

BARREIRAS E FACILITADORES AOS PROCESSOS DE DESCENTRALIZAÇÃO. O TREM URBANO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

Isabel Sales de Melo Lins

Companhia Brasileira de Trens Urbanos/STU-REC

Anísio Brasileiro

Universidade Federal de Pernambuco

RESUMO

Os transportes nas cidades brasileiras passam por um processo de crise-transição. Os elementos desta crise se expressam pela redução dos deslocamentos em transportes públicos, em particular dos transportes ferroviários; pela falta de recursos para investimentos infra-estruturais; pela intensa metropolização; pela crise institucional entre estados e municípios em torno da questão metropolitana. Nesse contexto, as políticas públicas se orientam, no caso do transporte ferroviário, para a concessão das ferrovias de cargas ao setor privado, e para os processos de descentralização do transporte de passageiros. O trabalho consiste em verificar os avanços e barreiras à implementação do Programa de Descentralização dos Trens Urbanos, tomando como referência proposições definidas pelo Banco Mundial, em 1995. Em termos metodológicos, são usados os conceitos de Williamson (2000) para análise das barreiras e facilitadores. Os resultados revelam a importância das dimensões cultural, jurídica e institucional para o sucesso de implantação de políticas públicas, de transporte em particular.

ABSTRACT

Transportation in the Brazilian cities has faced a crisis-transition process. The elements of this crisis are expressed by the decrease of mobility in public transport, particularly in rail transport; by the lack of investments in infrastructure; by the intensive metropolitan growth; by the institutional crisis over metropolitan matters, between states and cities. In this context, public policies for rail transport are oriented to the concession of freight transport to the private sector and to the decentralization of passenger transport. This paper analyzes the progress and limits of the Brazilian urban trains decentralization program's implementation, according to propositions stated by the World Bank, in 1995. In order to analyze the facilitating factors and barriers for the program implementation, the framework proposed by Williamson (2000) was used. Results showed the importance of the cultural, legal and institutional aspects to the success of general public policies implementation, especially in the transportation systems' case.

1. OBJETIVOS

No quadro de crise atual da qualidade de vida nas cidades (ANTP, 1988), é visível a necessidade de re-estruturação dos sistemas de transportes, havendo de se destacar a importância do setor ferroviário nos sistemas de transportes urbanos, notadamente por este se constituir em um modo de transporte capaz de contribuir diretamente para o desenvolvimento urbano – haja vista o seu papel estruturador dos espaços urbanos / metropolitanos - e para os deslocamentos cotidianos nas grandes cidades (Santos, 2000). A redução dos congestionamentos, dos acidentes de trânsito e a melhoria da qualidade do ar nos centros urbanos são exemplos de minimização das externalidades negativas promovidas pela prioridade ao transporte ferroviário.

Observa-se, no entanto, que o sistema ferroviário não tem participação significativa no transporte de passageiros das cidades brasileiras. Um exemplo é a baixa participação do sistema ferroviário no Sistema de Transportes Público de Passageiros (STPP) da Região Metropolitana do Recife (RMR) que, em 2003, representou apenas 10,1% (RELATÓRIO GERENCIAL STU-REC, 2003), apesar de ser responsável pela operação de corredores estruturais do Sistema Estrutural Integrado (SEI) do STPP da RMR. A pequena participação do modo ferroviário nos sistemas de transportes das Regiões Metropolitanas contempladas pelo Programa de descentralização também pode ser observada no quadro 1 que apresenta os dados da repartição modal no ano 1990, época do início do Programa de Descentralização.

Quadro 1 – Distribuição Modal das viagens motorizadas nas Regiões Metropolitanas em 1990.
(% do total de viagens motorizadas)

Região Metropolitana	Ônibus	Taxi	Trem	Metrô
Fortaleza	69,0	30,0	1,0	--
Recife	66,0	30,0	4,0	--
Salvador	69,5	30,0	0,5	--
Belo horizonte	69,4	30,0	0,6	--
Rio de Janeiro	64,3	31,1	3,5	1,1
São Paulo	43,0	45,0	4,0	8,0

Fonte: Dados do GEIPOT, CBTU e Metro/SP in Document of The World Bank – Staff Appraisal Report nº. 1002-BR/1992

Esta pequena participação pode ser atribuída opção pelo transporte individual e à política de transportes herdada do pós-guerra que privilegiou a opção rodoviária (Brasileiro e Henry, 1999). E, também, à situação desfavorável da ferrovia diante do prolongado processo de desestruturação que a mesma atravessou no Brasil, em decorrência da falta de investimentos e políticas adequadas voltadas para o desenvolvimento do setor. Uma clara evidência da desestruturação do setor ferroviário brasileiro pode ser observada a partir da redução do tamanho de sua rede, onde, dos 37 mil km de trilhos implantados até os anos 1930, apenas 29 mil km permaneceram até 1992 (Informe BNDES 03/1998).

Assim, o problema aqui tratado diz respeito à perda de atratividade do transporte público baseado nos ônibus e, especialmente, nos sistemas sobre trilhos. Os objetivos do trabalho consistem, pois, em responder às perguntas sobre como retomar a prioridade ao transporte sobre trilhos? Em que medida o Programa de Descentralização dos Trens Urbanos Brasileiros em andamento pode vir (ou não) a contribuir para resolver este problema? Quais as possíveis barreiras e facilitadores ao seu sucesso no que se relaciona a colocar o transporte sobre trilhos como elemento estruturador das redes metropolitanas de transportes?

A escolha do Trem Urbano do Recife – METROREC – como estudo de caso, deve-se ao fato de que se trata de uma experiência bastante rica, posto que o transporte ferroviário, desde as origens do desenvolvimento urbano do Recife, no século XIX, sempre desempenhou um papel fundamental na estruturação do espaço urbano / metropolitano. Esta relação centenária entre a ferrovia e a urbanização da cidade, levou a que Recife sempre tivesse uma cultura ferroviária, dentro de uma cultura urbanística de gestão metropolitana (Brasileiro, 1994). Para efeito dessa análise só será considerado o período até dezembro de 2002, uma vez que a partir dessa data o programa foi reformulado em função de novas diretrizes relativas ao transporte público definidas pelo Governo Federal que assumiu a condução do país em Janeiro de 2003.

2. QUADRO CONCEITUAL

O papel do Estado na Sociedade vem sendo permanentemente redefinido em função das culturas e ideologias dominantes a cada momento, tendo como pano de fundo as flutuações cíclicas e as transformações produtivas da economia, assumindo, de acordo com as características centrais de cada fase, distintas denominações, passando pelos Estado Cartorial da fase mercantil do capitalismo, Estado Mínimo, do século XIX, Estado Provedor do século XX e Estado Regulador a partir do final dos anos 1970 (Santos, 2000).

A identificação de que a crise financeira internacional eclodida nos anos 1970 estaria associada a uma crise de Estado, e à sua incapacidade fiscal e creditícia de promover o desenvolvimento social e econômico, desencadeia um ciclo econômico caracterizado pelo

progressivo afastamento do Estado da vida econômica (Santos, 2000). Esse novo momento de transformação nas relações do Estado com a Sociedade, a partir do início dos anos 1980, reflete-se diretamente sobre o paradigma da provisão governamental, e o Estado passa então a ser responsabilizado pela ineficiência do setor de infra-estruturas, pelas insuficientes condições de financiamento das ferrovias, deterioração da malha ferroviária, falta de inovação e baixa qualidade dos serviços ferroviários.

Esse questionamento acerca do papel do Estado, aliado à necessidade de se restabelecer a performance financeira e de mercado das ferrovias, levou diversos países – Japão, Nova Zelândia, Estados Unidos, Argentina, Suécia, Inglaterra e Canadá – a promover processos de reestruturação radicais e efetivos em suas ferrovias (Kopicki e Thompson, 1997). Surge daí, em diversos países, processos de privatização e de concessão da malha ferroviária, de cargas e de passageiros, ao setor privado.

No Brasil, o reflexo do processo de afastamento do Governo Federal da provisão do sistema ferroviário, que sempre contou com a participação da União em todas as etapas de seu desenvolvimento, refletiu-se na dificuldade de se disponibilizar recursos para a manutenção adequada de sua infra-estrutura, material rodante e equipamentos, resultando na deterioração dos sistemas ferroviários. Paralelamente, e como reflexo desse afastamento do Governo Federal, verificou-se o “desmantelamento” institucional do setor de transportes urbanos, notadamente após a extinção da Empresa Brasileira de Transportes Urbano (EBTU), em 2000 e da Empresa Brasileira de Planejamento (GEIPOT) em 2002, aliada ao fato de que mudanças na Constituição de 1988 não foram acompanhadas da correspondente reestruturação institucional no âmbito local, seja ele municipal, estadual ou metropolitano.

Este é, pois, o contexto onde se desenvolve a problemática tratada no trabalho, caracterizada pela redefinição das relações entre o Estado e a Sociedade, no que diz respeito à provisão das infra-estruturas, ferroviárias em especial. Trata-se, assim, de situar nesse contexto os processos atuais de privatização, de concessão e de descentralização do setor ferroviário. Em que medida esse processo pode vir a contribuir para a retomada da prioridade ao transporte público, em particular às ferrovias? Quais os facilitadores e que barreiras podem ser detectadas para que isso aconteça?

2.1 Tipologia de Referência

O estabelecimento de processos de mudança em políticas públicas, no caso aqui tratado do Programa de Descentralização, revela a existência de barreiras, fatos e ações dos diversos atores, associados às propostas de mudança, que de certa forma se sobrepõem ao processo concebido inicialmente. No processo de descentralização, ou estadualização como é mais conhecido, essas barreiras seriam responsáveis pelo retardamento do processo e não cumprimento dos prazos para a estadualização, e também pelas dificuldades em se estabelecer a reestruturação do setor ferroviário a partir de sua plena integração no Sistema de transportes urbanos local, como estabelecido no Programa.

Em conseqüência, tem-se verificado uma grande distância entre a proposta do Programa de Descentralização e o que vem efetivamente se implantando para a Região Metropolitana do Recife (RMR). Há uma discrepância entre os propósitos estabelecidos no programa e os resultados observados durante a sua implantação. Os objetivos estabelecidos no programa, visavam: *i) garantir a integração dos sistemas ferroviários com os outros modos de*

transporte urbano; ii)reduzir os impactos negativos ao meio ambiente ; ii)garantir o acesso dos pobres às facilidades de empregos, saúde e educação; iv) eliminar ou reduzir substancialmente a remessa de subsídios diretos para investimentos para a CBTU. WORLD BANK (1995).

Efetivamente, o programa de descentralização previa que a estadualização se constituísse em um elemento decisivo para a maior inserção do sistema metro-ferroviário no STPP da RMR (Lins, 2004). No entanto, observa-se que, após extinguidos todos os prazos para a sua implementação, a estadualização não se efetivou nem tampouco a integração entre dois sistemas - sobre trilhos e pneus - teve avanços significativos no sentido da prioridade ao transporte público e do equacionamento dos problemas institucionais que estão na interface dos dois sistemas metro-ferroviário e rodoviário expressos pelos conflitos de competências entre os três níveis de poder - União, Estado e Municípios Metropolitanos.

No trabalho, definimos como barreiras à implementação de uma política pública – no caso o Programa de estadualização dos trens - a existência de alguns elementos ou fatores que dificultam a realização de um objetivo específico e que estão relacionadas com as dinâmicas culturais, jurídicas, institucionais e de financiamento dessas políticas. Esta definição baseia-se nos conceitos da economia das instituições, desenvolvidos por (Williamson, 2000). Este modelo servirá como ferramenta para a análise das barreiras às mudanças pelo Programa de Descentralização. O autor desenvolve quatro níveis de análise social de acordo com a frequência com que as mudanças ocorrem. Ou seja, quanto mais alto o nível maior o tempo requerido para que as mudanças se processem. O mais alto nível um, chamado de nível social, se refere às condições em que as instituições mudam muito lentamente, devido à força das **tradições e das culturas**. O nível dois, chamado de ambiente legal, corresponde ao nível no qual as “*regras do jogo*” são definidas e é composto pelas políticas do legislador resultantes de um processo evolutivo. É nesse nível que se situam as **leis e os arcabouços jurídicos**. O nível três se refere à governança, ou **arcabouço institucional** e trata de “*como jogar o jogo*”. É a escolha do modo de organização no qual as decisões decorrentes das políticas do legislador vão se estabelecer. O nível quatro refere-se à escolha dos mecanismos (produção e rendimento) de operação e de financiamento, onde as decisões que são tomadas num processo mais ou menos contínuo. Apresenta-se abaixo o quadro 1 contendo o resumo do modelo proposto por (Williamsom, 2000) e adotado como referência no trabalho.

Quadro 2 – Modelo de Análise em quatro níveis de análise social

NÍVEL	BARREIRAS
1 - SOCIAL	refere-se às condições que as instituições trocam muito lentamente, tais como normas, tradições, culturas.
2 - LEGAL	nível no qual as “ <i>regras do jogo</i> ” são definidas e é composto pelas políticas do legislador resultantes de um processo evolutivo
3 - GOVERNANÇA	refere-se à governança e trata de “ <i>como jogar o jogo</i> ”. É a escolha do modo de organização no qual as decisões decorrentes das políticas do legislador vão se estabelecer.
4 - PRODUÇÃO E RENDIMENTO	refere-se à escolha dos mecanismos (produção e rendimento) de operação e de financiamento, e onde as decisões que são tomadas num processo mais ou menos contínuo.

Fonte: WILLIAMSON, Oliver E. (2000) The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead.

3. BARREIRAS E FACILITADORES AO PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO DOS TRENS URBANOS.

A análise das barreiras e facilitadores para a implementação do Programa de estadualização com vistas à retomada da prioridade ao transporte público e ao efetivo papel estruturador do

setor ferroviário nas redes de transportes metropolitanas, será desenvolvida segundo três grandes dimensões: i) culturas e tradições; ii) arcabouço jurídico legal; iii) arcabouço institucional, tomadas como referência do modelo de Williamson (2000). Em outro trabalho será desenvolvido o quarto nível de análise, relativo aos aspectos operacionais e financeiros.

3.1 Barreiras Culturais

Os aspectos culturais aqui analisados – identificados através de uma série de entrevistas com técnicos locais – se manifestam, no momento inicial e seguinte à concepção e desenvolvimento do projeto do trem urbano do Recife, através da existência de três aspectos: i) uma cultura de transporte ferroviário de cargas da parte do Governo Federal (RFFSA), ii) a predominância de uma cultura rodoviária ao nível das políticas nacional e local de transportes; iii) um processo de decisão centralizado, resultante do momento político autoritário que se vivia na época. Esses três aspectos constituem as barreiras culturais ao Programa de Estadualização dos sistemas metro-ferroviários. Todavia, aspectos facilitadores ao sucesso do Programa foram identificados, que se manifestaram através do bom entendimento entre os técnicos locais, em torno de uma cultura metropolitana de integração entre modos dos transportes e de uma vontade de gerir os transportes de forma metropolitana.

Tradicionalmente a cultura ferroviária de cargas se desenvolveu no âmbito federal. De fato, a decisão de se implantar um transporte ferroviário de massa na cidade do Recife partiu do Governo Federal e esteve mais relacionada à solução de problemas na esfera econômica brasileira do que na solução do transporte público da RMR (Lima Neto, 2001). Na verdade, a construção do METROREC foi uma oportunidade de financiamento obtida pelo Governo Federal junto aos bancos estrangeiros. Como destacou um entrevistado, *“a grande questão do projeto era a questão econômica do Governo Federal, e um exemplo disso foi a determinação de se utilizar trens pesados no lugar do trem leve originalmente indicado no projeto TRENSURB, diante da necessidade, avaliada pelo governo federal, de se reativar as fábricas e montadoras de material rodante brasileiras, para absorver a mão de obra desempregada na indústria nacional em função da crise do petróleo dos anos 80, e a pressão internacional em se fornecer motores pesados”*. Assim, o “trem” do projeto METROREC foi montado pela empresa brasileira Santa Matilde com motores da empresa alemã FERROSTAL.

Por outro lado, a vinculação do transporte ferroviário de passageiros com o Governo Federal sempre se impôs, não por uma condição legal, mas por sua vinculação ao transporte ferroviário de cargas. A implantação do METROREC não fugiu a essa regra. O projeto TRENSURB, desenvolvido pelo GEIPOT e posteriormente denominado METROREC, embora tenha sido compatível em linhas gerais, com os estudos existentes no Governo do Estado, teve origem na política nacional de se implantar modernos sistemas de transporte de massa em via fixa, com base nos corredores ferroviários existentes, ou seja, corredores ferroviários originalmente implantados para atender o transporte de carga. Decorre daí uma cultura ferroviária de passageiros desvinculada das questões que afetam o transporte urbano como um todo. De fato, a implantação do METROREC foi conduzida por técnicos oriundos da RFFSA com cultura predominante de transporte de cargas, com suporte técnico da ENGEFER, empresa remanescente da construção da ferrovia do aço e também com cultura própria de trem de carga e assessoria técnica da “Central do Brasil”, que apesar de ser uma empresa voltada para o transporte de passageiros também tinha sua *“inteligência tecnológica oriunda da RFFSA”*.

Todavia, é importante salientar que, na condução do processo de implantação do METROREC, havia também uma preocupação em se integrar o METROREC com o sistema sobre pneus, e essa preocupação chegou a mobilizar um grupo muito grande, cerca de 30 pessoas, representando o estado e os municípios da região metropolitana em algumas reuniões. Mas, conforme informações oriundas das entrevistas, *“o grande objetivo era fazer com que o metrô entrasse em operação ainda no governo de Figueiredo”*. *“Havia uma preocupação que mudasse o governo e a obra não fosse concluída, a exemplo de inúmeras outras obras ferroviárias do país”*.

Para superar a cultura ferroviária de cargas, e dar ênfase à problemática do transporte de passageiros, procurou-se *“abrir um pouco a cabeça trazendo técnicos de fora”*. Primeiro foi firmado um convênio com o metrô de São Paulo que tinha uma filosofia voltada para o usuário e o transporte de passageiros. Do convênio com o metrô de São Paulo herdou-se ao mesmo tempo, *“uma forte cultura de fluxos de atividades e procedimentos para garantir a qualidade e segurança dos serviços prestados, e em consequência um nível de organização muito grande”*, favorecida pela condição de disponibilidade de recursos financeiros que o METROREC dispunha naquele momento e o *“ar de superioridade com relação ao órgão gestor local”*. Essa condição deixava o corpo técnico do METROREC voltado basicamente para as questões técnicas que se relacionassem com o intramuros do sistema ferroviário, e *“alheio às dificuldades enfrentadas pelo estado, e conseqüentemente pela EMTU*. Essa condição contribuiu para a dificuldade do meio técnico ferroviário entender e compreender as particularidades do sistema de transportes local, e o *“nível de complexidade que um sistema aberto, como o sistema de ônibus, gerido pela EMTU, produz, onde o intramuros da EMTU é a RMR”*. *“Então essa foi uma dificuldade de culturas e de entidades diferentes, uma era a empresa estadual EMTU e outra uma empresa Federal*.

Mesmo na década de 1980, quando se verifica uma retomada da prioridade ao transporte público, com a criação da EMTU-Recife, o transporte ferroviário não é levado em consideração apesar de, no espaço que hoje é chamado de Região Metropolitana existir, na época, cerca de 100km de linhas ferroviárias e se encontrar em desenvolvimento, no GEIPOT, o projeto do Trem Urbano do Recife.

O depoimento de um dos entrevistados ressalta o tom rodoviarista da cultura de transportes local, quando destaca: *“Não se considerava que a ferrovia fosse transporte urbano, senão o primeiro incômodo teria sido o trem. Se o sistema ferroviário fosse considerado urbano quando a EMTU começou tinha ido em cima do trem, porque existia o trem do Cabo...”* . E como resultado... *“Ainda hoje existe um ranso do ponto de vista institucional por conta de como o METROREC se inseriu, e do momento em que ele se inseriu no contexto do sistema de transportes da RMR”*. Depois foi aberto espaço para os técnicos locais envolvidos com transportes, e alguns engenheiros oriundos da EMTU passaram a trabalhar no METROREC. Posteriormente alguns técnicos do METROREC também foram trabalhar na EMTU. Esse movimento, o esforço das equipes técnicas da EMTU e do METROREC, com certeza contribuiu para minimizar essas diferenças culturais e promover um maior entrosamento entre os dois órgãos tendo como resultado alguns avanços consideráveis na integração entre os dois sistemas sem, no entanto, resolvê-las.

Após 1988, quando começou a se falar em estadualização e no desenvolvimento do processo de descentralização, de novo essas diferenças culturais se manifestam. De um lado, o Governo

Federal com a determinação de promover a descentralização e sem interesse em entender o que essa política representaria para o Estado de Pernambuco e para o sistema de transportes da RMR. O depoimento de um dos entrevistados representa muito bem essa situação: *“enfrentamos dificuldades com o governo federal de ordens bastante grandes, de desprezo..., achavam que estavam dando, quando estávamos negociando inclusive essa transição...”* De outro lado o Governo Estadual sem estrutura para receber um sistema de tal porte, mas interessado em que a reabilitação dos sistemas se efetivasse.

O início do processo de estadualização foi caracterizado, também, por uma forte centralização por parte do Governo Federal, observada pela sua resistência, desde o início em ceder o poder sobre a condução do programa de Expansão do sistema associado ao programa de descentralização. A idéia inicial do programa do Banco Mundial era que o Estado conduzisse as obras de expansão e administrasse a aplicação dos recursos. De acordo com Rebelo (2003), havia interesse do Governo Estadual em gerenciar o Projeto de Expansão do sistema, mas o Governo Federal não aceitou. Na época foram avaliadas várias opções para que a coordenação das obras fosse local, chegando-se até a se iniciar uma mobilização para implantação de um escritório local que funcionaria no antigo prédio da RFFSA. Essa idéia foi logo descartada diante da determinação da administração central da Companhia Brasileira dos Trens Urbanos (CBTU/AC) em conduzir todo o processo.

Um outro aspecto significativo dessa tendência centralizadora da parte do Governo Federal, é que durante todo o processo, tanto a equipe de funcionários do METROREC quanto o sindicato foram mantidos afastados e sem informações claras sobre o seu andamento. O próprio corpo gerencial não teve parte ativa no processo. As discussões e decisões se desenvolviam entre o Governo Federal, Ministério e Administração Central da CBTU, o Governo do Estado e o Banco Mundial, e sem participação efetiva do quadro de pessoal do METROREC e do sindicato.

Observa-se ainda que depois de iniciado o processo de estadualização houve uma maior centralização dos processos de rotina na CBTU/AC, levando a uma menor autonomia do METROREC. Como destacado por um dos entrevistados, *“Quando a CBTU/AC vislumbrou que ia perder o papel se estadualizasse, ela, até por uma questão de sobrevivência voltou a centralizar mais as coisas”*. A centralização e conseqüente redução na autonomia do METROREC para resolver as questões do seu sistema, a exemplo de tarifas e horário de funcionamento se refletiram diretamente na interface com o órgão gestor metropolitano, e se constituíram elementos fortalecedores das barreiras pré-existentes.

3.2 Barreiras Jurídicas

A Constituição Federal de 1988 atribuiu aos Municípios e aos Estados a competência para organizar e prestar os serviços de transportes coletivos urbanos e metropolitanos respectivamente. A partir daí, a interpretação, de que o setor de transportes urbanos como um todo, aí incluídos os sistemas metro-ferroviários, seria de competência exclusiva dos estados e municípios e que, portanto, o Governo Federal deveria se afastar do setor passou a dominar e direcionar as ações e diretrizes para o setor. Segundo Valadares (2002), esta é uma “interpretação equivocada” pois o texto constitucional teria sido estabelecido em função do sistema ônibus que tem participação dominante no transporte coletivo brasileiro. Equivocado ou não, o Programa de Descentralização foi formulado prevendo o completo afastamento da União da provisão dos transportes metroviários. Nesse contexto, a estadualização do sistema

associada ao projeto de expansão e modernização do sistema metro-ferroviário garantiria o afastamento do governo federal.

A interpretação pragmática da Constituição Federal excluiu a participação dos Municípios na gestão dos sistemas ferroviários urbanos. No entanto, apesar do METROREC estar inserido no STPP da RMR, através do Sistema Estrutural de Transportes - SEI, cuja gestão se concentra na esfera estadual, ele atravessa e atende diretamente a diversos municípios da RMR cuja administração dos transportes se dá no âmbito local. No entanto, apesar do caráter metropolitano do sistema metro-ferroviário, o programa foi formulado de forma centralizada pelo governo federal com pouca participação do Estado e nenhuma dos municípios por ele atravessados. De modo similar, a interpretação pragmática da CF associou o princípio de competência estadual com a necessidade de transferência de titularidade das empresas metro-ferroviárias, do Governo Federal para o Governo estadual, como condição para uma futura concessão.

Ao Programa de Descentralização foi associado o Projeto de Expansão e Modernização do sistema existente. Essas intervenções garantiriam a sustentabilidade financeira do sistema e possibilitariam assim a captação de participação privada para o setor. Destaca-se, no entanto, que essa decisão não foi precedida dos estudos pertinentes à decisão, a exemplo dos já citados estudos e considerações com relação a circulação no entorno do sistema com o objetivo de incorporá-lo ao tecido urbano e integrá-lo efetivamente aos diversos pólos geradores de tráfego já existentes em sua área de influência, estudos sobre o potencial de negócios imobiliários que o Projeto de Expansão, por envolver um sistema estrutural de transportes de qualidade, poderia catalisar, entre outros. O programa também não foi precedido, nem acompanhado de uma estratégia de reestruturação para os diversos planos: os bens (ativo), as obrigações (passivo), a força de trabalho, o gerenciamento e o foco estratégico, definidos por Kopicki e Thompson (1997), nem tampouco de um diagnóstico realista do sistema e de sua empresa gerenciadora STU-REC.

O Programa de Descentralização estabeleceu que a transferência de propriedade e de gestão do sistema ocorreria no meio do processo de expansão e modernização do sistema metro-ferroviário. Ora, se um dos objetivos básicos de se incorporar ao Programa de Descentralização um projeto de reabilitação física e reestruturação financeira do sistema era justamente dota-lo de condições para promover uma melhoria na performance operacional e redução de seus custos, a estadualização no meio do processo é no mínimo contraditória.

3.3 Barreiras Institucionais

As barreiras institucionais são compostas pelos elementos e ações que interferiram diretamente no Processo de Descentralização e concorreram para as permanentes postergações na data para a estadualização e pelos elementos e ações que de certa forma dificultam o estabelecimento de uma reestruturação do setor metro-ferroviário à partir de sua plena integração no sistema de transportes urbanos local, como estabelecido no Programa

Embora prevendo o afastamento da União numa situação “futura”, ou “desejada”, o Programa de Descentralização foi formulado num contexto centralizador, onde o acesso às informações e os limites para negociação não favoreciam a participação do Governo do Estado. As palavras de um dos entrevistados traduzem com bastante clareza a forma como se iniciou o processo: *“Não houve muito espaço para negociação. Ou o Governo estadual aceitava as*

condições da estadualização ou perdia a oportunidade de obter recursos para a complementação e modernização do sistema”.

O relatório de avaliação do Banco Mundial (1994), que antecedeu a assinatura do acordo de empréstimo avalia de forma positiva o interesse do governo estadual em promover uma maior participação do sistema metro-ferroviário no contexto metropolitano. No entanto, o acordo de Empréstimo para o Programa de Descentralização não contou com a participação direta do Estado, ou seja, não envolveu o Estado na contrapartida do empréstimo, tornando-o pouco comprometido com o seu sucesso. O acordo foi firmado entre o Governo Federal e o Banco Mundial, com base em um convênio de transferência previamente assinado entre o Governo do Estado e o Governo Federal, onde o Governo Estadual manifesta a sua concordância em aceitar o sistema.

O que se observou ao longo do processo foi que o Governo estadual não se mostrou muito interessado em acelerar o processo de estadualização, previsto para acontecer no decorrer do Projeto de Expansão e modernização do sistema metro-ferroviário, mas precisamente quando o desembolso dos recursos do BM atingissem 60%, e nem em criar um ambiente favorável para o seu sucesso. Pelo contrário, durante o andamento do Programa, o Governo Estadual promoveu uma adaptação em sua organização e transferiu a EMTU, empresa responsável pela gestão dos transportes urbanos da RMR, da Secretaria de Infra-estrutura (SEIN), então responsável pelo acompanhamento do Programa de Descentralização, para a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU). A mudança inclui no processo mais um ator institucional e, de certa forma, provocou uma superposição de competências, pois enquanto se discutia na SEIN o processo de estadualização e as alternativas para viabilizar a maior participação do sistema metro-ferroviário no STPP, em um primeiro momento a EMTU, alheia ao processo, voltava-se para a solução dos problemas cotidianos mais diretamente ligados ao sistema ônibus, afastando-se do processo de estadualização.

Ainda em consequência da adaptação administrativa realizada pelo Governo Estadual, a empresa estadual – COPERTRENS, criada para receber o sistema metro-ferroviário do Recife permaneceu vinculada a SEIN enquanto a EMTU, órgão responsável pela gestão dos sistemas de Transportes da RMR, no qual o sistema metro-ferroviário se insere, passou a ser vinculada à SEDU. Ressalta-se que um dos pontos positivos relacionados ao Programa de Descentralização - PD, que, segundo Rebello, (2003) era um atrativo a que o estado recebesse desejasse a estadualização, era justamente facilitar a solução das questões surgidas na interface da gestão e operação do sistema metro-ferroviário com o sistema de ônibus e o STPP, facilitando a sua gestão de forma mais racional.

O PD pressupõe o estabelecimento de uma Comissão Regional de Coordenação dos Transportes. Para a RMR, a proposta do “Appraisal” era de que a EMTU fosse transformada em uma entidade de coordenação regional dos transportes representantes dos três níveis de governo, operadores e usuários. Isto até o momento não aconteceu. O que se observa no âmbito da RMR é uma discussão desencadeada pela Prefeitura da cidade do Recife e pelo Governo do Estado, em torno da criação do Consórcio de Transporte da Região Metropolitana (CTRM). A criação do Consórcio segue a tendência mundial de consorciamento de cidades acompanhados de um chamamento a participação e intervenção de outros atores a partir da formalização de contratos de gestão e negociação entre atores, sem no entanto considerar a participação da população, e demais atores sociais.

O Consórcio em formação, prevê a participação majoritária do Governo Estadual, e participação dos demais municípios da RMR, por adesão, sem a participação do governo federal e demais atores sociais. Nas palavras de um entrevistado *“nesse consórcio mais uma vez está fora o metrô...”*, e ainda, *“Se de fato existe a possibilidade de que o metrô seja, de alguma forma gerenciado pelo Estado, no nível local, ele deveria estar incorporado nesse processo...”*

Com o início do PD, em 1995, verificou-se também o início das primeiras integrações do Sistema metro-ferroviário no SEI, com a inauguração dos Terminais fechados de integração Joana Bezerra, Afogados e Barro em 1997, que foram construídos em convênio com a EMTU e com recursos do Projeto de Descentralização. A rede de integração, que seria efetivada após a conclusão das obras de expansão, foi desenhada a partir de um trabalho conjunto EMTUxCBTU. Observa-se, no entanto, que apesar de todo o planejamento da integração ter se originado de um trabalho conjunto, do SEI de certa forma já ter adquirido uma boa aceitação da população, segundo as pesquisas da STU-REC, e decorridos sete anos - as obras civis de expansão e complementação do sistema metro-ferroviário foram iniciadas em abril de 1998 - da entrada do sistema metro-ferroviário no SEI, a imagem conjunta e única da integração Metrô x ônibus ainda não está consolidada na RMR. Existe uma imagem do Metrô, uma do Sistema de ônibus e outra do SEI.

Observa-se, portanto, a ausência de uma estratégia do Poder Público para elaboração de um Plano de desenvolvimento urbano global para toda a área de influência da linha sul envolvendo as instituições de transportes e planejamento urbano da RMR, e dos municípios e comunidades diretamente atendidos pelo sistema metro-ferroviário.

4. CONCLUSÕES

A pobreza urbana é um fenômeno multidimensional que envolve a carência dos meios sociais, culturais e econômicos, necessários à garantia do acesso ao emprego; aos serviços sociais, proteção social; à saúde, à educação e à segurança pessoal que impedem a garantia de participar da vida cotidiana da sociedade, e assegurar a reprodução econômica e social (The World Bank Group, 2001). A incapacidade de acesso dos pobres aos centros de empregos, serviços, saúde, educação e lazer se constitui, pois, um importante elemento de exclusão social que define a pobreza urbana. Assim, a deterioração das condições de transporte urbano impacta com particular gravidade sobre a população pobre. Por outro lado, a promoção de um sistema de transporte que promova um aumento de mobilidade e proporcione o acesso amplo e democrático ao espaço urbano com certeza se constitui um importante fator de inclusão social e alívio da pobreza.

Observa-se, no entanto, que as cidades brasileiras, notadamente as capitais são hoje marcadas por congestionamentos crônicos e queda de mobilidade e acessibilidade. Essa situação, resultante do processo de desenvolvimento que privilegiou a opção pelo transporte individual em detrimento do transporte público é, portanto um dos fatores essenciais da exclusão social. Emerge daí a necessidade de se garantir uma rede social básica de transportes que se situe numa política integrada de desenvolvimento urbano e inclusão social para permitir o acesso amplo e democrático ao espaço urbano.

Nesse contexto, destaca-se a importância da participação do Estado no setor de transportes pela essencialidade de se garantir o amplo e democrático acesso ao espaço urbano como ferramenta na promoção de uma maior inclusão social. A questão chave, para que o setor de transportes cumpra o seu papel na promoção de uma maior inclusão social e alívio da pobreza se situa na definição de políticas de transporte que associem os aspectos institucionais, de investimentos, de planejamento e das estratégias de financiamento no sentido de garantir uma maior mobilidade e acessibilidade urbana e assegurar o acesso de todo cidadão ao serviço.

Uma vez delegada aos municípios e aos Estados a competência pela gestão do transporte público, cabe ao Governo Federal a formulação de diretrizes ao incentivo do transporte público. É fundamental que a União participe, em parceria com os municípios, os estados no desenvolvimento e implantação das políticas de transporte público visando assegurar a eficiência e sustentabilidade do setor e garantir o cumprimento dos objetivos sociais.

Da análise observa-se que, o Programa de Descentralização tendo como premissa básica a estadualização, ou seja, a eliminação da intervenção do Governo Federal, sem a definição de um arcabouço institucional que garanta a efetividade de seus objetivos básicos, não será capaz de contribuir para o fortalecimento do sistema metro-ferroviário nem tampouco com a melhoria do sistema de transportes públicos. Brasileiro et al (2000) destaca a *“fundamental importância, sobretudo em países como o Brasil, dotados de grandes desigualdades sociais, que se coloque a questão da democracia, ..., e da participação da população na definição e acompanhamento das políticas públicas, bem como no seu financiamento”*. Assim, a Descentralização precisa estar acompanhada de uma reestruturação institucional do setor, que articule os três níveis de poder (federal, estadual e municipal) e que favoreça as estratégias de desenvolvimento urbano com base na redistribuição da acessibilidade, re-estruturação do sistema de transporte, priorização do transporte público e racionalização de sua rede com base em um sistema multimodal.

No caso da RMR encontra-se em elaboração o Plano Diretor de Transportes Urbanos (PDTU/RMR), com recursos do Governo Federal, associado ao Programa de Descentralização. O PDTU/RMR está sendo desenvolvido sob a coordenação participativa de representantes dos três níveis de poder e com a participação dos diversos atores do setor de transporte e de planejamento urbano da RMR tendo como base um sistema multimodal, no sentido de promover uma maior racionalidade ao sistema e em consequência, maior inclusão, tanto no que se refere aos aspectos urbanos como sociais.

No entanto, a formulação de um projeto não é suficiente. O compromisso efetivo dos gestores públicos, e a articulação em torno de sua implantação são essenciais para o seu sucesso. Da mesma forma, para se estabelecer um quadro favorável à estadualização dos trens urbanos e a uma maior participação do setor ferroviário o compromisso dos diversos atores é essencial. É necessário que esses também sejam os objetivos das autoridades de transporte e das autoridades de todas as instituições envolvidas. Há que haver um ajuste entre os propósitos do Programa e os propósitos das autoridades e instituições de transporte da RMR. Abstraindo das demais barreiras observadas, destaca-se a importância de se garantir que as autoridades/instituições estejam de fato integradas e desejem realizar ou resolver o problema. Em decorrência, o programa de descentralização e o estabelecimento da nova autoridade de transporte, no caso da RMR, o CTRM, devem se ajustar em torno de um objetivo comum.

Por outro lado, do quadro analisado observa-se a existência diversidade de barreiras, incluindo as barreiras econômicas não abordadas neste trabalho que de certa forma são permeadas pelas barreiras institucionais, que por sua vez são influenciadas pelas culturas e pelo comportamento das autoridades e das instituições. Portanto, é essencial que a efetivação da estadualização e a consolidação do Consórcio Metropolitano sejam precedidas de uma aliança para um Desenvolvimento Inclusivo, onde o principal objetivo seja a colaboração entre os três níveis de governo e sociedade civil em torno de programas e estratégias, orientados para o cumprimento das aspirações e os direitos de todas as pessoas e da promoção de uma maior inclusão social a partir da re-estruturação do sistema de transportes.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO MUNDIAL (1994) Sistema de Transportes da Região Metropolitana do Recife. Aspectos Gerais, Propostas e Avaliação. USA.
- BNDDES (1998). *Informe 03/1998*.
- BRASIL. *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, promulgada em 05-10-1988 e Emendas Constitucionais posteriores*.
- BRASILEIRO, A (1994) *Curitiba e Recife, Dans L'expérience Brésilien D'organization des Transports*. Collection Transport Transfer Development, v.7. Paris.
- BRASILEIRO, A.; ARAGÃO, J. (2000) Serviços Públicos e Reformas Regulatórias: Experiências Europeias e o Caso Brasileiro. *Revista dos transportes Públicos - ANTP*, Rio de Janeiro, v.93, pp. 93-107.
- BRASILEIRO, A e HENRY E. (1999) Secretaria de Viação, fabricação e Promoção do Sistema Ônibus Brasileiro. In : Brasileiro, A. ; HENRY, E & TURMA (eds.) *Viação Ilimitada. Ônibus nas Cidades Brasileiras. Secretaria de Viação, Fabricação e Promoção do Sistema Brasileiro de Ônibus*. Cultura Editores Associados. São Paulo,
- KOPICKI, R.; THOMPSON, L. S. (1997) Best Methods of Railway Restructuring and Privatization. Confinancing and Financial Advisor y Services Privatization Group. CFS discussion Paper Series, Number 11. The World Bank.
- LIMA NETO, O. C. C.(Coord.) et al. (2001b) *Transportes no Brasil: História e Reflexões*. GEIPOT. Recife, Ed. Universitária da UFPE.
- LINS, I (2004) Descentralização dos Trens Urbanos Brasileiros: Uma abordagem Institucional do Caso de Recife. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós Graduação em Transporte e Gestão das Infra-estruturas Urbanas da UFPE, Pernambuco.
- REBELO, JORGE M. (2003) The Rail Decentralization and Modernization Program in Brazil: Lessons Learned. *Informal Regional Reports and Documents*. The World Bank Group. USA.
- SANTOS, E. (2000) Concentração em Mercados de Ônibus Urbanos no Brasil: uma Análise do Papel da Regulamentação. Tese de Doutorado, Programa de Engenharia de Transportes/COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro.
- WORLD BANK (1992) STAFF APPRAISAL REPORT N°. 1002. São Paulo Metropolitan Transport Decentralization Project. The World Bank. USA.
- WORLD BANK (1995) STAFF APPRAISAL REPORT N°. 14.264. Recife Metropolitan Transport Decentralization Project. The World Bank. USA.
- VALADARES, Luiz Otávio (2002) Uma Visão Responsável para o Setor de Transporte Urbano. *Revista Ferroviária*, Rio de Janeiro, Ano 63 (maio), p. 19-20.
- WILLIAMSON, Oliver E. (2000) The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXVIII (September) pp. 595-613.

Isabel Sales de Melo Lins (isabel.lins@gmail.com)

Rua José Natário, 478 Areias – Recife, PE, Brasil

Anísio Brasileiro (anísio@ufpe.br)

Departamento de Engenharia Civil, Centro de Tecnologia e Geociências, Universidade Federal de Pernambuco.

Av. Prof. Moraes rego, s/n, Cidade Universitária, Recife, PE, Brasil