

**PERSPECTIVAS DO
DESENVOLVIMENTO.
INTEGRAÇÃO TERRITORIAL E
GESTÃO COMPARTILHADA**

MAIO/2012



Documento de Contribuição Brasileira à Conferência RIO +20, entre os principais resultados a serem alcançados deverão estar incluídos:

- 1 – Erradicação da pobreza como elemento indispensável à concretização do desenvolvimento sustentável.
- 2 – A plena consideração do conceito de desenvolvimento sustentável na tomada de decisão dos atores dos pilares econômico, social e ambiental, de forma a alcançar maior sinergia, **coordenação e integração entre as três dimensões do desenvolvimento sustentável, com vistas a superar a prevalência de visões ainda setoriais.**
- 3 – O fortalecimento do multilateralismo.
- 4 – O reconhecimento do reordenamento internacional em curso, com seus reflexos na estrutura de governança global.

Acordo para o Desenvolvimento Sustentável - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e Instituições Signatárias:

SETE ESTRATEGIAS:

- Agendas nacionais para o desenvolvimento sustentável
- Novo padrão de produção e consumo
- Cidades e campos sustentáveis
- Papel da educação, ciência, tecnologia e inovação
- Participação e controle social
- Parcerias para o desenvolvimento sustentável
- Novos indicadores de desenvolvimento.

Estratégia 1 - **Agendas nacionais para o desenvolvimento**

- Fortalecer o papel do Estado como indutor do desenvolvimento, por meio de **políticas integradas**
- Promover o **desenvolvimento regional e local**, nas escalas subnacionais, **por meio de planos territoriais** locais, soluções apropriadas e **políticas integradas**

INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS E O TERRITÓRIO: elementos fundamentais para o desenvolvimento sustentável

Desafio: elaborar políticas coerentes com a realidade nacional, que assegurem um projeto de desenvolvimento nestas bases.

Para tanto, o IPEA, e a DIRUR em especial, estão construindo uma agenda de pesquisas adaptada e coerente com esses princípios e vinculada à Formação Socioespacial Brasileira.

UM DOS CONCEITOS BASICOS DESTA PROPOSTA É A REGIÃO

1. Região é um ente "ontológico" (isto é, tem realidade em si), e é preciso o pesquisador decifrar essa realidade

2. Região é um ente "lógico", funcional, isto é, uma criação do intelecto

A região é formada "de cima pra baixo", através de leis, institucionalização e ação estatal

A região é um elemento de organização "espontânea" do espaço, formada de "baixo pra cima" (isso é, ela se forma a partir da história, da cultura, das relações de produção).

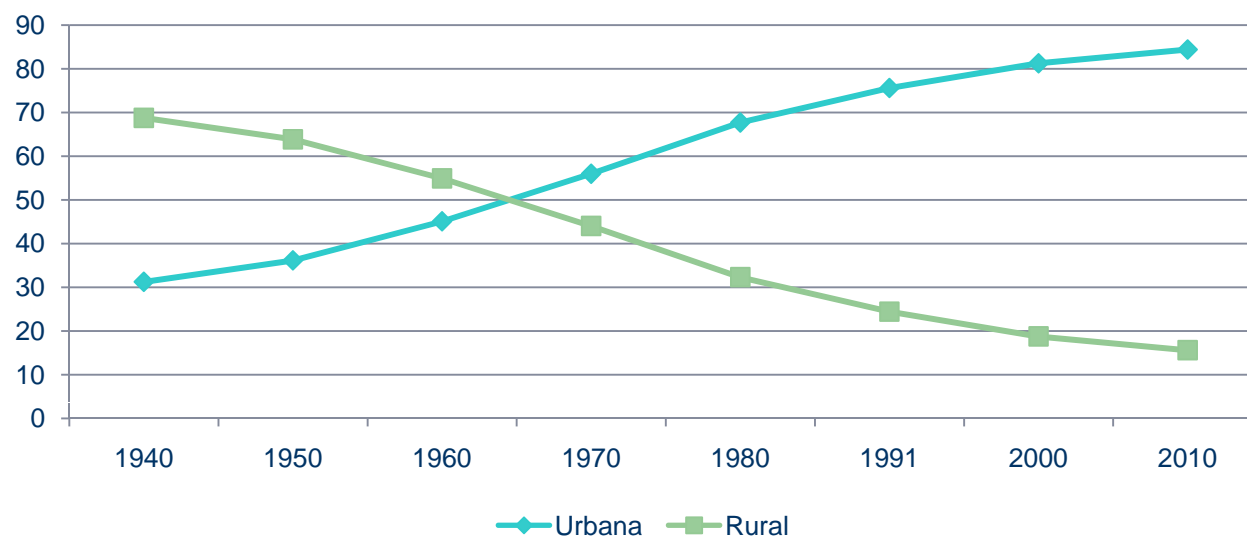
PROJETO DIRUR - O BRASIL EM PERSPECTIVA TERRITORIAL

- **Análise dos Padrões do Desenvolvimento Brasileiro.**
- Análise a partir do sistema de regiões, cujas virtuosidades potenciadas alimentarão o desenvolvimento; cujas carências, negligenciadas, limitarão seus avanços.

FORMAÇÃO SOCIOESPACIAL BRASILEIRA. CARACTERÍSTICAS DA URBANIZAÇÃO

Desigualdades, segregações e exclusões, no campo e na cidade, são marcas indelévels da gênese e do desenvolvimento da FSE brasileira

O processo de urbanização brasileira: concentrado no tempo e no espaço



- 60% população urbana em 224 municípios com mais de 100 mil e RM's.
- Desigualdades intraurbanas e interurbanas.
- O planejamento como mecanismo de exclusão e reprodução do capital.

Reforma
Urbana

Constituição
Federal

Estatuto da
Cidade

Instrum.
Urbanísticos

Características da Urbanização Brasileira À exclusão social e econômica se superpõe a exclusão espacial

Maior parte da população não tem acesso à Cidade

- Crescimento por expansão horizontal e não por adensamento
- Ocupação de áreas periféricas, distantes e/ou ambientalmente frágeis
- Ocupação de áreas com impedimentos legais que dificultam a regularização e o acesso à terra
- Dificuldades de reivindicação de equipamentos urbanos devido a irregularidade dos loteamentos

Características da Urbanização Brasileira

- Complexidade modelo centro-periferia
- **Áreas centrais e certos espaços escolhidos:** legalizados, ricos, com infraestrutura, equipamentos, acessibilidade, postos de trabalho, equipamentos de lazer e cultura
- **Periferias:** ilegais, pobres, precárias
- Áreas degradadas, irregulares, com perda da dinâmica econômica e carências de infraestrutura e equipamentos urbanos nas áreas centrais
- Periferias com áreas selecionadas nas quais as condições de urbanidade estão garantidas para usos corporativos (condomínios fechados, centros de lazer e de trabalho)

Características da Urbanização Brasileira

- O aparato de planejamento, regulação e controle do uso e ocupação só dialoga com a cidade formal
- Os investimentos públicos se concentram na cidade formal, aumentando o valor da terra nessas áreas de maneira corporativa e fragmentada.
- **RESULTADO:** movimento cíclico progressivo e auto-alimentado de periferização irregular em áreas não urbanizadas e/ou ambientalmente frágil, acompanhado da criação de vazios nos interstícios das áreas urbanizadas (processo de degradação/especulação)

Características da Urbanização Brasileira

Favores e Negócios se confundem

- As melhorias conseguidas através de reivindicações nas áreas mais distantes resultam em revalorização, gerando novas ondas de expropriação urbana
- Precariedade da ocupação e do acesso a urbanidade não são totalmente eliminadas, revelando:
 - as diferenças sócio espaciais, e
 - a fragmentação do território urbano
- Forma seletiva, corporativa e fragmentada de urbanização resulta em alta rentabilidade política

Características da Urbanização Brasileira

Efeitos nefastos para **quase** todos

- Ocupação das áreas de preservação ambiental e áreas de risco: enchentes, erosão, poluições
- Grandes deslocamentos, caos no sistema de circulação e transporte
- Inseguranças de diversos tipos: de posse, precariedade, violências, etc
- Cidade fragmentada, formação de guetos

Características da Urbanização Brasileira

Falta de planejamento?

Zoneamento, PDs e políticas públicas corporativas definem áreas, usos e infraestruturas de maneira seletiva, criando urbanidade para além da capacidade de absorção do mercado (vacância/ociosidade) versus necessidades estruturais



- Vazios Urbanos
- Sub-utilização
- Especulação
- Baixa densidade

- Escassez de localização para mercado de baixa renda
- Expropriação urbana
- Imobilidade relativa

Recomposição do tecido urbano

Integração territorial

Investimentos em grandes projetos, equipamentos e infraestruturas devem visar não apenas o seu fim específico e setorial, mas também a reestruturação e reabilitação do tecido urbano, das relações sociais e da qualidade ambiental.

Associar no projeto ações diversas ao investimento original (revisão das formas de financiamento).

Tomada de decisão não deve se restringir a setor específico (natureza intersetorial dos investimentos, ampliação dos benefícios).

Superação da fragmentação. Superação dos interesses exclusivamente corporativos (controle e participação social, identidade com a intervenção)

O que é integração?

UNIÃO / INCLUSÃO / REUNIÃO / ARTICULAÇÃO / INTEGRIDADE
(coesão interna)

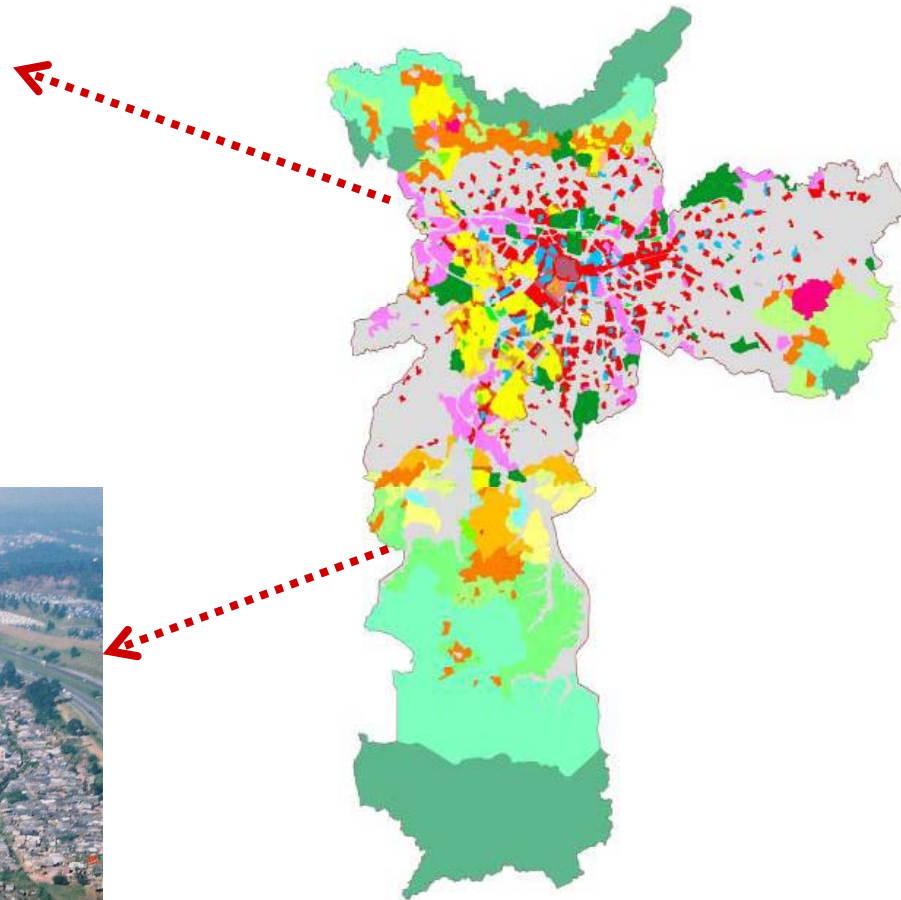
Combinação de partes que trabalham isoladamente, formando um conjunto que trabalha como um todo

- Integração econômica. Conceito pós segunda guerra: Aproximação. União. Inclusão de economias
- Integração de políticas. A reboque da integração econômica, encontra mais dificuldades por tratar de diversas áreas do conhecimento
- Integração de políticas na área urbana.
 - Necessário entendimento do que seja urbano e a cidade
 - O conjunto da cidade trabalha como um todo. A política é a responsável por sua fragmentação

Integração de políticas ou do território?



Integração de políticas ou do território?



São Paulo

Zoneamento: excludente, elitista, injusto, estático e anti-econômico

Estabelece o controle do uso do solo para as classes média e alta como forma de diferenciação (segregação) da população pobre (assentamentos precários)

Política urbana - Integração territorial

CIDADE MODERNA FUNCIONAL

- Subespaços exercem funções específicas no sistema urbano.
- Tempo dividido (trabalho, lazer, morar)
- Espaço fragmentado - “zoneado” (centro comercial, área industrial, bairro residencial)



CIDADE FRAGMENTADA

X

COTIDIANO INTEGRADO

URGÊNCIAS/NECESSIDADES (PRÁTICAS)

X

DIREITOS/CIDADANIA (DIFUSOS-GERAIS)



Integração das políticas urbanas e cidades brasileiras

INTEGRAÇÃO DE POLITICAS SETORIAIS – intervenções que prevejam **investimentos** em obras (de habitação, saneamento, transporte, espaço público, etc) e **custeio** para a elaboração de planos, trabalhos sociais, manutenção de equipamentos, oferta de serviços públicos, etc.

+

INTEGRAÇÃO POLITICA DO TERRITÓRIO – superar a profunda desigualdade, a segregação socioespacial, regularizar amplamente o acesso a terra, remover assentamentos precários de áreas ambientalmente frágeis, ocupar vazios urbanos, etc

Exemplos de falta de integração

- Lixo: transferência de recursos da união para a construção de aterros sanitários (investimento) X manutenção aterros (custeio)
- Patrimônio histórico: recursos a fundo perdido para manutenção fachada, devem compor com financiamento habitacional para reforma do interior (investimento). Como viabilizar a manutenção (custeio)?
- Existência de recursos para obras e inexistência para custas cartoriais
- Integração de tarifas. Bilhete Único (São Paulo 2004 – Campinas – Rio de Janeiro 2009). BenFacil (Itapevi-Barueri-Jandira)

Atores da integração das políticas

Poder público

Vertical: cooperação federativa

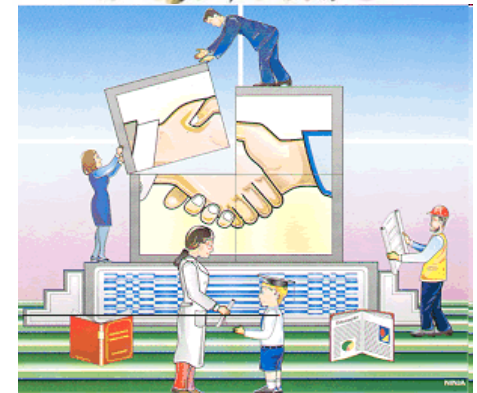
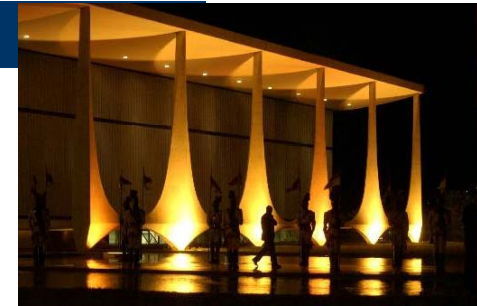
Horizontal: integração programas e ações

Sociedade Civil organizada (participação, controle social e responsabilidade social)

Capital privado. Sociedade Civil

PPPs - OS e outros

Expansão do Público não Estatal



Dificuldades e desafios

NO PLANO DAS POLITICAS E DO FINANCIAMENTO

- Escala compatível recursos (demanda/dimensão projetos integrados);
- Longevidade das intervenções X continuidade dos programas para além do calendário político;
- Modelo de composição do orçamento público (setorial e por emendas parlamentares);
- Falta de indicadores adaptados as políticas integradas e com séries históricas que possibilitem o monitoramento e avaliação das ações, bem como o planejamento e orçamentação.
- Falta de lógica, indicadores e vontade política para ligar: planejamento – programação – orçamentação – execução – avaliação – planejamento. Gestão pública voltada para a integração
- Articulação federativa e complexa distribuição de competências entre os níveis da federação
- Distorções entre investimento e custeio

Dificuldades e desafios

NO PLANO DOS PROGRAMAS E DA URBANIZAÇÃO

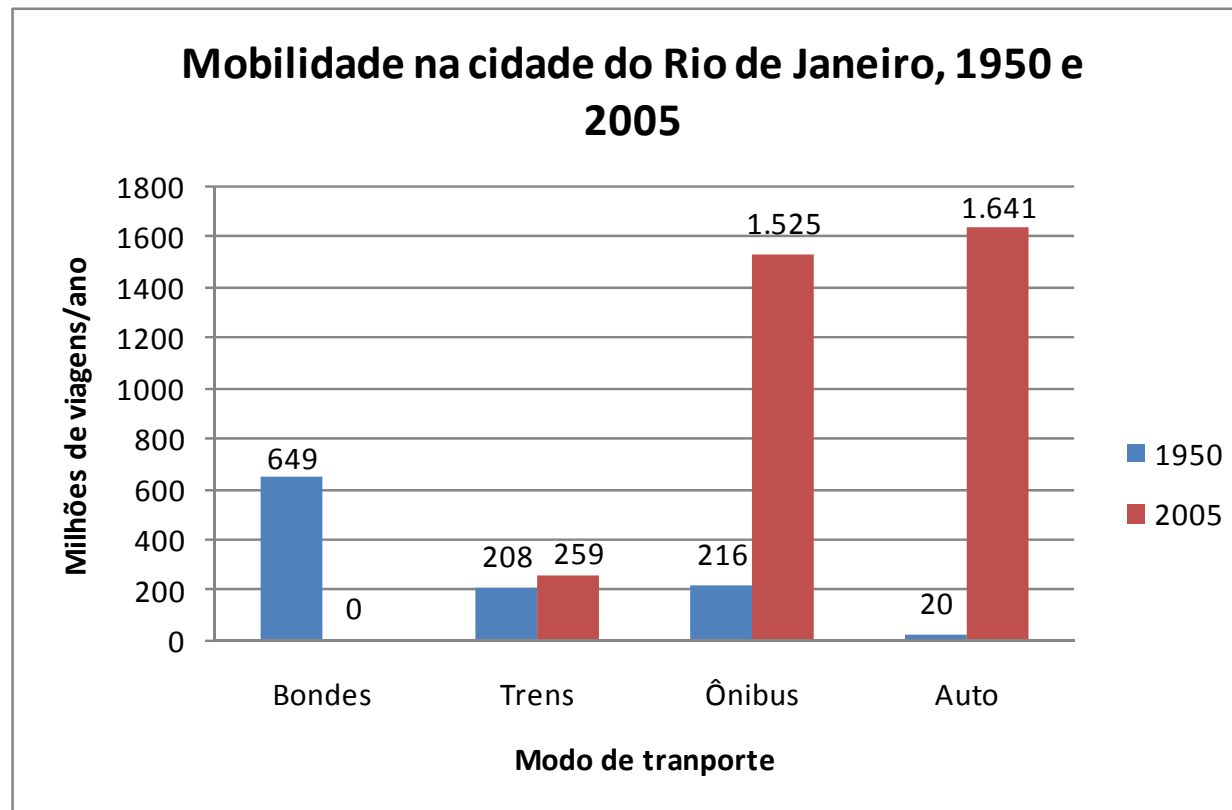
- Articulação entre diversos órgãos que cuidam de políticas setoriais;
- Empresas concessionárias de serviços públicos *versus* interesse público coletivo;
- Manutenção de intervenções, distribuição de responsabilidades após intervenção;

- Complexidade técnica das intervenções;
- Falta engenharia econômica e financeira que dê subsídios claros para a elaboração de programas integrados;
- Falta de profissionais formados para elaboração de projetos integrados e para trabalho em equipes multidisciplinares;

- Legislação (do uso e ocupação do solo até a lei de licitações)
- Complexidade fundiária da intervenção - Licenciamento, regularidade e regularização

Dificuldades e desafios associados ao modelo de crescimento

Padrão de mobilidade urbana ocorrida nas últimas décadas



Redução transporte sobre trilhos e coletivo para transp. Individual e rodoviário

Dificuldades e desafios associados ao modelo de crescimento

Vendas de autos e motocicletas

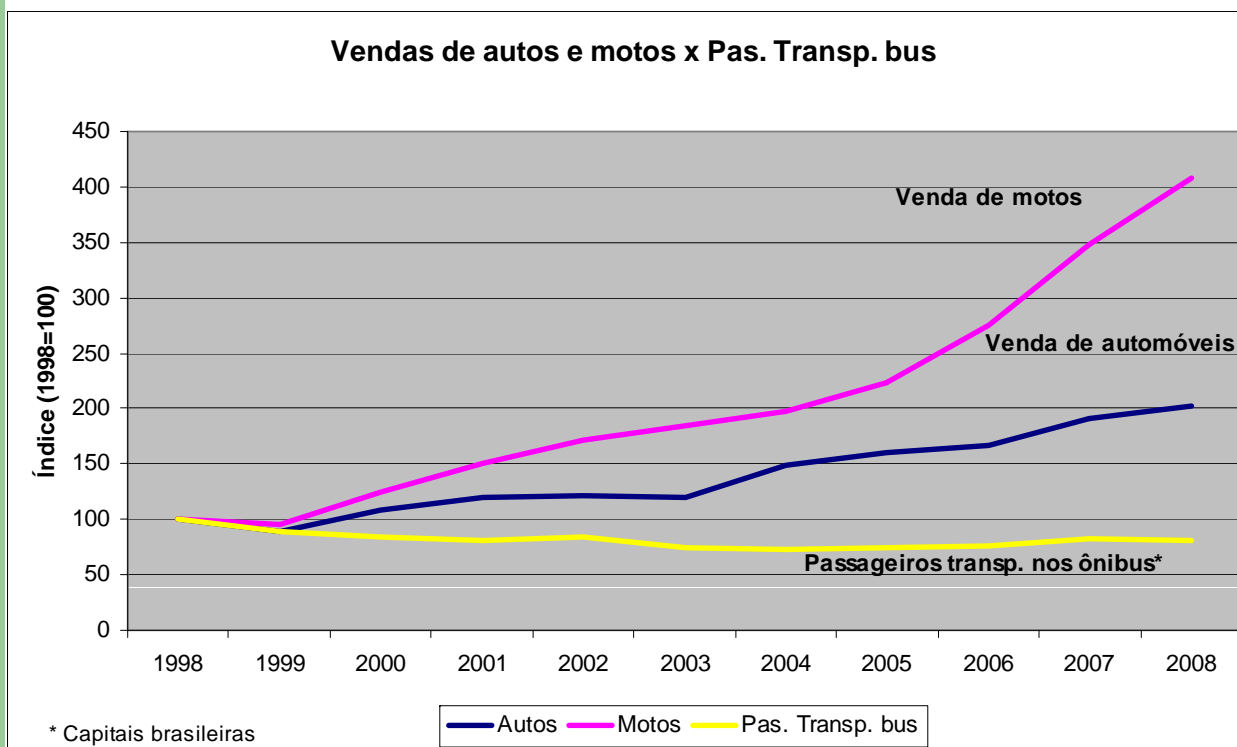
Taxa anual de crescimento (%)

Autos 7%aa.

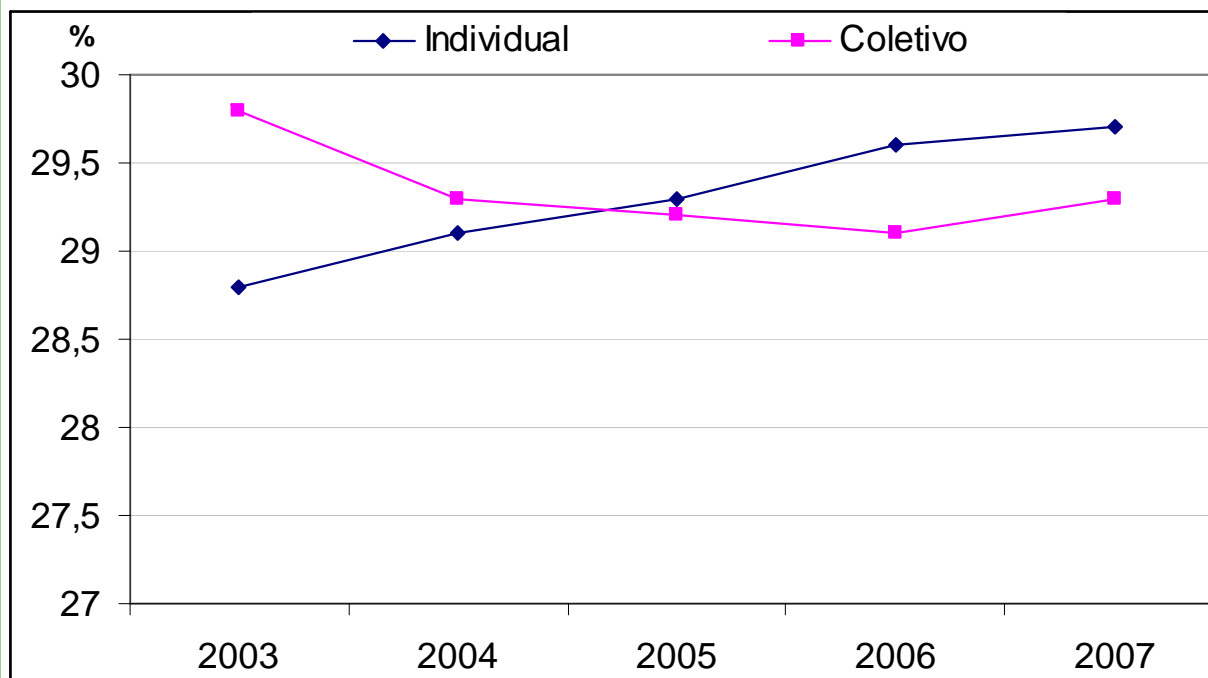
Motos 12% aa.

PIB 4%aa.

Fonte: Anfavea, abraciclo



Dificuldades e desafios associados ao modelo de crescimento

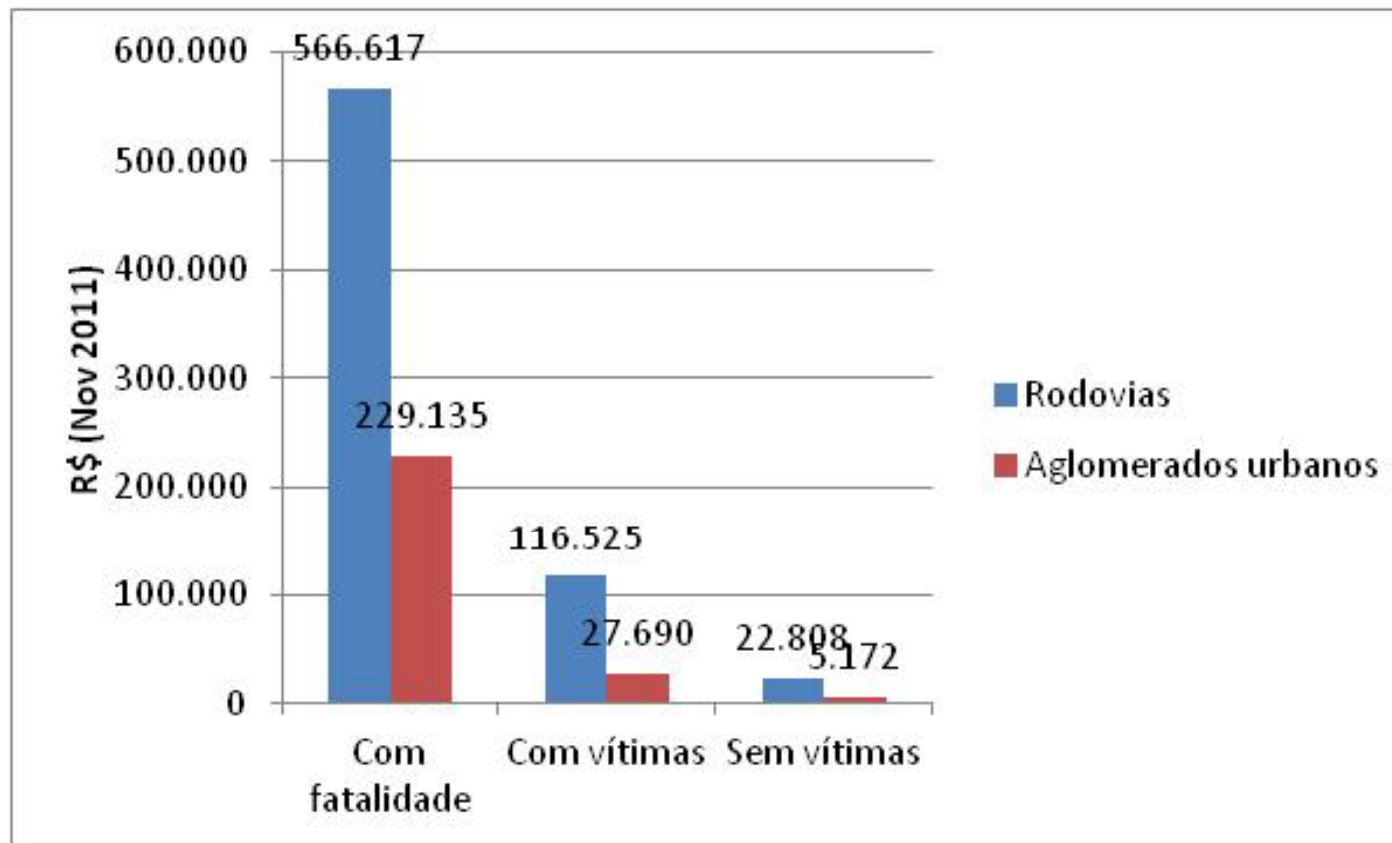


Fonte: ANTP

- Aumento acidentes
- Aumento congestionamentos urbanos
- Grandes iniquidades no uso do espaço público
- Aumento da Poluição
- Consumo exagerado de combustíveis
- Perda de desempenho do transporte público
- Aumento dos gastos familiares com transporte

Dificuldades e desafios associados ao modelo de crescimento

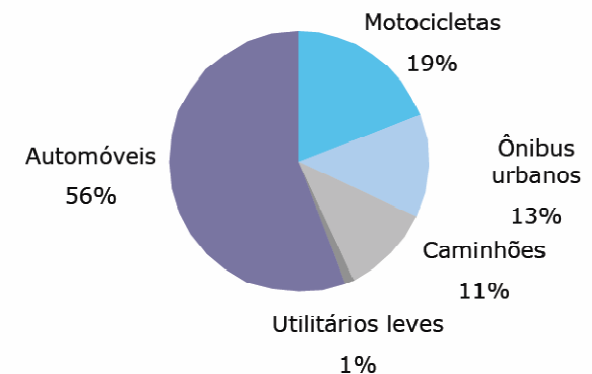
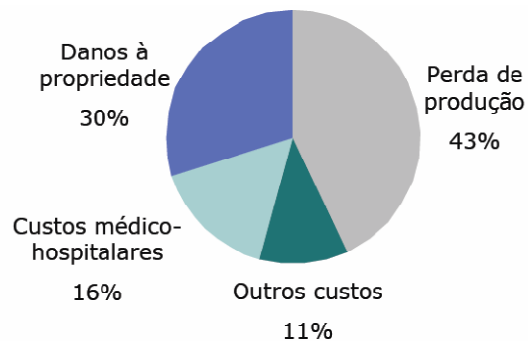
Custos de cada acidente (R\$ nov/2011)



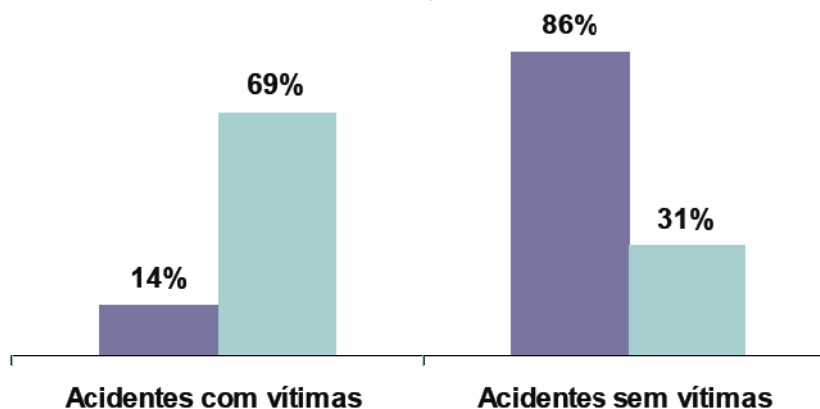
Fonte: IPEA Pesquisa sobre custos de acidentes Ipea/Denatran/ANTP

Dificuldades e desafios associados ao modelo de crescimento

Custos dos acidentes nas aglomerações urbanas por tipo e veículo



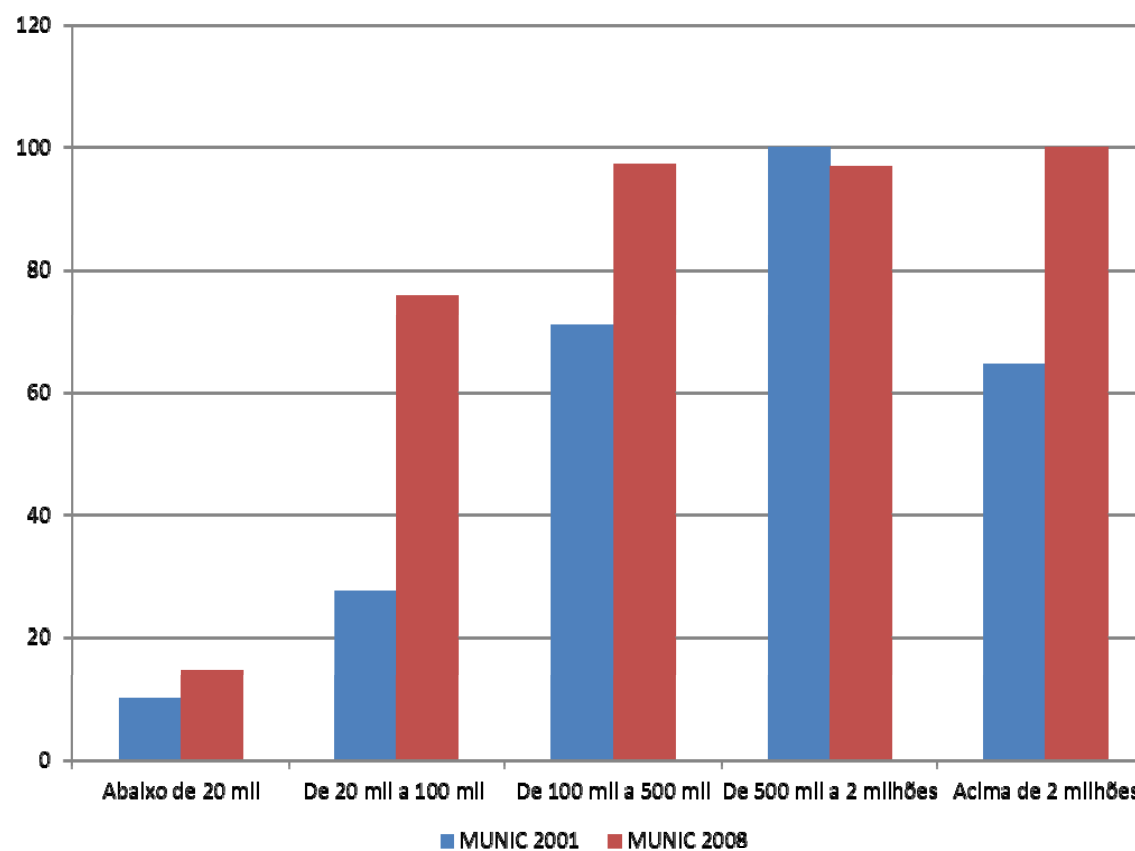
Percentual do custo em relação às ocorrências



- Custo total anual em abr/03: R\$ 5,3 bilhões
- A preços de hoje equivaleria a R\$ 7,2 bi por ano

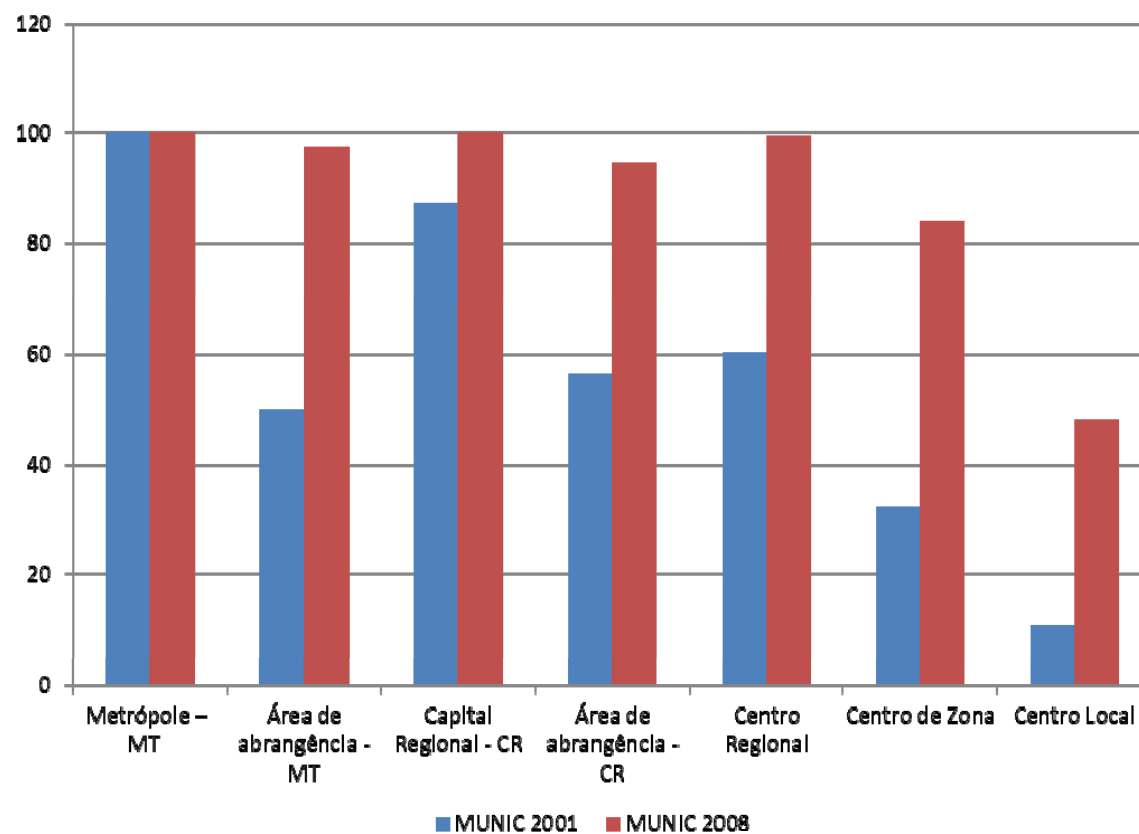
Dificuldades e desafios associados ao modelo de crescimento

Presença dos Planos Diretores – Porte de municípios



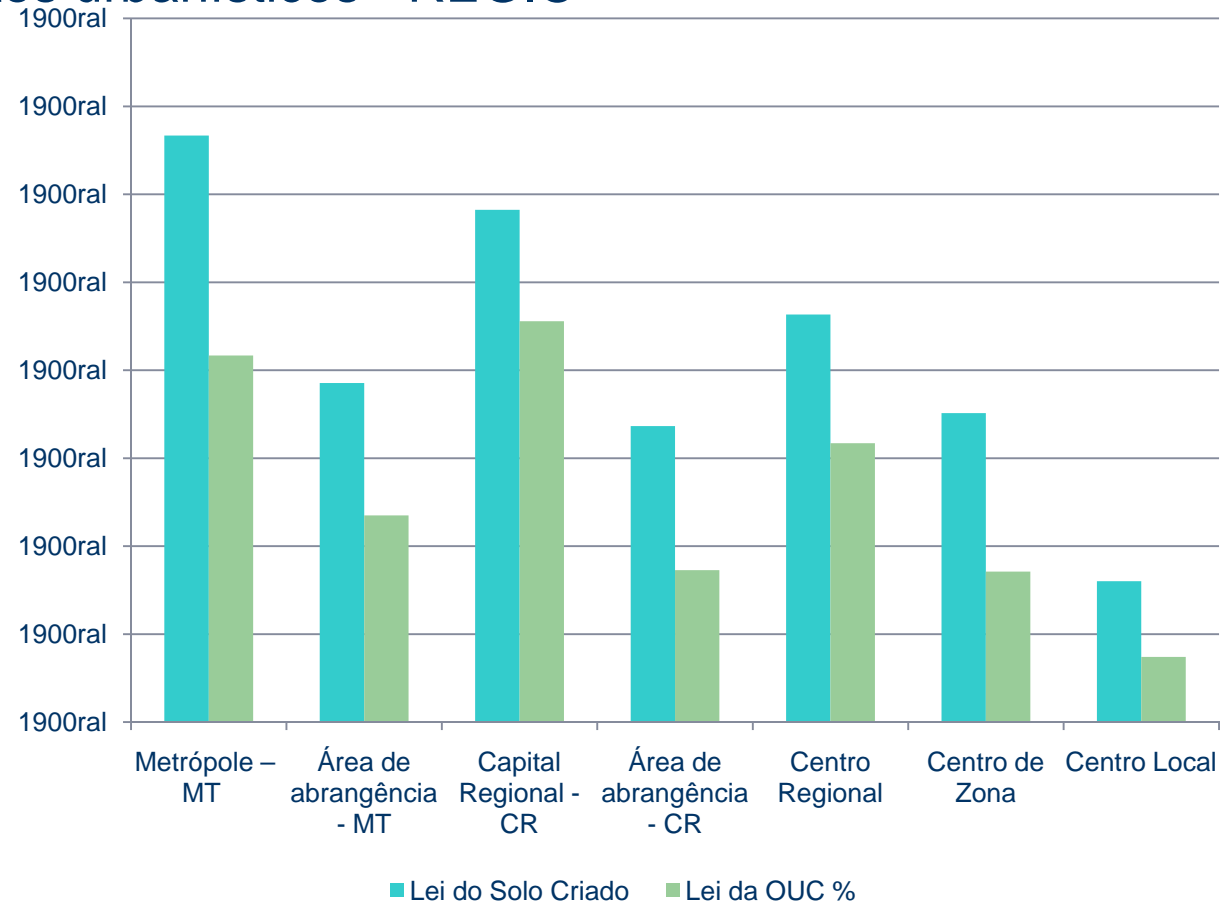
Dificuldades e desafios associados ao modelo de crescimento

Presença dos Planos Diretores -REGIC



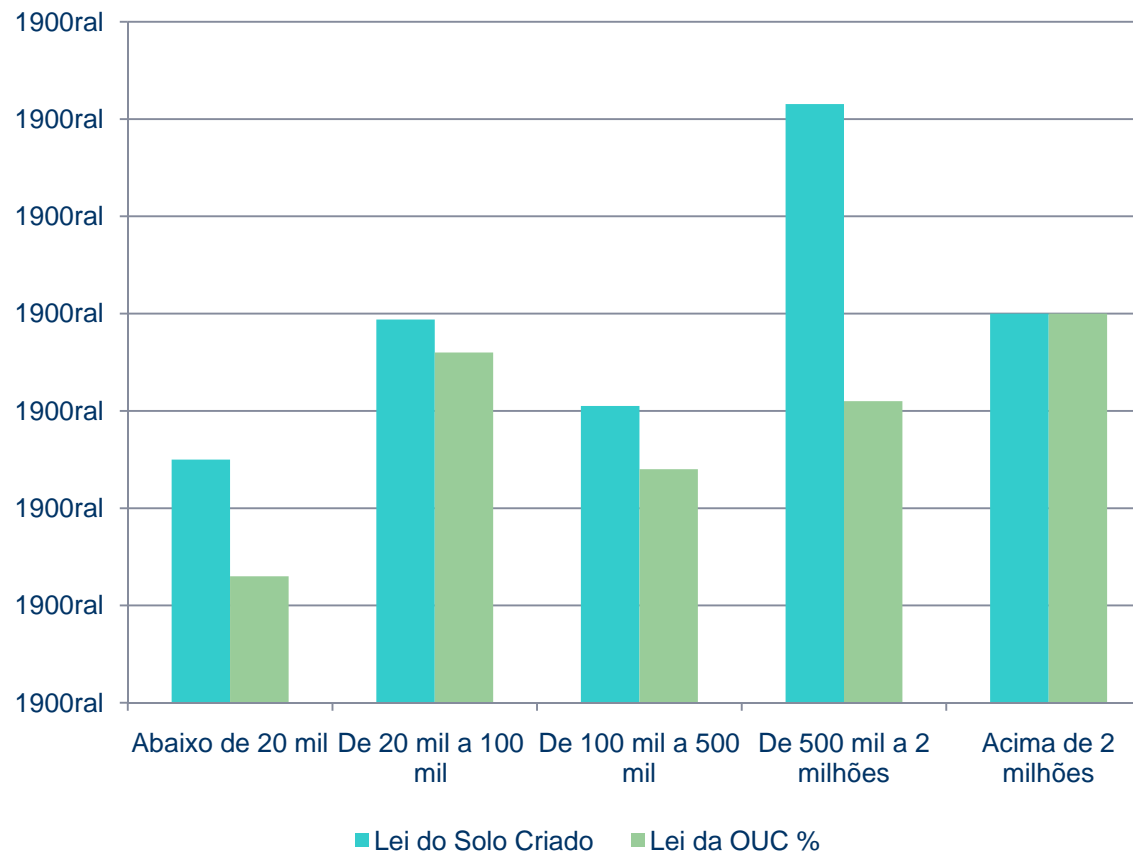
Dificuldades e desafios associados ao modelo de crescimento

Instrumentos urbanísticos - REGIC



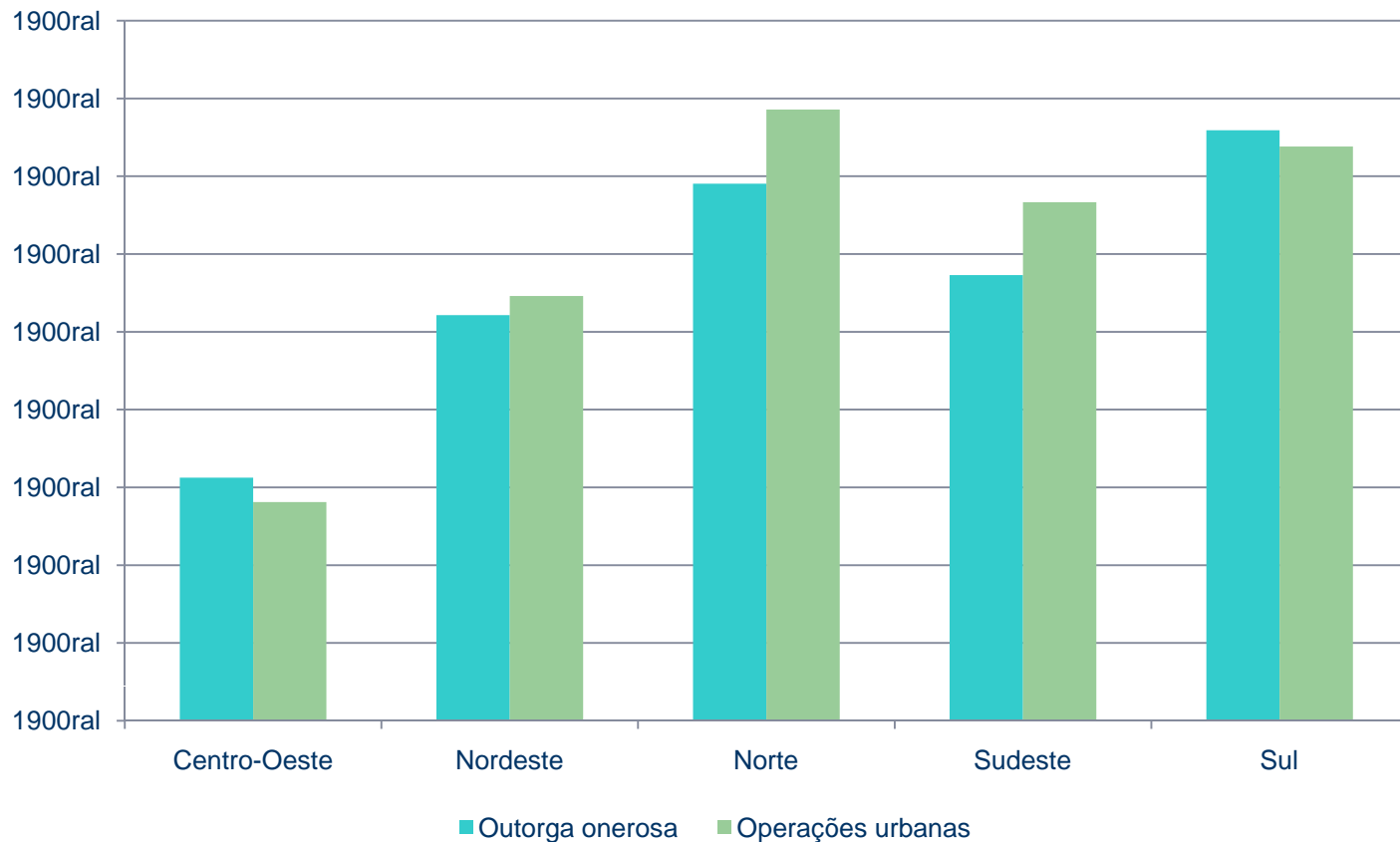
Dificuldades e desafios associados ao modelo de crescimento

Instrumentos urbanísticos – Região Metropolitana



Dificuldades e desafios associados ao modelo de crescimento

Rede Avaliação Planos Diretores Participativos





Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos para Gestão de Resíduos Sólidos

IPEA - DIRUR

Aspectos conceituais

- Diferenças entre benefícios econômicos e ambientais da reciclagem

Benefícios econômicos

- Insumos para os quais há mercado
- Preços de mercado refletem sua utilidade - internalizados nas decisões
- Advém da economia de materiais / custos

Benefícios ambientais

- Não há mercado
- Não há preços - não considerados nas decisões (não internalizados)
- Advém do impacto ambiental reduzido

Metodologia proposta

- Detalhamento dos custos evitados

- Custos econômicos

- Matérias primas principais
- Energia
- Água
- Transformação da matéria prima em produto intermediário/final
- Monitoramento ambiental
- Coleta tradicional
- Implantação, manutenção e fechamento/recuperação de aterros sanitários/lixões

- Custos ambientais

- Poluição atmosférica da atividade produtiva*
- Poluição atmosférica relativa ao consumo de energia elétrica da atividade produtiva*
- Poluição da água
- Área ocupada para extração de matéria prima
- Poluição atmosférica de aterros sanitários e lixões*
- Poluição da água por lixões
- Área ocupada por aterros sanitários e lixões

* No item poluição atmosférica, inicialmente, pretende-se considerar GEE, SO_x e material particulado

Metodologia proposta

- Detalhamento dos custos gerados pela reciclagem

- Custos econômicos

- Coleta seletiva
- Triagem
- Transformação da sucata em produto intermediário/final

- Custos ambientais

- Emissões atmosféricas proporcionais ao consumo de energia elétrica pela atividade de reciclagem*
- Poluição atmosférica da atividade de reciclagem*
- Poluição da água pela reciclagem

* No item poluição atmosférica, inicialmente, pretende-se considerar GEE, SOx e material particulado

Os benefícios econômicos e ambientais associados à reciclagem

● Aspectos valorados

□ Cálculos produto-específico



Custos econômicos da produção a partir de matéria prima virgem



Custos ambientais da produção a partir de matéria prima virgem



Custos econômicos da coleta tradicional e disposição de resíduos em aterros e lixões



Custos ambientais da coleta tradicional e disposição de resíduos em aterros e lixões



Custos econômicos da coleta seletiva e da triagem



Custos ambientais da coleta seletiva e da triagem



Custos econômicos da reciclagem



Custos ambientais da reciclagem



Benefícios econômicos



Benefícios ambientais

Os benefícios econômicos e ambientais associados à reciclagem

- Benefícios econômicos da reciclagem

Materiais	Custo dos insumos para produção primária (R\$/t)	Custo dos insumos para produção a partir da reciclagem (R\$/t)	Benefícios da reciclagem (R\$/t)	Benefícios da reciclagem (%)
Aço	552	425	127	23%
Alumínio	6.162	3.447	2.715	44%
Papel/papelão	687	357	330	48%
Plásticos	1.790	626	1.164	65%
Vidro	263	143	120	46%

Os benefícios econômicos e ambientais associados à reciclagem

- Benefícios ambientais da reciclagem (custo evitado)

Material	Geração de energia (R\$/t)	Emissões de GEE (R\$/t)	Consumo de água (R\$/t)	Biodiversidade (R\$/t)	Total (R\$/t)
Aço	26	48	<1	<1	74
Alumínio	169	170	<1	-	339
Papel/ papelão	10	9	<1	5	24
Plásticos	5	51	<1	-	56
Vidro	3	8	<1	-	11

- Aspectos não incluídos: poluição atmosférica local, efluentes líquidos, resíduos sólidos etc

Panorama da geração e destinação de materiais recicláveis no Brasil

- Estimativa dos benefícios totais

Materiais	Benefícios gerados pela reciclagem (R\$/t)	Benefício atual (R\$ 1.000/ano)	Benefícios potenciais (R\$ 1.000/ano)
Aço	88	387.200 – 387.200	89.232
Alumínio	2.941	473.501 – 952.884	488.206
Papel e papelão	241	148.215 – 877.963	1.671.094
Plásticos	1.107	357.561 – 1.064.934	5.826.141
Vidro	18	1.404 – 8.460	19.980
Total		1.367.881 – 3.291.441	8.094.653

Serviços ambientais no contexto urbano

- Atividades exercidas no meio urbano que gerem externalidades ambientais positivas, ou diminuam externalidades ambientais negativas, sob o ponto de vista da gestão dos recursos naturais, da redução de riscos, ou da potencialização de serviços ecossistêmicos
- Exemplos:
 - Tratamento de efluentes
 - Reciclagem de resíduos urbanos
 - Manutenção de áreas verdes

Diretrizes para uma política de PSAU para a reciclagem

- Aspectos gerais da política
 - Pagamento condicionado à realização de um serviço
 - Estímulo ao aumento da produtividade
 - Problemas a serem abordados:
 - Preço por material pago aos catadores é inadequado
 - Preço do material reciclável é muito instável
 - Baixo grau de organização
 - Considerar diferenças entre cooperativas

Diretrizes para uma política de PSAU para a reciclagem

Alta eficiência



Baixa eficiência



Instrumentos propostos: Pagamento por produtividade (1/2)

- Objetivos
 - Elevar o nível de renda dos catadores
 - Estimular a profissionalização e eficiência
- Descrição do instrumento
 - Cooperativas divididas segundo grau produtividade
 - Pagamento baseado na produtividade física das cooperativas
 - Pressupostos
 - Pagamento **por catador** maior para cooperativas mais eficientes
 - Pagamentos **por tonelada** maior para cooperativas menos eficientes

Instrumentos propostos: Acréscimos compensatórios graduados

- Objetivos
 - Possibilitar intervenções discricionárias sobre os valores de grupos de materiais recicláveis
 - Estimular o aumento da coleta de materiais específicos
 - Reduzir oscilação do valor pago em momentos de crise
- Descrição do instrumento
 - Fator multiplicador por grupo de material
 - O multiplicador deve estimular o recolhimento de grupos de materiais prioritários
 - Em crises, o multiplicador pode ser modificado gerando acréscimos para materiais específicos

Instrumentos propostos:

Fundo cooperativo

- **Objetivos**
 - Aumentar o grau de organização e profissionalização das cooperativas
- **Descrição do instrumento**
 - Poderia ser operado por banco público, fundação, cooperativa de crédito ou outra instituição
 - Somente seria utilizado para fins específicos, acordados entre as cooperativas e o órgão gestor, que visem capacitá-los para melhorias de médio e longo prazos
 - Flexibilidade para financiar a formação de cooperativas