessadas a participar da qualificação institucional para apresentação de Propostas sobre a formação de Redes Cooperativas de Pesquisas no município. Em resposta ao Edital, foram formadas três redes temáticas: Políticas Públicas, Entes Intergovernamentais de Caráter Metropolitano e Cidades Interativas.

As propostas foram julgadas e aprovadas pelo COMCIT por se tratar de demandas financiadas com recursos do Fundo Municipal de Apoio a Ciência e Tecnologia (FACITEC).

A Rede Cidades Interativas ficou estruturada com as seguintes Instituições: Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio Grande do Norte (CEFET-RN), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN), Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Finanças (SEMPLA), Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB) e Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito Urbano (STTU). A proposta de trabalho para o ano de 2008 foi montar o Seminário de Consolidação da Rede Cidades Interativas onde fosse possível discutir o tema com a população, e assim institucionalizar a discussão sobre a rede na Grande Natal. O Evento aconteceu em 2 (dois) dias, no primeiro a discussão foi sobre as temáticas Mobilidade Urbana e Acessibilidade e no segundo Governo Eletrônico.

A temática Mobilidade Urbana e Acessibilidade discutiu sobre a Região metropolitana do Natal e experiências afins, do ponto de vista dos desenvolvimentos do uso do solo, dos impactos ambientais e das repercussões econômicas e sociais da circulação. Teve como debatedor o Professor Enilson Medeiros dos Santos (UFRN) e palestrantes: Marcelo Cintra da BH Trans de Belo Horizonte, Dr. Anísio Brasileiro de Freitas da Universidade Federal de Pernambuco, Dr. Oswaldo Cavalcanti da Costa Lima Neto da Universidade Federal de Pernambuco, e Maria Lúcia Rejane da STTU/Natal-RN.

A temática Governo Eletrônico discutiu análise de experiências com e-governo, estudos comparativos com o estado da prática em Natal e proposições nessa área para o caso do Natal. Teve como debatedora a Professora Cláudia Ribeiro (UERN) e palestrantes: Fernando Lobo da e-stratégia pública de São Paulo/SP, Giovanni Holanda da CPQD de Campinas/SP, Everson Lopes de Aguiar do Ministério do Planejamento de Brasília/DF, e Carolina Maria Barbosa da SEMPLA de Natal/RN.

Este livro eletrônico é o resultado da coletânea de artigos que os palestrantes escreveram e enviaram para a rede após o termino do evento. Uma ótima leitura a todos.

Leonardo Ataíde Minora  
CEFET-RN  
Líder da Rede Cidades Interativas

## SUMÁRIO

Transporte Urbano e Desenvolvimento Sustentável: Desafios e Diretrizes Estratégicas para as Cidades Brasileiras .....	6
Um Novo Quadro Institucional para os Transportes Públicos: Condição <i>Sine Qua Non</i> para a Melhoria da Mobilidade e Acessibilidade Metropolitana.....	24
Construindo uma Mobilidade Urbana Sustentável em Belo Horizonte .....	39
Região Metropolitana de Natal no caminho certo para o <i>e</i> -desenvolvimento.....	43
Cidadania Eletrônica e Cidades Digitais .....	47
Acessibilidade em Governo Eletrônico – Iniciativas e desafios.....	53

**Anísio Brasileiro**

Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

**Rômulo Orrico Filho**

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

**Enilson Santos**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

**Joaquim Aragão**

Universidade de Brasília, Brasil

## **1. A NATUREZA CÍCLICA DA INTERVENÇÃO ESTATAL NOS TRANSPORTES**

Indiscutivelmente, os transportes constituem-se em infra-estrutura básica fundamental para o processo de desenvolvimento, seja ele considerado em plano local e regional (Gwilliam, 2003) ou em plano nacional – e até supranacional, como afirma Ross (1998) quando discute o papel dos transportes para o desenvolvimento da União Européia.

Além disso, os transportes apresentam, em geral, características econômicas (altos custos enterrados, natureza de monopólio natural, geração de externalidades), sociais (elemento de solidariedade, de inclusão social e de coesão territorial) e ambientais (consumo elevado de energia e solo, especialmente em meio urbano) que tornam natural, quase obrigatória, a presença do Estado no âmbito da provisão de transportes à sociedade (Gómez-Ibáñez, 2003).

Entretanto, a natureza e a intensidade de tal presença se definem, a cada período, a partir das configurações – em última instância, políticas – do relacionamento entre Estado e sociedade. Dessa forma, um maior ou menor papel reservado aos transportes no seio das políticas públicas é estabelecido politicamente em função dos ciclos de maior ou menor incidência do aparato estatal no quadro do desenvolvimento socioeconômico (Gómez-Ibáñez e Meyer, 1993; Hobsbawm, 1994). Ao analisar o caráter cíclico das relações entre Estado e sociedade, Santos (2000) destaca o papel dos transportes como elemento de um conjunto de infra-estruturas que se vincula à indução de um tipo determinado de desenvolvimento capitalista.

Assim, na fase da economia mercantil, nos primórdios do capitalismo no século XVI, coube ao Estado proteger os interesses das grandes companhias privadas que, dominando as tecnologias do transporte marítimo, singravam os mares em busca de novas terras e de espaços para troca de produtos, beneficiando as metrópoles e elas mesmas com posições mais vantajosas no mercado mundial de matérias-primas e especiarias.

Os primeiros passos da Revolução Industrial tiveram no telégrafo, na máquina a vapor e na ferrovia os suportes para o desenvolvimento industrial, baseados na nascente empresa privada capitalista, que crescia sob a proteção do Estado mínimo de Adam Smith (Rioux, 1972). Em fins do século XIX, a segunda Revolução Industrial, baseada na ferrovia e na eletricidade, veria o Estado criar os mecanismos regulatórios e institucionais que permitiriam a provisão privada das infra-estruturas de transportes,



iluminação pública, abastecimento de água, esgotos, telefonia, gás e correios (Albert, 1991).

Com a crise econômica e a grande depressão de final dos anos 1920, colocaram-se claramente os limites da orientação econômica liberal e acentuaram-se as lutas entre Estados nacionais que disputavam a hegemonia dos mercados mundiais. A construção de um novo ciclo, então iniciada, culminaria no pós-guerra, com a hegemonia da visão keynesiana e com a implantação do Estado do Bem-Estar. Para Beaud (1981), é nesse contexto, especialmente – mas não exclusivamente – na Europa, que a provisão das infra-estruturas e de serviços infra-estruturais passaria às mãos do Estado, juntando-se às tarefas de planejamento e de ordenação territorial e urbana.

Nos anos 1970, nos países ocidentais, ocorreria a crise do *Welfare State* (Bleaney, 1985). Os elementos econômicos dessa crise se configurariam por meio da internacionalização dos fluxos financeiros, com a emergência das empresas privadas globais que pressionavam os países à abertura de seus mercados locais. No campo das infra-estruturas, isso se deu por meio de processos estendidos e intensivos de privatização ou de concessão à iniciativa privada (Newbery, 2000). A crise fiscal e a conseqüente perda de capacidade inversora do Estado, associadas com a desestruturação do aparelho estatal de planejamento e coordenação dos territórios nacionais, confirmaram a vitória das políticas de corte neoliberal, consagradas, em 1990, pelo economista John Williamson, no que se denominou por *Consenso de Washington*.

Para Soares (2003), a ascensão de um novo paradigma – o “ajuste neoliberal” – não era tão somente de natureza econômica; refletia, sim, toda uma redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais, com parâmetros completamente distintos daqueles que haviam ordenado o cenário do desenvolvimento capitalista desde as primeiras décadas do século XX e que entraram em crise nos anos de 1970. Esse novo modelo inclui, por definição, a informalidade no trabalho, o desemprego, o subemprego, a fragilidade da proteção trabalhista e, em conseqüência, o que ela chama de “uma nova pobreza” (Soares, 2003).

Muito rapidamente, entretanto, esse modelo se mostrou incompatível com o novo ciclo de desenvolvimento do capitalismo global. De tal sorte que a rediscussão do conflito Estado  $\times$  mercado em torno da provisão de infra-estruturas fez emergir no debate uma série de questões a respeito da insustentabilidade dos processos de pauperização da população, da informalização do trabalho e da segregação social em alta escala (Booth *et al.*, 2000).

É, pois, nesse contexto, que o presente artigo realiza uma reflexão sobre os novos desafios postos à sociedade, com vistas à formulação de políticas públicas para os transportes urbanos, em uma perspectiva brasileira. Entre as questões candentes na cena internacional, e mais ainda candentes no Brasil, destacam-se:

- a inclusão social como objetivo da política de transportes;
- a retomada do papel do Estado no planejamento e na provisão das infra-estruturas;
- o desenvolvimento de uma nova concepção de planejamento dos transportes em face das mudanças econômicas, sociais e políticas;
- a introdução de elementos competitivos na regulamentação setorial visando ganhos de produtividade e redução de custos;

- a construção de uma política tarifária justa e sustentável para os transportes públicos urbanos.

O enfrentamento e a superação desses desafios parecem ser imprescindíveis para que se possa estabelecer uma relação positiva e sustentável entre os sistemas de transporte urbano e um desenvolvimento socioeconômico de caráter inclusivo e sustentável. No caso brasileiro, como no de outros países latino-americanos, esses desafios são ainda mais relevantes, haja vista a já histórica segregação social e espacial nas cidades e a tradicional opção governamental de dirigir prioritariamente esforços de investimento para tentar, sem êxito – diga-se de passagem –, facilitar o deslocamento motorizado individual e o acesso dos automobilistas às oportunidades urbanas.

## **2. ESGOTAMENTO DO MODELO DE INTERVENÇÃO ESTATAL (1945-1985)**

Segundo Veltz (2005), é em meados do século XIX que emergem os chamados estados nacionais. Verificava-se, já nessa época, o fenômeno da globalização, cujo traço particular consistia na troca de produtos primários dos países exportadores para os países centrais que, por sua vez, exportavam capitais e produtos manufaturados. Esse é o caso do Brasil, cuja formação como Estado-nação se consolidou com o advento da República em 1889 (Lima Neto *et al.*, 2003).

A falência do capitalismo de *laissez-faire*, forjada em fins do século XIX, a partir da crise de superprodução siderúrgica e têxtil de 1873 (Sica, 1981), e que culminaria no século XX com a I Guerra Mundial e com o *crack* de 1929 (Generéux, 1992), levaria a que a idéia de um Estado que interviera mais efetivamente na condução das economias nacionais fosse se tornando social e politicamente hegemônica. No campo das infra-estruturas, especificamente dos transportes, essa intervenção viria a ser efetivada ao redor da II Guerra Mundial, décadas depois de um processo de desenvolvimento infra-estrutural marcado pela presença da iniciativa privada.

### **2.1. Provisão privada das infra-estruturas de transportes (meados do século XIX)**

Nesse contexto, as cidades ocidentais, e as brasileiras em particular, se urbanizaram sob o impulso dos trilhos que, partindo das áreas centrais portuárias, induziam o crescimento dos bairros periféricos aos centros históricos. Nas áreas urbanas, ocorria o fenômeno da industrialização com a construção de fábricas e de vilas operárias para abrigar a nascente força de trabalho livre. A urbanização se acentuava com as migrações campo–cidade. Nos deslocamentos centro–periferia, verificava-se a hegemonia das ferrovias suburbanas e, mais tarde, dos bondes elétricos, construídos e operados por empresas privadas de origem estrangeira (Brasileiro, 1991).

O advento do automóvel nos primeiros anos do século XX, entretanto, trouxe novos hábitos e acentuou um tipo particular de urbanismo — fragmentado e excludente (Santos, 2000). Viveu-se, na primeira metade do século XX, uma fase de transição: nas cidades, os deslocamentos se davam de forma a que coexistiam (a) uma oferta de transporte público, ainda hegemônica, baseada em bondes e trens eletrificados e operados por empresas privadas de matriz estrangeira e (b) a nascente indústria automobilística, trazendo consigo ônibus e caminhões e sinalizando para a motorização privada — uma nova indústria, cujo país detentor do *know-how*, os Estados Unidos, já despontava como potência mundial.



## **2.2. Emergência de políticas públicas nacionais em contextos urbanos e metropolitanos (1945-1990)**

Após 1945, em um cenário mundial caracterizado pelo predomínio do Estado do Bem-Estar Social, empresas estatais, provedoras das infra-estruturas, submetidas a tutelas ministeriais e sob influência de possantes sindicatos nacionais, impulsionaram a industrialização nos países europeus – França, Inglaterra e Alemanha, em particular. No Brasil, são relativamente frágeis os traços desse tipo de Estado. Pode-se, entretanto, citar como exemplo concreto de políticas de bem-estar social, aquelas empreendidas por Getúlio Vargas que, ao criar a legislação trabalhista e as empresas estatais nos setores da siderurgia e do petróleo, juntamente com a criação de instituições públicas de fomento e de informação – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), impulsionaria a industrialização brasileira. Coube à União assumir as tarefas de planejar e organizar o território. Por toda a década de 1950, e em particular no período Juscelino Kubitschek, as políticas de transportes, já sob a hegemonia do padrão “*automobilístico-rodoviário*” (Agune e Braga, 1979), subordinaram-se ao modelo de desenvolvimento industrial adotado.

Nas cidades, em rápido e intenso processo de urbanização, as municipalidades adotavam os primeiros planos de transportes, com vistas a regulamentar as atividades de operadores individuais que, usando veículos de diversos tipos e tamanhos levavam passageiros de bairros periféricos para as fábricas e para a nascente economia de serviços. Note-se que esse processo ocorria em paralelo à desestruturação, seguida da extinção, das companhias privadas de bondes elétricos que, segundo a ideologia modernista da época, atrapalhavam o progresso e dificultavam o tráfego do automóvel, símbolo de sucesso da classe média em ascensão (Brasileiro e Henry, 1999).

É nesse contexto que ocorreu o golpe de Estado (1964) e o Brasil assumiu um lugar (subordinado) na economia mundial. Em paralelo à abertura do mercado para as grandes empresas, as políticas de corte nacionalista dos governos militares levaram à criação de um poderoso sistema nacional de telecomunicações, energia, habitação, correios e, em menor grau, de transportes urbanos. Nasceram aí as grandes empresas estatais: Banco Nacional de Habitação (BNH), impulsionando o mercado habitacional para a classe média em ascensão e para cidades-dormitório; Telebrás, que iria planejar e construir o sistema nacional de telecomunicações; Eletrobrás, para a política energética, juntamente com as estatais geradoras de energia (Chesf, Furnas, Eletronorte) e distribuidoras estaduais.

No setor de transportes, papel essencial foi desempenhado pela Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT), responsável pela elaboração de planos nacionais, estaduais e locais de transportes. De especial relevo é a série de Planos Diretores de Transportes Urbanos que o GEIPOT elaborou para um conjunto de importantes cidades brasileiras. Neste contexto, na segunda metade dos anos 1970, o modelo centralizado de planejamento na esfera federal foi posto em prática nos transportes urbanos, agora institucionalmente destacado como setor autônomo de intervenção, com a criação de instrumentos financeiros e organizacionais próprios (Brasileiro e Henry, 1999). Assim, estabeleceu-se o Sistema Nacional de Transportes Urbanos (SNTU), a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), com a missão de coordenar os modos ferroviário e rodoviário urbanos de passageiros, como ente diferenciado do GEIPOT, e o FDTU – Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (Brasileiro, 1994).

Também data desta época a criação das primeiras nove Regiões Metropolitanas, visando intervenções planejadas e de conjunto para as principais capitais do país e municípios de entorno, que cresciam em um processo de urbanização acelerado e desordenado. Foram criadas muitas Empresas Metropolitanas de Transportes Urbanos para a coordenação dos transportes sobre trilhos e pneus no conjunto das cidades (Brasileiro e Santos, 2003). Por resistências políticas locais e devido à dificuldade de juntar sob tutela pública os diferentes operadores e respectivas administrações, o modelo iria se frustrar no confronto entre um esquema verticalmente imposto e a difícil tarefa de coordenação de base, em particular entre os níveis estadual e municipal de articulação (Brasileiro e Henry, 1999).

Um fato impôs modificação drástica no setor de transporte público nesta época: os quebra-quebras que, inicialmente, tiveram como alvo as decadentes ferrovias suburbanas. Em 11 de julho de 1975, nove estações do Rio de Janeiro foram destruídas e, uma semana mais tarde, 14 pessoas morreram e 370 ficaram feridas em virtude do descarrilamento de uma composição. O impacto político destes fatos obrigou ao Governo Federal a intervir no Sistema Ferroviário de Subúrbios, prestados pela RFFSA no Rio de Janeiro. Mas a insatisfação popular continuou com relação aos ônibus, e, entre 1974 e 1982, diversas ondas de revoltas estouraram em Brasília (1974), Belo Horizonte e São Paulo (1977), Salvador (1981). Neste último caso, seiscentos ônibus foram depredados pela população. A insatisfação dizia respeito à má qualidade dos serviços, mas principalmente ao aumento progressivo do valor das tarifas (Brasileiro, 1991).

Pressionados pelo clamor popular, mas também graças à ajuda dos programas de apoio da EBTU, os organismos administradores foram aperfeiçoando sua técnica de planejamento e gestão, especialmente na definição das tarifas. Algumas cidades, como São Paulo, Recife e Belo Horizonte, redesenharam integralmente seus sistemas de linhas. A tarifa era o ponto focal das contestações. Destaque-se a elaboração pelo GEIPOT e EBTU das *Instruções Práticas para o Cálculo das Tarifas de Ônibus Urbanos* (1982). Esse trabalho veio possibilitar que os Poderes Públicos locais lançassem mão de um instrumento mais transparente de cálculo das tarifas de ônibus urbanos, além de permitir aos Administradores locais acompanhar efetivamente – e explicar à sociedade – os movimentos relativos de preços de insumos e custos de produção dos serviços.

No período 1975-1986, consolidou-se uma capacitação de técnicos em planejamento e operação de sistemas de transportes e afirmou-se um paradigma de gestão e operação, construído como forma de superar a crise vivida pelo transporte urbano brasileiro nos anos 1970. Pode-se dizer que esta fase de existência de certa prioridade ao transporte público (ônibus e trens) se encerra com a criação do Vale Transporte em 1986. Guardando em termos conceituais uma alguma semelhança com o *Versement Transport* francês, tratava-se de fazer os empregadores de mão-de-obra, beneficiários indiretos dos sistemas de transporte, pagar uma parcela desse custo. Mencione-se, também, a importância da Constituição de 1988, que consagrou o Poder Público local como organismo de tutela dos serviços regulares de transporte público, os quais receberam a atribuição de serviço público essencial à sociedade.

Tal quadro foi fundamental para que as operadoras privadas de ônibus urbanos no Brasil se consolidassem, segundo um vigoroso e estimulado processo de concentração econômica (Brasileiro e Henry, 1999), e que ampliassem, em fase seguinte, sua capacidade de capturar a regulação técnico-econômica dos serviços e, também, o organismo regulador (Santos, 2000).

### **3. GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA, EXCLUSÃO SOCIAL E PRIVATIZAÇÃO DOS TRANSPORTES (ANOS 1990 - 2000)**

No início dos anos 1980, com a crise do Estado do Bem-Estar, políticas de corte neoliberal foram adotadas, tendo como pano de fundo, mais uma vez, o fenômeno da globalização. Desta vez, o traço marcante da globalização se dá através do fortalecimento e expansão da grande empresa privada internacional. Em lugar de priorização do mundo da produção e dos empregos industriais, torna-se hegemônica a “financeirização” da economia.

Schiffer (2004) lembra que, embora a globalização da economia não seja um processo recente, seu ritmo de consolidação cresceu nas últimas décadas do século XX. Crescem as transações financeiras e comerciais entre países; privilegiam-se avanços tecnológicos e a maior eficiência produtiva como condicionantes da competição entre empresas. Daí resulta, segundo Schiffer (2004), a concentração do capital e da produção em grandes empresas e grupos internacionais, com capacidade para controlar e gerenciar em seu proveito a maior parte dos crescentes fluxos comerciais e financeiros do processo de acumulação atual.

Nas cidades, os traços marcantes desse tipo particular de globalização se manifestam pelo surgimento, nas palavras de Sassen (2003), das *ciudades globais*, que se constituem em espaços de economia global. Segundo Sassen, as três características marcantes dessa economia global são:

- (a) um determinado tipo de economia a ser produzida, cuja marca é a produção de toda uma série de serviços altamente especializados para as empresas;
- (b) a posta em prática de toda uma política de desregulação e de privatização dos serviços urbanos, de modo que as atribuições e competências do setor público passam a ser assumidos pelo setor privado;
- (c) a hegemonia das tecnologias de digitalização e de telecomunicações que apresentam características de dispersão e de conhecimentos tecnológicos avançados.

Para Schiffer (2004), as cidades globais têm, como características principais, a disponibilidade de infra-estrutura, a existência de um mercado consumidor consolidado ou potencial, mão-de-obra qualificada e articulações com empresas locais. Desse modo, nesse contexto de perda de atratividade dos Estados-nações, originados no século XIX, em detrimento das *ciudades globais*, configura-se o que Veltz (2005) chama de Economia de Arquipélago (*économie d'archipel*). Ou seja, os fluxos econômicos, de informações e decisórios não mais se dariam de forma verticalizada entre Estados-nações, mas sim de forma transversal entre tipos de cidades possuidoras das características acima assinaladas e espaços da chamada economia global. Assim, se cresce o emprego, ele ocorre nesses espaços, e não é do tipo industrial, mas terciário, de serviços altamente especializados, e terceirizados, comandado por empresas internacionais, hegemônicas pelas grandes corporações financeiras, exigindo uma mão-de-obra dotada de conhecimentos específicos em informática e telemática.

As conseqüências sociais desse modo particular de desenvolvimento capitalista — a *globalização neoliberal* - têm sido profundamente nefastas. Acentuam-se, em todo o mundo, e em particular nos países do sul, as desigualdades e o fosso entre centro e periferias. Em todo o mundo não desenvolvido, predominam a precarização das relações de trabalho, a volatilidade dos empregos, a vulnerabilização e a violência contra jovens, mulheres e crianças.

Em consonância com esse modelo excludente, as infra-estruturas públicas, de transportes em particular, não se constituem em prioridade nas políticas de governo. Isso explica por que, em particular na América Latina e no Brasil, predomina a lógica de investimentos favoráveis ao transporte individual, em detrimento do transporte de massa. Excetuam-se da regra determinadas áreas centrais de cidades ditas globais do continente (a exemplo de São Paulo, Curitiba, Buenos Aires, Santiago do Chile, Cidade do México, Bogotá) onde os transportes públicos, metrô em especial, permitem os deslocamentos rápidos da população em busca de inserção nesse modo de desenvolvimento excludente.

Nesse contexto, haveria espaço para um outro tipo de economia e um outro desenho institucional, regulatório e de financiamento para as infra-estruturas urbanas e de transportes?

### **3.1. Política de transportes inserida em política macroeconômica (1990 – 2000)**

Em consonância com a ordem neoliberal vigente a nível mundial, na última década do século XX, a intensificação da reforma estrutural do Estado brasileiro, enquanto política pública, atingiu o setor transportes e acelerou sua reorganização produtiva. Em março de 1990, o Programa Federal de Desregulamentação da Economia (Decreto n. 99.179) estabelecia que “a atividade econômica privada será regida, basicamente, pelas regras do livre mercado, limitada a interferência da Administração Pública Federal ao que dispõe a Constituição” (Art. 2º, inciso III). O Decreto traduzia a vontade política de reafirmar o fortalecimento da iniciativa privada e a redução da interferência do Estado na vida econômica do país.

O Programa Nacional de Desestatização (Medida Provisória n. 155, de março de 1990) não era menos incisivo. Ele demonstra que o processo de privatização estava sendo entendido como elemento central de política econômica e que estaria na base do processo de construção da competitividade nacional (Lima Neto *et al.*, 2003). Assim, o processo de desestatização recaiu fortemente sobre o setor transportes. Durante o Governo Collor, a política de retração do Estado foi seguida de forma tão extrema que comprometeu a capacidade do Ministério dos Transportes (incorporado ao Ministério da Infra-Estrutura) de monitorar o transporte no país. Entendia-se que reduzir os excessos do estatismo anterior significava apagar qualquer tipo de ação estatal planejadora do mercado e da economia. A EBTU foi liquidada e a ação federal sobre o transporte urbano – que legara como grandes realizações a organização de entidades municipais e metropolitanas, o cálculo tarifário e o Vale Transporte, além de estudos e atividades de formação de pessoal técnico – restringia-se agora à atividade de um pequeno departamento na estrutura organizacional do GEIPOT.

A questão central no primeiro triênio da década de 1990 foi o desacerto da condução processual. Tratava-se de aplicar ao setor transportes não só uma política de retirada do Estado de suas atribuições assumidas “indevidamente” em substituição às forças de

mercado, mas realmente de toda e qualquer atribuição no plano econômico, social ou político (Lima Neto *et al.*, 2003). Em vez de desestatização, o que ocorria era a total desestruturação do Estado Federal para o desempenho das tarefas a ele reservadas pela Constituição de 1988.

Nesse contexto, as políticas de desestatização no setor transporte levaram às ações seguintes:

- a) privatização de operadoras públicas de transporte, ferroviárias, rodoviárias e mesmo hidroviárias;
- b) privatização de infra-estruturas viárias por intermédio de concessões de rodovias ao setor privado (mesmo no âmbito urbano);
- c) continuação dos esquemas clássicos de financiamento de sistemas de metrô, com base em recursos de agências multilaterais;
- d) algumas experiências de financiamento em parceria com a iniciativa privada (Metrô de São Paulo);
- e) instituição de fundos locais compostos de créditos orçamentários locais, e receitas tributárias advindas especificamente do sistema de transporte.

Entretanto, todas essas experiências ainda não foram capazes de deslanchar a retomada, em volumes maiores, do investimento no setor de transporte urbano, que continua em crise (Orrico Filho *et al.*, 1996; Santos e Aragão, 2004). Os elementos básicos desta crise podem ser detalhados a seguir:

- i) redução dos deslocamentos em transportes públicos (ônibus e trens);
- ii) avanço da motorização em todos os segmentos de renda;
- iii) falta de recursos para investimentos infra-estruturais;
- iv) ausência de prioridade para os transportes públicos;
- v) crescimento dos provedores artesanais de transportes;
- vi) redescoberta das tecnologias de pequeno porte;
- vii) mudanças nos padrões espaciais e temporais dos deslocamentos;
- viii) progressiva “metropolização” das regiões polarizadas pelas capitais estaduais, exigindo novos arranjos institucionais;
- ix) redistribuição das atribuições entre o Executivo estadual e os Municípios no planejamento e organização do trânsito;
- x) inexistência quase geral de articulação entre políticas de transporte e uso do solo.

Do ponto de vista do quadro regulatório, esta crise se manifesta pelas:

- i) desarticulação entre as regulações da circulação e do transporte de passageiros;
- ii) desarticulação entre as regulações dos diversos serviços de passageiros;
- iii) desarticulação entre as regulações das diversas instituições;
- iv) fragilidade do regulador público;
- v) força dos cartéis empresariais e captura regulatória;
- vi) articulação política dos chamados operadores “alternativos”.

Os elementos dessa crise estão presentes, para Figueroa (2004), em todas as cidades latino-americanas. Para ele, nas duas últimas décadas, a crise foi um processo permanentemente vivido pelos sistemas de transporte urbano das cidades latino-americanas. Continua Figueroa afirmando que essa crise se expressa pela perda de estabilidade dos serviços formais de transporte público, legalmente estabelecidos, perda esta caracterizada por uma perda de rendimento e de clientela dos sistemas, bem como por aumentos de custos e de tarifas, pela reiteração diária de congestionamentos, pela

motorização crescente e pelo surgimento de formas novas, precárias e inseguras, de transporte coletivo.

#### **4. ELEMENTOS DA POLÍTICA RECENTE DE TRANSPORTE PÚBLICO URBANO (ANOS 2001-2006)**

A ausência do Governo Federal no cenário dos transportes urbanos desde o fechamento da EBTU, em 1990, tem sido freqüentemente responsabilizada por grande parte das dificuldades dos transportes urbanos de hoje no país, muito embora o setor também não tenha sido alvo de políticas consistentes por parte dos governos municipais e estaduais.

Em 2001, destaque-se, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República realizou um amplo trabalho de articulação com vários setores envolvidos no transporte urbano e editou um documento programático com quatro temas principais: melhoria da qualidade do transporte coletivo urbano; redução dos impactos sociais e econômicos das viagens urbanas; modernização das relações institucionais entre órgãos gestores e empresas operadoras; e modernização tecnológica e gerencial.

Mais recentemente, a criação do Ministério das Cidades trouxe à luz, em sua estrutura organizativa, uma Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. Esse organismo ministerial pôs ênfase na discussão da acessibilidade, com relevo para a inclusão social, na mobilidade para cidades sustentáveis, com destaque às formas e condições de seu financiamento, bem como nos processos licitatórios previstos para o setor desde 1995, com a Lei Federal n. 8987.

Os principais elementos em torno dos quais possíveis mudanças concretas aconteceram no cenário brasileiro de transportes coletivos urbanos estão, de fato, ligados, ou à presença dos operadores alternativos (regulamentados ou não), ou às ações ligadas à introdução de processos licitatórios para a delegação dos serviços regulares de transportes, ou à conjunção de ambos (Barboza *et al.*, 2003). Em plano mais específico, situam-se então ações empreendidas para investimentos em melhorias e expansão dos transportes urbanos de massa, e mesmo a retomada do planejamento, um procedimento que, como regra geral, está abandonado há mais de 10 anos.

Quatro grandes eixos poderiam sintetizar os elementos centrais da política brasileira de transportes nesse período:

- ações voltadas para manutenção/mudanças no *status quo* regulatório/institucional;
- ações empreendidas pelo setor informal para permanência e aumento de sua presença no mercado;
- a retomada de processos de planejamento;
- inovações tecnológicas na gestão e no controle.

##### **4.1. Continuísmo institucional versus mudanças**

Como regra geral, o empresariado tradicional operador de transportes públicos nas cidades brasileiras posiciona-se pela manutenção do *status quo* institucional e regulatório, tendo sua estratégia de atuação constituída ao menos pelos dois elementos abaixo (Santos *et al.*, 2005a):

- a) em mercados específicos, promover a criação de leis que prorroguem as delegações já existentes e, até mesmo, autorizem futuras prorrogações;

- b) em ambientes técnico-profissionais e de gestores públicos, atrair formadores de opinião para o seu campo por intermédio da promoção de grupos de trabalho para estudos e proposições regulamentares.

Tais propostas, de alguma forma, têm encontrado amparo em gabinetes da administração pública em diversas esferas, o que levanta a hipótese de que boa parte do setor técnico e administrativo dos transportes urbanos no Brasil também não se interessa pela realização de licitações competitivas. Também é importante sinalizar que os processos licitatórios em andamento ou em fase de modelagem não são isentos de questionamentos acerca de se produzem (ou produzirão) disputas efetivas pelos contratos com a Administração ou se, ao contrário, sob o manto de reorganização operacional, apenas servem para regularizar e legalizar contratos vencidos (Gomide, 2005).

#### **4.2. A emergência do setor informal**

A emergência do segmento transporte informal nesse período tem chamado a atenção não apenas dos operadores tradicionais, mas também dos gestores públicos que temem perder a autoridade e controle sobre o sistema. O poder de articulação do segmento conseguiu a regularização em diversas municipalidades. Em outros, as administrações públicas reprimiram os transportadores informais, gerando conflitos de rua, inclusive. As principais formas de regulamentação detectadas podem, *grosso modo*, ser reunidas em quatro grupos:

- a. simples legalização da operação de veículos de pequeno porte (VPP) a operadores individuais, sem exigências típicas de serviço público, o que economicamente se aproxima da desregulamentação;
- b. regulamentação tênue, através de permissão individualizada, sem exigências de coordenação operacional dos serviços, o que não garante os requisitos de serviço público regular, embora faça atribuição de linha a operador;
- c. subdelegação subordinada, ou seja, a contratação de operadores autônomos de VPP por empresas operadoras de ônibus;
- d. delegações em bloco, sujeitas a que a produção seja operacionalmente organizada sob critérios públicos de oferta e economicamente organizada sob forma cooperativada.

Paralelamente, o segmento tem se articulado nacionalmente com vistas a fortalecer sua atuação, a aproveitar os incentivos da produção cooperativada, a desenvolver capacitação técnico-operacional, e a adotar aquisição conjunta de veículos e partilhamento de instalações e equipamentos. A luta pelo mercado também não tem sido simples.

#### **4.3. O retorno ao planejamento**

Trata-se de uma prática meio esquecida, em uma era de instabilidade e de falta de recursos financeiros assegurados (e até de desconfiança da capacidade do Estado de definir os rumos do setor). A retomada de Planos Diretores para o setor de transporte é mais recente, e algumas cidades, além de São Paulo – que mantém a atualização periódica de seus planos a partir da realização decenal da pesquisa domiciliar de origem-destino em sua área metropolitana –, tomaram iniciativa neste sentido. É o caso de Manaus, Belém, Recife, Vitória, Natal, Porto Alegre, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Cuiabá e Goiânia.



É mister destacar que a retomada do processo de planejamento de transportes urbanos no Brasil também foi estimulada pela Lei n. 10.527, de julho de 1901, conhecida como Estatuto da Cidade, e que prevê a obrigatoriedade de Planos Diretores de desenvolvimento para cada município metropolitano ou com população superior a 20.000 habitantes. Tal medida horizontalizou no país a necessidade de planejamento municipal, fato que vem repercutindo no setor de transportes em função de que as cidades com mais de 500.000 habitantes também têm a obrigatoriedade de elaborar e rever periodicamente seu plano de transporte urbano integrado.

#### **4.4. Avanços tecnológicos**

Apesar dos problemas e das crises (em parte até em função delas), o setor de transporte urbano vem apresentando algumas inovações tecnológicas. A bilhetagem automática tem sido incluída como um importante instrumento de racionalização gerencial, embora a vontade das empresas de garantir o domínio sobre as informações, expropriando-as ao setor público regulador, venha provocando atrasos na implementação das medidas. Destaca-se também o uso ampliado de micro-ônibus, a introdução de motores diesel-elétrico, bio-diesel, a gás natural, assim como o uso de câmaras filmadoras nos ônibus para conter a criminalidade.

Deve-se salientar também que a indústria montadora de ônibus urbanos no Brasil é uma forte exportadora, devendo-se questionar porque seus modelos lançados no Brasil permanecem utilizando piso elevado e não contando com sistema de condicionamento de ar.

### **5. À GUIA DE CONCLUSÃO**

Está na agenda do dia a retomada de políticas públicas de transporte urbano, centrando-se prioridade nos meios coletivos de transporte. Entretanto, para que esses meios coletivos possam assumir o papel dinamizador do desenvolvimento urbano equilibrado, sustentável e inclusivo, é imprescindível o enfrentamento dos desafios a seguir examinados:

- Inserir a inclusão social como um dos objetivos da política de transportes;
- Retomar o papel do Estado na provisão das infra-estruturas de transportes;
- Desenvolver uma nova concepção de planejamento de transportes em face das grandes mudanças econômicas sociais e políticas;
- Introduzir reais elementos de competitividade na regulamentação setorial visando ganhos de produtividade e redução de custos para os usuários;
- Construir uma política tarifária justa e sustentável de transporte público.

#### **5.1. Tomar a inclusão social como objetivo prioritário da política de transportes**

A ausência de prioridade para o transporte público tem sido uma característica marcante das políticas em países periféricos, como o Brasil. Países centrais como o Japão, Estados Unidos, França, Inglaterra, Espanha e Alemanha têm alocado prioridades e investimentos crescentes às infra-estruturas de transportes, não se observando a deterioração e a ausência de investimentos nos transportes de massa bem como nas políticas que vinculam os transportes ao turismo, à cultura e às dinâmicas econômicas e urbanísticas. Essas infra-estruturas fazem parte, inclusive, das políticas de atração de novos investimentos públicos e privados nacionais, bem como das políticas culturais e de turismo a nível internacional.

Assim, nas cidades globais, a exemplo de São Paulo, investimentos são realizados nas redes de transporte público, embora se acentuem cada vez mais as diferenças na oferta de serviços entre a região central e os bairros periféricos, carentes de oferta de infra-estruturas públicas. Em outras palavras, o que se nota é a existência de partes dos territórios urbanos relativamente bem atendidos pela oferta de transportes (p.ex., os eixos servidos por *Transmilenio* em Bogotá, pelo Sistema Estrutural Integrado na Região Metropolitana do Recife).

Conforme observa Figueroa (2004), *las primeras evidencias de Quito y Bogotá muestran que a pesar de la consecución de redes de transporte público de alta calidad, ellas tienen una cobertura parcial en la ciudad, limitándose a ciertos corredores y dejando otros desatendidos y servidos por los sistemas tradicionales de muy baja calidad. Estas medidas parecen estar reforzando la idea que mientras existe una fracción de oferta de transporte público de calidad, y con tarifas más elevadas, otra fracción queda entregada a servicios irregulares, más o menos legales según sea el caso de cada ciudad.*

Nos países periféricos, como o Brasil e demais países latino-americanos, o modelo econômico neoliberal não prioriza a posta em prática de sistemas de transportes públicos de massa servindo o conjunto do território urbano/metropolitano. A nova economia terciária de serviços de alto valor agregado e exigindo conhecimentos em tecnologia, de natureza excludente, necessita apenas de eixos viários e de estacionamentos para fazer circular o automóvel e, em menor grau de prioridade, eixos de transportes públicos limitados aos entornos desses espaços globalizadas. As populações habitando os bairros periféricos, excluídas desse modelo de desenvolvimento, são, portanto, obrigadas a caminhar a pé, de bicicleta ou usar veículos velhos para se deslocar em busca de sub-empregos precarizados e voláteis (Torquato e Santos, 2004).

## **5.2. Retomar o papel do Estado na provisão das infra-estruturas de transportes**

Se um outro mundo é possível (como bem mostram os eixos dos fóruns sociais mundiais), uma outra política de transportes é possível. Isso significa apreender os transportes como parte das políticas públicas sob a responsabilidade do Estado. Ou seja, a solução para os problemas de transportes passa, necessariamente, por prioridades às políticas habitacionais, de educação e saúde, de geração de emprego e renda. Trata-se de se por em prática um outro conceito de mobilidade urbana em suas dimensões de geração de emprego e renda, de educação e saúde, de habitação e de transportes.

Para isso, é necessário redefinir-se o papel do Estado federal que deve chamar para si as tarefas de formular e conduzir as políticas públicas. Mas essa ação federal deve estar em articulação com políticas de desenvolvimento local, capitaneadas pelos poderes públicos estaduais e municipais, Isso porque, a “provisão das necessidades coletivas” não é tarefa do Estado, nem das grandes empresas comerciais e dos grupos financeiros, que têm tomado para si a designação de iniciativa privada: ela é tarefa, isso sim, da sociedade como um todo. E essa sociedade dispõe, para tal, de diversos instrumentos (Estado, universidades, empresas, entidades diversas como ONGs, sindicatos, partidos, igrejas, associações etc.). Defende-se, aqui, que quanto mais diversificadas forem as formas de provisão das necessidades coletivas, mais robusta é a sociedade contra crises. E quanto mais forte e eficiente for a presença estatal na sociedade, mais fortes são seus organismos de representação social (Aragão *et al.*, 2004a).

A esse respeito, o Governo Federal nesses últimos quatro anos tem feito esforços – se bem que tímidos – com vistas a que o Estado a nível federal possa retomar sua capacidade de formulação de políticas urbanas e de transportes, tal qual é definido pela própria Constituição Federal. Esforços se observam com vistas à formação de recursos humanos nas cidades, através da realização de cursos e treinamentos diversos. Da mesma forma, vêm se construindo os eixos básicos de uma política nacional de mobilidade sustentável, bem como novos arranjos metropolitanos através de consórcios entre municípios e Estados da federação (Brasileiro e Santos, 2003). É um novo momento que, embora ainda longe de se constituir em uma verdadeira política de prioridade aos transportes públicos, aponta elementos nessa direção.

### **5.3 Desenvolver uma nova concepção de planejamento de transportes**

As mudanças ocorridas no âmbito social, político e econômico trazem também repercussões no planejamento de transportes em si. Uma das razões centrais decorre do reconhecimento de que o mercado de transporte público urbano se modificou. Mudou o mercado consumidor, que agora se encontra segmentado e tem diferentes necessidades de deslocamento, muitas delas resultantes das importantes mudanças na distribuição das atividades urbanas, modificando-se assim a própria geografia do mercado. Além disso, ampliou-se, para uma parcela da população, o acesso ao veículo privado. O desemprego crescente até o início dos anos 2000 empurrou outra parcela para a marcha-a-pé. Os avanços então nesse campo são muito significativos, a começar:

- no âmbito tecnológico, de melhores ferramentas computacionais, bem como de novos programas e técnicas de modelagem e de gerenciamento de demanda;
- dos avanços da tecnologia de informação e da telemática, que possibilitam maior interação e maior acompanhamento social do processo.
- de aspectos conceituais do planejamento em si, ultrapassando as concepções tradicionais que levam a geração de alternativas orientadas por previsões de demanda, e introduzindo discussões relativas às interfaces do transporte com os usos do solo, bem como internalizando ao planejamento a preocupação ambiental e social;
- de aspectos sociais no processo de planejamento, que resultam e decorrem de maior participação dos diversos atores envolvidos em processos de consulta e decisão, bem como em fases de avaliação crítica e de retro-alimentação do processo.

Nesse contexto, o que se pode propor? Embora a retomada mais generalizada, imposta até por Lei (e nesse campo, o Estatuto da Cidade avança no sentido de cobrar a adoção de Planos Diretores de transporte para cidades de mais de 500 mil habitantes), do planejamento diretor seja um imperativo do momento, há de se reconhecer, de outro, que o planejamento tradicional de transportes, com metodologias importadas dos países industrializados, vem mostrando limitações até nos seus países de origem.

Já há décadas, e em tom crescente nos últimos anos, se postula que a estratégia de mobilidade tem de ser pensada no contexto de estratégias de desenvolvimento urbano. Discursos em prol das cidades de caminhos curtos, mistura de funções e redes de pólos vêm sendo correspondidos, na prática, com a implantação de projetos urbanos estruturantes (projetos de renovação de centros ou de implantação de novos centros periféricos), onde ao sistema de transporte de massa, modernizado, cabe o papel de fornecer o esqueleto na transformação do espaço. Conceitos de *transit mall* ou *transit city* (Cervero, 1998; Dittmar e Ohland, 2004) fazem parte dos grandes projetos

imobiliários, até nos Estados Unidos, onde a política de transporte tem sido notoriamente devotada ao carro particular.

Entretanto, mesmo esses projetos de renovação urbana podem ser basicamente dependentes de recursos públicos, cabendo à iniciativa privada tão somente a implantação dos projetos imobiliários. A essa estratégia tradicional ainda sob ótica de financiamento de infra-estruturas públicas, se contrapõe hoje cada vez mais a opção da participação da iniciativa privada como parceiro do Poder Público também nesse setor.

Portanto, o moderno planejamento estratégico de transporte não pode mais, hoje, tão somente prever as intervenções no sistema de mobilidade urbana e no uso do solo, pressupondo que a execução das medidas propostas seria única e exclusivamente responsabilidade do Poder Público: ele tem de prever, antecipar e mesmo criar espaços para a participação do setor privado.

Nesse contexto, um outro elemento tem de ser incorporado: a inserção da iniciativa privada coloca uma preocupação a mais no planejamento que é a análise da viabilidade econômica e financeira dos projetos. Ora, tal viabilidade não se dá apenas pela receita tarifária calculada a partir de uma demanda prevista, complementada com receitas de projetos conexos. Essas receitas continuam básicas, mas há de se assegurar que a economia urbana e a melhoria da capacidade econômica da população em geral possam garantir com relativa estabilidade e um mínimo de risco comercial o fluxo de caixa contratado no seio da parceria. Isso pressupõe que o planejamento estratégico da mobilidade não apenas esteja inserido nas grandes estratégias de desenvolvimento territorial da cidade, mas igualmente se preocupe com o ambiente econômico e social da cidade.

Assim, o moderno planejamento estratégico da mobilidade haverá de ampliar consideravelmente seu escopo, abrangendo não apenas os investimentos e as políticas públicas para a mobilidade, mas também:

- as perspectivas do desenvolvimento urbano, tal como previsto no plano diretor da cidade;
- as opções de grandes projetos estruturantes da cidade;
- os espaços da participação privada;
- os cenários para o desenvolvimento local e para as políticas públicas sociais.

Por mais que o planejamento estratégico da mobilidade continue afeto a seu escopo específico de estruturar e adaptar o sistema de mobilidade, suas necessidades de informação se ampliam para esses elementos todos.

No fundo, o planejamento da mobilidade constituirá apenas um braço de uma intervenção integrada no território urbano, que incluirá:

- adaptações dos Planos Diretores Urbanos e da legislação urbanística
- projetos urbanos estruturantes (renovações urbanas, novos centros econômicos e áreas residenciais, grandes equipamentos tais como estádios, parques etc.)
- políticas integrativas no plano econômico e social, cabendo destacar as políticas de *marketing urbano*, de apoio ao desenvolvimento industrial e ao empreendedorismo, política habitacional, educacional, de saúde, cultural, lazer, segurança, promoção social e proteção ao patrimônio natural e construído;
- programas e políticas para sistemas de utilidades públicas;
- política e plano diretor da mobilidade urbana;
- grandes projetos estruturantes do sistema viário, do transporte de massa e de terminais;

- projetos de parceria público-privada, tanto no sistema de mobilidade quanto nos equipamentos públicos em geral;
- engenharia financeira dos projetos;
- política regulatória e engenharia contratual das parcerias com a iniciativa privada;
- processo de participação e negociação política.

Essa intervenção integrada eleva, portanto, o planejamento urbano a uma mais elaborada *Engenharia Territorial*, que visa a promoção econômica geral, além da melhoria da qualidade de vida na cidade, dentro dos limites interpostos pelas metas maiores de sustentabilidade ambiental.

No que tange mais especificamente ao planejamento de transporte, esse se inserirá na Engenharia Territorial, adequando os seguintes elementos de mobilidade:

- gestão da demanda;
- transporte coletivo (rede integrada);
- sistema viário (inclusive passeios públicos);
- circulação viária (incluindo moderação de tráfego e educação de trânsito);
- estacionamentos e garagens;
- calçadas;
- ciclovias;
- adaptação de logradouros a portadores de necessidades especial;
- logística urbana (terminais, regulação do transporte de carga urbana);

#### **5.4. Introduzir reais elementos de competitividade na regulamentação setorial**

A política regulatória de transportes públicos urbanos no Brasil é, infelizmente, uma das mais conservadoras dentre as nações de expressão mundial. Uma regulamentação que não prioriza nem induz à melhoria de produtividade – ao contrário, até premia a ineficiência e o aumento de custos – e não exige dos operadores que eles sejam mais e mais eficientes e que transfiram parcelas desse ganho de eficiência e produtividade para os usuários, como condição para crescimento e mesmo permanência no mercado, como, aliás, é a regra nas economias capitalistas (Orrico Filho e Santos, 2003).

A falta de competitividade deriva precisamente da falta de real competição interna e conflita com os tempos atuais que exigem a competição como instrumento de eficiência econômica e até como valor moral. Um setor que permanece não competitivo, preso a pretensos direitos adquiridos, acaba por se isolar e se marginalizar politicamente. (Aragão *et al.*, 2004b). Enquanto serviço público constitucionalmente definido, o transporte público regular por ônibus requer que a *competitividade* seja tratada no âmbito de uma adequada política regulatória pró-competição, executada por Administrações capazes e politicamente valorizadas, especialmente no que concerne a:

- assegurar a ordem no mercado, protegendo os incumbentes legais contra a competição desleal e/ou irregular;
- garantir a universalização de acesso ao serviço;
- e imprimir melhorias contínuas nas condições infra-estruturais da produção do serviço, erigindo-se o transporte em prioridade para a inversão, seja ela pública, privada ou em regime de parceria.

São necessários mecanismos que obriguem a busca de eficiência, mas que também propiciem a transferência de, ao menos, uma parcela dos ganhos para os usuários, pois, tarifas injustas, fazem com que os trabalhadores gastem mais em transportes e deixem de consumir outros bens, sejam elas alimentos, roupas, educação, lazer etc.

### 5.5 Construir uma política tarifária de transporte público justa e sustentável

Como regra geral, os países desenvolvidos têm uma política abrangente para o financiamento dos transportes. Quase todos buscam recursos de segmentos que mesmo não fazendo uso dos transportes públicos, se beneficiam de sua existência. São os chamados beneficiados indiretos, grupo formado principalmente por automobilistas, proprietários de imóveis e empresas em geral. Esta ação, na verdade, reduz o valor das tarifas porque boa parte dos investimentos, e mesmo dos custos operacionais diretos, são suportados por beneficiados não usuários. Note-se, não usuários, porém beneficiados dos transportes públicos.

A tônica poderia ser sintetizada em três palavras:

- a) **justiça**, na medida em que se buscam recursos dos beneficiados indiretos e não apenas dos usuários pois, afinal, estes não são os únicos beneficiados;
- b) **responsabilidade**, na medida em que há forte responsabilidade local quanto à decisão de impor a contribuição obrigatória, o que exige comprometimento com o desenvolvimento socioeconômico local e evita demagogia tributária; e,
- c) **transparência**, uma vez que os recursos sejam socialmente administrados.

Quanto ao último ponto destacado acima, há sempre um comitê gestor no qual participam representantes dos diversos setores contribuintes para o fundo e não apenas representantes do setor transportes. Isto provoca e exige eficiência no uso do dinheiro.

A experiência de alguns países nos mostra que a política tarifária de transportes públicos brasileira, baseada apenas (ou quase) no pagamento pelos usuários, além de conservadora, é extremamente perversa. Sua implementação persistente não só resulta em tarifas elevadas mas também cria um subsídio invertido: os usuários, as camadas pobres, financiam a liberação de espaço viário para automobilistas, o acesso às compras e a valorização de capital dos proprietários de imóveis.

Assim, e em sentido inverso, a construção de uma política tarifária justa e sustentável de transportes públicos deverá se estruturar em dois importantes princípios:

- a) a repartição social dos encargos de financiamento, significando a participação financeira, política e social dos diversos segmentos que se beneficiam da existência e do funcionamento dos transportes públicos, sejam eles usuários diretos ou beneficiados indiretos como o transporte individual, as empresas em geral, o comércio e os proprietários imobiliários; e,
- b) a capacidade de pagamento desses atores, para que o transporte seja mecanismo de solidariedade e ajude a promover o crescimento e o desenvolvimento humano, alvo maior das políticas públicas.

É importante notar, entretanto, como afirmam Santos *et al.* (2005b), que não é a mobilidade o que realmente importa, mas a acessibilidade das pessoas às oportunidades (de trabalho, cultura, saúde, educação, lazer, consumo etc.) que as cidades oferecem. E esse é o valor social significante em um desenvolvimento sustentável e em uma sociedade menos desigual e mais justa.

### Referências

- Agune, A. e Braga, J. C. (1979) **Considerações sobre a política de transportes no Brasil**: evolução e crise do padrão “automobilístico-rodoviário” (1956-1975). São Paulo: Fundap.
- Albert, M. (1991) **Capitalisme contre capitalisme**. Paris: Editions du Seuil.

- Aragão, J. *et al.*. (2004a) **Parcerias sociais para o desenvolvimento nacional**. Natal: EDUFRRN.
- Aragão, J.; Santos, E.; Orrico Filho, R.; Brasileiro, A. (2004b) Sacudindo a poeira e construindo o novo ciclo de desenvolvimento do transporte público por ônibus. In: Santos, E. e Aragão, J. (orgs.) **Transporte em tempos de reforma**. Estudos sobre o Transporte Urbano. 2. ed. Natal: EDUFRRN, p. 23-47.
- Barboza, K. F.; Santos, E.; Orrico Filho (2003) Diretrizes para o aperfeiçoamento dos regulamentos do transporte público urbano de passageiros: o confronto de três estudos. **Transportes**, v. XI, n. 2, p. 5-13.
- Beaud, M. (1981) **Histoire du Capitalism**: de 1500 à nos jours. Paris: Editions du Seuil.
- Bleaney, M. (1985) **The rise and the fall of keynesian economics**. Londres: MacMillan.
- Booth, D.; Hanmer, L. e Lovell, E. (2000) **Poverty and transport**. A report prepared for the World Bank in collaboration with DFID. Londres: Overseas Development Studies.
- Brasileiro, A. (1991) **Développement urbain et transports collectifs urbains au Brésil**. Enseignements de Recife et Curitiba. Thèse de Doctorat, École Nationale des Ponts et Chaussées, Paris, França.
- Brasileiro, A. (1994) **Curitiba et Recife dans l'organisation des transports au Brésil**. Paris : INRETS/CODATU.
- Brasileiro, A. e Henry, E. (orgs.) (1999) **Viação ilimitada**. Ônibus das cidades brasileiras. São Paulo: Cultura.
- Brasileiro, A. e Santos, E. (2003) Desafíos a la gestión metropolitana de servicios públicos en Brasil. **Gestión y análisis de políticas públicas**, v. 24, p. 124-149.
- Cervero, R. (1998) **The Transit Metropolis**. A Global Inquiry. Washington, DC: The Island Press
- Dittmar, H. e G. Ohland (orgs.) (2004) **The new transit town**. Best practices in transit-oriented development. Washington, D.C.: The Island Press.
- Figuerola, O. (2004) **El transporte urbano latinoamericano en la globalización**. Políticas y efectos. Santiago de Chile: mimeo.
- Géneroux, J. (1992) **Introduction à la économie**. Paris : Éditions du Seuil.
- Gómez-Ibáñez, J. (2003) **Regulating infrastructure**: monopoly, contracts, and discretion. Cambridge, Mass.: Harvard UP.
- Gómez-Ibáñez, J. e Meyer, J. (1993) **Going private**. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Gomide, A. (2005) Bidding processes in Brazilian urban bus systems: the case of Belo Horizonte. In: Hensher, D. (org.). **Competition and Ownership in Land Passenger Transport**. Oxford: Elsevier, p. 765-776.
- Gwilliam, K. (2003) **Cities on the move**. A World Bank Policy Strategy Review. Washington, DC: World Bank Publications.
- Hobsbawm, E. (1994) **Age of extremes**. The short Twentieth Century: 1914-1991. Londres: Pantheon Books.
- Lima Neto, O. *et al.* (coord.) (2003) **Transportes no Brasil**. História e reflexões. Recife: EDUFPE.
- Newbery, D. (2000) **Privatization, restructuring, and regulation of network utilities**. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Orrico Filho, R.; Brasileiro, A.; Aragão, J. e Santos, E. (1996) **Ônibus urbano**. Regulamentação e mercados. Brasília: LGE.



- Orrico Filho, R.; Santos, E. (2002) Urban bus transport in Brazil: regulation and competition. **Asian Journal of transport and infrastructure**, v. 9, n. 1, p. 39-60.
- Rioux, J.-P. (1972) **La Révolution Industrielle**. Paris: Editions du Seuil.
- Ross, J. (1998) **Linking Europe**: transport policies and politics in the European Union. Londres: Praeger.
- Santos, E. (2000) **Concentração em mercados de ônibus urbanos no Brasil**: uma análise do papel da regulamentação. Tese de Doutorado, COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil.
- Santos, E. e Aragão, J. (2004) Elementos conceituais para uma regulamentação sistêmica do transporte urbano de passageiros. In: Santos, E. e Aragão, J. (orgs.) **Transporte em tempos de reforma**. Estudos sobre o Transporte Urbano. 2. ed. Natal: EDUFRN, p. 217-240.
- Santos, E.; Orrico Filho, R. e Barboza, K. (2005a) Competition or complementarity: regulatory options for urban road transit in Brazilian cities. In: Hensher, D. (org.). **Competition and Ownership in Land Passenger Transport**. Oxford: Elsevier, p. 331-341.
- Santos, E.; Silva A. P. e Morais, T. (2005b) Exclusão social, transporte e políticas públicas. In: CNT/ANPET (orgs.) **Transporte em transformação IX**. Brasília: LGE, p. 23-40
- Sassen, S. (2004) Globalização da economia e as cidades. In: Schiffer, S. (org.) **Globalização e estrutura urbana**. São Paulo: Hucitec.
- Schiffer, S. (org.) (2004) **Globalização e estrutura urbana**. São Paulo: Hucitec.
- Sica, P. (1981) **Storia dell'Urbanistica**. Il Novecento. Milano: G. Laterza.
- Soares, L. (2003) **Os porquês da desordem mundial**. O desastre social. São Paulo: Record.
- Torquato, A. e Santos, E. (2004) Políticas de transporte e pobreza urbana: Reflexões e evidências em um bairro periférico de Natal. In: **Anais do XVIII Congresso de Pesquisa e Ensino de Transportes (ANPET)**, v. II, p. 1300-1311. Florianópolis, Brasil.
- Veltz, P. (2004) **Mondialisation, villes et territoires**: l'économie d'archipel. Paris, PUF.
- José A.  
Harvard University Press  
Cambridge, Mass.  
2003  
Bannister David e Joseph Berechman  
Transport investment and economic development  
2000  
UCL Press / Taylor and Francis Group  
Londres
- SANTOS, E. M. ; ORRICO FILHO, R. D. ; BARBOZA, K. F. F. . Competition or complementarity: regulatory options for urban road transit in Brazilian cities. In: David Hensher. (Org.). **Competition and Ownership in Land Passenger Transport**. 1 ed. Oxford: Elsevier, 2005, v. 1, p. 331-341.
- SANTOS, E. M. ; TORQUATO, A. M. S. C. . Políticas de transporte e pobreza urbana: reflexões e evidências em um bairro periférico de Natal. In: XVIII Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes - XVIII ANPET, 2004, Florianópolis. Panorama Nacional da Pesquisa em Transportes no Brasil. Rio de Janeiro : Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes - ANPET, 2004. v. II. p. 1300-1311.

### Oswaldo Lima Neto

Atualmente, a competição não mais se dá entre países e sim entre cidades, cidades metropolitanas. Nesta competição sobressair-se-ão aquelas que apresentarem indicadores de eficiência econômica e social traduzidos em elevados níveis de qualidade de vida para a população. O fato é que as economias nacionais se estruturam a partir das economias de suas aglomerações urbanas, sendo gerados aí entre 60 e 90% dos PIBs dos países industrializados. Portanto, o desempenho econômico de um país mais ou menos integrado à economia global está fortemente atrelado ao desempenho funcional de suas cidades, em especial de suas metrópoles.

As grandes cidades brasileiras concentram cerca de setenta milhões de habitantes. Nelas se estabelecem a produção de serviços mais moderna e dinâmica: e são esses setores avançados que têm se tornado o carro chefe de nossa economia, em consonância com o que ocorre nos países mais desenvolvidos. Dessa forma, não pode deixar de ser um objetivo estratégico nacional o desenvolvimento funcional das economias urbanas e metropolitanas do país, no sentido de tornar nossas grandes cidades mais competitivas. Para tal, imprescindível se faz que as funções públicas de interesse comum se efetivem, de forma a conferir a nossas metrópoles a suficiente atratividade para que possam atrair a localização de novos investimentos de origem nacional ou internacional. Dentre essas funções de interesse comum, a de transporte público é vital para a melhoria da mobilidade e acessibilidade dos cidadãos metropolitanos, como para o bom funcionamento do setor privado produtivo e das demais funções públicas.

Em contraste com tais afirmações, a gestão do transporte público de passageiros nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas nacionais vem sendo marcada por numerosos conflitos intergovernamentais, intersetoriais, interinstitucionais e, inclusive, territoriais. Os conflitos entre estados e municípios metropolitanos têm dificultado o estabelecimento de uma abordagem sistêmica na gestão metropolitana dos transportes públicos que contemple, de maneira integrada, o planejamento do desenvolvimento urbano, a circulação e os transportes coletivos. Em decorrência, a produção de transporte urbano no Brasil se dá com altos níveis de ineficiência e irracionalidade. Assim, ações que poderiam ser desenvolvidas, mesmo no quadro atual de escassez de recursos públicos, para solucionar ou minorar os graves problemas do setor transporte são inviabilizadas.

O deficiente quadro institucional tem contribuído fortemente para agravar as seguintes questões:

- produção de situações crônicas de congestionamento, com a elevação dos tempos de viagens e a conseqüente redução de produtividade das atividades urbanas;
- prejuízos crescentes ao desempenho dos ônibus urbanos;
- decréscimo do uso do transporte público regular;
- aumento da poluição atmosférica;
- aumento e generalização dos acidentes de trânsito;
- necessidade de investimentos crescentes no sistema viário;
- violação, pelo tráfego rodado, das áreas residenciais e de uso coletivo; e

- redução de áreas verdes e impermeabilização do solo.

Com esse diagnóstico em vista, o presente trabalho objetiva colocar em discussão a necessidade da formulação de um novo quadro institucional para as regiões metropolitanas brasileiras. Ele deve ser formulado à luz do § 3º do Art.25 da Constituição Federal, que dita que as funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano, em especial o transporte público, possam ser administradas de forma integrada quanto a sua organização, seu planejamento, sua gestão e sua execução. Nesse mister, deve o Poder Público se orientar, primordialmente, ao atendimento das necessidades básicas de transporte dos cidadãos, aumentando sua mobilidade e melhorando sua acessibilidade às oportunidades espalhadas pelo território metropolitano. Dessa forma, espera-se superar a desarticulação entre a gestão dos transportes públicos metropolitanos nas esferas municipal e estadual, desarticulação que tem impactos fortemente negativos sobre o desenvolvimento socioeconômico e sobre a qualidade de vida nas regiões metropolitanas nacionais.

### **CARACTERÍSTICAS DA SITUAÇÃO ATUAL DA GESTÃO METROPOLITANA DOS TRANSPORTES PÚBLICOS (ESTADO NÃO DESEJADO)**

O quadro institucional atual da gestão metropolitana dá margem ao surgimento de uma série de conflitos que, segundo Fernandes e Fernandes (1996), podem ser assim classificados:

- conflito intergovernamental, envolvendo os níveis federal, estadual ou municipal de governo — existem superposições de ações e jurisdições, devido à imprecisa definição de competências dos diferentes níveis da Administração e, horizontalmente, entre os municípios metropolitanos;
- conflito intersetorial, envolvendo diferentes setores, autoridades e agências do mesmo nível de governo, ou não, com prioridades contrastantes, mandatos não muito claros, superposições institucionais e territoriais, capacidades diferenciadas de gestão, planejamento, programação e orçamentação;
- conflito interinstitucional, envolvendo diversos tipos de instituições públicas, privadas e/ou comunitárias, cada um com suas próprias prioridades, metas, missões, formas de ação, responsabilidades, capacidades técnico-econômicas etc;
- conflito territorial, resultado das exigências de indivíduos, comunidades e/ou cidades sobre a área metropolitana e seus recursos, fruto de suas diferentes perspectivas quanto à distribuição dos custos e benefícios do desenvolvimento.

Esses conflitos têm se revelado constantes, especialmente na gestão dos transportes públicos metropolitanos, e têm colaborado para agravar os problemas do setor, com a conseqüente deterioração da qualidade de vida. Os reflexos mais evidentes desse problema sobre a circulação nas cidades são: queda na mobilidade e nos níveis de acessibilidade, degradação das condições ambientais, congestionamentos crônicos e altos índices de acidentes de trânsito.

Nesse contexto, os transportes públicos são tratados como coisa menor, “para pobres”, não merecendo ser contemplado como atividade estratégica por parte da União, estados ou municípios metropolitanos. As nossas cidades têm sido moldadas para atender unicamente ao automóvel, arrastando o transporte público sem prioridade para uma crise de perda de atratividade. Tal política impõe uma das piores iniquidades, a “iniquidade da acessibilidade”: cria ela dois tipos de cidadãos, os que possuem automóvel e os que não possuem e dependem do

transporte público. Outra grave consequência desse processo é a indução de uma expansão urbana descontrolada, dispersa no território, com custos insuportáveis para o governo na provisão das infra-estruturas técnicas e dos serviços públicos em rede.

## **CARACTERÍSTICAS DO ESTADO DESEJADO**

A relevância desses impactos negativos requer um reexame do modelo atual de transporte e circulação das cidades brasileiras, no sentido de garantir uma melhor distribuição das oportunidades de deslocamentos, ao lado de uma maior eficiência geral. Isso só pode ser obtido quando o processo de desenvolvimento urbano e as políticas de transporte e trânsito sejam revistas, de forma a gerar um balanceamento mais adequado entre os vários modos, que otimize a eficiência geral do sistema e garanta condições adequadas para a maioria dos usuários (ANTP, 1997).

Entende-se aqui que essa mudança se inicia, necessariamente, pela reestruturação institucional da gestão do transporte público metropolitano que possibilite uma ação integrada entre Estado e Municípios metropolitanos na gestão dos transportes públicos, capaz de perseguir e implantar um desenvolvimento que apresente as seguintes características gerais:

- orientação para o desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida;
- cooperação entre os diferentes níveis de governo;
- ação descentralizada, articulada e integrada dos órgãos da administração direta e indireta dos diferentes níveis de administração com atuação na região, voltada ao máximo aproveitamento dos recursos a ela destinados;
- controle dos empreendimentos públicos e privados, objetivando o uso racional do território, dos recursos naturais, culturais e a proteção do meio ambiente;
- integração do planejamento e execução das funções públicas de interesse comum aos entes públicos atuantes na região; e
- ações voltadas para a redução das desigualdades sociais e regionais.

No referente ao estado desejado específico dos transportes públicos ele deveria apresentar as seguintes características:

- melhor qualidade de vida para toda a população, traduzida por melhores condições de transporte, segurança de trânsito e acessibilidade para a realização das atividades necessárias à vida moderna;
- maior eficiência, traduzida na disponibilidade de uma rede de transporte integrada por modos complementares trabalhando em regime de eficiência, com prioridade para os meios coletivos;
- qualidade ambiental, traduzida pelo controle do nível de poluição atmosférica e sonora, pela proteção do patrimônio histórico, arquitetônico, cultural e ambiental das áreas residenciais e de vivência coletiva contra o trânsito indevido de veículos ( ANTP, 1997).

## **FATORES AGRAVANTES**

Na construção desse novo quadro institucional não se pode deixar de levar em conta alguns fatores que tendem a tornar a tarefa mais complexa, como por exemplo: o rápido processo de urbanização a que estão submetidas as nossas cidades; os marcos legais da questão metropolitana; e os arcabouços legais e regulatórios dos transportes públicos.

## **Processo de Urbanização**

Em 1940, 74% da população nacional residiam no campo; em 1991, 77% habitavam as cidades. Em 1940, as nove maiores aglomerações metropolitanas do país detinham 15% da população; em 1980, esse número chegou a 29%. O Brasil ingressará no século XXI com um índice de urbanização bastante elevado, superior a 80% — em estados como Rio de Janeiro e São Paulo, o valor desse índice deverá atingir 96% e 94%, respectivamente. É certo que, frente às outras cidades, as metrópoles brasileiras (com mais de um milhão de habitantes) vêm crescendo menos nas últimas duas ou três décadas. Existe um processo de “desmetropolização” relativa: sem que o tamanho urbano das metrópoles diminua, são as cidades médias que aumentam em volume de população e em número (Santos, 1993). Assim, o processo em curso mantém (embora praticamente congeladas) as populações das grandes áreas metropolitanas tradicionais e criará, até o ano 2.000, mais nove novas metrópoles.

No avanço desse processo de desenvolvimento urbano capitalista, avançam o rodoviarismo, a especulação imobiliária e fundiária, acentuando-se a periferização da população de baixa renda. Dessa forma, passaremos a ter mais problemas urbanos e eles terão certamente uma natureza mais complexa.

## **Marco Legal da Questão Metropolitana**

Na Constituição de 1967 a União fixou como sua a competência exclusiva para a criação de regiões metropolitanas (Art. 157, §10). A regulamentação dessa competência, entretanto, só veio a acontecer em 08/06/73, com a promulgação da Lei Complementar n. 14, que instituía oito regiões metropolitanas no país, definindo inclusive a composição de seus municípios: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro, dado a que abrangia território pertencente a dois estados federados, teve tratamento diferenciado.

A supramencionada Lei Complementar definiu como serviços comuns de interesse metropolitano os seguintes: o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; o saneamento básico, notadamente abastecimento d'água, rede de esgoto e serviço de limpeza pública; o uso do solo metropolitano; os transportes e o sistema viário; a produção e distribuição de gás combustível canalizado; o aproveitamento dos recursos hídricos e o controle da poluição ambiental. Ela estipulou a organização, a composição e os objetivos das instâncias decisórias em cada região, que deveriam ter um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo. Nessa estrutura, o estado tinha o poder de mando e deveria prover os recursos para o funcionamento dessas organizações metropolitanas, através de fundo constituído por 5% do FPE. Os municípios eram obrigados a aderir.

Esse processo recebeu, e ainda recebe, críticas negativas e positivas. No lado negativo, as principais se referem à forma autoritária da criação das regiões metropolitanas, à solução única dada para realidades bem distintas e a ingerência sem o correspondente repasse de recursos. Já no lado positivo, reconhecem-se aspectos como: a introdução do ordenamento do solo como uma preocupação, a ser regulamentado por mecanismos legais do planejamento e a formulação do conceito de “interesse metropolitano” (Araújo Filho, 1996; Brasileiro *et al.*, neste volume). Mas, como não tiveram formulação jurídica pré-definida pela União, as entidades de suporte a essas estruturas metropolitanas ganharam, ao longo do país, as mais variadas composições.

A União, através de eventos importantes como a criação da Comissão Nacional de Política Urbana – CNPU, em junho de 1974, e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano – FNDU (Lei nº 6.256, de 22/10/75), buscou apoiar o funcionamento das entidades metropolitanas e consolidar o seu modelo. Nesse contexto, o Sistema Nacional de Transporte Urbano passava a existir formalmente, através de sua inserção no Plano Nacional de Viação: ressalte-se que, até esta data, as diretrizes de transporte emanadas da União ignoravam a realidade urbana dos transportes. A Política Nacional de Transporte Urbano ganhava, através de uma das duas subcontas do FNDU, um forte impulso financeiro. Para executar essa política foi criada a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos- EBTU. Passaram então a ser criadas pelo país as Empresas Metropolitanas de Transportes Urbanos – EMTUs e Superintendências de Transportes Urbanos – STUs. Enquanto existiram recursos, as entidades metropolitanas de gestão tiveram força política para aglutinar em torno de si os municípios, porém esse poder se esvaiu com a extinção do FNDU a partir de 1983.

Já a Constituição de 1988, apesar de praticamente não ter discutido a questão metropolitana, estabelece um marco legal totalmente novo para o tema. De acordo com Alves (1999):

"A atual Constituição Federal de 1988, com a disposição exarada no § 3º de seu artigo 25, localizado no Título III, da Organização do Estado, Capítulo III, dos Estados Federados, inaugura uma nova e significativa dimensão de nosso federalismo de integração. As figuras regionais constituídas pelas regiões metropolitanas, aglomeração urbanas e microrregiões passam a ter um estatuto jurídico-constitucional profundamente diferenciado do tratamento tradicional, permitindo uma reflexão de grande alcance no que respeita à caracterização e distribuição de competências entre o Estado federado e os Municípios integrantes de regiões estabelecidas pelo primeiro, mediante lei complementar."

No inciso V do Art. 30, a Carta Magna define como competência dos municípios “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial” . Esse inciso tem sido utilizado como a principal arma dos “municipalistas” para defender a autonomia municipal face às questões do transporte público urbano.

“As Constituições Estaduais, inspiradas pela Constituição Federal, pouco avançaram na definição de um aparato legal capaz de apontar saídas conseqüentes para os impasses atuais”(Lopes, 1996).

Como vimos acima, o § 3º do artigo 25 deixa a cada Estado a atribuição de detalhar a questão metropolitana através de uma lei complementar.

Em São Paulo ( Lei Complementar nº 760, de 01/08/94), definiu-se como funções de interesse comum metropolitano: o planejamento e o uso do solo; o transporte e o sistema viário regionais; a habitação; o saneamento básico; o meio ambiente; o desenvolvimento econômico; e o atendimento social.

Quanto à organização para o desempenho dessas funções, criou-se em São Paulo um Conselho de Desenvolvimento - CD, com participação paritária de estado e municípios metropolitanos, de caráter normativo e deliberativo, composto por um representante de cada município da região e igual número de representantes do estado, nos campos funcionais de interesse comum. O CD tem como atribuições: especificar os serviços de interesse comum; aprovar objetivos e metas e prioridades de interesse regional; aprovar planos territoriais; apreciar planos, programas e projetos, públicos ou privados, relativos a obras, empreendimentos e atividades que impactem

regionalmente; aprovar e encaminhar propostas relativas ao plano plurianual, à lei de diretrizes orçamentárias e à lei orçamentária anual; propor ao estado e aos municípios da região alterações tributárias visando o desenvolvimento regional. As entidades estaduais regionais e setoriais executoras de funções públicas de interesse comum, no que respeita ao planejamento e as medidas para sua implementação, são obrigadas por lei a se vincular ao CD.

A participação popular no CD seguirá os seguintes princípios: divulgação de planos, programas, projetos e propostas com antecedência de 30 dias; acesso aos estudos de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental; possibilidade de representação por discordância e de comparecimento à reunião do Conselho para sustentação; e possibilidade de solicitação de audiência pública para esclarecimentos.

Cria-se, ainda, por Lei Estadual uma entidade denominada Agência Metropolitana, que terá personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira e integrará o CD. Ela terá o propósito de integrar a organização, o planejamento e a execução — sem prejuízo da competência das entidades envolvidas — das funções públicas de interesse comum. As atribuições da Agência Metropolitana serão as seguintes: arrecadar as receitas próprias ou as que lhe sejam delegadas ou transferidas, inclusive multas e tarifas relativas a serviços prestados; estabelecer metas, planos, programas e projetos de interesse comum, bem como fiscalizar e avaliar sua execução; promover a desapropriação de bens declarados de utilidade pública, quando necessários à realização de atividades de interesse comum; entre outras.

No caso de Pernambuco, a Lei Complementar nº 10, de 06/01/94, especifica a Região Metropolitana do Recife, mediante a designação dos municípios integrantes, e define os conceitos de funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano e os campos de ação dessas funções.

Como funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano, lista as seguintes atividades: o planejamento global ou setorial, as questões territoriais, ambientais, sociais, econômicas e institucionais; a execução de obras e a implantação, operação e manutenção de serviços públicos; o financiamento da implantação, operação e manutenção de obras e serviços, bem como sua remuneração e recuperação de custos; e a supervisão, controle e avaliação da eficácia da ação pública metropolitana.

Como campo de ação das funções de interesse comum, estabelece as seguintes áreas: i) o estabelecimento de políticas e diretrizes de desenvolvimento e de referenciais de desempenho dos serviços; ii) a ordenação territorial de atividades, compreendendo o planejamento físico, a estruturação urbana, movimento de terras e parcelamento, o uso e a ocupação do solo; iii) o desenvolvimento econômico e social, com ênfase na produção e geração e na distribuição de renda; iv) a infra-estrutura econômica relativa, entre outros, a insumos energéticos, comunicações, terminais, entrepostos, rodovias, ferrovias, dutovias; v) o sistema viário e o trânsito, os transportes e o tráfego de bens e pessoas; vi) a captação, a adução, o tratamento e a distribuição de água potável; vii) a coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final dos esgotos sanitários; viii) a macrodrenagem das águas superficiais e controle de enchentes; ix) a destinação final e o tratamento dos resíduos urbanos; x) a política da oferta habitacional de interesse social; xi) o controle da qualidade ambiental; xii) a educação e capacitação dos recursos humanos; xiii) a saúde e a nutrição; xiv) o abastecimento alimentar.



Para cuidar do interesse metropolitano e dar apoio aos agentes responsáveis pela execução das funções públicas de interesse comum, a Lei pernambucana estabelece o Sistema Gestor Metropolitano – SGM, que se constitui:

- do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – CONDERM, como órgão deliberativo e consultivo, integrante da estrutura administrativa da Secretaria de Planejamento do Estado;
- da Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FIDEM, instituída pela Lei n.º 6390, de 03/06/1975, na qualidade de secretaria executiva do CONDERM e prestadora de apoio técnico;
- o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FUNDERM, instituído pela Lei n.º 7.003, de 02/12/75, como instrumento financeiro.

O CONDERM é constituído pelos Prefeitos da RMR e por igual número de representantes do executivo estadual, nomeados pelo Governador para este fim, sendo a presidência exercida pelo Secretário de Planejamento do Estado. Participam ainda, como membros consultivos do CONDERM, três parlamentares estaduais e um vereador de cada Câmara Municipal da RMR. O CONDERM se apoia tecnicamente em quatro Câmaras Técnicas Setoriais: Desenvolvimento Urbano e Ordenação do Território, Desenvolvimento Social, Meio Ambiente e Saneamento, e Transportes. São compostas essas Câmaras por doze membros, sendo seis representantes do setor público, dois do segmento empresarial, dois do segmento acadêmico-profissional e dois da comunidade. As competências desse Conselho são as seguintes: declarar as atividades e serviços de interesse metropolitano; estabelecer políticas e diretrizes de desenvolvimento; estimular a ação integrada dos agentes públicos envolvidos na execução das funções de interesse comum; deliberar sobre a elaboração de planos/programas e projetos; supervisionar a execução das funções públicas de interesse comum; e encaminhar proposições relativas às funções de interesse comum no âmbito metropolitano.

### **Marco Legal dos Transportes Públicos**

Dois são os instrumentos legais que têm marcada influência para uma reformulação do quadro institucional do setor de transporte público urbano: a Lei de Licitações e a nova Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos. A Lei de Licitações se apresentava como uma alternativa legal que respaldou algumas delegações de serviço de transporte coletivo no país, como a do município de São Paulo. Trata-se da prestação direta do serviço público, mediante simples contrato administrativo, não havendo transferência dos poderes como ocorre em um contrato de concessão, nem relação jurídica direta com o usuário. Por outro lado, caberia ao Poder Público cobrar do usuário pelo serviço prestado e remunerar o contratado, não pelas tarifas, mas sim pelo valor acordado (Aragão, 1998).

Na Lei de Concessões, a remuneração é basicamente pela tarifa ( embora admita-se receitas extras e subsídios). A concessão não constitui apenas um contrato, mas também uma relação de regulamentação de atividade econômica. Ela é contratual no que tange aos direitos financeiros percebidos pelo contratado; entretanto, no que diz respeito à determinação unilateral do funcionamento, organização e modo de prestação do serviço pelo Poder Público, este assume um papel de poder regulamentador (Bandeira de Mello, 1995).

Para incentivar a competitividade na prestação dos serviços delegados, a Lei de Concessões introduziu os seguintes elementos: a) sujeição a uma licitação economicamente competitiva pela menor tarifa ou maior oferta; b) eliminação de reservas de mercado e direitos de exclusividade; c) fixação da tarifa pela proposta vencedora; e d) determinação de prazo certo para o término da concessão, embora o Poder Público possa consentir em sua prorrogação. Dessa forma, a Lei esclarece as relações entre atores estabelecendo: i) ao Poder Concedente compete a regulamentação, fiscalização, homologação dos reajustes da tarifa, o procedimento de revisão da mesma, a aplicação de penalidades, a intervenção e declaração de caducidade em casos especiais de interesse público, encampar a concessão, indenizando concessionário; ii) ao concessionário compete prestar um bom serviço, colaborar com a fiscalização, ser responsável por danos decorrentes da execução do contrato; e aos usuários garante-se um serviço adequado (regular, contínuo, eficiente, seguro, atual, generalidade e cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas), obter informações para fins de defesa de seus interesses. Especifica, ainda, a reversão dos bens ao Poder Público ao fim do contrato.

### **A ESPECIFICIDADE DA ORGANIZAÇÃO DE TRANSPORTES PÚBLICOS NA RMR**

O Sistema de Transporte Público de Passageiros da RMR estruturou-se a partir da criação, em 1980, da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos — EMTU/Recife, em resposta à já citada diretriz da Política Nacional de Transporte Urbano à época. A EMTU/Recife adotou a forma de empresa pública vinculada à Secretaria Estadual de Transportes, posteriormente, Secretaria de Infra-Estrutura. A assinatura de um Convênio de Delegação com a Prefeitura do Recife, capital do Estado e cidade-polo da RMR, passando à EMTU a administração das linhas de transporte coletivo do município, permitiu a Pernambuco constituir, com a EMTU, uma agência de coordenação metropolitana de transporte público única no país.

Um fato de extrema relevância nesse contexto foi a criação, em 1989, do Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos – CMTU. Ele tem como atribuição definir a política metropolitana de transporte público, a política tarifária, a estrutura tarifária, a própria tarifa e aprovar as normas e regulamentos do sistema de transporte público. Sua composição procura espelhar o fato metropolitano reunindo os municípios constituintes da RMR, o estado, representantes do setor de transportes e da sociedade civil. Abrange 29 membros: Executivo estadual — 3 votos, o Secretário de Infra-estrutura, seu Presidente, o Secretário de Planejamento, seu vice-presidente, e o Diretor Presidente da EMTU/Recife —; Executivos municipais — 14 votos, os Prefeitos da RMR ou seus representantes —; Legislativo estadual — 1 voto, um deputado estadual —; Legislativos municipais — 3 votos, vereadores, sendo um fixo do Recife, e dois em rodízio semestral a cada seis meses em ordem alfabética dos demais municípios constituintes —; representação da sociedade civil — 1 voto, dividido em rodízio semestral entre a Associação Comercial de Pernambuco e a Federação das Indústrias de Pernambuco; 3 votos para representantes dos usuários —; empresas operadoras públicas — 1 voto para a CTU e outro para o METROREC —; operadores privados — um voto, para o Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado de Pernambuco – SETRANS —; e um representante dos trabalhadores — indicado pelo Sindicato dos Rodoviários de Pernambuco. A EMTU/Recife é responsável pela Secretaria Executiva do CMTU, cabendo a ela prover o suporte técnico e administrativo para o funcionamento do Conselho.

A EMTU/Recife desenvolveu e consolidou ao longo do tempo importantes instrumentos de gestão do transporte público, como por exemplo o sistema informatizado de informações gerenciais e operacionais – SINFORME; o sistema informático de apoio a especificação de ordens de serviço – SIGEOPE; o sistema de monitoração automática de veículo – SIMAVE, que auxilia as funções de controle e fiscalização da operação; o moderno sistema de remuneração dos operadores privados baseados em seus níveis de eficiência e desempenho, a câmara de compensação tarifária, o sistema de avaliação semestral de avaliação de desempenho das operadoras, pesquisas de opinião pública junto aos usuários do sistema de transporte, dentre outros.

Apesar de todos os municípios metropolitanos estarem representados no CMTU, até 1996 somente o Recife havia delegado a administração de seu sistema de transporte coletivo à EMTU, os demais permaneciam com suas próprias administrações locais. Porém, na medida em que a região metropolitana se expande, e as demandas por deslocamentos tornam-se mais complexas, começam a ganhar corpo superposições e irracionalidades entre as redes metropolitana e locais. Para se lograr uma verdadeira e efetiva coordenação metropolitana dos transportes públicos, esses problemas têm de ser tratados sob a premissa básica de melhorar e baratear os deslocamentos dos cidadãos metropolitanos.

Um exemplo disto ocorreu quando da implementação do Sistema Estrutural Integrado — SEI, rede integrada de metrô, ônibus e trólebus, que garante múltiplos deslocamentos no sistema com o pagamento de uma única tarifa. No município de Jaboatão dos Guararapes foi necessário esclarecer, resolver e formalizar as relações entre a EMTU, a União (responsável pelo metrô) e o município, responsável por algumas linhas municipais alimentadoras do metrô. Após um ano de trabalho técnico, e após ter sido aprovado na Câmara de Vereadores local, firmou-se em 1989 um Convênio de Delegação onde o Município de Jaboatão dos Guararapes passava à EMTU a administração das referidas linhas, permanecendo, entretanto, administrando o restante das linhas municipais. Com o metrô, que inclusive financiou parte da construção dos terminais de integração junto a suas estações, a EMTU formalizou através de convênio a sistemática de operação das integrações, aí incluída a partição de receitas.

## **A PROPOSTA DE REORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL PARA A RMR**

### **A Tese**

As preocupações externadas acima, acrescidas das experiências vivenciadas no comando do órgão gestor metropolitano dos transportes públicos de passageiros da Região Metropolitana do Recife, animou o autor a buscar soluções para o aperfeiçoamento da gestão metropolitana da função de interesse comum de transporte público. Encontrou no jurista Alaor Caffé Alves um companheiro que partilha dessas mesmas preocupações e, com ajuda de suas idéias (Alves, 1981 e 1999), formulou-se a proposta para a reorganização do quadro institucional e organizacional dos Transportes Públicos de Passageiros da Região Metropolitana do Recife que ora se apresenta.

Alves afirma que a nova Constituição Federal brindou o país com uma formulação completamente nova no que tange à problemática metropolitana. Primeiramente, essa questão deixa de ser atribuição exclusiva da União, como o era na Constituição anterior, responsabilizando agora os estados. Em segundo lugar, retirou o tratamento dessa questão do

âmbito meramente econômico, passando-o a tratar como uma questão de organização político-administrativa dos estados.

Esta organização político-administrativa das regiões metropolitanas deverá ser fixada pelos estados através de lei complementar. Ela deve propor a criação de um ente público regional para dar conta de planejar e executar as funções públicas de interesse comum metropolitano. Esta entidade urbano-regional terá obrigatoriamente um caráter administrativo e não político, ou seja, não terá o poder de legislar sobre matéria regional. As normas jurídicas que podem ser impositivas aos municípios em relação às funções públicas de interesse comum são oriundas da Assembléia Legislativa estadual.

A definição de uma região metropolitana não pode ser fixada por livre arbítrio do estado: é necessário que ele apresente razões objetivas que justifiquem a sua criação, como a efetiva necessidade de integração da gestão das funções de interesse comum. Alves define-a como segue:

“a região metropolitana é a constituída por mandamento legal que, reconhecendo a existência de uma comunidade sócio-econômica com funções urbanas altamente diversificadas, especializadas e integradas, estabelece o grupamento de Municípios por ela abrangidos com vistas à realização integrada da organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum exigidas em razão daquela mesma integração urbano regional” (Alves, 1981).

Existindo objetivamente essa necessidade, a Constituição Federal impôs uma compulsoriedade à participação municipal, juntamente com o estado, na gestão metropolitana da qual faz parte, como fixado na lei complementar. Frente a necessidade de execução das funções públicas de interesse comum os municípios metropolitanos não podem se subtrair à figura do ente urbano regional, ficando sujeito às condições estabelecidas a nível regional para realizar aquelas funções públicas de interesse comum. Porém, é bom frisar que as funções públicas de interesse comum não são de competência exclusiva do estado nem tão pouco dos municípios metropolitanos: são competências de ambos.

Alves (1999) chama a atenção para:

“que seu exercício é peculiar, visto que: os Municípios não poderão exercê-los de modo isolado, senão complementarmente, numa espécie de co-gestão entre eles e o Estado que tem a responsabilidade de organizá-los originalmente, mediante lei complementar.”

Dessa forma, deu-se lugar ao surgimento de um novo tipo de município, o município metropolitano. Este novo tipo de município estende suas competências para além do meramente local, tendo de incorporar o interesse metropolitano. Ele passa a ter direito a participar juntamente com o estado do processo de decisão metropolitano, no que diz respeito à normatização, controle e gestão das funções públicas de interesse comum.

“O Município tradicional engole a cidade, mas o Município metropolitano, ao contrário, é engolido pela grande cidade”(Alves,1999).

Vale ressaltar que o município pode se negar a participar da gestão metropolitana das funções públicas de interesse comum, contudo, não pode impedir as ações necessárias em seu território para o seu provimento. Da mesma forma que o estado não pode impedir a participação de qualquer dos municípios metropolitanos na gestão dessas funções.

“A Constituição Federal preconiza a possibilidade de se instituir uma nova forma de administração regional no âmbito dos Estados, com um corpo jurídico-administrativo territorial (autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional), sem personalidade política – visto que não poderia ter um corpo legislativo próprio – para o qual se conferem competências administrativas intergovernamentais, destinadas a integrarem a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. O Poder originário concedente de serviços ou funções comuns são os Municípios e o Estado, vez que somente estes entes possuem corpos legislativos para reger sobre os serviços públicos de interesse regional” (Alves,1999).

Para superar este obstáculo o autor propõe um condomínio legislativo (obtido mediante o exercício de competências comuns e concorrentes e supletivas): aqueles entes políticos poderão e deverão, por exigência constitucional, criar condições para a organização intergovernamental administrativa pública ser o titular (derivado) do exercício de competências relativas às funções públicas de interesse comum. Desta forma,

“a titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum (incluindo os serviços correspondentes) são, pois, da entidade pública administrativa (autarquia) organizada a nível regional, de caráter intergovernamental, onde representantes do Estado e dos Municípios envolvidos deverão, de forma paritária, participar das ações normativas, diretivas e administrativas correspondentes” (Alves,1999).

A necessidade desse ente regional vem primeiramente da necessidade de coordenar atividades parciais de uma mesma função pública de interesse comum sob responsabilidade de entes públicos distintos e autônomos. Porém, além dessa dificuldade de coordenação surge uma outra mais séria que diz respeito ao estabelecimento de padrões de qualidade, de medidas operacionais e regulamentares a serem observadas e tomadas para um mesmo serviço por diversas entidades públicas com diferentes linhas políticas, diferentes níveis de capacitação e, conseqüentemente, diferentes padrões de resposta. Além do mais, essa diversidade de linhas de gestão quebram a característica mais importante desses serviços públicos de interesse comum que é sua estrutura de rede, sem a qual teremos serviços ineficientes e ineficazes. Portanto, o fenômeno metropolitano impõe a instituição de entidade pública administrativa para gerenciar essas funções públicas de interesse comum que vão garantir o desenvolvimento sustentado da região metropolitana.

Neste ponto, deve-se ressaltar a grande importância que adquire a participação das entidades da sociedade civil no processo de decisão sobre a formulação das políticas referentes a estas funções públicas de interesse comum metropolitano, a alocação dos recursos às mesmas e a implementação e monitoração dos projetos e serviços delas decorrentes.

“As diferentes agências setoriais, atualmente existentes, guardarão parcela importante de suas funções, porém a exercerão de conformidade com as políticas metropolitanas estabelecidas por entidade regional pública, plurifuncional, autárquica e intergovernamental, na qual terão essas mesmas agências setoriais e os Municípios metropolitanos, representação em seu Conselho Normativo e Deliberativo”(Alves,1999).

### **Proposta de Reestruturação da Função Pública de Interesse Metropolitano dos Transportes Públicos de Passageiros**

Entendemos que a RMR já dispõe de elementos capazes de estruturar uma proposta no sentido de atender os princípios explicitados na tese acima e concretizar uma verdadeira gestão metropolitana da função de interesse comum de transporte público e trânsito.

A Lei Complementar nº 10/94, aprovada pela Assembléia Legislativa de Pernambuco para a RMR, conforme manda o § 3º do Art. 25 da Constituição Federal, não definiu apenas um ente público regional com competência para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum. Foi mais além, definindo um Sistema Gestor Metropolitano, composto, como já vimos, de um Conselho de Desenvolvimento, o CONDERM, de uma autarquia para lhe dar suporte técnico e administrativo, a FIDEM e de um Fundo de Desenvolvimento da RMR — FUNDERM. Apesar de essa estrutura oferecer um conselho paritário entre o estado e os municípios metropolitanos, ter um órgão metropolitano para operacionalizar suas decisões e dispor de fundo financeiro para suporte econômico, ela não apresenta eficácia em sua ação.

O principal motivo do não funcionamento satisfatório é político. Estado e municípios metropolitanos necessitam discutir seriamente seus papéis institucionais à luz da tese apresentada acima e decidir politicamente como construir uma efetiva estrutura de gestão metropolitana das funções de interesse comum. Resolvida esta questão principal acreditamos que na RMR se pode encontrar solução para os problemas atuais, aperfeiçoando as estruturas existentes.

A carência de recursos do FUNDERM está diretamente ligada a ausência dessa decisão, pois no momento em que a decisão política for tomada, poderão ser alocados recursos estaduais e municipais para resolução do grande número de problemas relacionados com as funções de interesse comum, pois o mecanismo financeiro está montado.

À parte do motivo político mencionado acima, crê o autor que o maior responsável pelos resultados insatisfatórios da estrutura atual é o nível operacional das funções públicas de interesse comum. Ele não funciona dentro de uma lógica metropolitana, mas por uma lógica antiga de separação de poderes entre estado e municípios. Nele existe uma grande quantidade de órgãos estaduais e municipais estabelecendo normas, padrões de serviços e especificações operacionais baseados em diferentes orientações políticas e apoiados em pessoal com grau de capacitação técnica bastante diferenciado. Desta forma, as resoluções do Conselho não conseguem se impor e implicam em resultados insatisfatórios.

Outro fator é a amplitude da temática tratada pelo Conselho, que apesar de dispor de quatro Câmaras Técnicas que lhe dão assistência, torna bastante difícil a tarefa de assessoria técnica da FIDEM sobre as funções de interesse comum metropolitanas.

Um fator adicional está na baixa representatividade das Câmaras Técnicas perante os membros do CONDERM, que não vêm nelas técnicos de sua confiança tratando de temas de seu interesse. Também aqui se reflete o tipo de abordagem utilizada no campo operacional, acima citado, onde não impera o interesse metropolitano e sim o individual de cada membro.

O novo quadro institucional que advogamos e que pretende superar essas deficiências atuais deve espelhar-se no princípio metropolitano, pelo qual estado e municípios metropolitanos em co-gestão administrarão os serviços vitais à cidade metropolitana. Deve, também, buscar formas para tornar efetiva a participação da sociedade civil no processo de decisão, implantação e monitoração das ações referentes às funções públicas de interesse comum que afetam diretamente seu cotidiano e sua qualidade de vida.

Sua estruturação conceitual concentra-se em três tipos de Conselho, entes públicos gestores das funções públicas de interesse metropolitano e um fundo de financiamento:

- um Conselho Metropolitano (composto pelo estado e pelos municípios metropolitanos) em que o Governador, juntamente com os Secretários das áreas relacionadas às funções de interesse comum metropolitano, e os Prefeitos exerceriam o planejamento e a execução dos aspectos normativos dessas funções;
- Conselhos Operacionais de cada uma função pública específica, por exemplo transporte público e trânsito, composto pelo secretário de estado da área específica, os demais representantes do estado no setor e os secretários dos municípios metropolitanos responsáveis pela área. Eles detalhariam e definiriam o planejamento e as ações estratégicas das decisões normativas tomadas no Conselho metropolitano;
- Conselhos de Administração dos entes públicos gestores das funções específicas, onde em cada um deles representantes do estado e dos municípios metropolitanos se encarregariam de efetuar o planejamento tático das decisões tomadas nos conselhos superiores. As decisões a esse nível serviriam de guia básico para implementação das ações, além de executarem as atividades normais de fiscalização e orientação normais a um conselho de administração empresarial;
- Entes públicos (p.ex.: empresa pública) gestores das funções públicas de interesse comum metropolitano, que teriam como atribuição o planejamento operacional, efetuado em respeito as decisões estratégicas dos conselhos superiores, que nortearia a gestão e a execução do serviço público metropolitano sob sua responsabilidade — esses entes públicos seriam ainda responsáveis pela assessoria técnica aos conselhos superiores, nas suas áreas específicas, e pela Secretaria Técnica ao Conselho Operacional a que esteja vinculado;
- Ente Público Metropolitano, gestor de funções públicas que fugissem às alçadas dos entes públicos gestores de funções públicas específicas, e que requeressem uma ação interfuncional (p.ex.: o processo do planejamento global metropolitano e as coordenações das ações intersetoriais, o gerenciamento do banco de informações metropolitano), além de servir como Secretaria Técnica do Conselho Metropolitano; e
- por último, mas não menos importante, um Fundo de Financiamento das ações metropolitanas que teria como seus principais cotistas o estado e os municípios metropolitanos.

No detalhamento dessa estrutura deve se ter presente a necessidade de contemplar a participação efetiva da sociedade civil.

No caso específico da função pública de interesse comum de transporte público e trânsito metropolitano na RMR, entende-se que uma forma de superar os problemas existentes e implementar a estrutura proposta estaria na incorporação do CMTU, que é um Conselho Operacional do setor de transporte público, na estrutura do Sistema Gestor Metropolitano, passando esse a discutir a nível estratégico as diretrizes normativas aprovadas pelo CONDERM para o setor. O papel da EMTU seria o de elaborar o planejamento tático e operacional e executar as ações decorrentes das primeiras diretrizes emanadas do CONDERM. Para que isso aconteça, necessita-se de profundas reformas na composição do CMTU, espelhando melhor a paridade entre estado e municípios metropolitanos e entre os próprios municípios e decidindo sobre o nível de participação da sociedade civil neste processo. Nessa adequação do CMTU deve ser resolvida a questão da incorporação das funções de trânsito recentemente assumidas



pela EMTU, pois o Conselho até hoje esteve voltado unicamente às questões de transporte público.

A EMTU como órgão público intergovernamental responsável pelo planejamento e execução da função pública de interesse comum dos transportes públicos e trânsito tem também de reestruturar-se. A melhor maneira seria a reestruturação de seu Conselho de Administração, com nova composição que deveria obedecer à paridade entre estado e municípios. Este novo Conselho de Administração daria seqüência às decisões do CONDERM e do CMTU, que se dão no campo normativo e estratégico, garantindo que elas realmente sejam implementadas. Para isso, cabe ao Conselho de Administração da EMTU estabelecer as diretrizes para que a Empresa possa efetuar o planejamento no plano tático e operacional. A pluralidade política entre estado e municípios metropolitanos, que deve reinar no Conselho de Administração, não pode transbordar para a estrutura organizacional da Empresa, sob pena de paralisá-la administrativamente devido a disputas políticas internas. Para evitar esta grave situação, realidade atualmente existente em diversas entidades públicas, entendemos que a Empresa deveria ter um comando gerencial único, estruturado a partir de um quadro de pessoal capacitado e estável, onde a escolha dos dirigentes fosse feita, a exemplo de diversas instituições públicas estrangeiras desse tipo, através de lista tríplice ou sêxtupla de profissionais da organização concursados para a finalidade de direção. Dessa forma, estar-se-ia garantindo um campo de ação para os interesses políticos, onde seriam estabelecidas as diretrizes de ação, e um campo operacional onde se executariam as ações que levassem ao alcance das metas estabelecidas.

## CONCLUSÕES

É imprescindível que se caminhe na direção da adoção de uma abordagem em que o estado e os municípios metropolitanos assumam a atribuição pela gestão integral e conjunta das funções de interesse comum metropolitano, e em que onde a organização, o planejamento e execução de tais funções estejam voltados primordialmente para o atendimento dos interesses do cidadão metropolitano, especialmente em áreas vitais como o transporte público e o trânsito.

Não menos importante é a definição de mecanismos que garantam a participação efetiva da sociedade civil no processo de decisão e controle da implementação da política e do processo de planejamento do setor de transporte público e trânsito.

Cabe à estrutura institucional aqui proposta fazer valer os princípios expostos nesse artigo e acima de tudo garantir a execução das ações metropolitanas de forma eficiente e eficaz, fazendo com que a melhoria da competitividade econômica de nossas cidades metropolitanas redunde em um aumento do bem estar social de seus habitantes.

## Referências Bibliográficas

- Alves, A.C. (1981) *Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro*. Bushatsky, São Paulo.
- Alves, A.C. (1999) *Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microregiões*. Texto da Internet.
- ANTP (1997) *Transporte Humano. Cidades com Qualidade de Vida*. ANTP, São Paulo.
- Aragão, J. (1998) O Novo Direito Concessionário Nacional: e Agora, Ônibus Brasileiro? in *CNT/ANPET (orgs.)*, p.26-50.

- Araújo Filho, V.F. (1996) Antecedentes Políticos-Institucionais da Questão Metropolitana no Brasil. in *Cardoso, E. e V. Zveibil (orgs.)*, p.49-70.
- Bandeira de Mello, C.A.. (1995) *Curso de Direito Administrativo*. 7ª edição, Malheiros, São Paulo.
- Brasileiro, A.; E. Santos; R. Orrico Filho; J. Aragão (Ensaio neste volume).
- Cardoso, E. e V. Zveibil (orgs.) (1996) *Gestão Metropolitana: Experiências e Novas Perspectivas*. IBAM, Rio de Janeiro.
- CNT/ANPET (orgs.) (1998) *Transporte em Transformação*. Makron Books, São Paulo.
- Lopes, A. (1996) Contribuição para a Agenda Metropolitana no Brasil. in *Cardoso, E. e V. Zveibil (orgs.)*, p.71-84.
- Santos, M. (1993) *A Urbanização Brasileira*. HUCITEC, São Paulo.
- Fernandes, M. e A. Fernandes (1996) Governança Metropolitana: Conflitos e Liderança. in *Cardoso, E. e V. Zveibil (orgs.)*, p.87-11.

Marcelo Cintra do Amaral  
Gerente de Coordenação de Mobilidade Urbana  
Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte - BHTRANS

A reflexão sobre o futuro das cidades e sobre o futuro da mobilidade nas cidades remete às mudanças ocorridas nos últimos anos, aos acertos e desacertos realizados e ao rumo já traçado e planejado. O objetivo principal é manter um planejamento pautado nos princípios: universalizar o acesso à cidade; controlar a expansão urbana; melhorar a qualidade ambiental; democratizar os espaços públicos; trabalhar com gestão compartilhada; fazer prevalecer o interesse público; e combater a degradação de áreas residenciais, ocasionada pelo trânsito intenso de veículos.

A mobilidade urbana é ao mesmo tempo causa e consequência do desenvolvimento econômico-social, da expansão urbana e da distribuição espacial de atividades. Além disso, deve-se considerar a íntima relação entre infra-estrutura, transporte motorizado e a questão ambiental. O deslocamento de pessoas e mercadorias influencia fortemente os aspectos sociais e econômicos do desenvolvimento urbano, sendo a maior ou menor necessidade de deslocamentos definida pela localização das atividades na área urbana.

O conceito de sustentabilidade – utilizado também para a própria mobilidade – advindo da crescente preocupação com a qualidade de vida e com a preservação ambiental por parte de toda a sociedade, trouxe à tona questões de naturezas diversas. O impacto negativo junto ao meio ambiente, gradativamente passa a ser variável significativa nas intervenções urbanas com restrições de ampliação de áreas impermeabilizadas e corte de árvores e exigência de medidas compensatórias no caso de intervenções impactantes.

Em Belo Horizonte, adotamos desde 2004 os seguintes conceitos:

- ***Mobilidade Urbana** é o conjunto de deslocamentos de pessoas e bens, com base nos desejos e necessidades de acesso ao espaço urbano, por meio da utilização dos diversos modos de transporte.*
- *A política a ser perseguida é a busca da **mobilidade urbana sustentável**, entendida como a realização desses deslocamentos sem comprometimento do meio ambiente, das áreas e atividades urbanas e do próprio transporte.*

A idéia de gerir mobilidade, em substituição à visão de gestão de transporte e trânsito, é o principal exemplo das mudanças. O novo olhar sobre a questão da mobilidade urbana considera a pluralidade de formas de produção, de distribuição das atividades econômicas (incluindo de vez a logística do transporte de carga na agenda do setor) e, principalmente, considera os desejos individuais e coletivos como ponto de partida da estruturação dos serviços de transporte e de seu planejamento e operação. O pedestre passa a ser considerado efetivamente com um modo, exigindo a incorporação do espaço

da calçada como via pública de fato, com tratamento específico para a finalidade a que se destina.

Neste caso, uma simples mudança de visão, já vem propiciando uma transformação de políticas e ações públicas contemplando os poderes públicos das diversas esferas, o setor produtivo (empresas e trabalhadores envolvidos nas diversas fases da produção do transporte), a sociedade e as organizações de classe e não-governamentais. A impressão geral é de que esta nova visão está conquistando um espaço hegemônico, superando conflitos de interesse ideológicos, sociais ou políticos.

O engajamento contra a discriminação em todas as suas formas, inclusive econômica, aponta para a necessidade de universalização real e eficaz de todos os serviços, principalmente aqueles considerados essenciais. A nova idéia de acessibilidade traz consigo não apenas a possibilidade de ir e vir, mas, principalmente, a noção de “direito à cidade”, que inclui o morar, o trabalhar, o divertir-se, o consumir e a todas as oportunidades que as cidades oferecem. Há portanto uma necessidade de evolução da gestão de transportes no sentido de considerar a importância do conhecimento do mercado, ou seja, os desejos e necessidades das pessoas em seus aspectos físicos, sociais e econômicos.

As principais diretrizes a serem consideradas na política de mobilidade são:

- Reconhecer a importância do deslocamento dos pedestres e considerar o modo a pé como prioritário na definição das políticas públicas.
- Garantir o deslocamento das pessoas em um transporte coletivo de qualidade, integrado e rápido, considerando sua priorização na circulação viária e nos investimentos públicos e privados.
- Diminuir o número de viagens motorizadas e repensar a circulação de veículos.
- Construir uma mobilidade mais respeitosa com o meio ambiente urbano e desenvolver os meios não motorizados de transporte e estimular o uso de combustíveis renováveis e menos poluentes.
- Garantir que os deslocamentos sejam feitos de forma segura, reduzindo os acidentes, o número de feridos e, principalmente, as mortes.
- Aumentar a consciência cidadã e o respeito à legislação por meio de ações de educação, informação, operação e fiscalização.
- Promover ações para garantir a todos, independente da capacidade de pagamento ou de locomoção, o direito de se deslocar e usufruir a cidade com autonomia e segurança.
- Estruturar a gestão local e promover a integração entre agentes sociais e poder público, ampliando os canais de participação, para se alcançar um compromisso para o desenvolvimento da mobilidade.

Toda cidade deve buscar um acordo sobre o conjunto de medidas que garanta a todos o uso do espaço urbano, sem prejudicar a qualidade de vida e o meio ambiente. Está em jogo o modelo de mobilidade e a resposta está em apostar decididamente na **sustentabilidade** (prioridade ao pedestre a ao transporte coletivo e em um questionamento sobre o uso e abuso do veículo privado) e na **inclusão social**.

Os principais desafios para implantação de propostas para o setor são:

- ⇒ Vencer a “cultura do automóvel”, consolidada no Brasil a partir dos anos 50 do século passado, que coloca a infra-estrutura viária como fator determinante do desenvolvimento urbano e pressiona o poder público para fazer grandes investimentos na sua expansão, além da pressão exercida pelo crescimento vertiginoso da frota de veículos privados.
- ⇒ Consolidar e regularizar os centros, áreas já ocupadas e as parcelas informais da cidade, promovendo maior aproveitamento da infra-estrutura existente.
- ⇒ Controlar a implantação de novos empreendimentos públicos e privados, condicionando-os a internalizar e minimizar os impactos sobre o ambiente urbano, trânsito e transporte.
- ⇒ Viabilizar medidas de financiamento para o transporte coletivo que facilitem formas de reduzir o custo de transporte para a população mais carente e viabilizar tratamento de prioridade de circulação sem resistência da sociedade.
- ⇒ Promover a efetiva melhoria da qualidade do transporte coletivo urbano.
- ⇒ Garantir o controle social por meio da criação de mecanismos legais e administrativos que permitam a participação dos diversos agentes envolvidos com a questão do transporte e do trânsito.

A cidade é feita por todos! E a mobilidade é o conjunto dos deslocamentos de todas as pessoas. O comportamento de cada um ao se deslocar na cidade depende de um conjunto de *valores culturais* frutos da sociedade em que vivemos, um conjunto de *informações disponíveis* e dos efeitos das *políticas públicas* vigentes.

No desenvolvimento das políticas de mobilidade em Belo Horizonte, várias mudanças já foram implantadas além da substituição da visão de gestão de transporte e trânsito para gestão da mobilidade que considera as *pessoas* como foco principal:

- *Andar a pé* passa a ser considerado efetivamente um modo de transporte, exigindo a incorporação do espaço da calçada como via pública de fato.
- A luta contra a discriminação garante conquistas importantes para as pessoas com mobilidade reduzida, fortalecendo as políticas de *acessibilidade universal*.
- A nova idéia de acessibilidade traz consigo não apenas a possibilidade de ir e vir, mas, principalmente, a noção de *direito à cidade e à inclusão social*.

- A preocupação com o impacto negativo junto ao *meio ambiente* dos empreendimentos urbanos privados e públicos passam a: restringir ampliação de áreas impermeabilizadas e corte de árvores; exigir medidas compensatórias no caso de intervenções impactantes; e internalizar vagas de estacionamento e de carga e descarga.
- A *informação* ganha importância cada dia maior. Além dos tradicionais meios de informação: cartazes, jornal do ônibus e telefone de atendimento da BHTRANS, é crescente o uso da internet como novo meio.

Outras mudanças estão sendo desenvolvidas no escopo **do Plano de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte – PlanMob-BH** que prevê como principal inovação, a construção de um *Plano de Gestão da Demanda* que, entre outras medidas, abordará: propostas de alterações na legislação urbanística como instrumento de direcionamento da escolha modal das pessoas; sistemas de preços, contemplando estratégias para todos os modos, a partir da visão sistêmica da mobilidade urbana; Incentivos ao uso do transporte público.

Fernando Lobo

Quando se fala de governo eletrônico é preciso ter em mente que este termo resume nada mais que a única alternativa de gestão para efetivamente gerir os recursos públicos. Dentro desta perspectiva podemos inserir dentro do contexto desde redes de gerenciamento interno dos ativos do Estado até a interface do governo com o cidadão.

No Seminário Rede Cidades Interativas realizado no dia dezoito de março do ano de 2008, foram discutidas estratégias e ações de governo para que a região metropolitana de Natal, no Rio Grande do Norte, pudesse aderir no intuito de colocar a região no cenário das soluções de governo eletrônico.

O evento foi o segundo módulo de uma série de três painéis que têm como principal objetivo orientar as gestões municipais da região em como proceder na adoção de práticas para a modernização da máquina pública. Neste módulo chamado de “Mobilidade, Acessibilidade e Governo Eletrônico” foram discutidas as iniciativas nacionais e internacionais de soluções para o tema.

Os temas discutidos foram os mais variados, passando da interface colaborativa e interativa e mobilidade urbana até soluções de custeio e padrões e bibliotecas de tecnologia da informação.

Estiveram presentes no encontro representando suas instituições a Sra. Carolina Maria Barbosa, chefe do departamento de Informática da Secretaria Municipal de Natal (SEMPLA - Natal), o Sr. Everson Lopes Aguiar, do Departamento de Governo Eletrônico do Ministério do Planejamento, o Sr. Giovanni Moura de Holanda gerente de Planejamento e Soluções da Diretoria de Inclusão Digital e TV Digital do CPqD de Campinas e o redator deste, Fernando Lobo, diretor da área de negócios de Políticas Públicas da empresa *e-stratégia* pública.

Foi uma experiência única falar frente a um público tão diverso como foi este dia de seminário. Isto por que os interesses dos participantes eram tão difusos quanto às matérias proferidas pelos mesmos. Cada um ao seu modo, falou-se sobre as experiências com governo eletrônico e foram indicados aos presentes as soluções que a região metropolitana poderia adotar.

Comecei a minha exposição depois de breve apresentação de Irani Santos (SEMPLA - Natal), Leonardo Minora do Centro Federação de Educação Tecnológica do Rio Grande do Norte (CEFET - RN) e os agradecimentos da Sra. Carolina, representante do município sede do evento.

Estive concentrado em dar a rede que estava se criando o máximo de informações possíveis. Informações que a empresa já tivesse entrado em contato e não apenas a experiência de São Paulo como nos foi pedido. Coloquei, no início da palestra as motivações que a empresa tem em trabalhar com o tema.

Acreditamos que o governo eletrônico garante o aumento da transparência, a redução de custos e o aumento da eficiência e eficácia processual. Isto porque na visão da empresa não há como se implementar políticas de governo eletrônico se não for pensando na melhoria do Estado. A simples aplicação de tecnologia no governo não representa o que a empresa entende por governo eletrônico. Temos como missão, facilitar a modernização da máquina pública pela reformulação de processos e elaboração de estratégias de incorporação de tecnologias da informação e comunicação (TIC) para uma melhor gestão de governo.

Chegamos a essa missão e nos dedicamos a esse objetivo pois acreditamos que o estado não pode atingir níveis de inoperância que tornem o estado apenas um fardo para a sociedade. O Estado deve ser fomentador da sociedade e garantidor dos direitos amplos dos cidadãos. Expus dados que tornavam a possibilidade deste cenário no Brasil bastante concreto.

Temos trabalhado com iniciativas de governo eletrônico que nos levaram às conclusões que foram apresentadas como soluções para não atingirmos tal grau de paralisação da estrutura governamental. Trabalhamos com os conceitos de desburocratização e inovação de processos e ainda com um forte investimento na área de TIC.

Logo após esta explanação introduzi o tema das experiências vividas. Foram utilizados exemplos de São Paulo, Minas Gerais e Amazonas. Logo no início apresentei um estudo realizado pela consultoria sobre quatorze programas de governo eletrônico de São Paulo que já tinham economizado até a época algo em torno de R\$27 bilhões de reais aos cofres públicos paulistas.

Nestes programas estão inclusas as iniciativas de padronização e organização dos serviços terceirizados para todo o estado que soma aproximadamente 50% da economia (R\$14,2 bilhões), a criação do pregão eletrônico que até o momento tinha economizado R\$6,3 bilhões (23%) e ainda a iniciativa do IPVA eletrônico com R\$4,7 bilhões (17%). E também fiz uma relação entre o que esse valor representa dentro da economia paulista e brasileira tendo o ano de 2007 como referência. Um dos exemplos utilizados foi o investimento anual em educação do governo federal (R\$20 bilhões – 2007).

No estado mineiro tivemos acesso a três programas de governo eletrônico que foram: as inovações em compras públicas (R\$300 milhões – Licitanet), o Lig-Minas (R\$8 milhões – Central Única de Telefone) e o Minas Fácil (R\$2 milhões – Abertura de Empresas).

No Amazonas fizemos o estudo da economia gerada pelo o uso do e-Compras iniciativa implantada em 2005 pelo governo do estado que já gerou aos cofres públicos daquele estado até a data de apresentação deste trabalho aproximadamente R\$210 milhões.

A empresa defende que a gestão pública eficiente depende de ações de governo eletrônico, pois é a principal forma de atingi-la, e pode inclusive gerar a redução da carga tributária, tão elevada no país. Depois de apresentar alguns números da economia destes estados relatei a iniciativa de redução do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços, o ICMS. É sábia a frase de Mário Covas:

*“Não me venham falar em adversidade. A vida me ensinou que, diante dela, só há três atitudes possíveis: enfrentar, combater e vencer...”*  
(Mário Covas)

Defendi isso por acreditar que as mudanças apresentadas e as economias realizadas nestes estados estão disponíveis a todos, bastam que a vontade de enfrentar, combater e vencer as diversidades esteja presente nos líderes do processo de mudança de cada organização.

Introduzi então, o tema de compras públicas eletrônicas e o quanto essa modernização é importante para o processo total de criação de um estado eficiente. É através da iniciativa de compras públicas que o governo tem disciplinado os demais setores do governo a operarem cada vez com mais eficiência. Demonstrei isso com os



estudos da empresa e apresentei os portais Relógio da Economia, Placar da Economia e o Medidor da Economia, de São Paulo, Amazonas e Minas Gerais respectivamente.

É através do planejamento, operação e medição de desempenho que estes estados têm desenvolvido seus projetos mais bem sucedidos. Isso inclui desde o tema de centrais únicas de compras (CUC) até centros de serviços compartilhados (CSC).

Dentro de minhas conclusões e em ressonância com as considerações realizadas pelos presentes no evento expus a necessidade de adoção de um novo paradigma de compras e gestão de abastecimento. A capacidade de trazer a transparência para dentro da gestão pública e a respectiva transferência de recursos está capitaneando os esforços no Brasil e no mundo para a consolidação de novas práticas neste campo.

Ainda sobre o exposto fiz afirmativas sobre a necessidade de se implementar medidores de resultados, sendo um dos principais parâmetros a economia realizada ao se deixar o paradigma burocrático industrial para trás por uma nova forma de controle mais eficaz e menos onerosa a máquina pública.

E ainda, tezi comentários sobre a inexistência de antagonismo entre o conceito de gestão pública e o conceito de eficiência e eficácia. Estes dois últimos foram desenvolvidos sob uma ótica de organizações e o estado é por excelência um dos modelos mais estudados de organização no sentido lato. Tivemos uma contribuição muito válida dos ouvintes que reafirmou a necessidade de se pensar não só os conceitos de eficiência e eficácia mas também nos policiar quando a efetividade dos programas e políticas públicos.

Dando continuidade aos trabalhos do dia, o Sr. Giovanni M. de Holanda do CPqD de Campinas foi chamado a mesa para que expusesse suas idéias e proposições a rede que estava por se criar. Ele discorreu sobre a necessidade de se utilizar novas formas de interação entre a população e os entes públicos como a televisão digital. Reforçou também a necessidade que existe de se incorporar a tecnologia à prestação de serviços públicos pois esta pode auxiliar na interatividade e amplitude que o serviço alcança. Novos canais de entrega aumentam a acessibilidade ao serviço público.

Após a exposição do colega, foi a vez do Sr. Everson Lopes de Aguiar do Ministério do Planejamento ser chamado à mesa para que este pudesse arrazoar as suas conjecturas. Ele fez menção às atividades que o governo federal vem desenvolvendo de governo eletrônico. Dentro dos programas apresentados foi falado sobre o E-Ping (Interoperabilidade em Governo Eletrônico), E-Mag (Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico) e seu desenvolvimento, o ASES (Avaliador e Simulador para Acessibilidade de Sítios) e ainda a defesa do software livre e o portal governamental que fomenta e disponibiliza tais softwares.

Logo a Sra. Carolina representante da prefeitura de Natal veio somar à discussão a realidade da atual gestão e os desafios que ela enxerga com os principais pontos que a rede deveria auxiliar a região metropolitana. Foi uma rápida exposição dos pontos que logo começaram a ser debatidos entre o grupo dos presentes.

O Sr. Leonardo Minora tomou a palavra e após um apanhado de idéias que haviam sido expostas pela manhã discorreu sobre a importância dos temas abordados e também do evento em si em seus três módulos de discussão. Ele então concluiu os trabalhos da manhã propondo um almoço para os participantes ficando combinado de darmos continuidade dos trabalhos no período da tarde quando seria aberto ao debate de idéias.

O debate foi muito produtivo com participação de todo o público presente mediante seus representantes que foram ouvidos pelos palestrantes e que junto a esses puderam consolidar um pensamento e evoluir sobre ele para que a finalidade deste

encontro pudesse ser concretizada em um documento de recomendações e norte para a administração pública regional.

Dentro desta riquíssima experiência pude conhecer novas visões sobre governo eletrônico e ainda fortalecer o desenvolvimento de área tão nobre que está em eferescência no Brasil e no mundo.

Então sugeri para os presentes no evento as seguintes iniciativas de governo eletrônico:

- Criar uma central única de compras assim como o estabelecimento de regras para uso do pregão eletrônico; Renovação do processo de compra; Parceria com a UFRN (não conheço o sistema mas foi me passado como um sistema robusto; conhecer iniciativa da Paraíba para possível cooperação);
- Aumentar a segurança e confiança dos serviços e informações prestadas aos cidadãos e utilizadas dentro das prefeituras (redundância e backbone);
- Mapeamento do parque tecnológico (software e hardware);
- Renovação e Reestruturação da Carreira dos Servidores (Não há necessidade de aumento de gasto com folha, há como fazê-lo reduzindo este gasto), Avaliação de desempenho dos servidores;
- Renovação dos processos internos; Pensar em fazer diferente e não melhor;
- Adoção de padrões para desenvolvimento tecnológico e processual; E-Mag, E-Ping, Sarbanes Oxley Act (Lei Americana); ABNT;
- Utilizar os novos canais de relacionamento; procurar empresas que estejam dispostas a apresentar soluções inovadoras como projetos piloto; fóruns, redes de relacionamento, sms (short message service), wiki, google, portal único de registro do cidadão e prestação de serviços (ligado à Central do Cidadão);
- Informatizar Serviços – Priorizar as grandes demandas;
- Procurar soluções de certificação digital;
- Inserir o tema de governo e participação eletrônica (e - democracia) nas escolas municipais;
- Utilizar linhas de incentivo e crédito internacionais para modernização;  
<http://www.slideshare.net/cibervoluntarios/fabio-nascimbeni-red-vitalis/>; Vit@Lis  
[www.red-vitalis.org](http://www.red-vitalis.org);
- Estar atento a soluções de países como Portugal e Espanha que tem grande relação cultural com o Brasil.

Por tudo isso, creio que a experiência do Seminário Rede Cidades Interativas: Mobilidade, Acessibilidade e Governo Eletrônico tenha sido muito produtivo e que trouxe para a realidade local as melhores práticas disponíveis para que se possa dar o início das ações e programas de governo no campo de governo eletrônico.

Giovanni Moura de Holanda<sup>1</sup>

Amilton da Costa Lamas<sup>2</sup>

*Fundação CPqD*

## **Introdução**

Os altos índices de exclusão social, a proliferação das tecnologias digitais, a expansão das concentrações urbanas e a nova ordem econômica constituem pilares de um cenário que encontra na cidadania eletrônica um meio de promover o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida. Muitas iniciativas, no Brasil e no mundo, têm sido debatidas com o intuito de criar mecanismos para incluir efetivamente cidadãos, governos e o setor produtivo na sociedade da informação. Todavia, as políticas e ações subjacentes a tais iniciativas refletem abordagens que em grande parte não estão alinhadas com uma visão ampla e integrada de todos os fatores que delinham esse panorama tecno-social.

Como destaca Cardoso (2007), a cidadania na sociedade informacional é consequência dos direitos básicos dos indivíduos, como também depende do domínio de uso das novas tecnologias digitais, de modo a permitir o acesso à informação e a novas formas de comunicação. De fato, em uma sociedade cada vez mais calcada na informação como base relacional em qualquer que seja o setor, a apropriação efetiva das tecnologias de informação e comunicação (TICs) provê não apenas os meios para o desenvolvimento econômico, como também permite dinamizar a participação dos indivíduos em seus contextos sociais e garantir o exercício da cidadania.

Em países com forte déficit social como o Brasil, em que deficiências econômicas e de alfabetização assumem proporções significativas, facilitar o uso de acesso a essas tecnologias é um primeiro passo, mas não condição única e suficiente para viabilizar a inclusão digital. Cerca de 70% da população brasileira pode ser considerada como sendo digitalmente excluída e quase 37% apresenta pouco ou nenhum grau de alfabetização (ver, por exemplo, Ávila & Holanda, 2006 ou Ávila *et al.*, 2006), o que requer abordagens mais complexas ao se pensar em formas de diminuir o fosso digital.

Uma tipologia das barreiras à inclusão digital que focalize a questão além da escassez de acesso a computadores e Internet, é um primeiro passo nesse sentido. De maneira análoga, classificar os níveis de urbanização digital apresentados pelos municípios brasileiros é uma ação de apoio ao planejamento dos planos diretores, de especial valia aos gestores públicos. Esforços de inclusão concebidos com base nessa abordagem têm mais chances de atender às necessidades da população brasileira e contribuir para a modernização da relação entre governo e cidadãos e para o uso eficaz dos recursos da esfera pública municipal.

Nesse contexto, a palestra no seminário que discute a consolidação da Rede de Pesquisas Cidades Interativas – promovido pela prefeitura de Natal e o CEFET/RN, em março de 2008 –, cujos principais tópicos são aqui resumidos, apresenta três soluções de pesquisa e desenvolvimento – P&D – para inclusão digital, precedidas por uma base conceitual referente à inclusão digital, cidadania eletrônica e cidades digitais. As soluções correspondem respectivamente a dois serviços eletrônicos de cidadania, um voltado a previdência e outro ao setor de saúde, ambos baseados em um novo modelo de interação com as TICs, e um serviço de apoio ao professor em sala de aula, tendo o televisor como terminal de comunicação.

---

<sup>1</sup> e-mail: [giovanni@cpqd.com.br](mailto:giovanni@cpqd.com.br)

<sup>2</sup> e-mail: [amilton@cpqd.com.br](mailto:amilton@cpqd.com.br)

## Conceitos e definições

Com o uso cada vez maior das TICs no cotidiano das pessoas e nas atividades econômicas, o fenômeno da exclusão digital adquiriu dimensões significativas, proporcionando impactos de grande relevância, sobretudo em regiões e economias com necessidades sociais urgentes. Mesmo considerando que as novas tecnologias não representam uma solução generalizada para os problemas decorrentes da desigualdade, elas hoje assumem um papel de destaque nas relações sociocomunicativas e na consolidação da cidadania.

Prover meios e mecanismos de participação na sociedade informacional requer, portanto, mais do que remover a primeira barreira à inclusão, ou seja, as limitações de ordem econômica. É necessário vencer barreiras psicológicas e culturais, sobrepujando inclusive deficiências quanto ao letramento básico. Além disso, é imprescindível disponibilizar tecnologias de acessibilidade digital e tornar a relação com as interfaces computacionais a mais amigável possível, cuidando também da inteligibilidade dos conteúdos e serviços ofertados por esses meios digitais.

Para tanto, o valor percebido pelos usuários e a contextualização sociocultural do conteúdo são aspectos capitais da aceitação e uso das facilidades que podem ser encontradas no ciberespaço. Uma vez vencidas essas barreiras à inclusão, como ilustrado na Figura 1, os indivíduos podem ser considerados como tendo as habilidades requeridas para o consumo dos conteúdos e serviços que lhes são ofertados. Resta ainda um último passo para a plenitude de participação nessa sociedade conectada em rede, qual seja, a habilidade de se gerar conteúdo e se expressar nesse meio.

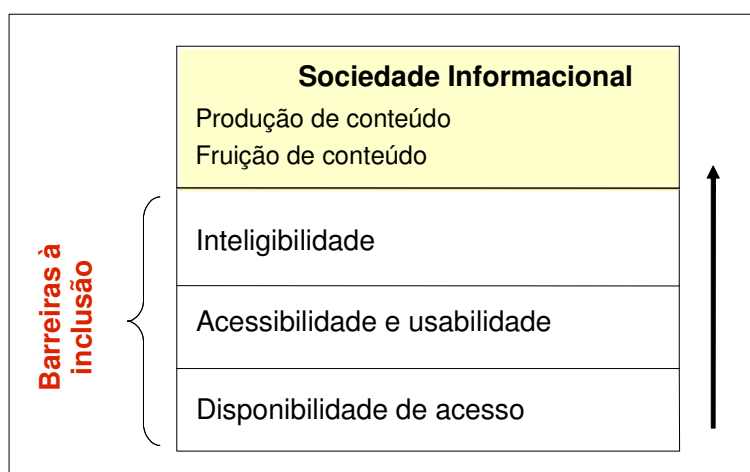


Figura 1: Tipologia de barreiras à inclusão digital  
(baseada em Ávila & Holanda, 2006)

De acordo com a argumentação apresentada em (Holanda & Ávila, 2006:9), diante de um cenário marcado por “avanço tecnológico, economia fortemente baseada nas novas TICs, consolidação paulatina de uma sociedade em rede, exclusão digital e social, políticas e ações de inclusão ainda não integradas em nível regional ou mesmo local, torna-se evidente a necessidade de um tratamento integrado e sinérgico que congregue todos esses esforços em torno da arquitetura física e conceitual das cidades digitais”. Tendo-se por base as TICs, um reordenamento do espaço e das relações urbanas surge com uma das possibilidades de melhoria dos serviços prestados pelas várias esferas de governo e uma forma de intensificar a participação dos indivíduos nos processos econômicos, sociais e políticos.

Essa tendência encontra nas cidades digitais uma extensão física do que vem sendo tratado como diretrizes de políticas de inclusão e mesmo como iniciativas de universalização do acesso banda larga. Todavia, ainda não há um conceito amplo e aceito sobre o que pode ser considerado como cidade digital. No nosso entender, é aquela cidade que “apresenta, em toda a sua área geográfica, infra-estrutura de telecomunicações e Internet, tanto para acesso individual

quanto público, disponibilizando à sua população informações e serviços públicos e privados em ambiente virtual” (Holanda *et al.*, 2006:66).

Sob esse aspecto, uma tipologia de urbanização digital deve levar em conta o grau de conectividade e de contribuição que a estrutura e facilidade digitais apresentam ao desenrolar das funções sociais e econômicas do município e região; o uso efetivo das TICs e a possibilidade de inclusão dos cidadão na sociedade informacional, resguardando e promovendo a identidade e cultura locais. Uma tipologia baseada nesses aspectos e no conceito de cidade digital acima mencionado é representada na Figura 2.

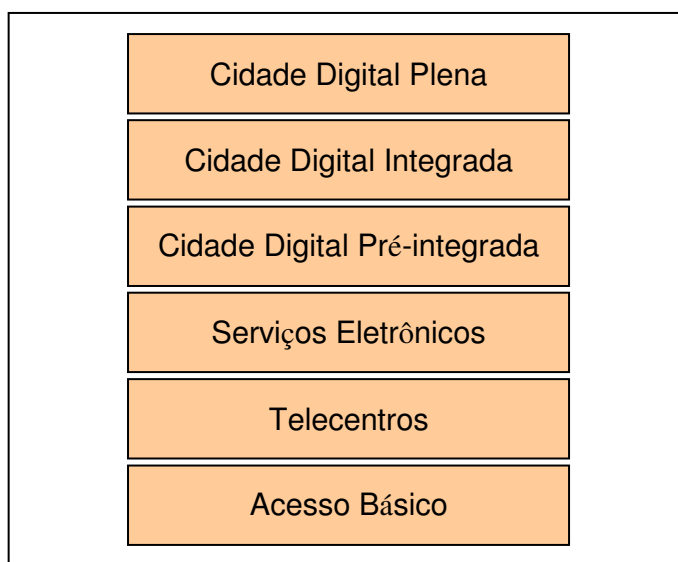


Figura 2: Tipologia de urbanização digital (baseada em Holanda *et al.*, 2006)

Essa tipologia de seis níveis cobre situações que vão desde o acesso básico, ou seja, uma cidade que dispõe de infra-estrutura e de serviços de telecomunicações, em que não há provedor de acesso à internet e há limitação de pontos de acesso e de banda transmissão, até o caso de uma cidade digital plena. Nesse último nível, praticamente um ponto de referência para os demais, ocorre a integração de cidades e até de estados e países, as construções são inteligentes e conectadas, os serviços públicos e privados são integralmente replicados em um mesmo ambiente virtual, os aspectos de acessibilidade, usabilidade e inteligibilidade são considerados e há cobertura total para acesso público e individual (Holanda *et al.*, 2006).

### **Projetos de P&D**

Conforme mencionado, dois serviços eletrônicos de cidadania estão sendo desenvolvidos no âmbito de um projeto de P&D, o STID (Soluções de Telecomunicações para Inclusão Digital), e uma ferramenta de apoio ao professor em sala de aula foi desenvolvida dentro do projeto SBTVD e encontra-se em fase de validação em uma escola pública no município de Hortolândia – SP. Ambos os projetos são conduzidos pela Fundação CPqD com recursos do FUNTTEL – Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações.

#### ***Serviços de cidadania: saúde e previdência***

No projeto STID, alinhado com a tipologia de barreiras apresentada na Figura 1, o foco do desenvolvimento de soluções é voltado a pessoas sem familiaridade com as tecnologias digitais, inclusive pessoas com deficiência visual ou auditiva e pessoas com níveis básicos de alfabetização ou até mesmo sem letramento. Os dois serviços desse projeto utilizam interfaces concebidas com base em um novo modelo de interação, universal e que considera inclusive o repertório lingüístico desse público-alvo.

Dessa forma, espera-se estimular um primeiro contato com as tecnologias digitais e contribuir para o processo de inclusão em um país com características socioculturais muito heterogêneas. A filosofia e os princípios norteadores desse projeto são descritos em (Holanda & Dall'Antonia, 2006).

Um dos serviços tem o objetivo de auxiliar trabalhadores rurais e urbanos na obtenção de informações sobre a documentação necessária ao pedido de aposentadoria. O segundo serviço, o de saúde, possibilita o agendamento remoto de consultas médicas e o acesso a informações básicas de saúde, contextualizadas às necessidades do município.

Os dois serviços são utilizados pela população a partir de telecentros públicos, que contam com computadores dotados de tecnologias assistivas e com a presença de monitores especialmente capacitados para auxiliar os usuários na utilização inicial dos serviços, além de mitigar as barreiras de uso das TICs que normalmente eles apresentam. No caso do serviço de saúde, um computador conectado à Internet é também disponibilizado nas unidades de atenção básica (UAB) do município, para efeito de acompanhamento, pelos médicos, da agenda de consultas.

Atualmente, esses serviços e as respectivas interfaces de navegação estão começando a fase de testes de campo, sendo avaliados por usuários em dois telecentros instalados com esse propósito em dois municípios brasileiros. Uma representação simplificada da topologia do serviço de saúde é apresentada na Figura 3.

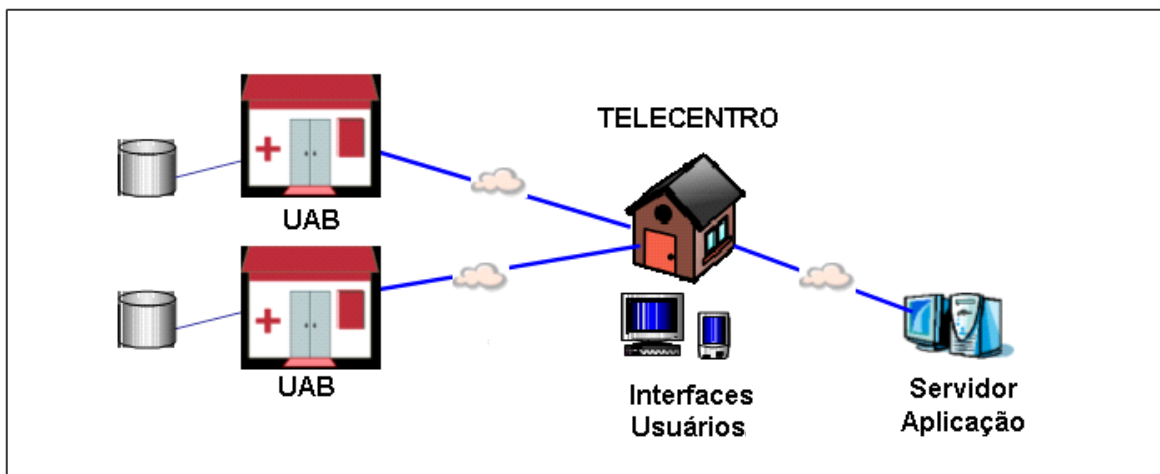


Figura 3: Visão geral do serviço de saúde do STID

### ***Serviço de educação***

Em uma das linhas do projeto Sistema Brasileiro de TV Digital (SBTVD), a pesquisa está focada em soluções de apoio a educação para alunos do ensino básico, que permitam o enriquecimento do processo de aprendizado e a modernização do sistema de ensino, sem alterar a pedagogia adotada pelas instituições, nem as estratégias adotadas pelos gestores da educação. Com esse objetivo foi desenvolvida uma ferramenta de apoio ao professor em sala de aula, denominada SAPSA, que permite o acesso a trechos de vídeo, filmes ou quaisquer tipos de programas multimídia que possam agregar valor ao processo de ensino. Com ela é possível a busca e recuperação de material multimídia com navegação em tempo real, armazenamento de conteúdo educacional para uso posterior e navegação não-linear.

Beneficiando-se da baixa resistência ao uso de aparelhos de televisores por parte da população não-especialista em tecnologia, a ferramenta permite a fruição de conteúdos multimídia independente da plataforma tecnológica empregada, de forma totalmente transparente e sem trazer novas variáveis ao processo de aprendizado.

Por outro lado, as funcionalidades de gestão implementadas na ferramenta permitem que o gestor de ensino tenha um controle eficiente do acesso e da distribuição de conteúdo digital

multimídia para as escolas e professores. Simultaneamente a ferramenta promove a apropriação de novas tecnologias, concorrendo para a promoção da elevação do padrão de ensino e para a redução de custos operacionais, otimizando a utilização de recursos econômico-financeiros.

Em momento algum a ferramenta pretende substituir o professor em sala de aula, ao contrário, ela valoriza o papel do professor no processo pedagógico, trazendo métodos alternativos para a apresentação do conteúdo programático, contribuindo para o aumento do envolvimento do aluno. A funcionalidade de geração de conteúdo pela própria escola possibilita uma dinâmica de aprendizagem em que os alunos participam ativamente do processo, contribuindo para a fixação do conteúdo didático.

Com interfaces desenvolvidas com os conceitos mais abrangentes de usabilidade e inteligibilidade, a ferramenta permite a localização e agendamento fácil de conteúdos a serem apresentados nas salas de aula.

Na Figura 4 é apresentada a arquitetura genérica da ferramenta ora em testes de validação no município de Hortolândia, no estado de São Paulo. Observa-se que a ferramenta pode ser utilizada em qualquer tecnologia de rede e atende a diferentes cenários tecnológicos das escolas, desde aquelas que não possuem uma forma de comunicação direta com o gestor até aquelas que, além dessa comunicação, têm condições de gerar seu próprio conteúdo e assim alimentar o sistema com filmes locais, de maior identificação com os alunos.

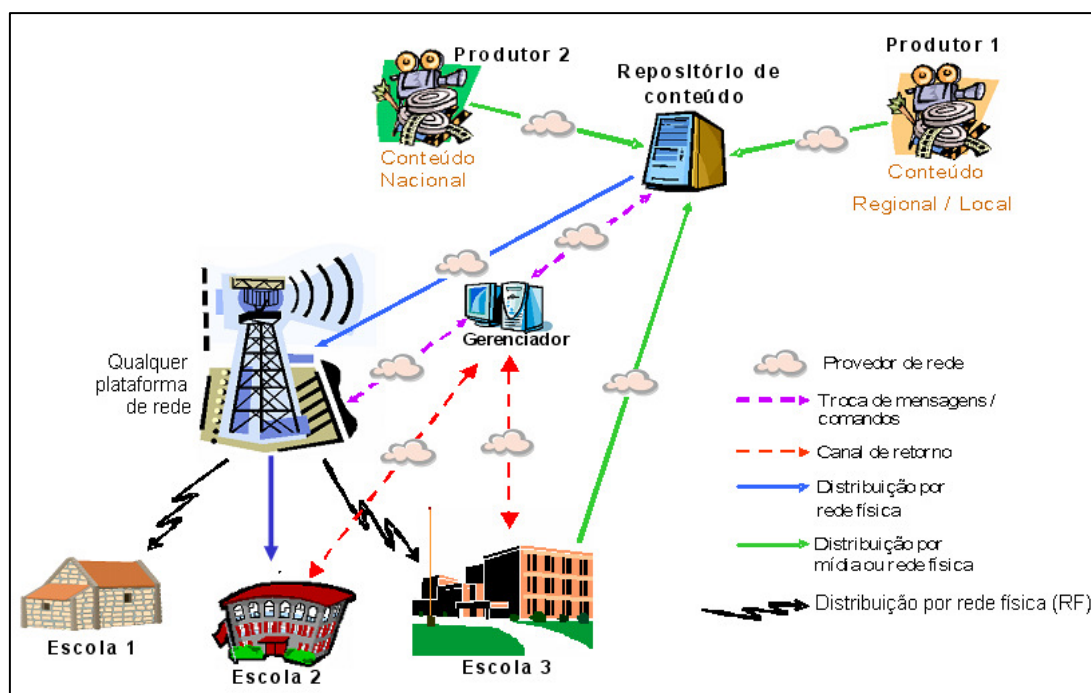


Figura 4: Arquitetura do SAPSA

### Comentários finais

Como subsídio à discussão prevista neste evento sobre cidades interativas, cabe destacar, em suma, que:

- Os esforços para a digitalização urbana, sobretudo na parte que compete às esferas públicas, devem ter um duplo foco: por um lado, a melhoria da eficiência e eficácia dos processos internos de gestão, advinda, por exemplo, das práticas de governo eletrônico; e, por outro, a melhoria da qualidade do atendimento prestado aos cidadãos, criando canais efetivos de comunicação e disponibilizando serviços eletrônicos à população.



- O lado do governo eletrônico voltado diretamente aos cidadãos depende fundamentalmente da apropriação tecnológica por parte dos usuários dos serviços e conteúdos ofertados à população. Para tanto, é necessário considerar as barreiras de acesso às TICs e prover soluções que venham sobrepujá-las, fornecendo capacitação e recursos materiais, tecnológicos e humanos que se comportem como alavancadores da inclusão digital.
- O processo de digitalização dos municípios deve ser norteado por princípios que também conduzam a uma sinergia no uso dos recursos e que contribuam para a apropriação tecnológica, agregando valor à gestão pública e aos serviços ofertados à população. Essa visão deve permear, por exemplo, os planos diretores dos municípios e encampar diretrizes que transcendam à dimensão tecnológica do processo de digitalização. Nesse sentido, a ampliação da oferta de serviços públicos eletrônicos, a integração da infraestrutura de comunicação e a valorização da perspectiva humana – considerando os aspectos de acessibilidade e inteligibilidade – são vetores-chave para a consolidação das cidades interativas.

## Referências

ÁVILA, I M. A; HOLANDA, G. M. *Inclusão digital no Brasil: uma perspectiva sociotécnica*. In: Souto, A. A.; Dall'Antonia, J. C.; Holanda, G. M. (Orgs.). *As cidades digitais no mapa do Brasil: uma rota para a inclusão social*. Brasília: Ministério das Comunicações, 2006. pp. 13-60.

ÁVILA, I. M. A. *et al.* Modelagem de uso. Projeto Soluções de Telecomunicações para Inclusão Digital. PD.30.12.36A.0005A/RT-01-AA. Campinas: CPqD, 2006. 54 p. (Relatório Técnico). Disponível em: [http://www.cpqd.com.br/img/modelagem\\_de\\_uso\\_aa.pdf](http://www.cpqd.com.br/img/modelagem_de_uso_aa.pdf). Acesso em março de 2008.

CARDOSO, G. *A Mídia na Sociedade em Rede*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

HOLANDA, G. M.; DALL' ANTONIA, J. C; Souto, A. A. *Cidades digitais: a urbanização virtual*. In: Souto, A. A.; Dall'Antonia, J. C.; Holanda, G. M. (Orgs.). *As cidades digitais no mapa do Brasil: uma rota para a inclusão social*. Brasília: Ministério das Comunicações, 2006. pp. 61-80.

HOLANDA, G. M.; ÁVILA, I M. A. *Sociedade, Tecnologia e Exclusão*. In: Souto, A. A.; Dall'Antonia, J. C.; Holanda, G. M. (Orgs.). *As cidades digitais no mapa do Brasil: uma rota para a inclusão social*. Brasília: Ministério das Comunicações, 2006. pp. 1-11.

HOLANDA, G. M.; DALL' ANTONIA, J. C. An approach for e-inclusion: bringing illiterates and disabled people into play. *Journal of Technology Management & Innovation*, Vol. 1, Issue 3, 2006. Disponível em: <http://jotmi.org/index.php/GT/article/view/art8/20>. Acesso em: março de 2008.

AGUIAR, Everson Lopes de; LOBATO, Fernanda Hoffmann; CRUZ, Hezrai de Souza; OLIVEIRA, Nelson do Valle; SILVA, Thiago Augusto; CASTRO, Karine Jorge.



**Palavras-chaves:** acessibilidade, governo eletrônico, acesso a informação, serviços públicos.

**Resumo:**

A acessibilidade está inserida na pauta de vários governos, dentre os quais, o Brasil. Diante disso, o Departamento de Governo Eletrônico criou o Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico e uma série de iniciativas para instrumentá-lo e disseminá-lo a fim de que pessoas portadoras de necessidades especiais tenham acesso às informações e serviços públicos.

**Apresentação**

Nas últimas décadas do século passado, a expansão da Internet revolucionou as formas de comunicação e acesso à informação. Surge um novo modelo de sociedade: a da Informação a qual trouxe novos desafios. Segundo Castells (2000) fundamentam esta nova ordem social: a informação como insumo, o impacto das novas tecnologias, a penetrabilidade, o predomínio da lógica de redes, a flexibilidade e a crescente convergência tecnológica.

Nesse contexto, o uso da tecnologia nos governos proporciona a eficiência administrativa, promove a prontidão do Estado e estimula a padronização, revisão e descentralização de procedimentos e processos. Promovendo assim, o livre acesso do cidadão a informação pública e a transparência do estado. Contudo, várias barreiras se interpõem entre a situação do estado real e do ideal, e o acesso a informações e serviços não se faz de maneira universal e igualitária a todos os cidadãos.

**A acessibilidade como mecanismo de inclusão**

A preocupação dos governos com questões de acessibilidade tem início em 1997. Os primeiros países a conceber parâmetros de acessibilidade na Internet foram o Canadá, os Estados Unidos e a Austrália.

Em 1998 os Estados Unidos colocaram em vigor a "Section 508" uma normativa que determina a obrigatoriedade da adoção de tecnologia acessível para possibilitar a portadores de deficiência o acesso a **utilização de informação de forma fácil e rápida.**

Essa lei alavancou o desenvolvimento de tecnologias acessíveis e de soluções adaptáveis para tecnologias não acessíveis.

Em 1999, o World Wide Web Consortium (W3C), organização que define os padrões para Web, criou, a Web Accessibility Initiative (WAI), que lançou no mesmo ano a Versão 1.0 das Diretrizes para a Acessibilidade do Conteúdo da Web (WCAG 1.0), que representa a principal referência mundial em termos de acessibilidade na Web até o presente.

O quarto país no mundo a legislar sobre a acessibilidade na Web foi Portugal, que em 1999, regulamentou a adoção de regras de acessibilidade à informação disponibilizada na Internet pela Administração Pública para cidadãos portadores de deficiência. Esta iniciativa impulsionou a primeira petição inteiramente eletrônica apresentada a um parlamento (que contava com 9 mil assinaturas). A iniciativa portuguesa foi estendida aos países da União Européia quando da aprovação do plano de ação *e-Europe 2002*, o qual incluiu o compromisso da adoção das orientações sobre acessibilidade do W3C nos sítios públicos daquele bloco econômico.

### **Brasil - A acessibilidade como mecanismo de inclusão**

Uma das principais metas do Governo Federal brasileiro é promover a inclusão social, com distribuição de renda e diminuição das desigualdades. Entre as diversas iniciativas que visam atingir esse objetivo, está a inclusão digital como caminho para a inclusão social.

A política de governo eletrônico brasileiro segue um conjunto de diretrizes que atuam em três frentes fundamentais: junto ao cidadão; na melhoria da sua própria gestão interna; e na integração com parceiros e fornecedores.

Dentre as diretrizes, a prioridade do governo eletrônico brasileiro é a promoção da cidadania e a inclusão digital. A cidadania digital tem como referência os direitos coletivos, vinculado aos princípios da universalidade, da igualdade perante a lei e da equidade na oferta de serviços e informações. A inclusão digital é um direito de cidadania e, portanto, objeto de políticas públicas para sua promoção. Entende-se a inclusão digital como caminho para a inclusão social.

Em outubro de 2000 foi criado o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE), com o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico voltadas para a prestação de serviços e informações ao cidadão. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) exerce as atribuições de Secretaria-Executiva e garante o apoio técnico-administrativo necessário ao funcionamento do Comitê.

Em julho de 2004 foi criado o Departamento de Governo Eletrônico (DGE) no âmbito da SLTI. Dentre as atribuições do novo departamento estava a normatização, a sistematização e a disseminação de informações relacionadas às ações de governo eletrônico da Administração Federal.

Uma das ações iniciais do departamento foi a produção, em parceria com a OSCIP Acessibilidade Brasil, do Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (e-Mag). Em janeiro de 2005 foi publicada a primeira versão do modelo o qual foi disponibilizado à sociedade para receber contribuições por intermédio da consulta pública. As contribuições da consulta foram agregadas a versão 2.0 publicada no final do mesmo ano.

Em paralelo a estas ações, no final de 2004 o Decreto nº 5.296, proposto pela Secretaria Especial de Direitos Humanos estabeleceu no Art. 47, a obrigatoriedade de promover a acessibilidade nos portais e sítios eletrônicos da administração pública na Internet, com prazo de um ano para os sítios e portais estarem em conformidade.

### **O Modelo de acessibilidade de governo eletrônico (e-MAG)**

O Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (e-MAG), consiste em um conjunto de recomendações a ser considerado para que o processo de acessibilidade dos sítios e portais do governo brasileiro seja conduzido de forma padronizada e de fácil implementação.

O e-MAG é coerente com as necessidades brasileiras e em conformidade com os padrões internacionais. Foi formulado para orientar profissionais que tenham contato

com publicação de informações ou serviços na Internet a desenvolver, alterar e/ou adequar páginas, sítios e portais, tornando-os acessíveis ao maior número de pessoas possível.

O e-MAG constitui-se de dois documentos: Modelo e Cartilha Técnica. O documento modelo apresenta o Modelo de Acessibilidade do governo brasileiro e seus conceitos.

A Cartilha Técnica do e-MAG possui 57 recomendações de boas práticas, que quando observadas proporcionam a acessibilidade dos conteúdos dos sítios eletrônicos governamentais. As Recomendações de Acessibilidade são efetivamente a descrição daquilo que deve ser feito. Tais recomendações estão inicialmente divididas em três Níveis de Prioridades:

- Nível de Acessibilidade de Prioridade 1: Exigências básicas de acessibilidade. Pontos que precisam ser satisfeitos obrigatoriamente pelos criadores e adaptadores de conteúdo Web. Se não cumpridas, grupos de usuários ficarão impossibilitados de acessar as informações do documento;
- Nível de Acessibilidade de Prioridade 2: Normas e recomendações de acessibilidade que sendo implementadas garantem o acesso às informações do documento. Se não cumpridas, grupos de usuários terão dificuldades para navegar e acessar as informações do documento;
- Nível de Acessibilidade de Prioridade 3: Normas e recomendações de acessibilidade que sendo implementadas facilitarão o acesso aos documentos armazenados na Web. Se não cumpridas, grupos de usuários poderão encontrar dificuldades para acessar as informações dos documentos armazenados na Web.

Estes níveis de prioridades ordenarão os procedimentos técnicos a serem seguidos na acessibilidade de conteúdos. As recomendações do Nível de Acessibilidade de Prioridade 1 devem ser analisadas e implementadas antes das recomendações do Nível de Acessibilidade de Prioridades 2 e 3. Analogamente, as recomendações do Nível de Acessibilidade de Prioridade 2 devem ser analisadas e implementadas antes das recomendações do Nível de Acessibilidade de Prioridades 3.

Num primeiro momento o DGE realizou algumas iniciativas para disseminação do modelo por meio de adesão, disponibilizando seu arcabouço teórico, contudo, os resultados ficaram aquém dos esperados.

Visando disseminar o modelo e capacitar profissionais no desenvolvimento de portais e sítios eletrônicos da administração pública o DGE celebrou parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) para disponibilização de cursos em formato de EAD. Dois cursos foram formatados: Modelo e Cartilha. O curso virtual do modelo foi ofertado a três turmas em 2007, sendo capacitados 432 servidores.

Além da ENAP, a DGE busca parcerias para a disponibilização dos cursos e disseminação do modelo junto a outros órgãos interessados.

Além da criação dos cursos a DGE desenvolveu em parceria com a OSCIP Acessibilidade Brasil, o ASES - Avaliador e Simulador de Acessibilidade e sítios.

O ASES é uma ferramenta que permite avaliar, simular e corrigir a acessibilidade de páginas, sítios e portais. Entre as funcionalidades estão: avaliador de acessibilidade (e-Mag e WCAG); o avaliador de CSS; avaliador de HTML (4.01 e XHTML); simuladores de leitor de tela (tempo) e baixa visão (daltonismo, miopia, catarata); e a ferramenta para selecionar o doctype, conteúdo alternativo, associador de rótulos, links redundantes, corretor de eventos e preenchimento de formulários. O ASES é gratuito e está em processo a sua disponibilização no Portal de software público (<http://www.softwarepublico.gov.br>) para que a comunidade de software livre colabore no aperfeiçoamento da solução.

A acessibilidade também é um critério avaliado por outro projeto do DGE - Indicadores e Métricas de Governo Eletrônico – constando no Indicador de Acessibilidade com peso 12,5 pontos. A metodologia verifica no processo de avaliação se o sítio ou portal apresenta selo ou indicação de acessibilidade segundo os três níveis de Prioridades. De forma que cada nível representa um valor até atingir o valor total do indicador.

### **Desafios da implementação de acessibilidade e caminhos propostos.**

Em maio de 2007, a SLTI publica a Portaria nº 03, tornando obrigatório a adoção do e-MAG no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP).

Dentre os principais desafios da implementação do modelo está a conscientização de sua importância, a capacitação dos profissionais envolvidos com o desenvolvimento dos sítios e portais governamentais e a fiscalização da adoção do modelo.

Uma das iniciativas para o ano de 2008 é a criação do Comitê do Modelo juntamente com a Controladoria Geral da União e a Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência- CORDE, para criação de estratégias de divulgação e fiscalização na implementação da acessibilidade.

A DGE mantém no sítio de governo eletrônico toda a documentação do e-MAG, além de fóruns para a discussão do modelo, a ferramenta ASES disponível para *download*, informações dos cursos Modelo e cartilha, além de artigos que aprofundam tópicos mais problemáticos na implementação da acessibilidade.

## **Bibliografia**

CASTELLS, Manuel. A era da informação: economia, sociedade e cultura – A sociedade em rede. Brasil: Editora Paz e Terra, 2000. Vol. I.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004. **Regulamenta as Leis nºs 10.048 e 10.098, é da outras providências.**

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Indicadores e Métricas para avaliação de e-Serviços [On line]. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000. Disponível na Internet: <http://www.governoeletronico.gov.br>. Acessado em: 16/03/2008.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 3, de 29 de outubro de 2003. Institui o Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP). Disponível na Internet: <http://www.governoeletronico.gov.br>. Acessado em: 16/03/2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Recomendações de Acessibilidade para a Construção e Adaptação de Conteúdos do Governo Brasileiro na Internet: cartilha técnica. Brasília: Departamento de Governo Eletrônico, 2005. 41p. Disponível na Internet: <http://www.governoeletronico.gov.br>. Acessado em: 16/03/2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Recomendações de Acessibilidade para a Construção e Adaptação de Conteúdos do Governo Brasileiro na Internet: modelo de acessibilidade. Brasília: Departamento de Governo Eletrônico, 2005. 11p. Disponível na Internet: <http://www.governoeletronico.gov.br>. Acessado em: 16/03/2008.