



POLÍTICAS PÚBLICAS E MOBILIDADE URBANA: A IMPLEMENTAÇÃO DO CORREDOR LESTE-OESTE DA CIDADE DO RECIFE

PUBLIC POLICIES AND URBAN MOBILITY: IMPLEMENTATION OF THE EAST-WEST CORRIDOR OF THE CITY OF RECIFE

Jeckson de Andrade Silva, Universidade Federal de Pernambuco, Brasil, jecksonandrade@hotmail.com

Kátia Elaine de Vasconcelos e Silva, Universidade Federal de Pernambuco, Brasil, katieaevs@hotmail.com

Maria Elisângela Fagundes da Silva Viana, Universidade Federal de Pernambuco, Brasil,
mariaelisangela2000@yahoo.com.br

Josemira Aureliano de Paula, Universidade Federal de Pernambuco, Brasil, josemirapaula@yahoo.com.br

Resumo

Este artigo objetivou analisar a governabilidade e a governança, na execução de políticas públicas, como instrumentos e mecanismos de gestão que contribuem para uma melhor eficiência das ações estatais e que potencializam as relações econômicas e sociais. Como objeto de estudo, esta pesquisa abordará a implementação do corredor leste-oeste da cidade do Recife como uma política pública desenhada pelo Governo do Estado a fim de atender ao mega evento: Copa do Mundo 2014. Trata-se de uma pesquisa documental, bibliográfica e exploratória. As obras dos corredores BRT, iniciadas em novembro de 2011, deveriam ser concluídas em meados de 2013, mas encontram-se inacabadas. Atualmente, das 22 estações do Corredor Leste-Oeste, 15 estações estão funcionando, uma está em construção e outra com apenas as fundações levantadas. Cinco estações da Via Livre encontram-se sem denificação no momento. Os atrasos nas obras devem-se a problemas técnicos e jurídicos: desapropriação dos imóveis, falta de materiais, fortes chuvas e quebra de contrato do consórcio, evidenciando a falta de governabilidade e governança no planejamento e na gestão da construção do Corredor Leste-Oeste. Para que a execução das políticas públicas seja eficaz e transparente é fundamental que exista um acompanhamento e controle, tanto pela sociedade como pelo Estado, visando fortalecer as relações institucionais e sociais.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Governabilidade; Governança; Mobilidade Urbana.

Abstract

This article aims to analyze governability and governance in the execution of public policies as tools and management mechanisms that contribute to a better efficiency of state actions and that enhance economic and social relations. As an object of study, this research will address the implementation of the east-west corridor of the city of Recife as a public policy designed by the State Government in order to attend the mega event: World Cup 2014. This is a documentary, bibliographical and exploratory research. Work on the BRT corridors, which began in November 2011, should be completed by mid-2013, but are unfinished. Currently, of the 22 stations of the East-West Corridor, 15 stations are running, one is under construction and another with only foundations raised. Five stations of Via Livre are undisturbed at the moment. Delays in construction are due to technical and legal problems: real estate expropriation, lack of materials, heavy rains and breach of contract of the consortium, evidencing the lack of governability and governance in the planning and management of the construction of the Corridor East West. In order for the implementation of public policies to be effective and transparent, monitoring and control, both by society and by the State is essential to strengthen institutional and social relations.

Keywords: Public policy; Governability; Governance; Urban mobility.



1. INTRODUÇÃO

A mobilidade urbana será sempre um desafio para os governantes tendo em vista o crescimento populacional das grandes cidades e das regiões metropolitanas, especialmente, quando não há um planejamento urbano adequado ao contexto local, como também, um desenvolvimento socioeconômico igualitário.

A realização da Copa do Mundo no Brasil, em 2014, trouxe uma expectativa de melhorias na mobilidade urbana com a construção de novas vias, estações BRTs e terminais integrados nas cidades sede e regiões metropolitanas. Contudo, muitas das obras planejadas não foram concluídas, por diversos motivos.

Na Região Metropolitana do Recife, conforme Ramalho e Vasconcelos (2013), as principais obras de mobilidade urbana relacionadas à realização da copa foram: corredores de transportes público norte/sul e leste/oeste, projeto de navegabilidade do Rio Capibaribe, terminais integrados de passageiros e estação de metrô. Nenhuma dessas obras foram concluídas antes da Copa 2014, algumas foram concluídas depois e outras ainda estão em andamento.

Ramalho e Vasconcelos (2013, p. 56) destacam que parte das obras de mobilidade, espalhadas pelos municípios de Camaragibe, Jaboatão dos Guararapes, além de Recife, foram priorizadas com o objetivo de conectar o Recife à Cidade da Copa, “sem que tenha sido pensado um plano para a Região Metropolitana do Recife como um todo”.

Esses projetos constituem, apenas, um dos exemplos de políticas públicas cujo planejamento e execução das obras de mobilidade urbana, desconsideraram o contexto socioeconômico e as necessidades e demandas da população, o que evidencia a falta de governabilidade e governança, ou seja, de uma gestão sustentável e consciente dos recursos, sobretudo, que envolva todos os setores de forma integrada.

O presente trabalho parte da hipótese de que o desempenho dos governantes na formulação e execução de políticas públicas não tem se mostrado capaz de garantir a satisfação da população através de uma boa governança, gerando desigualdades socioeconômicas e de acesso aos direitos básicos. A governabilidade e a governança são imprescindíveis para garantir a gestão eficiente em qualquer governo, mudando um quadro situacional e funcionando como ferramentas que favorecem a capacidade governativa para o desenvolvimento e para a implementação de políticas que alcancem a satisfação coletiva.

A governança, portanto, seria a forma pela qual o Estado se insere na sociedade a fim de romper com tradições da alta burocracia governamental e nada democráticas, O’Connor (1994) *apud* (Cavalheiro & Juchem, 2009). No entanto, os governos nem sempre lançam mão dessa ferramenta em sua gestão, pois, caso contrário, não seria necessário que a população reclamasse pelos seus direitos para garantir uma justiça social, sobretudo, econômica. Nesse contexto, surge a noção de uma governança democrática que visa à plena execução das políticas públicas de forma igualitária.

Nessa perspectiva, este artigo objetivou analisar a governabilidade e a governança na execução de políticas públicas, como instrumentos e mecanismos de gestão que contribuem para uma melhor eficiência das ações estatais e que potencializam as relações econômicas e



sociais. Teve como objeto de estudo a implementação do corredor leste-oeste da cidade do Recife como uma política pública desenhada pelo Governo do Estado a fim de atender ao mega evento: Copa do Mundo 2014. Para tanto, foi realizado um levantamento das obras realizadas até o presente momento do Corredor Leste-Oeste, logrando identificar os principais entraves relacionados à gestão desse empreendimento.

O artigo apresenta uma abordagem reflexiva dos conceitos de governabilidade e governança, governança democrática, políticas públicas e mobilidade urbana, caracterizando a mobilidade urbana da região metropolitana do Recife, o BRT e o Corredor Leste.

2. GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE

2.1 Algumas distinções

Pode-se dizer que em decorrência da procura de tornar o Estado mais eficiente em suas atividades, logrando assim, maiores êxitos dentro da administração pública, surge então o termo denominado “governance”, empregado principalmente pelo Banco Central conforme explica Diniz (1992). A partir de então, nesse contexto, “a capacidade governativa não seria avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais e sim, também, pela forma pela qual o governo exerce o seu poder” (Gonçalves, 2011, p.01).

Em termos mais específicos, a definição de governança é bastante ampla e engloba vários elementos de uma gestão pública. De acordo com a definição proposta pelo Banco Central, governança seria “o exercício da autoridade, controle, administração, poder do governo”, Não o bastante, “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país, visando o desenvolvimento.” Entretanto, não é o simples fato de empregar a “governança” em determinada gestão, ou dizer que através da mesma, determinado governo tem 100% de êxito.

Para que se tenha êxito, o governo em seu planejamento, como também através da implementação de suas ações, deve lançar mão da “boa governança”, ou seja, o uso de uma gestão sustentável e consciente envolvendo todos os setores de forma integrada. Dentro dessa perspectiva, de acordo com Santos a “boa governança é um requisito fundamental para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico, equidade social e também direitos humanos (Santos, 1997, p340-341 *Apud* Gonçalves, 2011)”.

Por demasiado uso da palavra governança, muitas vezes a mesma é empregada de forma inadequada ou até mesmo chega a ser confundida com a palavra governabilidade, sendo esta aplicada como uma substituta e/ou sinônimo daquela. De maneira geral, para fins didáticos, é possível associar os termos atribuições e qualidades à palavra governabilidade e os termos qualidades e meios e/ou processos à palavra governança. Mesmo, com pouca diferença, é possível delimitar o campo de atuação de ambas (Santos, 1997).

De acordo com a concepção de Santos (1997, p. 342) a governabilidade estaria relacionada ao âmbito Estatal do exercício do poder. Para ele, a governabilidade estaria associada “às condições sistêmicas e instituições sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema



de intermediação de interesses”. A governabilidade, portanto, representa em sua essência os atributos necessários para o exercício do governo.

A governança, em sua natureza, possui um conceito mais amplo, chegando a incorporar alguns elementos da governabilidade, entretanto, vai além de um caráter sistêmico, pois a mesma não se restringe aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado. Segundo Santos, à governança está associado “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” (Santos, 1997, p.342). Assim, pode-se entender que:

Governança é um fenômeno mais amplo que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas (Rosenau, 2000, p. 15-16 *Apud* Gonçalves, 2011).

Entretanto, não existe Governança sem Governo, pois segundo Anne-Marie Slaughter (1997) governança sem Governo é governança sem poder. A partir disso, verifica-se uma condição inerente ao governo quando este busca lograr os resultados da boa governança. Para tanto, se faz necessário que exista uma concorrência mútua entre os distintos atores, a saber: dos governantes nas democracias, dos cidadãos e da sociedade civil organizada. Segundo Gonçalves,

A governança não é ação isolada da sociedade civil buscando maiores espaços de participação e influência. Ao contrário, o conceito compreende a ação conjunta de Estado e sociedade na busca de soluções e resultados para problemas comuns. Mas é inegável que o surgimento dos atores não estatais é central para o desenvolvimento da ideia e da prática da governança (Gonçalves, 2011, p.14).

Neste sentido, no que diz respeito às ações conjuntas, com maiores espaços de participação, a Governança tem se tornado indispensável na gestão de governos, sobretudo, devido ao fenômeno da globalização, que segundo Diniz (2003, p.4) trata-se de “um fenômeno multidimensional, que expressa uma lógica econômica, mas obedece a decisões de natureza política”. Desta forma, o processo de globalização seria responsável pelo afloramento da consciência ou percepção da “importância da responsabilidade política das elites estatais para o bom desempenho dos governos. Tal percepção implicaria a obrigação de seus dirigentes de responder por suas ações, quer perante a sociedade, quer perante outras instâncias superiores de poder” (Diniz, 2003, p. 6).

Portanto, considerando essa linha de raciocínio, o cenário da globalização juntamente com a complexidade multidimensional instaurado pelo processo de governança, pode-se concordar com Diniz (2003) quando o mesmo afirma que:

os riscos de crise de governabilidade devem ser avaliados não apenas em seus aspectos internos, relacionados à capacidade do governo de administrar seus problemas e ordem doméstica, mas também, em



seus aspectos externos, ligados à capacidade e alcançar o equilíbrio entre ajuste interno e inserção internacional (Diniz, 2003, p. 6).

É através desta afirmação, no que diz respeito aos aspectos de ordem interna e externa da gestão inerente ao governo, que alguns desafios políticos se tornam mais evidentes devido à relação existente entre globalização e democracia, principalmente, pela difusão das ideologias antidemocráticas (fascista), xenofobia, fatores relacionados ao desemprego, criminalidade, etc. (Diniz, 2003).

A globalização, neste contexto, não deve ser vista apenas como um elemento de unicidade que favorece um aspecto positivo no cenário econômico mundial entre países e continentes. Com o surgimento da globalização foi constatado o aumento das desigualdades sociais entre as nações, inclusive dentro dos próprios países, marcada por um grande contraste econômico e social.

2.2 Algumas distinções

Considerando que o grande desafio na agenda pública internacional seria o desenvolvimento de uma democracia sustentável, no intuito de lograr uma estabilidade em longo prazo, pode-se dizer que para alcançar tal proeza, é necessário dar maior atenção aos instrumentos de governanças nos diferentes níveis de administração pública.

Segundo Diniz (2003, p.23), é preciso “aprofundar as interconexões entre governança, accountability e responsiviness nas novas democracias, mediante o desenho de uma arquitetura institucional apropriada e sua adequação às condições histórico-sociais contemporâneas.” Dessa forma, accountability e responsiviness tem um importante papel na governabilidade de um governo. A governabilidade democrática para Diniz (2003) representaria:

uma variável dependente da capacidade dos governos de alcançar e garantir graus adequados de responsabilidade política e de responsividade diante dos governados. Depende também da capacidade dos governos domésticos de equilibrar o ajuste interno e a inserção no sistema internacional, já que uma forma inadequada de inserção constitui uma permanente fonte externa de ingovernabilidade, sob a forma de ameaça de colapso econômico e, portanto, de ingovernabilidade (Diniz, 2003, p.24).”

É nesse sentido que se pode entender a relação entre governabilidade e governança como duas ferramentas responsáveis pelo planejamento, execução e controle das políticas públicas desenvolvidas pelo Poder Público. É também através delas que são realizados os possíveis ajustes para a sustentabilidade das ações públicas, o aperfeiçoamento dos processos, como também a eficiência dos resultados esperados pela gestão do governo (Araújo, 2010).

A governabilidade, por sua vez, funciona como um mecanismo que favorece a interação/comunicação das propostas do governo dentro de um processo de negociação com os diversos setores da sociedade, tais como as instituições públicas e privadas, a fim de garantir o apoio da sociedade na elaboração e implementação de políticas, o governo estaria



referendando suas escolhas, uma vez que o mesmo estaria atendendo aos anseios da sociedade. No caso da ingovernabilidade ou crise de governabilidade, segundo Huntington (1994, p.540-548) *apud* (Cavalheiro & Juchem, 2009), seria “um descompasso de taxas crescentes de participação política não contrabalançada pela institucionalização de novos procedimentos e regras para solução de conflitos.” Ainda segundo o mesmo, a crise da governabilidade pode ser interpretada como

fruto dos excessos da participação e sobrecarga de demandas, pois o funcionamento adequado dos sistemas políticos depende do equilíbrio entre as instituições de input, agregadoras de interesse, sobretudo os partidos políticos e, as instituições governamentais de output, que regulam e implementam as políticas públicas. (Huntington, 1994, p.540-548)

Sendo mais específico, trazendo para o contexto brasileiro, Cavalheiro e Juchem (2009) abordam a ingovernabilidade como um processo absorvido historicamente e que até hoje influencia na atual forma de gestão e execução das políticas públicas, ou seja, uma incapacidade de processamento de diferentes demandas.

o resultado da herança do regime pretoriano, especialmente o instaurado no pós-guerra e baseado no ritmo do processo de descolonização, em que a crise resultante da incapacidade de processamento das múltiplas e multifacéticas demandas pelas frágeis instituições políticas têm seu desfecho nessa forma de regime autoritário (Cavalheiro & Juchem, 2009, p.5).”

No tocante à governança, do ponto de vista democrático, o grau de governança democrática de um Estado vai depender, de forma equivalente, do grau de accountability societal, como também da natureza e elasticidade do controle público sobre as ações governamentais, isso se for considerado que “o princípio da soberania popular, alma da democracia, pressupõe não apenas o governo do povo e para o povo, mas também pelo povo.” (Araújo, 2010, p.19).

Governança, portanto, segundo O’Connor (1994) *apud* (Cavalheiro & Juchem, 2009) diz respeito ao quanto o Estado, em sua capacidade, consegue se inserir numa sociedade e ao mesmo tempo romper com a tradição de um governo fechado e arraigado numa alta burocracia governamental.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS E MOBILIDADE URBANA

3.1 Políticas públicas e mobilidade urbana: breve consideração

Ao tratarmos da construção do conceito de políticas públicas, nos remetemos ao princípio do termo que o originou, assinalando as mudanças advindas ao longo dos tempos. Segundo Souza (2006, p. 24),

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn



(1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Souza (2006 *apud* Vanderlei et al, 2013, p. 02) afirma que “o foco da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública quer corrigir, na forma como este problema chega ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), e nas instituições que irão modelar a decisão e a implementação da política pública”.

Na definição de Sales (2013), a ideia de mobilidade urbana está relacionada à necessidade primária das pessoas de se deslocarem nas cidades, transportando bens e mercadorias, ou simplesmente indo de um lugar a outro. Se deslocar para os espaços onde desenvolvem suas atividades, ou levar e trazer materiais, é uma atividade corriqueira, fundamental para a sobrevivência das pessoas e para o funcionamento das cidades. Contudo, mobilidade urbana não se refere apenas aos meios de transporte disponíveis na cidade (moto, carro, ônibus, bicicleta, barcos, a pé, etc). Assim, Mobilidade Urbana se refere à circulação de pessoas e bens no âmbito da cidade, incluindo toda a infraestrutura necessária para isso.

Nesse sentido, a mobilidade urbana, tornou-se um fator crítico nos principais conglomerados urbanos em todo mundo, em virtude da crescente dificuldade de deslocamento. Nas grandes cidades brasileiras, a redução da mobilidade tem sido consistente, com sérias implicações negativas para a economia, o meio ambiente e a qualidade de vida.

O crescimento desordenado das cidades que resultou na segregação espacial, exclusão social e problemas de tráfego e deslocamento, trouxe a preocupação com a mobilidade urbana. Assim fez-se necessária a elaboração de políticas de desenvolvimento urbano que abordem a mobilidade urbana como indicador de qualidade de vida das pessoas, relacionada, portanto, à sustentabilidade. Nesse sentido as políticas públicas de mobilidade urbana sustentável buscam trazer soluções para os problemas de transportes, considerando os aspectos sociais, econômicos e ambientais da sociedade envolvida.

Essa abordagem se torna complexa, uma vez que para trazer contribuição efetiva, as políticas públicas de mobilidade urbana enfrentam sérios desafios na sua implementação. Desafios esses, que precisam ser ultrapassados com o envolvimento de toda a sociedade e com a boa vontade política na implementação de medidas que tragam resultados positivos para os problemas de mobilidade urbana, não apenas para a população atual, mas que possam ser reproduzidos pelas gerações futuras.

Sales (2013), ressalta que cabe ao Poder Executivo exercer a função administrativa, operacionalizando as diretrizes previstas na legislação, implementando as políticas públicas. Dessa forma, o Estado, através do Poder Executivo, operacionaliza as políticas públicas, exercendo essa atividade através de suas instituições e atores políticos. Contudo, não apenas atores governamentais interferem na política pública, mas um conjunto diversificado de atores busca influenciar sua implementação. Alguns têm competência institucional para isso, outros fazem parte de grupos sociais interessados nos resultados da política.



Nesse contexto, o Poder Executivo, embora tenha o papel de operacionalizar as políticas públicas, não o faz isoladamente. Eles interagem cotidianamente com os atores no interior do próprio Poder Executivo, com os atores de outros Poderes, ou com organizações externas ao poder público.

3.2 Mobilidade urbana na Região Metropolitana do Recife

Hoje, a Região Metropolitana do Recife – RMR é a maior metrópole do Nordeste e uma das maiores do Brasil. A RMR é formada pelos municípios de Abreu e Lima, Araçoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata, onde vivem 3.693.20 de habitantes. Os maiores municípios são Recife (1.537.70), Jaboatão dos Guararapes (644.6), Olinda (377.80) e Paulista (300.50). A densidade demográfica é uma das maiores do País sendo ela de 1.323,3 hab./km² (IBGE, 2010). Verifica-se que nos últimos anos o aumento da frota de automóveis na RMR e o baixo crescimento dos ônibus representa uma situação crítica diante do quantitativo de pessoas da RMR, conforme mostra a figura 01.

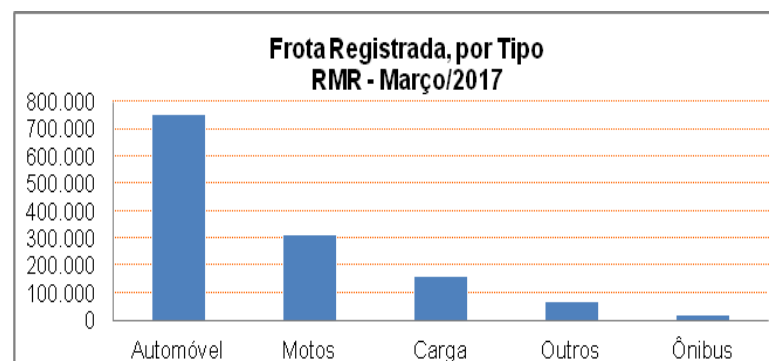


Figura 01 – Frota registrada, por tipo, na RMR. Fonte: DETRAN- PE – Março/2017

Diante desse cenário, um conjunto de projetos tem orientado, ao longo dos anos, a implementação de políticas de mobilidade urbana na RMR. Segundo Béhar e Dourado (2015), o Programa Estadual de Mobilidade Urbana (Promob) foi anunciado em 10 de agosto de 2011 pelo governador Eduardo Campos, com o principal objetivo de facilitar o trânsito das pessoas na RMR, de forma ambientalmente sustentável, com a utilização dos meios de tecnologias da informação disponíveis. Nesse sentido, algumas políticas públicas deveriam ser executadas, conforme mostra a figura 2.



Projeto	Características Gerais
Implantação do Corredor de TRO da BR-101	- Extensão total de 30,7 km - Investimento de R\$ 480 milhões - Total de 35 estações
Passarela do Aeroporto	- Extensão de 460 metros - Investimento de R\$ 23 milhões - Liga o Aeroporto dos Guararapes ao TI Aeroporto
Programa Rios da Gente – Navegabilidade	- Extensão de 24,5 km - Investimento de R\$ 398 milhões - Total de 8 estações, divididas entre a Rota Oeste e a Rota Norte
Corredor Exclusivo de TRO Norte/Sul	- Extensão de 37,9 km - Total de 42 estações - Investimento estimado de R\$ 393 milhões - Demanda/dia de 328 mil passageiros Obs.: Ramal Agamenon Magalhães - Extensão de 4,79 km - Investimento de R\$ 242 milhões - Total de 9 estações
Corredor Exclusivo de TRO Leste/Oeste	- Extensão total de 12,3 km - Investimento de R\$ 145 milhões - Total de 22 estações
Ramal Cidade da Copa	- Extensão de 6,3 km - Investimento de R\$ 131 milhões
II Perimetral e Via Metropolitana Norte	- Extensão de 6,1 km - Investimento de R\$ 266 milhões
Via Metropolitana Sul e contorno Lagoa Olho D'Água	- Extensão da Via Leste de 10,9 km - Extensão da Via Oeste de 5,5 km - Investimento para formulação do projeto executivo na ordem de R\$ 2,6 milhões
Sistema Cicloviário – Pedala PE	- Elaboração de projetos para implantação de ciclovias na extensão dos principais corredores de mobilidade - Extensão de 106,3 km - Investimentos aproximado de R\$ 22 milhões

Figura 2 – Projetos do Promob. Fonte: Béhar e Dourado, 2015.

Todavia, essas intervenções, segundo Rubim e Leitão (2013), devem ser desenvolvidas de forma participativa e transparente, garantindo que atendam as reais necessidades das pessoas e tornem universal o acesso aos meios de deslocamento disponíveis na cidade, priorizando o transporte não motorizado e o coletivo de boa qualidade. O plano deve garantir que as obras feitas para mobilidade deixem de serem intervenções pontuais e façam parte de um conjunto que realmente permita mudar a realidade dos deslocamentos das pessoas, democratizando o uso do espaço da cidade e o acesso aos serviços essenciais.

4. PROCEDIMENOS METODOLÓGICOS

O referido trabalho será desenvolvido através de uma pesquisa documental, bibliográfica e exploratória, a partir de fontes primárias e secundárias, abordando os temas relacionados a gestão de políticas públicas, governança e governabilidade, e consulta ao projeto do Corredor Leste-Oeste e as etapas de construção do mesmo, verificando se todas as partes do projeto implantadas e se estão em pleno funcionamento.

Segundo Matias-Pereira (2012) “a pesquisa aplicada ocorre quando o produto dos estudos, ou seja, o conhecimento gerado a partir das conclusões e dos resultados da pesquisa, é aplicado com a sociedade”.

A pesquisa documental trilha os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica, não sendo fácil por vezes distingui-las. A pesquisa bibliográfica utiliza fontes constituídas por material já



elaborado, constituído basicamente por livros e artigos científicos localizados em bibliotecas. A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc. (Fonseca, 2002, p. 32).

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

5.1 *Bus Rapid Transit* – BRT na cidade do Recife

De acordo com a Revista de Estudos de BRT do Brasil, o *Bus Rapid Transit* – BRT (Via Livre) trata-se de uma tecnologia desenvolvida no Brasil, na cidade de Curitiba, e hoje utilizada por mais de 80 cidades em todo o mundo. Sua popularidade e adesão por diversos governos como política pública de transportes justificam-se pelo seu baixo custo e menor tempo de implantação quando comparado com outras modalidades de transportes. De acordo com o ITDP (2008)¹, “um sistema BRT custa de 4 a 20 vezes menos que sistemas de veículos leves sobre trilhos e entre 10 a 100 vezes menos que um sistema de metrô.”

A concepção deste modal, como principal transporte de massa que se adéqua a qualquer cidade, prevê vias exclusivas para circulação de ônibus, diversas formas de paradas localizadas em estações com embarque em nível garantindo acessibilidade a todos. Os ônibus possuem quatro portas duplas do lado esquerdo, iluminação interna de *led*, monitorados por GPS e integrados ao sistema de comunicação com o Centro de Controle Operacional.

Podendo transportar de 140 a 160 passageiros, este modal, através de um cartão magnético, permite ao usuário pagar por sua passagem dentro das estações antes mesmo de embarcarem nos ônibus. As estações são equipadas com ar-condicionado, portas automáticas que são acionadas quando os veículos acoplam na plataforma e sistema de som, o que possibilita maior conforto no embarque e desembarque de seus usuários.

Com vias exclusivas de passagem, os BRTs apresentam-se como um sistema eficiente e seguro de transporte coletivo urbano. O maior benefício trazido por este modal à população diz respeito à redução do tempo de espera, sobretudo, pelo deslocamento com mais agilidade e fluidez, pois seus usuários podem chegar ao seu destino final em menor tempo e de forma confortável, já que todos os ônibus possuem ar condicionado e televisão. De acordo com a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU, a velocidade média das linhas que operam no corredor Leste-Oeste antes da implantação do sistema de BRT é de 15 km/h, com a implantação do novo modal, este número subiria para 30 km/h.

O uso de BRTs na Região metropolitana do Recife é fruto de um planejamento de mobilidade cujo objetivo é construir uma infraestrutura de transportes que englobem os principais corredores do sistema SEI (Sistema Estrutural Integrado), sua execução foi viabilizada pelo financiamento do PAC COPA 2014 e PAC Mobilidade. De acordo com a NTU (2013, p.89), “os sistemas BRT foram projetados a partir das diretrizes do Plano Diretor da cidade. Neste

¹ Apud ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. Estudos de BRT no Brasil. 2ª Edição-Revisada. São Paulo, Março, 2012.



sentido, os corredores serão os principais eixos estruturadores de transporte definidos pelo principal documento de orientação da expansão urbana”.

Em sua concepção, o projeto de mobilidade urbana do Recife através de BRTs, concebeu a implantação de três corredores, a saber: Corredor Norte-Sul, Corredor Leste-Oeste e o Ramal Cidade da Copa. Neste trabalho, o corredor Leste-Oeste será abordado como objeto de estudo e análise.

5.2 O corredor Leste-Oeste da Cidade do Recife

As obras dos três corredores BRT foram iniciadas em meados de novembro de 2011, com previsão de término para meados de 2013. Neste ano, os corredores seriam utilizados de forma experimental durante os jogos da Copa das Confederações a fim de aperfeiçoarem o novo sistema de transporte urbano coletivo para a Copa do Mundo que aconteceu no ano seguinte, 2014.

O Corredor Leste-Oeste, como o próprio nome já diz, é responsável pela ligação do deslocamento das regiões Leste e Oeste da região Metropolitana do Recife. Seus 12 km de extensão perpassam três municípios: São Lourenço da Mata, Camaragibe e Recife. Para este Corredor foi previsto um investimento total de R\$ 165 milhões, sendo R\$ 154 milhões direcionados às obras do corredor e os R\$ 11 milhões restantes destinados à construção de dois terminais integrados de BRTs.

Este corredor será composto por 22 duas estações ao longo dos 6,4 km de extensão, conforme figura 03 abaixo, com uma distância média de 500 metros entre uma estação e outra, sendo uma das estações elevada, conforme mostra a Figura 04. Vale salientar que a maioria das linhas de ônibus é expressa ou semi-expressa, são elas: 2450 – Camaragibe (Centro), 2480 – Camaragibe/Derby, 2437 – TI Caxangá (Centro), 2443 – Av. Caxangá (BR-101) /Derby, 2441 – Av. Caxangá (BR-101)/Centro e 040-CDU/Boa Viagem/Caxangá.

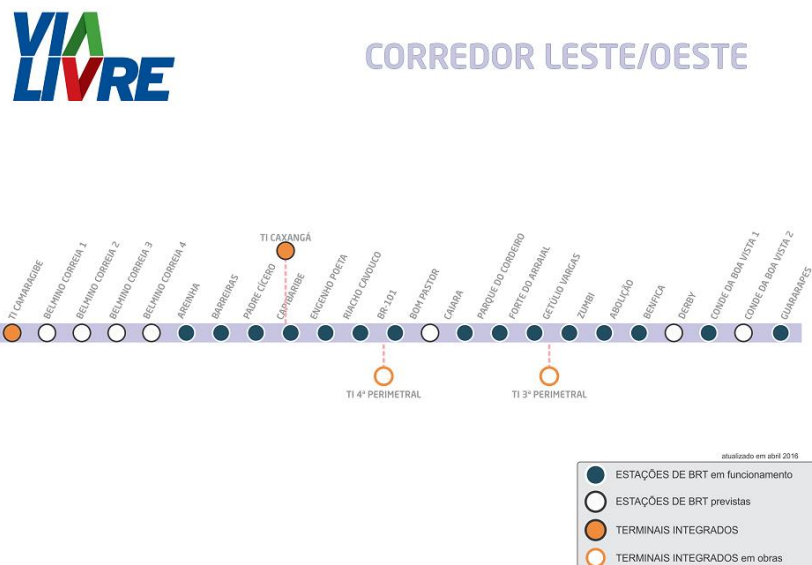


Figura 03: Corredor Via Livre Leste-Oeste. Fonte: Grande Recife Consórcio de Transporte



Figura 04: Corredor Leste-Oeste, estação elevada. Fonte: Secretaria das Cidades.

De acordo com a NTU (2013, p.95), depois de construído, o Corredor Leste-Oeste apresentará os seguintes números de desempenho: Demanda de Passageiros (Dia): 126,5 mil; Demanda de Passageiros (Hora Pico): 12,6 mil; Frequência no Pico (Veículos/h): 180.

A via Livre, em sua totalidade, deveria abrigar 22 estações de BRTs, desde o Centro da Cidade, com a Estação Guararapes, até a Estação Belmínio Correia 1, conforme mostra Figura 02, em anexo. Entretanto, a construção das estações restringiu-se à Av. Caxangá (14 estações), Praça do Derby (01 estação) e Av. Guararapes (01 estação). A Av. Belmínio Correia e a Av. Conde da Boa vista até hoje não foram contempladas com estações BRTs, mesmo sendo previstas no Projeto do Corredor Leste-Oeste. Para estas avenidas seriam previstas 04 e 02 estações de BRTs, respectivamente.

Atualmente, o Corredor Leste-Oeste conta com apenas 15 estações em funcionamento. Uma estação em construção (Estação Benfca) e outra estação com apenas as fundações levantadas (Estação Bom Pastor - Elevada). Mesmo assim, ao somar o número de estações em funcionamento (15) com as outras em andamento (02), existem apenas 17 estações das 22 previstas na Via Livre.

É salutar, mais uma vez aqui, ressaltar que os Corredores BRTs deveriam ser entregues ao Governo do Estado em 2013, para atenderem aos jogos da Copa das Confederações. Todavia, o prazo não foi cumprido pelas construtoras. Seis anos se passaram (2011-2017) e com eles a falta de manutenção e conservação dessas estações, muitas delas com vidros e tetos quebrados e sistema de ar condicionado com mau desempenho.

Segundo Gurgel apud Barbosa (2014) os atrasos nas obras de mobilidade urbanas do Corredor Leste-Oeste ocorreram por diversos problemas técnicos. Em alguns trechos houve dificuldade na desapropriação dos imóveis, como ocorreu na Av. Belmínio Correia, retardando as obras da Estação BRT dessa Avenida. Outros fatores mencionados foram: as chuvas fora de época que interferiram o andamento das obras e o estado do solo que era pior do que o esperado na altura do TI da 4ª Perimetral; dificuldades na aquisição de materiais devido ao aquecimento do mercado de construção e as fortes chuvas de junho de 2013 e 2014, que atrasaram as obras



do túnel da Abolição por quase um ano. Todos esses fatores foram resonsáveis pela ampliação do tempo de execução, ocasionando o aumento dos custos de R\$ 74 milhões para R\$ 145 milhões (Barbosa, 2014).

Só então, em janeiro de 2017, a Secretaria das Cidades do Estado de Pernambuco iniciou a retomada das obras do Corredor de BRT Leste-Oeste. Essas obras foram abandonadas pelo Consórcio Mendes Jr e Servix, em 2015, citado na Operação Lava Jato. Os serviços estão sendo retomados por outra empresa, a Planes Engenharia LTDA que executará os serviços com prazo de conclusão da obra de seis meses. O Secretário de Projetos Especiais, Fernando Freire, considera a demora na retomada das obras natural, por se tratar de serviços remanescentes com características diferenciadas e necessidade de levantamentos, e afirma que os recursos estão garantidos (Jornal do Comércio, 2017).

É um esforço que estamos fazendo para entregar à população obras que já estavam pactuadas. Enfrentamos questões jurídicas e técnicas, fizemos o levantamento do remanescente das obras para que elas fossem retomadas. A população da Região Metropolitana já vai ter esses aparelhos entregues este ano. Faremos o controle e a fiscalização para que não haja mais intercorrências para garantir que esses equipamentos públicos passem a ser usados o mais rápido possível. Nossa palavra de ordem no momento é entrega. Queremos voltar a ter um fluxo de entrega de obras que possam beneficiar a população. Afirmou o Secretário executivo de Projetos Especiais da Secretaria das Cidades, Fernando Freire, (DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 2017).

As obras do Corredor BRT Leste-Oeste promoveram várias desapropriações de comunidades, sofreram paralisações e atrasos, sendo alvo de investigação pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), por superfaturamento das obras, pelo desperdício do dinheiro público e pelo abandono do serviço. Em 2016, um relatório do TCE revelava que já haviam sido gastos mais de R\$ 70 milhões do valor total de R\$ 145 milhões, previstos para a implantação do Corredor Leste-Oeste, mas muitas obras ainda não tinham saído do papel. No entanto, a conselheira do TCE-PE, Tereza Duere, afirmou que: “O essencial é a gente tentar ver o que ainda se pode fazer com isso que resta ser feito de uma forma que torne o máximo possível eficiente o que nasceu na ineficiência” (Globo Nordeste, 2016). “Ineficiência” não seria a palavra adequada na concepção das obras, mas no andamento e nas conclusões, em decorrência da falta de planejamento quando da execução dos serviços, sem interação e negociação com os diversos setores da sociedade.

Conforme Ramalho e Vasconcelos (2013), o projeto inicial para Copa do Mundo 2014 na Região Metropolitana do Recife, foi elaborado pelo governo do Estado de Pernambuco, com pouca participação das prefeituras, sendo depois reformulado pelos Consórcios que ficaram encarregados de executarem as obras. Ramalho e Vasconcelos (2013, p. 58) ressaltam que “há indícios de que a Copa do Mundo no Nordeste promoverá maiores desigualdades sociais. E tanto o legado, quanto os impactos gerados, ambos estão associados à ausência de planejamento e governança urbana, fatores que precisam ser repensados e superados”.

CONCLUSÃO

Partindo do pressuposto que a governabilidade favorece a interação/comunicação das propostas do governo dentro de um processo de negociação com os diversos setores da



sociedade, garantindo o apoio na elaboração e implementação de políticas, atendendo aos anseios da sociedade, observa-se que esse processo não ocorreu no planejamento e na implementação das obras do Corredor Leste-Oeste.

Conforme Ramalho e Vasconcelos (2013), os projetos da Copa 2014 foram gerenciados pelos governos estaduais, através de Parcerias Público Privadas, havendo pouca participação do poder executivo municipal que ficou responsável, apenas pelas alterações urbanísticas e aprovações de projetos, faltaram transparência e mecanismos de participação e de controle social quanto aos projetos e aos recursos financeiros empregados.

O processo de remoções forçadas de famílias, em sua maioria, pobres para áreas mais afastadas dos centros urbanos, os desperdícios dos recursos públicos com superfaturamento e paralização das obras e a falta de ação conjunta do Estado e da sociedade na busca de soluções para implementação e viabilização das obras do Corredor BRT Leste-Oeste, indicam que não houve uma boa governança no planejamento e na gestão da construção do Corredor Leste-Oeste. Esses impactos negativos ratificam a falta de discussão e negociação com a sociedade.

A atuação do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Estado de Pernambuco foi fundamental para a retomada das obras do Corredor Leste-Oeste, embora não se tenha constatado nenhum interesse de responsabilização pelos prejuízos causados em decorrência da paralização das obras, pois ressaltam que o mais importante é a finalização das mesmas.

Tendo isso em vista, a boa governança, entendida como a gestão sustentável e consciente dos projetos e recursos públicos, envolvendo todos os setores da sociedade de forma integrada, não é compatível com o modelo de desenvolvimento socioeconômico voltado para concentração de renda por determinados grupos da sociedade, representados pelas grandes corporações transnacionais que só visam o lucro. A boa governança emerge como um desafio para a viabilização de políticas públicas de mobilidade urbana, necessitando maiores espaços de participação social na gestão de governos, no contexto de globalização econômica.

Destarte, para garantir a ampliação da capacidade de governança do Estado, é necessário garantir o aperfeiçoamento dos elementos que condicionam o sucesso do desempenho estatal de forma sistêmica, incluindo planejamento, execução, monitoramento, controle e avaliação de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- Araújo, A. N. S. M. (2012, Março). Articulação entre o conceito de governança e as funções de planejamento e controle na gestão de políticas públicas. *III Congresso Consad de Gestão Pública*, Brasília, DF, Brasil, 25.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS(2012, Março). *Estrudos de BRT no Brasil*. São Paulo, SP, Brasil, 146.Março, 2012.
- Avritzer, L. (2000). *Teoria democrática e deliberação pública*. São Paulo: Lua Nova.
- Barbosa, M. (2014, Novembro 21). Prometidas para a Copa, obras de mobilidade ficam para 2015 em PE: Corredores BRT, Via Mangue e Ramal da Copa ainda não estão concluídos. [Weblogpost]. Disponível em: <http://www.g1.globo.com>.



Béhar, A. H. & Dourado, D.C.P. (2015). Programa Estadual de Mobilidade Urbana do Governo do Estado de Pernambuco (PROMOB): políticas públicas inovadoras ou repetição das práticas realizadas no passado? *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 7(3), 354-367.

Folha de Pernambuco. BRT: obras do Corredor Leste-Oeste serão retomadas: O investimento será de R\$ 4,5 milhões, e a conclusão, em nove meses. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/noticias/noticias/cotidiano/2017/01/24/NWS,15206,70,449,NOTICIAS,2190-BRT-OBRAS-CORREDOR-LESTE-OESTE-SERAO-RETOMADAS.aspx> (24 de janeiro de 2017).

Cavalleiro, M. E. e Juchem, D. M. (2009). Uma análise mais apurada sobre governança e governabilidade. *Revista Brasileira de Historia e Ciências Sociais*, 1 (1), 1-11.

GLOBO NORDESTE – G1-PE. Corredor leste-oeste inacabado é alvo de investigação do TCE-PE: do orçamento de R\$ 145 milhões, já foram gastos mais de R\$ 70 milhões. Obra compõe o Plano de Mobilidade, planejado para a Copa de 2014. G1 PE. Disponível em: <http://www.g1.globo.com/pernambuco/noticia/2016/03/corredor-leste-oeste-inacabado-e-alvo-de-investigacao-do-tce-pe.html> (8 maio 2017).

Diniz, E. (2003, Novembro). Reforma do Estado e Governança Democrática: Em direção à democracia sustentada. *Conferencia Internacional sobre "Democracia, Gobernanza y Bienestar em las sociedades globales"*, Barcelona, Catalunha, Espanha, 26.

Fonseca, João José Saraiva da (2002). *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: UEC.

Gonçalves, A. (2011, Novembro). O conceito de governança. *XX Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito*, Vitória, ES, Brasil, 16.

Governo do Estado de Pernambuco. Licitação do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – STPP/RMR. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/JConLine/ne10documento-sobre-a-licitao-dos-nibus-do-grande-recife> (02 maio de 2017).

IBGE (2011). Censo demográfico 2010 *Resultados Preliminares do Universo*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br> (7 de abril de 2017).

Pereira, J. M. (2012). *Manual de metodologia da pesquisa científica*. 3. Ed. São Paulo: Atlas.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Obras de mobilidade que estavam paradas serão retomadas. *Corredor Leste-Oeste do BRT, prometido para a Copa do Mundo 2014, deve ser concluído Diário de Pernambuco*. Publicado em: 23 jan. 2017. Acesso: 13 maio 2017. Disponível em: http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2017/01/23/interna_vidaurbana,685613/obras-de-mobilidade-que-estavam-parada-serao-retomadas.shtml.

JORNAL DO COMÉRCIO. (2017). Obras da Copa 2014 são retomadas em Pernambuco: *Ramal da Copa e equipamentos do Corredor de BRT Leste-Oeste fazem parte do pacote*. Publicado em 24/01/2017, às 07h31. Acesso: 13 maio 2017. Disponível em: <http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/geral/noticia/2017/01/24/obras-da-copa-2014-sao-retomadas-em-pernambuco-267860.php>.

Ramalho, A. M. F., & Vasconcelos, R. F. A. (2013). A Copa de 2014: impactos ou legado para as cidades-sedes do Nordeste? In: ZIMERMAN (Org.). *Copa do mundo de 2014: impactos e legado*. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013.(Desigualdade regional e as políticas públicas,5)

Rubim, B.; Leitão, S. (2013). O Plano de Mobilidade Urbana e o Futuro das Cidades. *Revista de Estudos Avançados*, 27(79), 55-66.



Sales, R. S. F. (2013). *Políticas públicas e sua implementação: Um estudo de caso da Política de Mobilidade Urbana da Região Metropolitana Do Recife*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil.

Souza, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8(16), 20-45.

Vanderlei, M. I.; Meira, L. H. e A. Brasileiro (2013). O Papel do Estado e a Influência das Políticas Públicas na Implantação do BRT (Bus Rapid Transit) nos Corredores do STPP/RMR. *Repositório UFPE*. Disponível em: <http://www.repositorio.ufpe.br> (8 de abril de 2017).