

ANA MARIA FILGUEIRA RAMALHO

**AUTONOMIA E COOPERAÇÃO: OS DESAFIOS DA GESTÃO
METROPOLITANA**

RECIFE

2009

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO – MDU**

ANA MARIA FILGUEIRA RAMALHO

AUTONOMIA E COOPERAÇÃO: OS DESAFIOS DA GESTÃO METROPOLITANA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano – MDU da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Urbano.

Orientador: Prof. Dr. Luis de La Mora

Área de Concentração: Planejamento e Gestão Urbana

**Recife
2009**

Ramalho, Ana Maria Filgueira

Autonomia e cooperação: os desafios da gestão metropolitana / Ana Maria Filgueira Ramalho. – Recife: O Autor, 2009.

253 folhas: il., fig., mapas, quadros.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CAC. Desenvolvimento Urbano, 2009.

Inclui bibliografia e apêndices e anexos.

1. Autonomia municipal. 2. Federalismo. 3. Regiões metropolitanas. 4. Consórcios. 5. Gestão metropolitana. 6. Planejamento regional. I.Título.

**711.4
711.4**

**CDU (2.ed.)
CDD (22.ed.)**

**UFPE
CAC2009- 47**

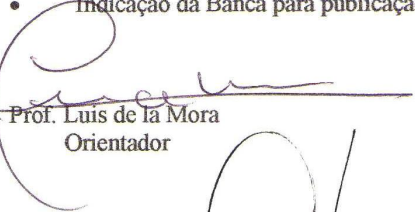


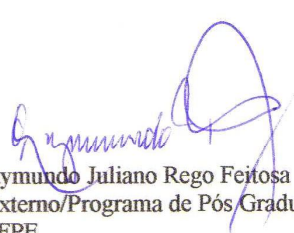
Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano
Universidade Federal de Pernambuco

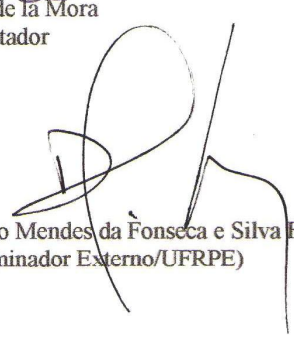
Ata de Defesa de Tese em Desenvolvimento Urbano da doutoranda ANA MARIA FILGUEIRA RAMALHO.

Às 14.00 horas do dia 24 de março de 2009 reuniu-se na Sala de Aula do Programa, a Comissão Examinadora de tese, composta pelos seguintes professores: Luis de la Mora (orientador), Raymundo Juliano Rego Feitosa (examinador externo), Délio Mendes da Fonseca e Silva Filho (examinador externo), Maria Ângela de Almeida Souza (examinadora interna) e Cesar Cavalcanti de Oliveira (examinador interno) para julgar, em exame final, o trabalho intitulado: "**Autonomia e Cooperação: Os Desafios da Gestão Metropolitana**", requisito final para a obtenção do Grau de Doutor em Desenvolvimento Urbano. Abrindo a sessão, o Presidente da Comissão, Prof. Luis de la Mora, após dar conhecer aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra à candidata, para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, com a respectiva defesa da candidata. Logo após, a comissão se reuniu, sem a presença da candidata e do público, para julgamento e expedição do resultado final. Pelas indicações, a candidata foi considerada Aprovada. O resultado final foi comunicado publicamente à candidata pelo Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar eu Rebeca Júlia Melo Tavares, lavrei a presente ata, que será assinada por mim, pelos membros participantes da Comissão Examinadora e pela candidata. Recife, 24 de março de 2009.

- Indicação da Banca para publicação (X)

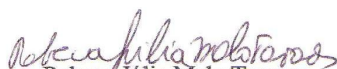

Prof. Luis de la Mora
Orientador


Prof. Raymundo Juliano Rego Feitosa
Examinador Externo/Programa de Pós Graduação
em Direito/UFPE


Prof. Délio Mendes da Fonseca e Silva Filho
(Examinador Externo/UFRPE)


Prof. Maria Ângela de Almeida Souza
(Examinadora Interna/MDU)


Prof. Cesar Cavalcanti de Oliveira
(Examinador Interno - MDU)


Rebeca Júlia Melo Tavares
Secretária do Programa


Ana Maria Filgueira Ramalho
Candidata

A minha Tia Raquel.
(in memoriam)

AGRADECIMENTOS

Sempre dando graças por tudo a Deus. Pela realização desse trabalho, pela oportunidade de chegar até aqui. Agradeço também ao professor Luis de la Mora, meu orientador, pelo estímulo e pelas orientações fundamentais; e aos professores Denis Bernardes e Délio Mendes, pelas contribuições acadêmicas. Sou grata a minha família, a Dulce e a Juliana Ramalho, a Beto, e às minhas tias Lydia (*in memoriam*) e Mirian Montarroyos, que sempre me apoiaram; aos meus amigos Tereza Rosa, Ricardo e Tamara Bonilla, Luiz Andreto, Luciano Siqueira e Luzivânia Melo, pelo incentivo e pela ajuda indispensável em momentos fundamentais; aos meus amigos de turma, Ronald e Winnie, pelos instantes de reflexões que compartilhamos juntos. Agradeço também aos colegas da EMTU/Grande Recife, especialmente a Frederico Esaú e a Dilson Peixoto; aos amigos da Agência Condepe/FIDEM, especialmente a Luciano Pinto e a Luiz Quental, e a todas as pessoas que me concederam as entrevistas.

“Não olhe cada um somente para o que é seu, mas cada qual também para o que é dos outros.”

Filipenses 2:4

RESUMO

Diante dos complexos desafios que envolvem a gestão das Regiões Metropolitanas no Brasil, e da autonomia municipal fortalecida com o novo federalismo advindo da Constituição brasileira de 1988, esta pesquisa teve como objetivo central analisar a articulação entre autonomia e interdependência nos arranjos de cooperação intergovernamentais na gestão metropolitana, utilizando como objeto empírico o Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife – CTM. Os objetivos específicos foram: mostrar as dificuldades de construir a relação da autonomia municipal com a interdependência entre os níveis de governo de um espaço metropolitano; analisar a eficácia desse arranjo de cooperação; identificar os fatores favoráveis, avanços e obstáculos à cooperação, e o papel dos entes federativos diante da cooperação intergovernamental. Com a análise desse arranjo de cooperação intergovernamental, de caráter monotemático, busca-se contribuir para que esta e outras experiências possam ser aperfeiçoadas com o intuito de promover a eficácia na gestão metropolitana. A Região Metropolitana do Recife (RMR) constituiu o lugar apropriado para a realização desta pesquisa. Além de ter sido um dos primeiros lugares do Brasil, ainda na década de 50, a apontar a necessidade de um planejamento metropolitano, também fez parte do conjunto das 8 primeiras Regiões Metropolitanas brasileiras que vivenciou o processo de gestão posto pelo regime militar. E desde a Constituição de 1988 vem experimentando algumas alternativas de gestão compartilhada, ainda que de forma pontual, entre as quais se destaca o recém criado Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife, que constitui o primeiro consórcio dessa região, e também o primeiro Consórcio de transportes em Regiões Metropolitanas pautado na recém criada Lei de Consórcios Públicos, que surgiu como uma alternativa de fortalecer o federalismo cooperativo. O transporte é uma das funções públicas de interesse comum desde a instituição das Regiões Metropolitanas, antes gerido pela EMTU/Recife, empresa criada no período autoritário e centralizador e que se manteve em funcionamento até ser substituída pelo Consórcio. O estudo foi realizado através de pesquisa bibliográfica documental e da realização de entrevistas com os atores que participaram do processo de criação. Primeiramente, resgatou-se através da história oral e da pesquisa documental, o processo de negociação que antecedeu a formulação do Consórcio, tão necessário para a cooperação intergovernamental. E em um segundo momento, analisou-se a eficácia do Consórcio através dos seguintes critérios: legitimidade, base legal, capacidade de mudança institucional, formas cooperativas de interação intergovernamental em processos de decisão e de negociação de conflitos. Na conclusão mostramos que a formulação e criação do Consórcio de Transportes Metropolitano, que surgiu como proposta de gestão compartilhada entre os municípios metropolitanos, teve pouca eficácia, uma vez que os atores não foram envolvidos no processo de formulação de forma ativa, além de não ter atendido aos interesses do conjunto dos municípios metropolitanos. Concluímos também que a cooperação intergovernamental é uma alternativa de gestão metropolitana, desde que o formato da cooperação seja investido de legitimidade e de uma base legal com regras que imponham uma linha condutora à ação da organização coletiva. E que a autonomia não constitui um impedimento à cooperação intergovernamental; contudo, a supremacia dos entes mais fortes em detrimento dos entes mais frágeis, impede a articulação entre a autonomia e a interdependência e cria obstáculos à gestão metropolitana.

Palavras chave: Autonomia municipal, cooperação intergovernamental, gestão metropolitana.

ABSTRACT

Given the complex challenges involving the management of Metropolitan Regions in Brazil and the strengthened municipal autonomy that comes with the new federalism of the Brazilian Constitution of 1988, this research aimed to examine the central relationship between autonomy and interdependence in international arrangements for metropolitan management cooperation, using as empirical object the Transport Consortium of the Metropolitan Region of Recife - CTM. The specific objectives were: to show the difficulties in building a relationship of interdependence with local autonomy between levels of government in a metropolitan area; to analyze the effectiveness of that arrangement of cooperation; to identify the favorable factors, advances and obstacles to cooperation, and the role of federal entities facing intergovernmental cooperation. By examining the arrangement of intergovernmental cooperation, of monothematic character, this analysis seeks to contribute to the improvement of this and other experiences in order to promote efficiency in the metropolitan administration. The Metropolitan Region of Recife (RMR) was thought as the appropriate place to conduct this search. In addition to being one of the first places in Brazil, even in the 50's, pointing to the need for metropolitan planning, it was also part of all the 8 first Brazilian metropolitan regions that experienced the management process by the military post. And since the Constitution of 1988 it has experienced, although in a shallow manner, a number of alternatives for shared management, among which is the newly created Transport Consortium of the Recife Metropolitan Region, and also the first transport consortium in Metropolitan Regions in the newly created Law based consortia, which emerged as an alternative to strengthen cooperative federalism. Transport is one of the public functions of common interest since the establishment of Metropolitan Regions, previously managed by EMTU/Recife, a company created in the authoritarian and centralized period, and which was kept in operation until it was replaced by the Consortium. The study was conducted through documental literature search and through interviews with the actors who participated in the creation process. First, the negotiation process that preceded the consortium's formulation, so necessary for intergovernmental cooperation, was rescued through the oral history and documentary research. And in a second moment the effectiveness of the Consortium was analyzed by the following criteria: legitimacy, legal basis, institutional capacity for change, intergovernmental cooperative forms of interaction, in decision-making and negotiation of conflicts. In the conclusion, it is shown that the formulation and creation of the Metropolitan Transportation Consortium, which emerged as a proposal of management shared between the metropolitan counties, had little effectiveness, since the actors were not involved in the formulation process in an active way and not attended to the interests of all metropolitan counties. We also conclude that the intergovernmental cooperation is an alternative in metropolitan management, as long as the format of cooperation is legitimate, and inside a legal basis with rules that imposes a conductive line to the action of collective organization. And also that autonomy is not an impediment to intergovernmental cooperation; however, the supremacy of the strongest entities to the detriment of the weaker entities prevents the link between autonomy and interdependence, and creates barriers to metropolitan management.

Key words: Municipal autonomy, intergovernmental cooperation, metropolitan management.

RESUMEN

Ante los complejos desafíos que involucran la gestión de las Regiones Metropolitanas en Brasil y la autonomía municipal fortalecida con el nuevo federalismo advenido de la Constitución brasileña de 1988, esta investigación presentó como objetivo central el análisis de la articulación entre autonomía e interdependencia en los arreglos de cooperación intergubernamentales en la gestión metropolitana, utilizando como objeto empírico el Consorcio de Transportes de la Región Metropolitana de Recife – CTM. Como objetivos específicos, se presentaron: mostrar las dificultades de construir la relación de la autonomía municipal y la interdependencia entre los niveles de gobierno de un espacio metropolitano; analizar la eficacia de este arreglo de cooperación; identificar los factores favorables, avances y obstáculos a la cooperación, además del papel de los entes federativos ante la cooperación intergubernamental. Con el análisis de ese arreglo de cooperación intergubernamental, de carácter monotemático, se busca aportar a que esta y otras experiencias puedan ser perfeccionadas con el intuito de promover la eficacia en la gestión metropolitana. La Región Metropolitana de Recife (RMR) constituye lugar apropiado para realizar esta investigación. Además de haber sido uno de los primeros lugares en Brasil, aún durante la década de 1950, donde se apuntó la necesidad de una planificación metropolitana, también formó parte del conjunto de las ocho primeras Regiones Metropolitanas brasileñas que vivenció el proceso de gestión puesto por el régimen militar. Y desde la Constitución de 1988 ha experimentado, aunque de forma puntual, algunas alternativas de gestión compartida, entre las cuales destacamos el recién creado Consorcio de Transportes de la Región Metropolitana de Recife, que constituye el primer consorcio de esa región y también, el primer consorcio de transportes en Regiones Metropolitanas pautado en la recién creada Ley de Consorcios Públicos, que surgió como una alternativa para fortalecer el federalismo cooperativo. El transporte es una de las funciones públicas de interés común desde la institución de las Regiones Metropolitanas, antes gestionado por la EMTU/Recife, empresa que fue creada durante el periodo autoritario y centralizador y que se mantuvo funcionando hasta ser reemplazada por el Consorcio. Este estudio ha sido realizado a través de pesquisa bibliográfica y documental y de entrevistas con los actores que tomaron parte en el proceso de formulación y creación del Consorcio. Primero, se recuperó a través de la historia oral y de la investigación documental, el proceso de negociación que antecedió la formulación del Consorcio, proceso éste tan necesario a la cooperación intergubernamental. Y en un segundo momento, se analizó la eficacia del Consorcio a través de los siguientes criterios: legitimidad, base legal, capacidad de cambio institucional, formas cooperativas de interacción intergubernamental en procesos de decisión y de negociación de conflictos. En la Conclusión, mostramos que la formulación y creación del Consorcio de Transportes Metropolitano, que surgió como propuesta de gestión compartida entre los municipios metropolitanos, tuvo poca eficacia, ya que los actores no fueron involucrados al proceso de formulación de forma activa, además de no haber atendido a los intereses del conjunto de los municipios metropolitanos. Concluimos también que la cooperación intergubernamental es una alternativa de gestión metropolitana, desde que la forma de la cooperación sea investida de legitimidad y de una base legal con reglas que impongan una línea conductora a la acción colectiva. Y que la autonomía no constituye obstáculo a la cooperación intergubernamental; sin embargo, la supremacía de los entes más fuertes en detrimento de los entes más frágiles, impide la articulación entre autonomía e interdependencia y crea obstáculos a la gestión metropolitana.

Palabras clave: Autonomía municipal, cooperación intergubernamental, gestión metropolitana.

LISTA DE MAPAS

1.1	Região Metropolitana do Recife. Década de 80.	33
1.2	Região Metropolitana do Recife. Configuração Atual.	64
3.1	Região Metropolitana do Recife – indicação dos Municípios consorciados	126
4.1	Região Metropolitana do Recife – indicação da forma de participação e tamanho dos municípios	140
4.2	Região Metropolitana do Recife – indicação da situação partidária dos gestores municipais	141

LISTA DE FIGURAS

1.1	Vista do Município do Cabo. Região Metropolitana Sul	65
1.2	Vista do Município de Camaragibe. Região Metropolitana Oeste	65
1.3	Sede do Município de Araçoiaba. Região Metropolitana Norte	65
1.4.	Vista do Recife (Sul). Região Metropolitana Centro.	65
1.5.	Vista do Recife (Leste). Região Metropolitana Centro.	65
1.6.	Vista do Recife. Sentido Norte. Região Metropolitana Centro.	65
2.1	A metrópole como uma rede de atores	102
3.1	Solenidade de Inauguração do Consórcio Grande Recife	125
3.2	Solenidade de Inauguração do Consórcio Grande Recife	125
3.3	Modelo Institucional	128
3.4	Composição interna do Consórcio	128
4.1	Composição do Conselho Superior de Transportes Metropolitano	149
4.2	Pré-Conferência da Região Sul – Jaboatão	153
4.3	Inscrição dos delegados na Pré-Conferência do Recife	153
4.4	Pré-Conferência do Recife	153
4.5	I Conferência Metropolitana de Transportes do Grande Recife	155
4.6	I Conferência Metropolitana de Transportes do Grande Recife	155
4.7	Estrutura de Governança Metropolitana	177

LISTA DE QUADROS

1.1	Classificação das Regiões Metropolitanas brasileiras com base em seu padrão funcional urbano e no porte populacional	50
1.2	Referências das Constituições federalistas à ênfase dada à autonomia municipal e aos agrupamentos municipais	52
1.3	Principais Instrumentos de Planejamento e Gestão elaborados para a RMR	57
1.4	Perfil dos Municípios da RMR	63
3.1	Participação acionária das unidades federativas no Consórcio	118
3.2	Comparação entre as Leis Municipais de Recife e Olinda que criam o CTM	122
3.3	Comparação entre os membros do Conselho de Transportes no modelo criado com a EMTU/Recife e com CTM.	131
3.4	Comparação entre o modelo da EMTU e CTM	134
4.1	Forma de participação dos municípios no CTM	139
4.2	Sistematização da forma de participação dos Municípios	145
4.3	Distribuição da quantidade de delegados por Municípios e por categorias	151
4.4	Forma de participação e estrutura do CTM	161
4.5	Matriz de análise da eficácia do CTM	168

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABM	Associação Brasileira de Municípios
ARPE	Agência de Regulação de Pernambuco
CAF	Comitê de Articulação Federativa
CMTU	Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CONDEPE	Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco
CONDERM	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana
CST	Conselho Superior de Transportes
CTM	Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife
CTTU	Companhia de Trânsito e Transporte Urbano do Recife
DETERPE	Departamento de Terminais Rodoviários de Pernambuco
EBTU	Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
EMTU	Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos
FERU	Fórum de Reforma Urbana
FIDEM	Fundação Instituto de Desenvolvimento Metropolitano, atualmente Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – CONDEPE/FIDEM
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FNTU	Fundo Nacional de Transportes Urbanos
FPE	Fundo de Participação Estadual
FPM	Fundo de Participação Municipal
FUNDERM	Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
GDRM	Grupo de Trabalho para o Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana
GEIPOT	Grupo Executivo da Implantação da Política dos Transportes
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
METROREC	Metrô do Recife
PIB	Produto Interno Bruto

RMR	Região Metropolitana do Recife
SEI	Sistema Estrutural Integrado
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SETRANS	Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado de Pernambuco
SNTU	Sistema Nacional de Transportes Urbanos
STF	Supremo Tribunal Federal
STPP	Sistema de Transporte Público de Passageiros
STU	Superintendência de Transportes Urbanos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
CAPÍTULO I	26
METROPOLIZAÇÃO: ESPAÇO E GESTÃO	
1.1 O ESPAÇO METROPOLITANO	26
1.2 A QUESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL E O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE	30
1.2.1 A evolução metropolitana do Recife – Do Recife ao Grande Recife	30
1.2.2 O Recife na perspectiva metropolitana	33
1.2.3 As Regiões Metropolitanas brasileiras – o contexto nacional	36
1.2.4 A institucionalização da Região Metropolitana do Recife	44
1.3 AS CONSTITUIÇÕES FEDERALISTAS NO BRASIL: AUTONOMIA E AGRUPAMENTOS MUNICIPAIS	47
1.3.1 A Constituição de 1988: A ruptura e mudança do modelo de Gestão Metropolitana	47
1.3.2 As Constituições Federalistas	51
1.3.3 Novas perspectivas para a gestão metropolitana no Brasil pós-Constituição de 1988	54
1.3.4 A gestão metropolitana do Recife pós-Constituição de 1988: A criação do Sistema Gestor Metropolitano da RMR	56
1.4. CARACTERIZAÇÃO ATUAL DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE	62
CAPÍTULO II	
ANÁLISE TEÓRICA DO FEDERALISMO	66
2.1 O PRINCÍPIO DO FEDERALISMO	66
2.1.1 O Federalismo moderno	73
2.2 O FEDERALISMO BRASILEIRO NA REDEMOCRATIZAÇÃO	81
2.2.1 A autonomia municipal e as Regiões Metropolitanas no novo federalismo brasileiro	86
2.2.1.1 A autonomia municipal	86

2.2.1.2	As Regiões Metropolitanas: conjunto de autonomias	89
2.3	A PERSPECTIVA DE COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA NO BRASIL	91
2.3.1	A criação da lei de consórcios públicos	92
2.3.2	Aspectos normativos	95
2.3.2.1	O Protocolo de Intenções	96
2.3.2.2	A negociação como fator preponderante para a existência e sustentabilidade da cooperação intergovernamental	98
2.4	A LEGITIMIDADE DOS ARRANJOS DE COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAIS E A CONSTRUÇÃO DE UMA GOVERNANÇA METROPOLITANA	99
 CAPÍTULO III		
A GESTÃO DO TRANSPORTE METROPOLITANO: A MUDANÇA DE PARADIGMA		104
3.1	A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO METROPOLITANA DO TRANSPORTE E A ESCOLHA DO OBJETO DE ESTUDO	104
3.2	A GESTÃO DE TRANSPORTE NO CONTEXTO CENTRALIZADOR	107
3.2.1	O Surgimento da EMTU-Recife	107
3.3	A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO MODELO DE GESTÃO METROPOLITANA: O CONSÓRCIO DE TRANSPORTES DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE	112
3.3.1	O processo de negociação intergovernamental – o primeiro Momento	112
3.3.2	O processo de negociação intergovernamental – o segundo Momento	116
3.3.3	O Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife: natureza e modelo institucional	126
3.3.3.1	Modelo institucional	127
3.3.3.2	Conselho Superior de Transportes Metropolitanos	129
3.3.3.3	A participação dos municípios no Consórcio e as vantagens para os municípios e para os usuários	132

	CAPÍTULO IV	
	A EFICÁCIA DA COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL PARA A GESTÃO METROPOLITANA	135
4.1	LEGITIMIDADE	136
4.1.1	Forma e nível de participação dos Municípios no processo de criação e decisão do CTM	137
4.1.2	Forma e nível de participação dos representantes da sociedade civil no processo de criação e decisão do CTM	147
4.2	O GRAU DE FORMALISMO DA COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL – A BASE LEGAL	156
4.2.1	Estrutura geral, princípios básicos e amplitude das determinações concernentes à cooperação intergovernamental	156
4.2.2	Formas de participação dos entes e definição de poderes	158
4.3	CAPACIDADE DE MUDANÇA INSTITUCIONAL	162
4.3.1	A flexibilidade na alteração da base legal com a mudança da realidade socioeconômica dos entes	162
4.3.2	A flexibilidade da base legal quanto à participação de novos entes	162
4.4	FORMAS COOPERATIVAS DE INTERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL EM PROCESSOS DE DECISÃO E DE NEGOCIAÇÃO DE CONFLITOS	165
4.4.1	Formas de atuação dos entes em processos de decisão do Consórcio	165
4.4.2	Arenas de negociação de conflitos entre os entes consorciados	166
4.5	UM BALANÇO DA EXPERIÊNCIA: FATORES FAVORÁVEIS, AVANÇOS E OBSTÁCULOS À COOPERAÇÃO	169
4.5.1	Fatores Favoráveis	169
4.5.2	Avanços e obstáculos à cooperação intergovernamental	169
4.5.2.1	Avanços	169
4.5.2.2	Obstáculos	170
4.6	OS DESAFIOS DA GESTÃO METROPOLITANA	171
4.6.1	Evidências sobre a autonomia municipal e a cooperação Intergovernamental	171
4.6.2	Sobre a sociedade civil organizada	175
4.6.3	Perspectivas para a gestão metropolitana	175

CONSIDERAÇÕES FINAIS	179
REFERÊNCIAS	188
APÊNDICES	199
A - Método de Análise de Moraes	200
B - Relação de entrevistados	202
C - Roteiro de entrevista 1 (representantes do Governo do Estado)	204
D - Roteiro de entrevista 2 (representantes dos Municípios da RMR)	205
E - Roteiro de entrevista 3 (representantes dos Poderes Legislativos)	206
F - Roteiro de entrevista 4 (representantes da sociedade civil organizada)	207
ANEXOS	208
A – Lei Estadual 13.235	209
B – Protocolo de Intenções	213
C – Lei Municipal de Olinda N° 5.553	225
D - Lei Municipal do Recife N° 17.360	229
E – Contrato Social do Consórcio Grande Recife	232

INTRODUÇÃO

A gestão das Regiões Metropolitanas constitui um dos mais atuais e complexos temas da administração pública, tanto no Brasil, como no mundo. São intrínsecas ao espaço metropolitano a diversidade e a complexidade de problemas, as demandas, dinâmicas e estruturas socioeconômicas próprias, que requerem um modelo de gestão que possa responder aos desafios do complexo sistema de cidades que se expandem de forma a se inter-relacionar sem considerar os seus limites formais e, conseqüentemente, os limites das administrações locais. O grande problema metropolitano constitui o fato de não existir uma estrutura governamental que responda pela dinâmica que essa realidade territorial impõe. O caso brasileiro se destaca no cenário internacional pelo número de Regiões Metropolitanas que existem em seu território. Essas regiões brasileiras são cenários de grandes contradições: se por um lado elas não existem no ordenamento jurídico-administrativo brasileiro, por outro, é nessas regiões onde se concentra a maior parte da população urbana do país, com os mais variados e graves problemas urbanos.

A idéia de pensar um planejamento para as cidades a partir de uma lógica metropolitana começa a surgir na década de 50, inicialmente por parte de técnicos e acadêmicos e depois na esfera política, quando em pleno regime militar, a questão metropolitana teve reconhecimento explícito na Constituição de 1967, onde apareceu pela primeira vez a expressão “Região Metropolitana”. Porém, só em 1973 as Regiões Metropolitanas foram instituídas por Lei Federal, quando também foram criadas as agências metropolitanas vinculadas aos Executivos estaduais, que utilizavam recursos federais para a execução de projetos metropolitanos. Esse período marcou fortemente a era do planejamento e da gestão metropolitana. Desde essa época, já se discutia alternativas de gestão compartilhada, cujas restrições se encontravam na relativa autonomia de que dispunham os Municípios. Porém, a ditadura militar impôs suas formas de gerir as Regiões Metropolitanas, de forma centralizada e autoritária, que foi determinante para conciliar as autonomias inseridas no espaço metropolitano.

A partir das eleições de 1985, o processo de redemocratização fortaleceu novos atores sociais, principalmente os governos locais e as organizações reivindicativas urbanas, cujos interesses não eram contemplados nas agendas das agências metropolitanas. Com a disposição trazida pela Constituição de 1988, se há uma nova formulação constitucional mais democrática, há

também uma ruptura no modelo de gestão metropolitana. A Carta Magna introduziu significativas alterações no federalismo brasileiro, que pela primeira vez na história, incluiu no ordenamento político administrativo os Municípios como entes federativos com o mesmo status jurídico que os demais entes, dotando-os de autonomia política, administrativa, organizativa e legislativa. Tal condição é considerada uma peculiaridade brasileira. Com essa mudança constitucional não mais foi possível manter uma gestão metropolitana determinada pelos governos estaduais. As agências metropolitanas até então criadas, consideradas como uma estrutura institucional autoritária e ineficaz por esbarrar na autonomia municipal, perderam espaço na agenda política e não sobreviveram à redemocratização. A partir de então, as Regiões Metropolitanas tornaram-se secundárias. Na Constituição de 1988 os Estados passaram a ter a prerrogativa de criar novas Regiões Metropolitanas sem que houvesse, no entanto, uma definição constitucional para a sua gestão, deixando sem respostas a forma de enfrentar os problemas comuns.

Diante da autonomia municipal fortalecida com o novo federalismo advindo da Constituição de 1988, as alternativas de gestão metropolitana a partir da década de 90, quando ocorrem, se utilizam de variados formatos de arranjos de cooperação intergovernamentais, admitindo-se para tanto, que cada município se integre com os demais voluntariamente; e se desejar, diferente do modelo passado, com o ente estadual, para decidir sobre as questões regionais, pois, não há um quarto nível de governo.

Outras restrições se impõem ao pensar modelos de gestão metropolitana para a realidade brasileira, além dos conflitos ligados ao princípio constitucional do regime federativo. A primeira delas está relacionada à fragmentação governamental que envolve esta realidade. Por tratar-se de um país federativo, a gestão metropolitana no Brasil diz respeito a vários níveis de governo, que nem sempre mantêm relações políticas harmoniosas. Frequentemente as relações de conflitos são derivadas de diferenças e de embates político-partidários que prevalecem em determinados períodos, prejudicando o processo de tomada de decisão voltado para o interesse metropolitano, vis-à-vis os interesses locais. Uma segunda restrição está relacionada à ausência de recursos financeiros que as soluções dos problemas metropolitanos requerem. Assim como as soluções técnicas nem sempre podem ser adotadas isoladamente por um único município e nem pela cidade-pólo, que normalmente tem maior dinamismo econômico, o volume de recursos exigido para o enfrentamento dos problemas metropolitanos só poderá ser otimizado mediante um esforço de cooperação de todos os níveis de governo. E

a terceira e última restrição: a ausência da sociedade na discussão da temática metropolitana. Em geral, a população tem uma visão dos problemas urbanos numa perspectiva local, delegando a responsabilidade de seu enfrentamento apenas à administração municipal (DAVANZO; NEGREIROS, 2002).

Diante dessas restrições, ao longo das últimas décadas poucos formatos de gestão metropolitanas com base na cooperação intergovernamental foram experimentados. Surgiram algumas iniciativas pontuais como conselhos de prefeitos, parlamentos metropolitanos, consórcios temáticos, entre outros, que foram pouco institucionalizados e apresentaram pouca eficácia. No Governo Lula, entra na pauta do Poder Executivo Federal o tema da gestão metropolitana, e começa a busca de novas alternativas que dêem conta desse problema. Em 2005, surge a primeira iniciativa de caráter legal e a mais expressiva até então, no sentido de auxiliar o enfrentamento da gestão metropolitana: a criação da Lei de Consórcios Públicos, Lei Nº 11.107/05, cujo objetivo é dar bases legais e institucionais mais sólidas para a cooperação intergovernamental. Nesta Lei, consonante com o federalismo brasileiro, a cooperação é voluntária. Dessa forma, as alternativas de gestão metropolitana permanecem condicionadas à capacidade de articulação da autonomia municipal, preceito do federalismo, com a interdependência, exigência para a gestão compartilhada.

No Brasil, o federalismo tem se mostrado pouco cooperativo, o que o torna um paradoxo. A articulação entre a autonomia municipal e a interdependência é o princípio que fundamenta as relações intergovernamentais em sistemas federados. Dos pensamentos de Althusius, no século XVI, à concepção moderna de federalismo, o fundamento é a cooperação. Para este filósofo, só através do federalismo haveria o respeito à diversidade sociocultural de grupos e comunidades (ALTHUSIUS, 2003). Proudhon (2001), no século XIX, define o federalismo como um pacto, cujo objetivo é garantir a soberania e a autonomia aos povos. Entre os teóricos do federalismo moderno, Elazar (1987) afirma que o princípio do pacto federativo é garantido através da manutenção do maior grau possível de autogoverno – o princípio da autonomia, e de um relacionamento intergovernamental que permita a compatibilização entre os direitos de cada ente federativo e a soma dos interesses presentes na federação – o princípio da interdependência, não podendo haver uma dissociação entre estes dois princípios. Para Abrúcio (2005), uma federação democrática tem que garantir a autonomia de todos os entes federativos, e no plano intergovernamental, criar mecanismos institucionais de controle de uma esfera de poder sobre a outra, evitando a tirania de um nível de governo sobre os

demais. Porém, a autonomia e a competição entre os entes federativos por meio de controle mútuo não garantem, por si sós, o sucesso do arranjo federativo. É igualmente necessário assegurar o princípio da interdependência que, por sua vez, depende da ação da negociação permanente entre as instâncias de governo e da busca da cooperação como mecanismos de resolução de conflitos. Moraes (2001) sintetiza o federalismo como a relação entre esferas de governo autônomas que se associam para combinar o melhor da ação descentralizada com as vantagens da ação unificada integrada. O grande desafio que se põe é a criação de modelos ou de arranjos para que essa relação se estabeleça. É onde os distintos arcabouços político-institucionais desempenham papel crucial, e não existe um único modelo eficiente de organização. Um modelo federativo deve estabelecer a harmonia entre a descentralização e a integração, e os critérios balizadores de uma análise devem ser deslocados para a qualidade ou eficácia institucional desse modelo. Considera-se que uma matriz institucional é eficaz se o tipo de ação coletiva determinado por ela estiver de acordo com os interesses das organizações envolvidas nessa ação.

Diante desses pressupostos e da urgente necessidade de discutir as alternativas para a gestão metropolitana, e considerando que o federalismo é cláusula pétrea da Constituição brasileira e que a organização político-administrativa define que todos os entes são autônomos entre si, esta pesquisa investiga a articulação da autonomia municipal com a interdependência nos arranjos de cooperação intergovernamentais na gestão metropolitana.

Desta forma, investigam-se as seguintes hipóteses: a) os arranjos de cooperação intergovernamentais na gestão metropolitana ainda não apresentam eficácia. Em determinadas situações prevalece a autonomia, e em outras, prevalece a interdependência. b) um arranjo de cooperação intergovernamental eficaz na gestão metropolitana deverá ser investido de legitimidade e de uma base legal com regras explícitas quanto à dinâmica das relações intergovernamentais, capacidade de alteração com a mudança na realidade socioeconômica dos entes, e que contenha formas cooperativas em processos de decisão e de negociação de conflitos

Sendo assim, esta pesquisa tem como objetivo central analisar a articulação entre a autonomia e a interdependência, utilizando como objeto empírico o Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife – CTM. E tem os seguintes objetivos específicos: mostrar as dificuldades de construir a relação da autonomia municipal, com a interdependência entre os

níveis de governo de um espaço metropolitano; analisar a eficácia do arranjo de cooperação intergovernamental na gestão metropolitana; identificar os fatores favoráveis, os avanços e obstáculos à cooperação, e o papel dos entes federativos diante da cooperação intergovernamental.

Com a análise desse arranjo de cooperação, de caráter monotemático, busca-se contribuir para que esta e outras experiências possam ser aperfeiçoadas com o intuito de promover a eficácia na gestão metropolitana, seja através de um único arranjo que envolva a gestão das demais funções metropolitanas, seja através de arranjos monotemáticos.

A Região Metropolitana do Recife (RMR) constituiu o lugar apropriado para a realização desta pesquisa. Além de ter sido um dos primeiros lugares do Brasil onde, ainda na década de 50, foi apontada a necessidade de um planejamento metropolitano, também fez parte do conjunto das 8 primeiras Regiões Metropolitanas brasileiras, que vivenciou o processo de gestão posto pelo regime militar. E desde a Constituição de 1988 vem experimentando algumas alternativas de gestão compartilhada, ainda que de forma pontual, dentre as quais se destaca o recém criado Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife (CTM), objeto de estudo empírico desta pesquisa, a qual analisou a fase de formulação e criação do mesmo, considerada uma fase primordial para ter uma estrutura sólida na implementação de uma gestão metropolitana capaz de estabelecer a articulação entre a autonomia e a interdependência. Essa é a primeira experiência de consórcio na Região Metropolitana do Recife, e foi formulada para atender aos 14 Municípios que constituem esta região; e também considerada pioneira no Brasil, pois representa o primeiro Consórcio de transportes em Regiões Metropolitanas pautado na Lei de Consórcios Públicos de 2005, que surgiu como uma alternativa de fortalecer o federalismo cooperativo. O transporte é uma das funções públicas de interesse comum desde a instituição das Regiões Metropolitanas, quando era gerido pela Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos - EMTU/Recife, empresa criada no período autoritário e centralizador, e que se manteve em funcionamento até ser substituída pelo Consórcio.

Esta pesquisa foi realizada através de uma pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Baseou-se em dois tipos de dados: Primários, que foram coletados através de entrevistas com os atores envolvidos, governamentais e não-governamentais e observações em reuniões; e secundários, obtidos através de legislações que regulamentam o Consórcio, ofícios fornecidos

pelos entes governamentais, impressos de divulgação do Consórcio, matérias de jornais e outros documentos.

A pesquisa empírica foi elaborada em duas etapas: Na primeira etapa, resgatou-se através da história oral e de pesquisa documental, o processo de negociação que antecedeu a criação do Consórcio, processo tão necessário para a cooperação intergovernamental, identificando seus entraves e possibilidades; e apresentou-se o formato institucional do Consórcio. Na segunda etapa, adotou-se o método de análise construído por Moraes (2001) para analisar a eficácia de modelos federados. Introduziram-se neste modelo algumas adaptações para adequá-lo ao objeto empírico desta pesquisa. Para esta análise foram estabelecidos os seguintes critérios: legitimidade, base legal, capacidade de mudança institucional, formas cooperativas de interação intergovernamental em processos de decisão e de negociação de conflitos.

Cabe destacar que a pesquisa foi realizada durante o processo de formulação e institucionalização do Consórcio, o que permitiu a observação participante de alguns momentos-chave como reuniões com a sociedade civil organizada, conferências, seminários, o lançamento do Consórcio, entre outros eventos.

Além desta Introdução, o trabalho está estruturado em quatro capítulos, conclusão, referências, apêndices e anexos. O Capítulo I resgata o contexto histórico e sociopolítico do processo de criação das Regiões Metropolitanas brasileiras, relacionando-o à formação e à institucionalização da Região Metropolitana do Recife, antecedido por uma aproximação conceitual do fenômeno metropolitano. Para isso, mostrou-se que acordos intermunicipais sempre foram previstos pelas Constituições federalistas; porém, formas de gestão com bases na cooperação foram rechaçadas pelo regime autoritário, que impôs um modelo de gestão centralizada. Também mostraram-se as alternativas discutidas com a Constituição de 1988 que, ao consolidar a autonomia municipal, mudou significativamente a forma de gerir essas Regiões. E por fim, destacaram-se as alternativas recentes discutidas pelo Governo Federal e as perspectivas de gestão metropolitana para a RMR.

No Capítulo II, foi feita uma discussão teórica mostrando o princípio e a concepção moderna do federalismo, com o objetivo de entender os princípios que norteiam o federalismo cooperativo, que pressupõe a convivência dos vários níveis de governo sem destruir a autonomia de cada um dos entes da federação. Buscou-se assim, fundamentar teoricamente a

possibilidade de articulação entre a autonomia municipal e a interdependência. A partir de então, será discutida a concepção de federalismo que norteia a experiência brasileira após a redemocratização, buscando identificar os entraves que se impõem ao exercício de um federalismo cooperativo. Também discutiu-se a autonomia municipal resultante do pacto federativo posto pela Constituição de 1988 e seu impacto sobre as Regiões Metropolitanas. Finalmente, mostraram-se as alternativas recentes para a cooperação intergovernamental no Brasil, dentre as quais se destaca a Lei de Consórcios Públicos. E foi ressaltada a importância da negociação como fator preponderante para a formulação e sustentabilidade da cooperação intergovernamental, da legitimidade e da necessidade da construção de uma governança metropolitana.

O Capítulo III resgatou o processo de negociação que antecedeu a criação do Consórcio de Transporte da Região Metropolitana do Recife (CTM). Porém, primeiramente mostrou-se a importância da gestão do transporte como um fator estruturante para uma Região Metropolitana, e foi efetuado um resgate histórico da gestão do transporte metropolitano a partir da década de 70, momento do regime autoritário no País. A partir de então, apresentaram-se os motivos que levaram a mudança de modelo de gestão da EMTU/Recife para um modelo de cooperação intergovernamental, além das duas fases do processo de negociação, enfocando seus entraves e possibilidades, e o formato institucional do Consórcio resultante dessa negociação.

No capítulo IV, investigou-se a eficácia da cooperação intergovernamental na gestão metropolitana através da análise do CTM. Primeiramente, apresentaram-se os resultados de cada um dos critérios de análise utilizados nesta pesquisa, sendo eles: legitimidade, base legal, capacidade de mudança institucional, formas cooperativas de interação intergovernamental em processos de decisão e de negociação de conflitos. A partir de então, identificaram-se os fatores favoráveis, os avanços e obstáculos à cooperação intergovernamental. E concluiu-se discutindo os desafios e as perspectivas da gestão metropolitana.

E finalmente, na Conclusão foram apresentados os resultados desta pesquisa, onde se mostrou que a formulação do Consórcio de Transportes Metropolitano, que surgiu como proposta de gestão compartilhada entre os Municípios metropolitanos, teve pouca eficácia, uma vez que não atendeu aos interesses do conjunto dos Municípios metropolitanos. Concluiu-se também que a cooperação intergovernamental é uma alternativa de gestão metropolitana, desde que o

seu formato seja investido de legitimidade e de uma base legal com regras que imponham uma linha condutora à ação da organização coletiva. E que a autonomia não constitui um impedimento à cooperação intergovernamental; contudo, a supremacia dos entes mais fortes em detrimento dos entes mais frágeis impede a articulação entre a autonomia e a interdependência e cria obstáculos à gestão metropolitana.

CAPÍTULO I

METROPOLIZAÇÃO: ESPAÇO E GESTÃO

Este capítulo traz uma aproximação conceitual do fenômeno metropolitano e mostra como surgiram as Regiões Metropolitanas no Brasil, o seu contexto sociopolítico, os aspectos institucionais que as envolveram e as iniciativas mais recentes de gestão metropolitana brasileira, sempre relacionando com a história e o processo de formação e de institucionalização da Região Metropolitana do Recife, que além de ser o espaço metropolitano onde foi realizada esta pesquisa, se destaca pelas suas peculiaridades e pelos seus aspectos inovadores dentro do contexto brasileiro. Também busca mostrar que a questão da autonomia dos Municípios e possibilidades de acordos e agrupamentos intermunicipais previstas em todas as Constituições federalistas, fizeram parte das primeiras idéias para a gestão metropolitana, que foram interrompidas pelo regime militar que impôs uma gestão centralizada. E por fim, mostra que a Constituição de 1988 é um marco de ruptura na gestão metropolitana, que ao consolidar a autonomia municipal, mudou significativamente a forma de gerir essas regiões.

1.1. O ESPAÇO METROPOLITANO

De acordo com Choay, as metrópoles existem desde a antiguidade. Roma e Alexandria já colocavam para os seus habitantes certos problemas que vivemos hoje. Ressalta, no entanto, que a metrópole na época era uma exceção, um caso extraordinário; ao contrário, o que se pode afirmar é que o século XX caracterizou-se pela era das metrópoles. E afirma: “Estas atingem números de população diante dos quais recuou a imaginação dos espíritos mais audaciosos” (CHOAY, 1998, p.1).

As grandes cidades surgiram com o desenvolvimento industrial. Com o passar do tempo, transformaram-se em dinâmicos espaços de produção e com uma propriedade socioeconômica, onde deixam de ser meras cidades e se inserem na categoria de metrópoles, por influenciarem a dinâmica do território na qual estão inseridas. Segundo Castells (2006), o progresso técnico é a base da metrópole e o que a caracteriza é a influência que ela exerce, em

termos funcionais, econômicos e sociais, num dado conjunto territorial. Isto implica que uma metrópole se insere, portanto, numa rede urbana.

As metrópoles constituem um pólo de atração e de um grande espaço de produção, de consumo, de serviços e tecnologia, e o crescimento acelerado fez com que elas se expandissem de tal forma que se interligassem a outros territórios, com diferentes unidades administrativas, formando assim uma área ou região metropolitana. É em função desse crescimento que Geddes (1994, p. 44), desde 1915 ao falar de Londres, chamou a atenção para a “Grande Londres”, alertando que a cidade tinha uma imensa população que se estendia em todas as direções, “à semelhança, talvez, dos prolongamentos de um grande recife de coral”, ao qual não importava mais os limites dos condados e as divisões entre inúmeras vilas oficiais e vilarejos, pois se tratava de uma imensa e nova unidade.

Reconhecemos as inúmeras unidades corporativas da sociedade civil, evoluindo para um grande aglomerado, e este, por sua vez, com seu próprio governo corporativo, seu Conselho Municipal. Contudo, mesmo este já está superado; mas, com o tempo, se continuar o processo de crescimento, como é de se prever nas condições atuais, esse corpo governamental deve alcançar o crescimento em expansão e trazer para a província tudo o que se refere à Londres oficial, com vantagens administrativas para a grande maioria (GEDDES, 1994, p. 44-45).

Geddes afirmava que esse crescimento já era do conhecimento dos londrinos, mas que com o mapa da cidade diante dos olhos ficaria cada vez mais clara a necessidade de uma revisão ampla das idéias tradicionais, e para tanto, sugeria que iniciativas fossem tomadas a fim de adaptar-se a esse crescimento.

Mas, a coisa essencial é que providências comuns sejam tomadas para a vida, a saúde e a ação eficaz, de acordo com o presente e os desenvolvimentos iniciais, e não mantidas indevidamente sobre as linhas da história; de outra forma, continuaremos a ter atritos locais, justaposições e desperdícios, interrupções e enquistamentos, congestões, e mesmo paralisias, no lugar de organização e saúde local para todos, o que corresponde ao desejo de todos nós (GEDDES, 1994, p. 45).

Geddes referia-se também à necessidade de analisar o crescimento das cidades pequenas, e dizia que estas também se expandiram bem além do que ele chamou de “simples pontinhos”; e em seu lugar se observa grandes massas em crescimento, cada uma delas semelhante a uma outra Londres, que logo se estenderão formando uma só cidade, à qual ele chamou de cidade-região.

A partir de então, Geddes alertou para a necessidade de evitar os mesmos erros que ocorreram em Londres e sugeriu que deveria ser feito um planejamento unificado que levasse em consideração um maior respeito pela história local, pela autonomia administrativa e também como parte de um grande todo. Ele foi o primeiro a discutir um conceito para designar as aglomerações urbanas que invadem uma região pela influência atrativa de uma grande cidade.

Para enforçar esses desenvolvimentos, na verdade transformações, da tradição geográfica da cidade e do campo, onde crescemos, e expressá-los com maior propriedade, precisamos de um pequeno aumento do nosso vocabulário; a expressão de uma nova idéia, para a qual não existe um vocábulo, merece uma nova palavra. Essas cidades-região, essas cidades-agrupamento pedem um nome. Não podemos chamá-las constelações; o vocabulário conglomerações parece mais próximo da realidade presente, mas ainda não é pertinente. E conurbações? Essa talvez seja a palavra necessária, a expressão dessa nova forma de agrupamento demográfico, que já está, subconscientemente, desenvolvendo **novas formas de agrupamento social, e, em seguida de governo e administração bem definidos** (GEDDES, 1994, p.48 - grifo nosso).

A lógica das cidades brasileiras difere das demais cidades do mundo, pois no Brasil o fenômeno urbano vincula-se à política de ocupação e povoamento da colônia e sua evolução liga-se estreitamente aos ciclos econômicos brasileiros. Porém, a conurbação é um fenômeno também das cidades brasileiras, que vêm se transformando de tal forma que elas não são apenas uma versão maior da cidade tradicional, mas uma nova e diferente forma de assentamento humano, que provoca problemas jurídico-urbanísticos específicos, de que se tem que cuidar também especificamente (SILVA, 1995). Como bem lembra Alves (2001), a cidade não está mais necessariamente contida pelo Município. Hoje essa situação se inverteu. O Município é que está contido pela cidade MetrÓpole. Ou seja, existe uma grande mancha urbana, onde se visualiza uma única cidade envolvendo vários Municípios dentro dela, o que implica em alterações no modo de vida dos cidadãos, na prestação de serviços e principalmente na sua gestão.

Silva (1995), ao falar da experiência brasileira, diz que esse fenômeno que resulta da expansão urbana constitui uma realidade fática, sociológica e transforma-se em entidades jurídicas, como Regiões Metropolitanas¹, pois, no Brasil as Regiões Metropolitanas são conceituadas juridicamente.

¹ A Constituição brasileira, além das Regiões Metropolitanas, também prevê as aglomerações urbanas e microrregiões; porém, nesses dois últimos casos não são áreas constituídas como MetrÓpoles. Para Jobim (2006), na Região Metropolitana há uma relação de desigualdade entre os Municípios, tendo em vista a relação entre a capital e as cidades adjacentes. Nos aglomerados urbanos, a regra é a igualdade econômica e de importância

Por Regiões Metropolitanas entendem-se aqueles Municípios que gravitam em torno da grande cidade (a metrópole), formando com esta uma unidade sócio-econômica com recíprocas implicações nos seus serviços urbanos e interurbanos. Esses serviços deixam de ser de exclusivo interesse local, por vinculados estarem a toda comunidade metropolitana. Passam a constituir a *tessitura intermunicipal daquelas localidades*, e, por isso mesmo, devem ser planejados e executados em conjunto por uma administração unificada e autônoma, mantida por todos os Municípios da região, na proporção de seus recursos, e se estes forem insuficientes, hão de ser complementados pelo Estado a até mesmo pela União, porque os seus benefícios também se estendem aos governos estadual e federal (SILVA, 1995, p. 143).

Graus (apud JOBIM, 2006), ao falar sobre as Regiões Metropolitanas, traz uma perspectiva menos jurídica. Para ele, significa um conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constituiu um pólo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade sócio-econômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenadas e planejadamente exercitadas.

Castells refere-se às Regiões Metropolitanas como uma inovação em relação às formas urbanas, onde diz que é a produção de uma nova forma espacial, que pode ocorrer em qualquer lugar.

Trata-se de uma coisa a mais do que um aumento de dimensão e de densidade dos aglomerados urbanos existentes. As definições mais difundidas, assim como os critérios de delimitação estatística não guardam essa mudança qualitativa e poderiam aplicar-se, de fato, a qualquer “grande cidade”, pré-metropolitana. O que distingue esta nova forma das precedentes não é só seu tamanho (que é a consequência da sua estrutura interna), mas também a *difusão no espaço das atividades, das funções e dos grupos, e sua interdependência segundo uma dinâmica social amplamente independente da ligação geográfica [...]* e no interior de tal espaço encontra-se uma gama de atividades: produção, consumo, troca e gestão. (CASTELLS, 2006, p. 53).

Essa forma espacial, complexa, dinâmica, dotada de uma estrutura socioeconômica específica, à qual se denominou de Regiões Metropolitanas, gera uma diversidade de problemas, de demandas, de interpretações, além das atividades já citadas por Castells. Entre essas atividades destaca-se a gestão, que constitui o objeto central de análise deste trabalho.

sociopolítica entre os Municípios próximos. E as microrregiões sugerem o agrupamento de Municípios sem o fenômeno da conurbação.

1.2. A QUESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL E O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

1.2.1. A evolução metropolitana do Recife - Do Recife ao Grande Recife

A atual Região Metropolitana do Recife constitui-se de uma área de colonização antiga, cuja ocupação do território deveu-se inicialmente à cana-de-açúcar, destacando-se desde cedo a função comercial de alguns portos naturais, dentre eles o do Recife. O principal fator da acelerada expansão urbana ocorreu quando a vida econômica do Recife deixou de depender deste único produto, o açúcar, em decorrência do início da exportação do algodão, produto demandado pela já existente indústria têxtil européia. As bases espaciais de um Recife metropolitano começaram a surgir do fim do século XIX ao começo do século XX, quando a população recifense começa a expandir-se acompanhada pelo crescimento populacional das cidades vizinhas (FIDEM,1987).

Para a compreensão do crescimento do Recife na segunda metade do século XIX, é necessário também compreender a ampliação de sua função regional, de sua função de centro de comercialização de produtos agrícolas – do açúcar e do algodão e dos couros e peles, sobretudo oriundos do interior. Daí a contribuição dada para o crescimento de sua função comercial-portuária pela implementação de estradas carroçáveis no início do século, e das ferrovias a partir de 1858 (FIDEM, 1987).

Além da histórica relação de bipolaridade entre Recife e Olinda, que já prenunciava a incipiente vocação metropolitana, a expansão dessa futura região ocorreu de duas formas: pela expansão nuclear das primitivas povoações dos engenhos e dos sítios deles desmembrados, que se transformaram em bairros; e pela expansão linear ao longo dos eixos viários e das antigas estradas, encruzilhadas, entroncamentos e varadouros, tendo como ponto focal o porto (SANTANA, 2005).

O Recife, nas três últimas décadas do século XIX, utilizando meios de transportes coletivos de relativa eficiência, lançou “tentáculos” em várias direções pela planície. Ao Norte, em direção a Olinda por Santo Amaro e por Campo Grande; para o Oeste, em direção a Apipucos, Dois Irmãos e Caxangá; e para o Sul, em direção a Afogados e Jiquiá.

Para o Sul e para Oeste, os eixos viários de comunicação com o Cabo de Santo Agostinho e com os engenhos da várzea dos rios Jaboatão e Pirapama foram se definindo através dos antigos traçados: a partir de Afogados pela estrada do Sul, ou da Imbiribeira até o Cabo de Santo Agostinho; para Oeste pela antiga Estrada da Vitória até Jaboatão dos Guararapes e Moreno. Em paralelo a esses dois eixos foram implantadas as estradas de ferro, inicialmente até o Cabo de Santo Agostinho e depois para Oeste, até Jaboatão dos Guararapes e Moreno (FIDEM, 1987).

O crescimento de Olinda também ocorreu a partir da implantação dos trens de maxabomba e dos bondes elétricos, estes depois de 1914. Esse sistema de transporte urbano pioneiro no Brasil induziu à conurbação entre o Recife e Olinda, como gênese da metropolização.

A infraestrutura de transporte e o sistema de abastecimento de água para o Recife estavam combinados com um surto de industrialização intensificado a partir de 1890. As indústrias têxteis nos subúrbios distantes, como Macaxeira e Várzea, e nas cidades vizinhas de Paulista, Camaragibe, Cabo de Santo Agostinho e Moreno, com suas vilas operárias; as estações, oficinas, pátios e vilas integradas ao sistema ferroviário, em Jaboatão dos Guararapes e no Cabo de Santo Agostinho; e mais outras indústrias, como a de pólvora com a sua vila em Pontezinha, fundições, usinas cerâmicas (Brennand), usinas de açúcar – como a usina Beltrão, de 1895, instalada no limite Recife-Olinda, foram os fatores determinantes da aceleração do processo de suburbanização, logo seguido pela conurbação (SANTANA, 2005).

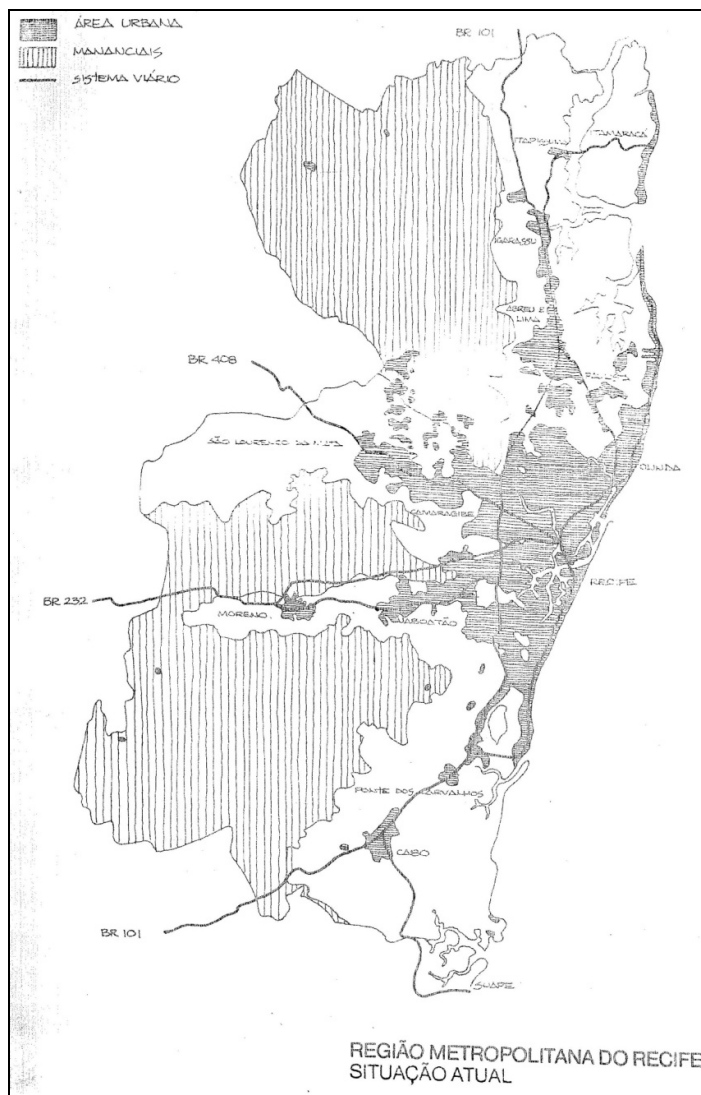
O crescimento da cidade intensifica-se também após a abolição da escravidão, quando grande parte da população libertada abandonou as propriedades à procura de novas oportunidades de vida e de trabalho, e a facilidade de transportes intensificou a migração para o Recife, promovendo o aumento considerável dos mocambos, fenômeno que marcou profundamente as desigualdades socioespaciais da região Nordeste. O Recife já era, em meados do século XIX, a terceira cidade do Brasil, contando com uma população de cerca de 50 mil habitantes e com problemas socioeconômicos enormes. O século XX assistiu a um grande crescimento do Recife, acarretando contínua expansão do espaço urbano. Os bairros e subúrbios juntaram-se e a cidade começou a expandir-se pelo território dos Municípios vizinhos. Foi especificamente entre 1940 a 1960 quando ocorreu o maior crescimento demográfico da cidade-região.

Verifica-se então, o fenômeno do crescimento acelerado dos núcleos urbanos, onde nem o setor industrial, nem o setor de serviços conseguem absorver esse excedente. Demonstra-se pois, que o crescimento demográfico do Recife não se explica pelo desenvolvimento econômico da cidade, mas antes pelas migrações decorrentes da falta de desenvolvimento em toda a área socioeconômica em que a cidade se localiza (SINGER apud COHN, 1976).

Entre o período de 1940 e 1960, os recenseamentos registram um aumento de 308 mil habitantes para 797 mil, o que significa um crescimento de 100%. Esse elevado índice de crescimento demográfico é explicado pelos fluxos migratórios. Parte expressiva dessa nova população, composta sobretudo de pobres, chegada ao Recife, cidade caracterizada por frágil economia urbana, não tinha outra opção de alojamento senão os mocambos situados nos morros e alagados. A falta de dinamismo e de vigor continuaram a caracterizar o setor secundário da cidade do Recife, realidade que iria perdurar até 1960 (IPEA, 2002).

No final da década de 1970, verifica-se uma inflexão do crescimento demográfico, embora ainda receba até os dias atuais cerca de 60 mil novos habitantes por ano. Esses novos moradores se redistribuem em migrações internas, passando 1/5 a residir no Recife e os outros 4/5 nos demais Municípios do seu entorno, mostrando assim que o crescimento do Recife-metrópole é, em termos absolutos, cinco vezes o do Recife-Município (SANTANA, 2005). Dito de outra forma, o Recife cresce em direção ao seu entorno. Melhor, cresce na Região Metropolitana que, ao longo da sua história, tornou-se uma metrópole de caráter regional, o mais importante centro comercial do Nordeste e um espaço estratégico no mercado global devido à sua centralidade em relação aos principais núcleos do Nordeste – Salvador e Fortaleza. Possui um dos maiores índices de desigualdades socioeconômicas, retratadas na sua forma espacial, e ainda o maior número de pobres em Regiões Metropolitanas.

O Mapa 1.1. mostra a Região Metropolitana do Recife na década de 1980, evidenciando a sua tendência de conurbação.



Mapa 1.1. Região Metropolitana do Recife. Década de 1980.

Fonte: FIDEM, 1987.

1.2.2. O Recife na perspectiva metropolitana

A primeira preocupação com o Recife, dentro de uma concepção metropolitana, foi do engenheiro Antonio Bezerra Baltar que, em 1951, na sua tese de concurso para a Cátedra da Escola de Belas Artes, curso de Arquitetura, intitulada “Diretrizes de um plano regional para o Recife”, argumentava que um plano para o Recife deveria enfocar os Municípios circunvizinhos.

Baltar trouxe a idéia de que os problemas urbanos que o Recife passava estavam relacionados aos erros cometidos, quer pela iniciativa privada, quer pelo poder público, no sentido de não

ter despertado mais cedo para a compreensão urbanística do fenômeno da expansão da cidade. Esses erros contribuíram para que o Recife apresentasse índices de mortalidade e de incidência de moléstias características de pauperismos, os mais elevados entre as capitais brasileiras.

Em sua tese, Baltar (2000) relata que depois da restauração política decorrente da expulsão dos holandeses durante o período que veio do final do século XVII, atravessa todo o século XVIII até atingir meados do século XIX, em que a cidade se expandiu de forma inteiramente espontânea, destituída de planejamento urbanístico e sem nenhum equilíbrio entre o Recife e a região circunvizinha, que seria de importância fundamental para o equilíbrio orgânico entre a cidade e a região.

Baltar defendia a idéia de que qualquer plano de obras ou melhoramentos urbanos que não se baseasse na harmonia preestabelecida entre a vida da cidade e da região, estaria destinado, mais cedo ou mais tarde, ao insucesso por inanição das fontes de energia social capazes de promovê-los e lhes assegurar a expansão.

Dentro desse pressuposto, Baltar apontava alguns princípios que tratavam a ocupação do território dentro de um critério regional:

Primeiramente definimos região como toda a área entre cujo território e a cidade propriamente dita se estabelecem relações de troca permanentes e dotadas de um ritmo mais ou menos constante e paralelo aos diferentes ritmos das necessidades humanas de seus habitantes. As diferentes funções urbanas serão desse modo encaradas tais como se podem desenvolver sobre o campo regional, extrapolando-se o limite estreito do simples conjunto mais denso de edificações que caracteriza a cidade, definida por um critério puramente arquitetônico ou demográfico (BALTAR, 2000, p.125).

Deixando claro em seu texto que essa região à qual se referia, extrapolava os limites municipais:

Uma distinção é essencial ao se focalizar a criação das unidades de vizinhança. Pelo seu objetivo e pela estrutura correspondente, essas unidades não podem se confundir, de modo algum, com os subúrbios da cidade atual. O que as distingue inteiramente é a sua autonomia completa em relação ao núcleo central no que diz respeito a todas aquelas utilidades e serviços cujo uso se prende a um ritmo ligado a constantes biológicas e psicológicas da população [...] É indispensável, portanto, considerar no planejamento da cidade futura a área metropolitana de que o Recife atual é o centro indiscutível – prever e disciplinar a sua evolução global, incorporando no programa de obras e serviços públicos e no conjunto de normas urbanísticas, o território e a população dos Municípios vizinhos da capital, em todas

as direções: Olinda, Paulista, São Lourenço e Jaboatão. Do ponto de vista estritamente urbanístico não interessa o aspecto político ou jurídico dessa incorporação, a qual pode produzir os resultados desejados desse ponto de vista quer pela anexação desses Municípios, quer pelo estabelecimento de uma administração supra municipal, que a constituição vigente, ou adrede reformada, permitisse (BALTAR, 2000, p. 128-129).

Diante desse contexto regional, Baltar (2000) concluiu sua tese defendendo os seguintes aspectos:

- A organização de um plano de cidade envolve o estudo de questões de geografia humana, de demografia e de economia, e a análise de problemas técnicos e culturais que condicionam a existência da cidade, bem como a interação desta com a região circunvizinha, definindo um programa de obras públicas e estabelecendo normas técnicas, administrativas e legais à atividade privada do setor imobiliário e econômico. Ao conjunto desse programa e dessas normas, aplicável a toda a região dominada pela cidade, dá-se o nome de plano regional. [...]
- A evolução demográfica do Recife e a análise de sua conjuntura atual autorizam a previsão de um limite de saturação urbana muito acima de um milhão de habitantes. A área atual de 148 Km² é insuficiente para conter essa população num agrupamento urbano cujas atuais características tornam já necessária a imposição de uma tendência descentralizadora. [...]
- É recomendável estender o planejamento ao território dos Municípios vizinhos – Olinda, Paulista, São Lourenço e Jaboatão, que anexado ao do Recife proporcionaria uma área metropolitana de cerca de 1000 Km². (BALTAR, 2000, p.186- 187).

Segundo Santana (2005), a tese do urbanista Antônio Baltar parece ter sido o estudo pioneiro de planejamento metropolitano no Brasil. Até então, nenhuma cidade brasileira tivera sua expansão estudada em escala macrourbana e regional, como a Região Metropolitana do Recife.

Outro momento em que o Recife foi discutido dentro de uma lógica metropolitana ocorreu em 1954, quando a cidade foi visitada pelo Padre Louis Joseph Lebreton, que identificou como urgente a necessidade de implantar um plano urbanístico para o Recife e sua área metropolitana, tomando como argumento o crescimento demográfico que vinha se configurando nas últimas décadas. E considerou como Grande Recife os Municípios de Olinda, Paulista, Jaboatão, São Lourenço da Mata, Cabo e uma parte do Município de Moreno (FIDEM, 1987). Em 1961, o arquiteto Harry James Cole, ao coordenar um trabalho para a Prefeitura do Recife, chamou a atenção para a necessidade de uma política de planejamento físico que procurasse integrar as atividades locais e regionais. Iniciou assim, o primeiro planejamento físico da área metropolitana do Recife, na gestão do prefeito Miguel Arraes. Em 1964 foi elaborado um projeto de reforma urbana, com o apoio de arquitetos e engenheiros de

todo o Brasil, que preconizou o planejamento das áreas metropolitanas em todo o país, mas que não foi posto em prática em função das mudanças sociopolíticas iniciadas naquele ano. A partir de 1964 o Brasil sofreu abalos políticos inquestionáveis, que mudaram esperanças e redefiniram projetos. Esse período caracterizou-se por fortes modificações na sociedade e pela consagração de um modelo econômico desenvolvimentista, fascinado pelas tecnologias, que não solucionou os problemas mais graves de desigualdade social (REZENDE, 2002). A questão metropolitana do Recife, que já se apresentava como um desses problemas, só foi rediscutida à luz da política nacional.

1.2.3. As Regiões Metropolitanas brasileiras - O contexto nacional

No âmbito nacional, a questão metropolitana veio sendo tratada desde a década de 60, primeiro por técnicos e acadêmicos e depois na esfera política. Em 1963 o Instituto dos Arquitetos do Brasil promoveu o I Seminário de Habitação e Reforma Urbana, onde foi amplamente debatida a questão metropolitana.

Simultaneamente, em vários Estados o poder público já buscava soluções para o enfrentamento dos problemas que perpassavam mais de um território e já colocavam em prática algumas experiências embrionárias de gestão intermunicipal. Essas experiências de gestão compartilhada foram abortadas a partir do golpe militar de 1964, quando o espaço das instituições democráticas nos três âmbitos de governo é gradativamente reduzido e se assiste a concentração do poder no Executivo Federal (AZEVEDO; GUIA, 2005). Todavia, foi no período de 1967 a 1973, correspondente ao milagre econômico, quando houve uma grande tentativa de formulação de uma política urbana no país, marcada por uma postura tecnocrática e autoritária. Era um modelo fortemente concentrado no nível federal e com pouco envolvimento da sociedade. As Regiões Metropolitanas foram criadas exatamente no momento em que os governadores passaram a indicar os prefeitos das capitais, demonstrando o poder que os governos federal e estadual detinham sobre os governos municipais, e que os Municípios não exerciam autonomia política.

Em pleno regime militar, a questão metropolitana teve seu reconhecimento explícito na Constituição de 1967, na categoria de parágrafo no Título II, que trata da ordem econômica e

social, e não no Título I, referente à organização social; e foi mantida na Emenda Constitucional nº 1 de 1969, só que na categoria de artigo.

Art. 164: A união, mediante Lei Complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica (BRASIL, 1969).

Foi nesse texto constitucional de 1967 que a expressão “Região Metropolitana” foi utilizada pela primeira vez, porém só de direito e não de fato, pois não havia sido criada até essa data nenhuma Região Metropolitana.

Diante do reconhecimento da formação de grandes cidades em um único núcleo urbano, as Regiões Metropolitanas, passou-se a discutir que tipo de entidade se encarregaria da administração metropolitana segundo o sistema constitucional brasileiro. Tal discussão se justificava pela crença de que a falta de uma administração unificada, capaz de propor soluções em nível metropolitano face à multiplicidade de governos locais que agem na área, agravaria os problemas metropolitanos. Com o objetivo de propor uma alternativa metropolitana, foi elaborado pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, vinculado ao Ministério do Interior, no ano de 1969, um estudo para mostrar a necessidade e a viabilidade, dentro do sistema institucional vigente no País, da criação de um órgão – a Entidade Metropolitana – para administrar as áreas metropolitanas. Considerando que a divisão dos poderes públicos que atuavam na metrópole brasileira era insatisfatória para resolver seus problemas, devido à atuação das muitas prefeituras que coexistem dentro de uma mesma região e com atuação autônoma, tornava-se assim necessária a criação de uma Entidade Metropolitana, que antes de tudo, fosse um órgão de planejamento, de estímulo e racionalização do desenvolvimento da metrópole (SERFHAU, 1971).

Esse estudo foi realizado através da análise da Constituição Brasileira vigente à época, identificando primeiramente as variadas formas possíveis permitidas para a criação da Entidade Metropolitana. A partir de então foram elencadas as condições que seriam mais pertinentes. Havia, por parte dos gestores e acadêmicos, o entendimento de que o centro do problema encontrava-se na autonomia municipal garantida pela Constituição Federal, embora nesse período lhe faltasse o poder de auto-organização; e pela dificuldade de existir um

acordo a respeito do nível de governo em que ficariam situadas as autoridades metropolitanas, uma vez que no sistema federativo brasileiro não existe esse quarto nível de poder.

No estudo feito pelo SERFHAU em 1969, foram discutidas quatro possibilidades: A primeira sugeria a possibilidade de uma Entidade Metropolitana como órgão da administração federal, que se revelou inviável devido a que o Artigo 164, que permitiu a instituição de Regiões Metropolitanas, não definiu sua forma institucional e limitou sua competência a serviços comuns, não abrangendo portanto, a regulamentação do uso do solo. E como a execução de obras e prestação de serviços metropolitanos estavam intimamente ligados ao planejamento do uso do solo urbano, a eficácia da Entidade Metropolitana como órgão da administração federal, seria duvidosa. A segunda possibilidade seria a Entidade Metropolitana como associação dos Municípios, através do consórcio de Municípios para a realização de serviços comuns. Porém, argumentava-se que apesar de ter sido sempre permitida pelas normas constitucionais tal associação, se nem todos os Municípios viessem a concordar, a Entidade Metropolitana resultaria frágil. E a forma para superar essas discordâncias seria a participação do Estado ou da União, o que propiciaria, no entanto, a continuação do “sistema paternalista” destes poderes em relação aos Municípios. A terceira possibilidade seria a transformação dos Municípios metropolitanos em um único Município. Portanto, argumentava-se que o Município metropolitano exigiria a criação de subunidades administrativas, o que praticamente equivaleria à manutenção dos atuais Municípios. Além disso, o poder de um prefeito metropolitano seria quase tão expressivo quanto o do governador estadual, colocando-os em conflitos.

Considerando que o peculiar interesse era aquele predominante do Município, deixavam de ser de competência municipal os problemas em que havia predominância de interesses do conjunto de Municípios que constituíssem a área metropolitana. Esses problemas passavam automaticamente à competência estadual, uma vez que “aos Estados são conferidos todos os poderes que explícita ou implicitamente não lhe sejam vetados por esta Constituição” (SERFHAU, 1971, p. 28). Sendo assim, a Entidade Metropolitana seria um órgão do governo estadual com a forma institucional que o Estado lhe desse. Foi assim que concluiu o SERFHAU a respeito da institucionalização metropolitana (SERFHAU, 1971).

O SERFHAU chegou a definir que, para alguns serviços, os Municípios participariam como simples instrumentos de execução e que “a autoridade metropolitana planeja, programa,

projeta, custeia e supervisiona a execução; o Município, entretanto, pode atuar supletivamente, mediante autorização da autoridade metropolitana” (1971, p. 28), o que tornava os Municípios dependentes e submissos ao órgão estadual. Dando continuidade à questão, em 1972 o SERFHAU promoveu um Seminário Internacional sobre o Planejamento Metropolitano, que fazia parte do II Curso Intensivo de Planejamento Urbano e Local. Esse curso foi promovido pelo Ministério do Interior com o intuito de treinar profissionais para atuar nas esferas metropolitanas, partindo da premissa de que na problemática metropolitana estava contida a carência de recursos humanos, e que para suprir tal carência, se fazia necessária uma capacitação de seu corpo técnico, uma vez que para atuar nas áreas metropolitanas era exigida uma maior qualificação dos seus dirigentes e funcionários, devendo esta ser feita em vários níveis e de várias formas em todo o Território Nacional.

O seminário tinha o intuito de formar um quadro de profissionais que pudessem atuar nas entidades metropolitanas de suas Regiões, apresentando um conhecimento amplo do que estava sendo feito na América Latina sobre planejamento metropolitano. Neste seminário foram novamente discutidas as alternativas que seriam viáveis para a criação de uma Entidade Metropolitana.

O seminário foi dividido em quatro eixos, dentre os quais se destacaram as palestras do eixo quatro, que tinha como tema “Os Modelos Institucionais”. Entre os palestrantes, chamavam a atenção as opiniões de Diogo Lordello de Mello e de Eros Roberto Grau, cujas contribuições estavam relacionadas às possibilidades constitucionais que poderiam tomar as Regiões Metropolitanas.

No seminário, Mello (1972) chegou a dizer que a maior dificuldade para a solução das Regiões Metropolitanas consistia na imprecisão e na ambigüidade do texto constitucional. Por não ser suficientemente explícito quanto ao aspecto mais importante da questão – o da forma institucional.

[...] As circunstâncias políticas em que vivemos a partir da Revolução de 31 de março de 1964 nos teriam permitido, graças à grande autoridade de Poder Central – autoridade política e autoridade moral – encontrar com relativa facilidade o que outros países, tanto ou mais conscientes do que nós da urgência da organização institucional de suas áreas metropolitanas, não tem logrado fazer precisamente por lhe terem faltado aquelas condições propícias de que desfrutamos, para superar as dificuldades políticas dessa operação (MELLO, 1972, p.203).

Mello (1972) apontava algumas sugestões possíveis para a questão: Primeiro, sugeriu que a solução ideal seria a constituição de governos metropolitanos, mediante emenda constitucional. Porém, refletiu que tal solução implicaria na alteração do sistema governamental brasileiro, acrescentando-lhe mais um nível. Então, diante disso, sugeriu a fórmula possível, segundo ele, que seria a criação de autarquias instituída por uma esfera superior – o Estado ou a União, como também autarquias multi-governamentais em que participariam as três esferas de governo, ou somente os Municípios interessados - a autarquia intermunicipal.

Apesar de ser estranha a experiência brasileira, a autarquia multi-governamental é perfeitamente ajustável ao nosso ordenamento jurídico e merece ser considerada na busca de solução para a institucionalização das Regiões Metropolitanas. Essa autarquia seria multi-funcional, pois seria um equívoco limitá-la a uma única função, tal como a de apenas planejar para a região. O que interessa, em suma – e o texto constitucional é claro – é a prestação de serviços comuns da área não o mero exercício de planificação (MELLO, 1972, p.209).

Mello (1972) conclui afirmando que para quaisquer especulações sobre a natureza das entidades que vierem a ser criadas para implementação do dispositivo constitucional a respeito da instituição das Regiões Metropolitanas, deve-se admitir uma competência policêntrica. A União, os Estados e os Municípios terão que atuar de várias formas. Todavia ressalta o autor, que é impossível precisar os limites dessa competência quando ainda não foi implementado o mandamento constitucional a respeito da Lei Complementar. E formula algumas considerações de caráter geral sobre a repartição da competência das três esferas de governo em matéria de planejamento para as regiões, dentre as quais se destaca a seguinte:

Articular a competência das diversas esferas de governo, em matéria de planejamento, dentro do conceito de federalismo cooperativo que está sendo reclamado pelo extraordinário esforço desenvolvimentista que vem sendo realizado pelo poder público no Brasil, sob o comando firme do governo federal. Esse federalismo cooperativo precisa ser entendido, entretanto, no seu verdadeiro sentido, que é o fortalecer e prestigiar, simultaneamente, a participação das três esferas de governo no processo de desenvolvimento, dando-se aos governos locais uma atuação efetiva na execução dos planos e programas nacionais, estaduais, regionais e metropolitanos de desenvolvimento econômico e social. Será um equívoco pensar-se que o federalismo cooperativo poderá realizar-se às expensas de qualquer um dos componentes do processo ou seja, de qualquer dos níveis de governo envolvidos. A cooperação, para ser eficaz, requer parceiros fortes; do contrário se tem dominação e não cooperação (MELLO, 1972, p.211).

Para Graus (1972), a Constituição ao deixar à legislação complementar a tarefa de estabelecer as Regiões Metropolitanas para a realização de serviços comuns, permitiu que, relativamente

a cada uma das metrópoles institucionalizadas, fosse criado um específico e peculiar modelo de entidade. Como as áreas metropolitanas, dentro do território nacional, são diversas entre si, apresentando necessidades e problemas de interesse comum distintos, não seria coerente admitir que fossem aquelas entidades instituídas segundo um modelo único e uniforme.

Os processos de metropolização não são uniformes e sempre restarão, dentro da área metropolitana, funções condicionadas por típicos interesses locais, poderão os seus modelos variar de estruturas mais simples às mais sofisticadas, desde as empresas públicas (quando atendido o requisito de criação pela União) até as autarquias intergovernamentais e, para usarmos da figura consagrada pelo direito italiano, até os “consórcios necessários” (GRAUS, 1972).

No seminário, Eduardo Neira Alva acrescenta que a estrutura dos sistemas de administração metropolitana era bastante complexa, e que não era suficiente apenas criar as autoridades metropolitanas, mas que poderia ser extremamente importante a criação de uma cúpula política, embora esta fosse somente um dos elementos necessários para a implantação do sistema (SERFHAU, 1972).

Ao final do seminário foram propostas algumas recomendações, das quais se destacam as seguintes:

- A formulação de uma Política Nacional de Áreas Metropolitanas e de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, devem estar devidamente integradas ao Plano Nacional de Desenvolvimento, as quais tenham como objetivos prioritários a humanização das metrópoles e dos demais centros urbanos e a melhoria dos níveis de vida sócio-econômicos das populações dessas áreas. [...]
- Que a política contemple o aprimoramento do sistema institucional vigente a fim de possibilitar a criação de instrumentos adequados às necessidades específicas de cada área metropolitana. Enfatiza-se a criação de entidades metropolitanas, partindo-se da premissa que, embora façam essas áreas parte de um todo nacional, são produtos de processos históricos diferenciados, em uma configuração regional dada e, portanto, com vários problemas peculiares. Sendo que, no caso brasileiro, recomenda-se ademais a aprovação da lei complementar necessária à regulamentação do Art. 164 da Constituição. [...]
- A criação de um mecanismo financeiro capaz de viabilizar a execução da Política Nacional de Áreas Metropolitanas e complementar o financiamento que as Entidades Metropolitanas possam, ao seu nível, vir a arrecadar. Considera-se a implantação deste mecanismo financeiro, instrumento básico à realização das atribuições das Entidades Metropolitanas, devendo o mesmo abranger agentes complementares, situados a distintos níveis de administração governamental (SERFHAU, 1972).

No ano seguinte, conforme já vinha sendo aguardado, foram criadas através da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, na forma do artigo 164 da Constituição, as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. E no ano seguinte, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Nesta lei também foram definidos os Municípios componentes de cada uma dessas regiões, além da orientação para que os Estados criassem os seus conselhos consultivos e deliberativos. Segundo Alves (2001) os Municípios apenas participavam desses conselhos e não tinham muito poder de decisão sobre as Regiões Metropolitanas. As decisões eram tomadas pelo Estado, uma vez que se considerava apto para resolver questões de âmbito regional, prescindindo da figura dos Municípios.

Para Araújo (1996) o surgimento legal que deu origem às Regiões Metropolitanas abortou uma série de iniciativas administrativas que começavam a germinar nas principais metrópoles brasileiras. Essas iniciativas buscavam responder às questões emergentes do processo de urbanização a partir de suas peculiaridades regionais e de suas especificidades organizacionais e administrativas. Representavam experiências de gestão adaptadas aos recortes territoriais sobre os quais visavam intervir, considerando a dinâmica político-institucional de suas respectivas áreas de atuação. Para o autor, a Lei Complementar nº 14 teve a intenção de desmobilizar iniciativas portadoras de maior ou menor grau de organização com o contexto administrativo local e substituí-las por uma forma de organização que não contemplava as especificidades dos lugares que pretendia organizar. Além do mais, a escolha dessas nove áreas metropolitanas obedeceu mais aos objetivos de se desenvolver um sistema urbano no país de acordo com as necessidades da estratégia de desenvolvimento econômico assumido, do que contemplar efetivamente as cidades com reais características de zonas metropolitanas. Pois, segundo Araújo, ficaram de fora cidades como Santos, Goiânia, Campinas, que poderiam perfeitamente se enquadrar em alguns dos critérios mais importantes de uma área metropolitana.

Esta Lei Complementar, no Art. 3º, estabeleceu que a unificação dos serviços comuns deveria ser realizada através da concessão dos serviços à entidade estadual, quer pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos que pudessem vir a ser estabelecidos através de convênios específicos, conforme havia sido orientado pelo SERFHAU anteriormente. Esta Lei também estabeleceu como de interesse metropolitano, os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região:

- I - Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- II - Saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;
- III - Uso do solo metropolitano;
- IV - Transportes e sistema viário,

- V - Produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- VI - Aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;
- VII - Outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal (BRASIL, 1973, Art. 3º).

Para Jobim (2006), a Lei não deixou claro de quem seria a competência executória ou administrativa da unidade regional, ou seja, quem seria o titular da competência de prestar os serviços de interesse comum. Diante da confusão trazida pela legislação e pelo descaso com a nova forma de organização intermunicipal por parte da União, os Estados estruturaram o funcionamento das Regiões Metropolitanas, inclusive muitas vezes obtendo a concessão municipal de serviços de maneira informal. É dessa época a criação de empresas e autarquias estaduais para a realização de alguns desses serviços, como foi o caso da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – EMTU, criada para gerir o transporte metropolitano.

Para Silva (1995), a Lei Complementar nº 14/73 acabou deformando o sentido da norma constitucional, atribuindo encargos e competências aos Estados-membros indevidamente, gerando um sistema de organização administrativa metropolitana ineficaz, a ponto de os Estados tentarem suprir as deficiências com a criação de entidades paralelas (empresas públicas e autarquias) incompreensíveis à luz do dispositivo do Art. 164 da Constituição Federal, cuja inaceitabilidade política responde pelas resistências e conflitos que emperraram a viabilidade da instituição. Mesmo sendo institucionalizadas por uma entidade estadual, as Regiões Metropolitanas faziam parte da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, cabendo à União orientar e controlar o processo de planejamento a ser implantado, de acordo com os objetivos e as diretrizes gerais da política urbana, na qual o planejamento metropolitano se inseria.

Em junho de 1974 é criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU, através do Decreto de Nº 74.156, com a finalidade de acompanhar a implantação do sistema de Regiões Metropolitanas e de propor as diretrizes, estratégia e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, além de acompanhar e avaliar a sua execução. Para Bernardes (1974), a criação desta comissão significou a consciência do Governo Federal quanto à perspectiva macro dos problemas metropolitanos. Para Souza (apud GOUVÊA, 2001), as Regiões Metropolitanas desempenharam, durante o regime militar, o papel de braços avançados do governo federal nos territórios mais dinâmicos da Federação, tanto do ponto de vista político como econômico.

A CNPU tinha as seguintes atribuições: acompanhar a implantação do sistema de Regiões Metropolitanas; propor as diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano, formulando a estratégia para a sua implementação e os objetivos a serem atingidos; propor as normas e os instrumentos de ação necessários ao Desenvolvimento Urbano do país; articular com os Ministérios, Superintendências de Desenvolvimento Regional e demais órgãos governamentais envolvidos com a execução da política nacional de desenvolvimento urbano, de modo a assegurar a implantação compatibilizada dos programas e projetos estabelecidos. Com a criação da CNPU, iniciou-se a primeira política oficial de desenvolvimento urbano no país, que foi consubstanciada no II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, criado em 1975, mostrando uma preocupação com a distribuição da população e atividades no território nacional.

Várias críticas são tecidas sobre as alternativas encontradas na década de 70, que vão desde a quebra da autonomia dos Municípios da federação brasileira, até a desconsideração das realidades fáticas de cada uma dessas regiões, o que forçou a aproximação de cidades sem qualquer vínculo administrativo e político (JOBIM, 2006). Para Santana (2005), esse modelo institucional revelou-se ineficaz, pois a Constituição Federal deixou de prover recursos específicos para a administração das Regiões Metropolitanas e, mais grave ainda, os Municípios não se sentiam obrigados a adotar os planos e programas estabelecidos pelos governos estaduais para a execução dos chamados serviços e funções públicas de interesse comum.

1.2.4. A Institucionalização da Região Metropolitana do Recife

Seguindo a lógica nacional, surgiram em vários Estados as entidades ou soluções metropolitanas para enfrentar os problemas comuns aos Municípios conurbados. Em 1968, foi nomeada pelo Governador do Estado Nilo Coelho a Comissão do Grande Recife, coordenada pelo Professor Manuel Correia de Andrade, a qual definiu os Municípios que integrariam a área metropolitana, em função da necessidade de integração dos mesmos. Em 1971 foi criado o Grupo de Trabalho para o Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – GDRM, conforme recomendações do SERFHAU, representando um avanço formal no processo institucional de estudo e tratamento da Região Metropolitana do Recife, o qual tinha as seguintes atribuições: Realizar os estudos preliminares necessários à elaboração do Plano

de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife e elaborar o anteprojeto de institucionalização de uma entidade responsável pela coordenação das atividades de implementação e administração do Plano, com seus aspectos metodológicos e dimensionamento de custos. O GDRM, contando com a assessoria do SERFHAU e com a Prefeitura Municipal do Recife, definiu que a área metropolitana do Recife seria composta pelos seguintes Municípios: Recife, Olinda, Jaboatão, São Lourenço da Mata, Paulista, Moreno, Cabo, Itamaracá e Igarassu; conforme foi constituído pela Lei Complementar de 1973, como os Municípios integrantes da Região Metropolitana do Recife – RMR.

O prefeito do Recife, Augusto Lucena, indicado pelo governador do Estado, quando da institucionalização das Regiões Metropolitanas, manteve total apoio à criação da RMR. Segundo Lucena (1973, p. 7) “no atual sistema político brasileiro, há a necessidade de uma estreita colaboração no planejamento e na execução dos Projetos Estaduais e Municipais, identificados com as diretrizes de Planejamento Regional e Nacional”. Em um encontro de prefeitos das capitais brasileiras, realizado em Garanhuns no ano de 1973, Lucena defendia em seu discurso que a problemática do desenvolvimento urbano do Recife transcende os limites e competências do Município:

É a região do grande Recife a mais antiga Área Metropolitana Brasileira, iniciada com a conurbação entre os Municípios do Recife, Olinda e Jaboatão (Piedade) e acelerada sua concentração populacional precisamente pelos fatores expostos pelo geógrafo Mário Lacerda ao referir-se à formação das Áreas Metropolitanas de regiões subdesenvolvidas (LUCENA, 1973, p. 8).

Disponibilizava assim, o governo municipal através de seus técnicos, para ajudar em uma efetiva execução dos planos que tivessem como objetivos o desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife.

[...] os documentos e proposições ora apresentados, de forma objetiva ou pragmática, visam encaminhar sugestões, de acordo com o temário do conclave, para a solução dos problemas que possam ser equacionados através de uma ação imediata do Executivo Municipal, recebendo a colaboração de órgãos dos governos Estadual e Federal. (LUCENA, 1973, p.7).

Em 1974 a Lei Estadual nº 6078, em obediência à Lei Federal, criou os Conselhos Deliberativo e Consultivo da RMR, ao mesmo tempo em que estabeleceu o Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco – CONDEPE, como órgão de apoio técnico da RMR. Posteriormente o Poder Legislativo Estadual, através da Lei 6890 de 03 de junho de 1975,

autorizou o Executivo a instituir a Fundação de Desenvolvimento da RMR – FIDEM como órgão de apoio técnico e administrativo dos conselhos da RMR, em substituição ao CONDEPE, com as seguintes atribuições: planejamento integrado do desenvolvimento metropolitano; programação e coordenação das intervenções em setores de interesse metropolitano; programação e efetivação da articulação com a União, Estados e Municípios da RMR; modernização da administração municipal dos Municípios integrantes da RMR; execução de obras e serviços de interesse da RMR; execução de serviços administrativos necessários ao funcionamento dos Conselhos Deliberativo e Consultivo (FIDEM, 1987). Foi também criado através da Lei Estadual nº 7003, de dezembro de 1975, o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FUNDERM. Concluindo-se assim na gestão do governador Moura Cavalcanti os principais instrumentos e meios para a realização da gestão metropolitana, através dos conselhos, da FIDEM e do FUNDERM, seguindo os passos da política definida em nível federal (FIDEM, 1987). E posteriormente foram sendo criadas as autarquias estaduais que respondiam pelos serviços de interesse comum.

Da sua criação até a década de 80, a FIDEM elaborou vários planos, programas e projetos dentro do contexto da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano definida pelo Governo Federal. Mas nos últimos anos da década de 80, já se percebia um desgaste desta fundação, em função da falta de autonomia que já era uma reclamação por parte dos gestores municipais. Fato bem explicitado pelo prefeito da época, Antônio Farias, em seu discurso no “Ciclo de debates sobre a política urbana, planejamento e democracia”, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil e Clube de Engenharia, no ano de 1982:

A autonomia municipal deveria ser plena. Antigamente a cidade não tinha autonomia política. E acho que hoje não tem nem política e nem quase administrativa. Hoje, para se conseguir qualquer financiamento, de qualquer órgão federal ou mesmo de um banco oficial, este projeto tem que ser submetido à FIDEM, para dar o parecer. A FIDEM é um órgão do Governo do Estado e se não der o parecer favorável, este financiamento não é concedido. Achei muito errado, de 1964 para cá, esta concentração ainda maior de poderes, que o governo federal e também o estadual exercem sobre as prefeituras das capitais (FARIAS, 1982, p. 105).

O discurso do prefeito Antônio Farias mostrava o quanto era incômoda a situação dos Municípios diante do Estado, mormente em função da dependência financeira e técnica por parte dos mesmos, que mantinham um bom relacionamento com a FIDEM em função desta ser um órgão tecnicamente respeitado e que poderia através dele facilitar a obtenção de

recursos. Pode-se concluir que durante todo o período autoritário, foi constituído um grande arcabouço legal, técnico-institucional e financeiro para tratar as Regiões Metropolitanas, porém de forma centralizada no Governo Federal. Esse modelo começa a ser alterado com a redemocratização do país, porém até os dias atuais permaneceu influenciando as dificuldades no trato das Regiões Metropolitanas.

1.3. AS CONSTITUIÇÕES FEDERALISTAS NO BRASIL: AUTONOMIA E AGRUPAMENTOS MUNICIPAIS

1.3.1. A Constituição de 1988: A Ruptura e mudança do Modelo de Gestão Metropolitana

A partir das eleições dos prefeitos das capitais em 1985, o processo de redemocratização veio fortalecer novos atores sociais, em especial os governos locais e as organizações reivindicativas urbanas, cujos interesses não eram contemplados nas agendas das entidades metropolitanas. No período dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, em 1987/1988, não havia espaço para uma avaliação mais profunda da questão metropolitana. Justamente quando as Regiões Metropolitanas estavam se tornando ainda mais importantes como problema de ação coletiva, predominou uma visão autonomista e estanque do jogo intergovernamental (GOUVÊA, 2005). Grupos recém-constituídos da sociedade organizada começaram a expressar mais abertamente seu descontentamento com o regime até então imposto. Representantes de todos os segmentos da sociedade traziam emendas populares para a Assembléia Constituinte com os mais diversos interesses, o que para muitos significava o reencontro do Brasil com a democracia. Os principais problemas apontados na época referiam-se às desigualdades sociais e ao próprio autoritarismo do regime político; com isso, adotou-se uma Carta Constitucional onde se buscou contemplar todas as demandas que chegavam, o que justificaria a grandiosidade do texto constitucional e ao mesmo tempo, a exclusão de assuntos que deveriam ser tratados, mas que estavam fortemente associados à ditadura militar.

É nesse contexto, que também as crescentes exigências de autonomia municipal, cerceadas por longo período, ganharam espaço na Constituição Federal de 1988 e induziram uma resistência explícita à questão metropolitana. A palavra de ordem agora é a municipalização, onde estava claro que a questão metropolitana não era vista como prioritária pela Assembléia

Nacional Constituinte. Muito pelo contrário, como a institucionalização metropolitana vigente encontrava-se atrelada ao esvaziamento dos Municípios e ranços anteriores do período militar, tudo apontava para uma não-política federal em relação ao tema (AZEVEDO; GUIA, 2004).

A Constituição mudou na elaboração, mudou na definição de poderes, mudou restaurando a federação, mudou quando quer mudar o homem em cidadão (...) A nação nos mandou executar um serviço. Nós o fizemos com amor, aplicação e sem medo. A constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa, ao admitir reforma. Quando a ela discordar, sim. Divergir sim. Descumprir, jamais. Afrontá-la nunca. Traidor da Constituição é traidor da pátria. Conhecemos o caminho maldito: rasgar a Constituição, trancar as portas do Parlamento, garrotear a liberdade, mandar os patriotas para a cadeia, o exílio, o cemitério. (...) **A persistência da Constituição é a sobrevivência da democracia. Quando, após tantos anos de lutas e sacrifícios, promulgamos o Estatuto do Homem, da Liberdade e da Democracia, bradamos por imposição de sua honra: temos ódio à ditadura. Ódio e nojo. Amaldiçoamos a tirania onde quer que ela desgrace homens e nações. (...) Terminamos com as palavras com que comecei esta fala: a nação que mudar. A nação deve mudar. A nação vai mudar.** A Constituição pretende ser a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança. Que a promulgação seja nosso grito: Mudar para vencer! Muda Brasil! (GUIMARÃES, 1988. Discurso de Ulisses Guimarães na promulgação da Constituição de 1988.).

O levantamento realizado por SOUZA (2003), mostra que a Constituinte chegou à sua fase inicial registrando o recebimento de 35.111 emendas de parlamentares e 122 da sociedade, das quais houve apenas 14 propostas de emendas parlamentares sobre o tema das Regiões Metropolitanas, havendo discordância entre aqueles que defendiam que as Regiões Metropolitanas deveriam ter representação política própria, em oposição aos que defendiam sua existência enquanto instância administrativa. Na Constituinte também se chegou a questionar qual seria a necessidade de se ter Regiões Metropolitanas no Brasil, já que em muitos países tais instâncias inexistem. Houve consenso sobre a necessidade de preservar as Regiões Metropolitanas na Constituição, só que delegando a sua criação aos Estados-membros, em oposição ao modelo então vigente (SOUZA, 2003). Ao mesmo tempo, nessa Constituição, os Municípios tornaram-se entes autônomos e fazem parte da organização político-administrativa, conforme expresso nos Art.1º e Art. 18 da Constituição Federal de 1988:

A República Federativa do Brasil é formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...] (BRASIL, 1988, Art. 1º).

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988, Art. 18).

Sendo assim, a Constituição de 1988 tornou-se um marco de ruptura e de mudança sobre a questão metropolitana, devido à relação estreita que se tinha entre gestão metropolitana e

autoritarismo. Ao mesmo tempo em que a Constituição garantiu a autonomia municipal, deu um tratamento genérico à questão metropolitana, delegando aos Estados a responsabilidade da criação de novas regiões, conforme é estabelecido no Título III, que trata da organização do Estado, deixando de ser artigo para ser parágrafo:

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988, Art. 25, §3º).

Segundo Abrúcio & Soares (2001), a transferência da atribuição para instituir as Regiões Metropolitanas aos Estados foi resultado de um jogo no qual ninguém queria comprometer-se com mecanismos integradores e coordenadores das relações intergovernamentais. Optou-se por garantir posições de poder a compartilhar funções ou construir parcerias.

Governos estaduais e os Municípios metropolitanos, embora reconheçam formalmente a importância da questão institucional metropolitana, vêem essa questão como um “jogo de soma zero”, em que a maior governança implicaria diminuição de poder para Estados e Municípios. Normalmente, agências estaduais de vocação urbana e Municípios maiores tendem a se tornar conservadores e arredios diante de propostas de mudança do *status quo*, o que pode acarretar perdas em suas posições relativas. (AZEVEDO; GUIA, 2004, p. 107).

A Constituição de 1988 prevê que as Regiões Metropolitanas sejam criadas para a execução de funções públicas de interesse comum, no lugar de serviços públicos de interesse comum. Segundo Silva (1995, p. 144) “não há uma mudança essencial, mas quantitativa, na medida em que a cláusula atual parece ser mais ampla e mais abrangente, talvez até justificando uma nova postura sobre o tema”. Porém, a Constituição não explicitou quais seriam essas funções públicas de interesse comum, deixando a critério da Lei Complementar Estadual defini-las. Para Silva (1995, p. 146) “essa definição tem limites, pois, entre as quais, não podem estar as de estrito interesse local, as que não têm dimensão metropolitana, que continuam integrando a autonomia dos Municípios integrantes, nem as do Estado que não sejam também de estrito interesse metropolitano”.

Para Jobim (2006) tratar de Regiões Metropolitanas é abordar um dos mais complicados e intricados temas da administração pública brasileira. Ao contrário do que já se defendeu, elas não se constituem em um quarto nível da Federação brasileira e nem detêm autonomia que

possa ser exercitada independentemente dos interesses dos Municípios envolvidos. Nessa Constituição a situação das Regiões Metropolitanas foi consolidada, mesmo que de maneira equivocada. Em termos de federalismo brasileiro, a Constituição implementou importantes mudanças, inclusive elevando a estatura do Município a verdadeira entidade formadora do regime federativo. Além disso, confirmou em maior dimensão, sua autonomia administrativa, organizativa, legislativa, financeira e tributária.

Após a Constituição de 1988, muitas Regiões Metropolitanas foram instituídas pelos Estados, passando de 9 para um total de 27 regiões na atualidade, com uma grande diversidade entre elas, conforme mostra o Quadro 1.1, mas ainda sem maiores definições quanto a um modelo de gestão e de planejamento metropolitano.

Quadro 1.1. Classificação das Regiões Metropolitanas brasileiras com base no seu padrão funcional urbano e no porte populacional.

Regiões Metropolitanas polarizadas por metrópoles consideradas "globais"	RMs de São Paulo e Rio de Janeiro, instituídas por lei complementar federal em 1973.
Regiões Metropolitanas polarizadas por metrópoles consideradas "nacionais"	RMs de Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Fortaleza e Curitiba, instituídas por lei complementar federal em 1973.
Regiões Metropolitanas polarizadas por metrópoles consideradas "regionais"	RM de Belém, instituída por lei complementar federal em 1973, e RMs de Campinas e Goiânia, instituídas por legislações estaduais.
Regiões Metropolitanas polarizadas por "centros regionais"	RMs da Baixada Santista, Vitória, São Luís, Natal, Maceió, Aracaju, João Pessoa, Florianópolis e Londrina, instituídas por legislações estaduais.
Regiões Metropolitanas polarizadas por "centros sub-regionais"	RMs de Maringá, Norte/Nordeste Catarinense (polarizada por Joinville), Vale do Itajaí (polarizada por Blumenau), Vale do Aço (polarizada por Ipatinga), instituídas por leis estaduais nos anos 90, além das RMs Carbonífera (polarizada por Criciúma), da Foz do Rio Itajaí (polarizada por Itajaí) e de Tubarão (único pólo que não se enquadra nas categorias de centro regional ou sub-regional), instituídas por lei estadual em 2002.

Fonte: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES, 2005.

1.3.2. As Constituições Federalistas

Apesar do Município só vir a ser considerado ente federado na Constituição de 1988, desde a primeira Constituição federalista datada de 1891 já era contemplada a referência à autonomia municipal no que tange ao seu “peculiar interesse”. Como também, permitia a propositura de acordos e convenções intermunicipais de forma a viabilizar o relacionamento entre os Municípios. A Constituição de 1934 inovou em relação ao tratamento dado ao Município, ao falar pela primeira vez em autonomia política - eleição de seus prefeitos e vereadores, autonomia financeira – decretação de seus impostos e autonomia administrativa – organização de seus serviços, porém não o mencionou como ente federativo, mantendo-se na mesma posição da Constituição de 1891. A Constituição de 1937 também não incluiu o Município como ente da Federação, e ficou composta como nas duas Cartas anteriores. Permaneceu o respeito à autonomia relativa ao peculiar interesse municipal, bem como a eleição dos Vereadores, o poder de decretar impostos e taxas e a prerrogativa de organizar os seus serviços, porém os Prefeitos seriam nomeados livremente pelo Governador do Estado. Esta Constituição também possibilitou o agrupamento de Municípios para atender a serviços de interesse comum, embora sob regulação ditada pelo Estado. A Carta de 1946, conhecida como “Constituição Municipalista”, negou à União a possibilidade de intervir nos Estados, retirou o Município da estrita tutela e da inoperância em que fora colocado pelo regime autoritário e procurou fortalecer as instituições municipais. E se limitou a prever a possibilidade dos Estados criarem órgão de assistência técnica aos Municípios, embora não tenham mantido o “agrupamento municipal”. A Constituição imposta em 1967 relativizou a autonomia municipal, especialmente no concernente à escolha dos prefeitos. E ao prever a criação das Regiões Metropolitanas, também previu a possibilidade de celebração de convênios entre Municípios para a exploração de serviços públicos de interesse comum. O Ato Constitucional N° 1 de 1969, considerado por muitos como uma nova Constituição, não trouxe nenhuma alteração ao que diz respeito à autonomia municipal e às Regiões Metropolitanas (JOBIM, 2006; PINTO, GONÇALVES, NEVES, 2003; SADEK, 1991).

No Quadro 1.2 é apresentado um resumo de todas as Constituições Federais enfocando os aspectos referentes a autonomia dos Municípios e as possibilidades já previstas de agrupamentos municipais para a execução de serviços de interesse comum.

Quadro 1.2. Referências das Constituições federalistas à ênfase dada à autonomia municipal e aos agrupamentos municipais.

Textos Constitucionais	Autonomia municipal	Agrupamento municipal
Constituição 1891	Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse. Art. 68	Permite a propositura de acordos e convenções intermunicipais de forma a viabilizar o relacionamento entre Municípios com base no texto genérico dos Arts.48, nº 16 e 65, § 1º. Se celebrados entre os Municípios precisavam de aprovação do Estado e se celebrados entre os Estados, precisavam da aprovação da União.
Constituição 1934	O texto final da Constituição de 1934 não trouxe dispositivo semelhante, mas assegurou a autonomia das funções legislativas e administrativas dos Municípios. “Os MUNICÍPIOS serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, especialmente” e a “A organização dos serviços de sua competência” (Arts. 13, I, II e III).	No anteprojeto de 1933 era prevista a possibilidade de criação de “ <i>Região com autonomia</i> ”. E nesta Constituição ficou definido que: “Os MUNICÍPIOS da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica, limitada aos seus fins. Caberá aos ESTADOS regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma de sua administração (Artigos 26 a 29).
Constituição 1937	Manteve-se nas mesmas condições da Constituição anterior: “Os Municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e, especialmente à organização dos serviços públicos de caráter local.” (Art 26).	É inaugurado, legislativamente, o agrupamento municipal: “Os MUNICÍPIOS da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins. Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração” (Art.29). Porém, como a Constituição de 1937 ocorreu durante a ditadura do Estado Novo, o seu reconhecimento era apenas formal.
Constituição 1946	Conhecida como “Constituição Municipalista”: A autonomia dos Municípios será assegurada: pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente, à organização dos serviços públicos locais (Art. 28).	Apesar de ser conhecida como a Constituição municipalista, não manteve o “ <i>agrupamento municipal</i> ”. E estabeleceu que: “É permitida ao ESTADO a criação de órgão de assistência técnica aos MUNICÍPIOS” (Art.24).
Constituição 1967	Assegura a autonomia municipal: “pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores realizada simultaneamente em todo o País, dois anos antes das eleições gerais para Governador, Câmara dos Deputados e Assembléia Legislativa; pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, especialmente quanto: à organização dos serviços públicos locais” (Art. 16).	Permite a celebração de convênios entre os Municípios: “Os Municípios poderão celebrar convênios para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficará dependendo de aprovação das respectivas Câmaras Municipais” (Art. 16, § 4º). E Cria as Regiões Metropolitanas: “A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum” (Art. 157, § 10).

Ato Constitucional de 1969	Não teve alterações em relação a Constituição anterior: A autonomia municipal será assegurada: “Pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e vereadores realizada simultaneamente em todo o País, em data diferente das eleições gerais para senadores, deputados federais e deputados estaduais; pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto: à organização dos serviços públicos locais” (Art. 15).	Houve poucas mudanças em relação à Constituição anterior, permitiu a celebração de convênios entres os três entes: “A União, os Estados e Municípios poderão celebrar convênios para execução de suas leis, serviços ou decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais ou municipais” (Art. 13, § 3º). E a criação das Regiões Metropolitanas toma forma de artigo: “A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica” (Art. 164).
Lei Complementar de 1973		A Lei Complementar define quais são as Regiões Metropolitanas brasileiras e define os serviços comuns: “Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região: I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; III - uso do solo metropolitano; IV - transportes e sistema viário” (Art. 5º).
Constituição de 1988	Institui o Município a verdadeira entidade formadora do regime federativo: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (Art. 18) Confirma sua autonomia administrativa, organizativa, legislativa, financeira e tributária. E define como competências dos Municípios: “I - legislar sobre assuntos de interesse local; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial” (Art. 30).	É atribuído aos Estados a competência mediante Lei Complementar de instituir as Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microregiões: “para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.” (Art. 25, § 3º).

Fontes: Brasil, 1891; 1934; 1937; 1946; 1967; 1973; 1969; 1973.

1.4. NOVAS PERSPECTIVAS PARA A GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

Após a Constituição de 1988, as perspectivas vislumbradas para a gestão metropolitana se constituíram em algumas experiências voluntárias de cooperação entre os entes federados, principalmente entre os entes municipais. A partir da década de 90 e especialmente nos últimos anos, tem sido retomada a discussão metropolitana, ainda que de forma incipiente, através de algumas iniciativas que têm como objetivo criar estímulos para uma ação compartilhada entre os entes federados. No âmbito federal, principalmente com a criação do Ministério das Cidades no governo Lula, intensifica-se a discussão sobre a gestão metropolitana e entra em pauta a reflexão a respeito de seus entraves de natureza institucional, política e financeira. A Conferência Nacional das Cidades, instituída em 2003 com o objetivo de ser um espaço democrático para a discussão do futuro das cidades, tratou na segunda edição, no ano de 2005, o tema relacionado à questão federativa, política urbana regional e Regiões Metropolitanas, considerado pelo Conselho das Cidades como o grande desafio para a implantação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Entre as diversas resoluções aprovadas na segunda Conferência das Cidades, sobre a questão federativa e a política urbana regional e Regiões Metropolitanas, destacam-se as seguintes questões para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: o incentivo à implementação de uma política de organização regional para a solução de consórcios intermunicipais públicos ou outras formas de integração intermunicipal para a solução de funções públicas de interesse comum e de gestão compartilhada regional; incentivo à cooperação e à coordenação intergovernamental de programas, projetos e ações, estimulando a parceria entre as várias esferas de governo em todos os níveis da federação especialmente nas bacias hidrográficas, nas Regiões Metropolitanas, nas micro-regiões pouco dinâmicas e nas aglomerações urbanas; o estímulo e o apoio à gestão pública intermunicipal para a formulação e a implementação de desenvolvimento econômico e social, educacional, de obras e serviços, de segurança pública, entre outros, respeitando as especificidades de cada Município. E uma outra resolução indica que a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano deve estabelecer diretrizes para programas e ações dirigidas às Regiões Metropolitanas, considerando a institucionalidade da gestão metropolitana e o grau de complementaridade e a articulação entre os Municípios que compõem uma região.

A temática metropolitana também entrou na pauta legislativa federal, através da iniciativa do Deputado Federal Walter Feldman, ao elaborar o Projeto de Lei nº 3460 de 2001, denominado como Estatuto da Metrópole, que estabelece objetivos e diretrizes para a política nacional de planejamento regional urbano. Porém este projeto ainda não entrou na pauta do Congresso Nacional para aprovação.

No âmbito dos Estados e Municípios existem experiências voluntárias de gestão. Os exemplos mais conhecidos são os conselhos de prefeitos, planos diretores metropolitanos, planos e projetos metropolitanos, conselhos e câmaras metropolitanas, comitês de bacias e os consórcios intergovernamentais. Outra experiência inovadora que tem ocorrido em algumas Regiões Metropolitanas é a instituição do Parlamento Metropolitano, que é composto, facultativamente, pelas Câmaras Municipais dos Municípios componentes da Região Metropolitana. O parlamento não tem função Legislativa e não substituirá nem confrontará com nenhuma Casa Legislativa, uma vez que suas deliberações terão o caráter de recomendações ou sugestões, a serem encaminhadas oportunamente aos devidos canais institucionais na busca de soluções dos problemas apresentados e discutidos.

Em abril de 2005, surge a primeira iniciativa de caráter legal, e talvez a mais expressiva até então, no sentido de auxiliar o enfrentamento da gestão metropolitana, através da criação da Lei nº. 11.107/05, que regulamentou o artigo 241 da Constituição Federal, com o intuito de dar bases legais e institucionais mais sólidas para a cooperação entre entes federados, conhecida como a Lei de Consórcios Públicos, que será discutida no capítulo seguinte.

Em maio de 2008 é criado um Comitê de Articulação Federativa – CAF, através da resolução Nº 7 de 20 de maio, de âmbito federal. O CAF criou um Grupo de Trabalho Interfederativo com o objetivo de “desenvolver propostas de aperfeiçoamento da gestão das Regiões Metropolitanas, Aglomerações urbanas e Microrregiões, bem como a coordenação interfederativa e a integração das políticas públicas nestes territórios” (BRASIL, 2008, p.2). O CAF é coordenado pelo Ministério das Cidades e conta com a participação de outros Ministérios, além da Associação brasileira de Municípios - ABM, Confederação Nacional de Municípios – CNM, Frente Nacional de Prefeitos – FNP e Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas, da qual faz parte a Agência CONDEPE/FIDEM. Em novembro de 2008, o CAF concluiu um relatório onde são apontados os primeiros resultados do grupo. Nesse

relatório são apresentadas quatro propostas, ainda preliminares, como alternativas de modelo gestão, sendo elas:

- A fusão de Municípios que englobam o território de grandes metrópoles. Esta solução enfrenta forte resistência política por parte dos Municípios que seriam fundidos e dependeria de regulamentação por lei complementar, conforme previsão do parágrafo 4º do Artigo 18 da Constituição Federal; [...]
- A criação de Estados sem Municípios que englobam o território de grandes metrópoles, mas igualmente enfrenta forte resistência política e dependeria de alteração constitucional; [...]
- A criação de órgãos ou entidades intermunicipais compulsórios ou voluntários. Ou seja, os Municípios teriam ou o direito ou o dever de atuarem conjuntamente em face de determinadas matérias. A intermunicipalidade voluntária pode se dar hoje mediante os consórcios públicos previstos no art. 241 da Constituição Federal, bem como na Lei 11.107, de 2005 (regulamentada pelo Decreto 6.017, de 2007). Já a intermunicipalidade compulsória é tema hoje polêmico, em vista de que ainda não se definiu uma interpretação definitiva do disposto no art. 25, § 3º, da Constituição Federal, que cuida das Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões. [...]
- A criação de órgãos ou entidades que, compulsoriamente, reúnam Municípios e Estado. Ou seja, os Municípios teriam que compartilhar o exercício de suas competências entre si e com o Estado. Existem opiniões divergentes no Superior Tribunal Federal - STF sobre a questão; há quem defenda que as Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões devam ser intermunicipais, ou seja, integradas exclusivamente por Municípios (BRASIL, 2008, p.2).

Pode-se afirmar que nos últimos anos intensificaram-se as discussões sobre novas perspectivas para as Regiões Metropolitanas. As alternativas mais viáveis ainda se fundamentam na cooperação entre os Municípios, com ou sem a participação da União ou dos Estados, cujo preceito básico ainda é o aspecto voluntário. Observa-se que parte dessas alternativas assemelha-se às idéias discutidas no passado, seja nas discussões postas como alternativas metropolitanas, seja nas disposições legais trazidas pelas Constituições Federais ao prever possibilidades de agrupamentos entre os Municípios. Porém, essas alternativas ainda são complexas devido ao processo histórico pelo qual passaram as Regiões Metropolitanas, pela ênfase localista resultante do federalismo atual e pelo fato das discussões ainda serem pouco conhecidas e consequentemente não apropriadas por parte da população metropolitana.

1.4.1. A gestão metropolitana do Recife pós-Constituição de 1988: A criação do Sistema Gestor Metropolitano da RMR

Após a Constituição de 1988, as Entidades Metropolitanas até então instituídas foram aos poucos extintas. Uma das poucas exceções é o caso da agência metropolitana do Recife, a antiga FIDEM, criada na década de 1970 no modelo imposto pelo Governo Federal, que se

mantém até hoje em funcionamento através da atual Agência CONDEPE/FIDEM. A agência é o órgão estadual responsável pela condução do processo de organização da Região Metropolitana, que ao longo dos anos conduziu vários planos para a mesma, conforme é apresentado no Quadro 1.3., além de ter conduzido a criação do Sistema Gestor Metropolitano. A Região Metropolitana do Recife foi uma das poucas no país a atender aos novos dispositivos constitucionais sobre a questão metropolitana, através da Lei Complementar nº 10 de 06 de janeiro de 1994, que instituiu o Sistema Gestor Metropolitano, uma experiência pioneira no Brasil que teve como intuito suprir o vácuo institucional existente a partir de 1988. A experiência acumulada da FIDEM, combinada com a certeza de que alguns problemas comuns não poderiam ser tratados isoladamente por um único Município da região, nem exclusivamente pelo Estado, tornaram mais fácil a discussão e a negociação travadas com dirigentes estaduais, municipais, parlamentares e entidades da sociedade civil, durante o ano de 1993. Esse processo culminou na aprovação da Lei Complementar, que reorganiza a Região Metropolitana do Recife (CONDEPE/FIDEM, 2002).

QUADRO 1.3. Principais Instrumentos de Planejamento e Gestão elaborados para a RMR.

ANO	ESTUDOS, PLANOS, PROJETOS E LEGISLAÇÕES
1973	Estudos de Transportes do Grande Recife (SUDENE)
1974	Plano Diretor do Complexo Industrial Portuário de SUAPE (DIPER)
1976	Plano de Desenvolvimento Integrado – PDI/RMR (FIDEM)
1977	Plano Diretor do II Pólo de Metropolitano (FIDEM)
1978	Plano de Preservação dos Sítios Históricos – PPSH – (FIDEM) Ação Metropolitana – (FIDEM)
1978/1982	Plano Diretor de Sistema de Esgotamento Sanitário Plano Diretor de Limpeza Urbana/ Destino Final de Resíduos Sólidos
1979	Plano Diretor de Recuperação dos Assentamentos Sociais para a população de baixa renda (FIDEM) Plano de Ordenamento das Faixas de Praia (FIDEM)
1979/89	Plano Diretor da Central de Distribuição de Bens
1980	Plano Diretor de Macrodrenagem (FIDEM)
1981	Plano de Organização Territorial – POT (FIDEM) Plano Diretor de Transporte Urbano – PDTU (FIDEM) Projeto Grande Recife I,II, III e IV (MINTER/BIRD)
1982	Plano Diretor de Sistemas de Parques Metropolitanos Plano Diretor de Recursos Hídricos (COMPESA)
1983	Plano de Desenvolvimento Metropolitano – PDM/RMR (FIDEM)
1985	Cadastros de Áreas Comprometidas com Intervenções – CACI
1986/1987	Proteção dos Mananciais (Lei nº 9.860/86); Áreas Estuarinas (Lei nº 9.931/96); Parcelamento do Solo (Lei nº 9.990/87); Reservas Ecológicas (Lei nº 9.987/97)

ANO	ESTUDOS, PLANOS, PROJETOS E LEGISLAÇÕES
1986/1990	Projeto de Unificação das Bases Cadastrais (UNIBASE) Consórcio FIDEM, COMPESA, CELPE, TELPE, Prefeituras
1994	Instituição do Sistema Gestor Metropolitano (Lei Complementar Estadual nº 10)
1998	Plano Diretor Metropolitano – Metrópole 2010 (FIDEM) Plano Estadual de Recursos Hídricos
2001	Programa de Infra-estrutura em áreas de baixa renda da RMR (PROMETRÓPOLE)
2001/04	Plantas Diretoras: Ipojuca, Ilha de Itamaracá, Araçoiaba, Moreno, Igarassu, São Lourenço da Mata e Paulista Planos Diretores: Recife, Olinda e Camaragibe
2002	Estratégia de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – Metrópole Estratégica (FIDEM/ Cities Alliance/ Banco Mundial/ IPEA/ Prefeituras)
2002	Mercado Imobiliário Informal (FIDEM)
2003	Plano Metropolitano de Política de Defesa Social e Prevenção à Violência na RMR (Convênio SNSASP/MJ)
2006/2007*	Plano Território Estratégico de SUAPE (FIDEM)

Fontes: CONDEPE/FIDEM, 2005.

* Disponível em <www.condepefidem.pe.gov.br>, acesso em 10/11/2008.

O sistema gestor foi constituído por três componentes: o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana – CONDERM, na qualidade de órgão consultivo e deliberativo, na formulação de política e articulação intergovernamental; o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FUNDERM, instrumento financeiro de caráter rotativo, destinado a financiar sob a forma de empréstimo ou a fundo perdido, ações e projetos de interesse metropolitano, e a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FIDEM, que exercia a função de secretaria executiva do CONDERM, a de agência de planejamento metropolitano e a de agência gestora do FUNDERM, que atualmente é exercida pela Agência CONDEPE/FIDEM, atuando também como órgão de apoio técnico. O sistema gestor metropolitano redefiniu a Região Metropolitana do Recife conforme estabelece o Art. 1º:

A Região Metropolitana do Recife é a unidade organizacional geoeconômica, social e cultural constituída pelo agrupamento dos Municípios de Abreu e Lima; Araçoiaba; Cabo de Santo Agostinho; Camaragibe; Igarassu; Ipojuca; Ilha de Itamaracá; Itapissuma; Jaboatão dos Guararapes; Moreno; Olinda; Paulista; Recife e São Lourenço da Mata, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (PERNAMBUCO, 1994, Art.1º).

Ressaltando o mérito da ação regional metropolitana e fixando os campos prioritários que se constituem em ações compartilhadas, foram estabelecidas as seguintes funções públicas de interesse comum:

- I. O estabelecimento de políticas e diretrizes de desenvolvimento e de referenciais de desempenho dos serviços;
- II. a ordenação territorial de atividades, compreendendo o planejamento físico, a estruturação urbana, o movimento de terras e o parcelamento, o uso e a ocupação do solo;
- III. o desenvolvimento econômico e social, com ênfase na produção e na geração e distribuição de renda;
- IV. a infra-estrutura econômica relativa, entre outros, a insumos energéticos, comunicações, terminais, entrepostos, rodovias, ferrovias, dutovias;
- V. o sistema viário e o trânsito, os transportes e o tráfego de bens e pessoas;
- VI. a captação, a adução, o tratamento e a distribuição de água potável;
- VII. a coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final dos esgotos sanitários;
- VIII. a macrodrenagem das águas superficiais e o controle de enchentes;
- IX. a destinação final e o tratamento dos resíduos urbanos;
- X. a política da oferta habitacional de interesse social;
- XI. o controle da qualidade ambiental;
- XII. a educação e a capacitação dos recursos humanos;
- XIII. a saúde e a nutrição;
- XIV. o abastecimento alimentar;
- XV. e a segurança pública. (PERNAMBUCO, 1994, Art. 3º)

Cabem ao CONDERM as decisões sobre a formulação de política e articulação intergovernamental da Região Metropolitana. Este Conselho é composto pelos prefeitos dos Municípios integrantes da Região Metropolitana do Recife, na condição de membros natos, e pelo mesmo número de representantes do Poder Executivo Estadual, nomeados pelo governador do Estado. A presidência do CONDERM é exercida pelo Secretário de Planejamento do Estado, e o Governo Estadual tem o papel de assegurar o funcionamento do conselho através da FIDEM, que mantém o suporte técnico e logístico. Complementando este sistema, também foram criadas as Câmaras Técnicas Setoriais, que auxiliam o CONDERM nas suas deliberações e são compostas por 12 membros, sendo 6 deles representantes do setor público, 2 do segmento empresarial, 2 do segmento acadêmico-profissional e 2 da comunidade. Apesar de constituir um dos únicos sistemas de gestão metropolitana em funcionamento, o que se percebe é que esse modelo mostra fortes sinais de esgotamento.

A idéia era da intergovernabilidade. O que é isso? A gestão nas mãos dos governos municipais e estaduais. Só que a lei que criou esse Conselho, disse que os conselheiros eram os prefeitos. No dia de instalar o Conselho, eu já era o Presidente da FIDEM, o assessor jurídico me chamou e disse que a lei tinha um problema gravíssimo: “Numa Lei Complementar não se pode mandar o prefeito fazer nada, o prefeito é um outro poder. A Lei Complementar manda no Estado e não manda no Município. E a Lei de vocês está dizendo que o membro do Conselho é o prefeito, o membro do Conselho é quem o prefeito quiser. Então essa lei está errada. A solução que eu proponho é que comprem um livro de ata e abra um termo de posse dos conselheiros, onde o prefeito tome posse e assine o livro. Que seja iniciativa dele de tomar posse”. [...] E o que sacramentou o tiro de morte foi dizer que o órgão era

estadual. Como o Conselho é intergovernamental, mas o presidente é nomeado pelo Governador? (JÓRIO CRUZ, ex-presidente da FIDEM. Entrevista realizada em 01 de janeiro de 2008).

Em documento elaborado pela própria Agência CONDEPE/FIDEM para avaliar a questão do modelo institucional de gestão metropolitano, o CONDERM é apresentado como possuidor de um caráter burocrático e formalista, sem grande capacidade de negociação e decisão, e afirma-se que:

O CONDERM é um conselho que faz de conta, meio artificial com câmaras muito rígidas e setoriais, mesmo porque, o que interessa se discute e decide fora dele, em reuniões e entendimentos bilaterais com forte influência do governo do Estado. Obsoleto e burocratizado, o sistema de gestão não conseguiria responder mais aos desafios e complexidade, espremido entre os interesses municipais com grande diversidade e a capacidade limitada do governo do Estado (CONDEPE/FIDEM, 2002).

O ponto forte do sistema reside, desde então, na estrutura técnica e profissional da FIDEM, reforçada, durante muito tempo, pela disponibilidade dos recursos financeiros para conclusão das iniciativas na metrópole. Este fator positivo combinado com a fragilidade dos Municípios pode ter levado a uma visão do sistema metropolitano como uma responsabilidade e obrigação do governo do Estado, as iniciativas costumam ser vistas como trabalho da FIDEM e o próprio CONDERM como uma instância estadual na qual os Municípios atuam com reivindicações e demandas [...] Apesar de se constituir como um dos poucos em operação no país, o arranjo institucional da RMR apresenta limitada capacidade de decisão e administração das questões metropolitanas. Entre os próprios dirigentes às vezes é visto como responsabilidade do governo do Estado e espaço para reivindicação dos Municípios, ficando em segundo plano o entendimento de que se trata de órgão gestor da política de ação intergovernamental metropolitana. Aparentemente, quanto mais forte a instituição de planejamento da RMR mais frágil os outros elos do sistema, particularmente a concepção de gestão compartilhada com presença ativa dos Municípios [...] Por outro lado, o FUDERM, fundo destinado a financiar os empreendimentos metropolitanos não tem qualquer capacidade de investimentos, reduzindo-se a parcelas do orçamento estadual administrada pela FIDEM (CONDEPE/FIDEM, 2002).

Após alguns anos de sua implantação o CONDERM continua formalmente existindo, apesar de uma diminuição significativa do número de reuniões realizada entre os seus membros. Desde 2007 houve apenas uma reunião desse Conselho, o que indica que não tem havido muito interesse por parte dos Municípios em discutir as funções públicas de interesse comum na esfera metropolitana. Além do mais, pode-se também afirmar que a implantação de um instrumento legal não tem sido o suficiente para consolidar a prática de uma gestão compartilhada.

Em novembro de 2008, a Agência Condepe/FIDEM organizou o Seminário Nacional “Planejamento Regional e Governança Metropolitana”, com a finalidade de discutir a melhoria e o aperfeiçoamento dos modelos de gestão metropolitana, além de apresentar uma proposta de governança para a Região Metropolitana do Recife. No seminário foram apresentadas duas propostas, ainda em fase embrionárias, como alternativas de modelos de gestão a ser discutida com os Municípios metropolitanos, sendo elas: um consórcio público intergovernamental ou o aperfeiçoamento jurídico do CONDERM.

Neste seminário foi lançada a Carta do Recife ratificando a necessidade da cooperação intergovernamental para a gestão metropolitana:

As entidades reunidas neste Seminário Nacional contemplam a intergovernabilidade como o modelo mais legítimo de governança metropolitana, espelhado nos paradigmas da Federação brasileira. Para tanto, são necessários avanços institucionais que reconheçam:

- I. **a compulsória presença do Estado-membro e dos Municípios na governança metropolitana**, dedicada à organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;
 - II. a cidade-metropolitana, una e indivisível, como essência da governança compartilhada;
 - III. a existência de realidade fiscal nas Regiões Metropolitanas, ensejando-lhes condições de sustentabilidade;
 - IV. o aperfeiçoamento das transferências constitucionais, para que se adaptem à realidade dos Municípios situados em Regiões Metropolitanas.
- Para transformar essas intenções em realidade, as entidades governamentais estabelecem para si uma agenda comum de trabalho, com foco na caracterização de sistemas gestores legitimamente compartilhados entre a União, o Estado e os Municípios e também na proclamação por reformas para que prospere o direito metropolitano na ordem jurídica brasileira (SEMINÁRIO NACIONAL PLANEJAMENTO REGIONAL E GOVERNANÇA METROPOLITANA, 2008, grifo nosso).

Chama a atenção que esta carta apresenta como uma das intenções a presença compulsória do ente estadual, o que a torna diferente em relação às propostas discutidas pelo CAF, em âmbito nacional. Está na pauta de discussão do CAF se a participação dos entes deverá ser de forma compulsória ou voluntária, e ainda é ponto de divergência a participação do ente estadual na gestão metropolitana. Ainda, destaca-se na Carta que outra das alternativas discutidas tenha sido a reestruturação do CONDERM, um modelo que já foi avaliado anteriormente pela própria agência como em vias de esgotamento.

1.5. CARACTERIZAÇÃO ATUAL DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

A Região Metropolitana do Recife – RMR, considerada de caráter nacional segundo classificação do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES, atualmente é composta por 14 Municípios que ocupam uma área de 2.768 quilômetros quadrados, o que representa 3% do território pernambucano. A RMR possui uma população total de 3.658.318 habitantes, que perfazem 42,1% da população de Pernambuco. Desse número total, 96,9% estão em área urbana e 3,1% na área rural. O conjunto dos quatro Municípios mais populosos da região e do Estado é composto por Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Paulista, que agrupam 2.897.684 habitantes, correspondendo a 79,63% da população da RMR e 33,23% da população de Pernambuco. Dos quatorze Municípios que integram a RMR, dez apresentam população inferior a 200 mil habitantes. Recife se destaca com uma população urbana de 1.533.580 habitantes e também Araçoiaba, com apenas 16.520 habitantes (IBGE, 2007), o que evidencia a complexa heterogeneidade da Região Metropolitana, que irá refletir no seu formato de gestão.

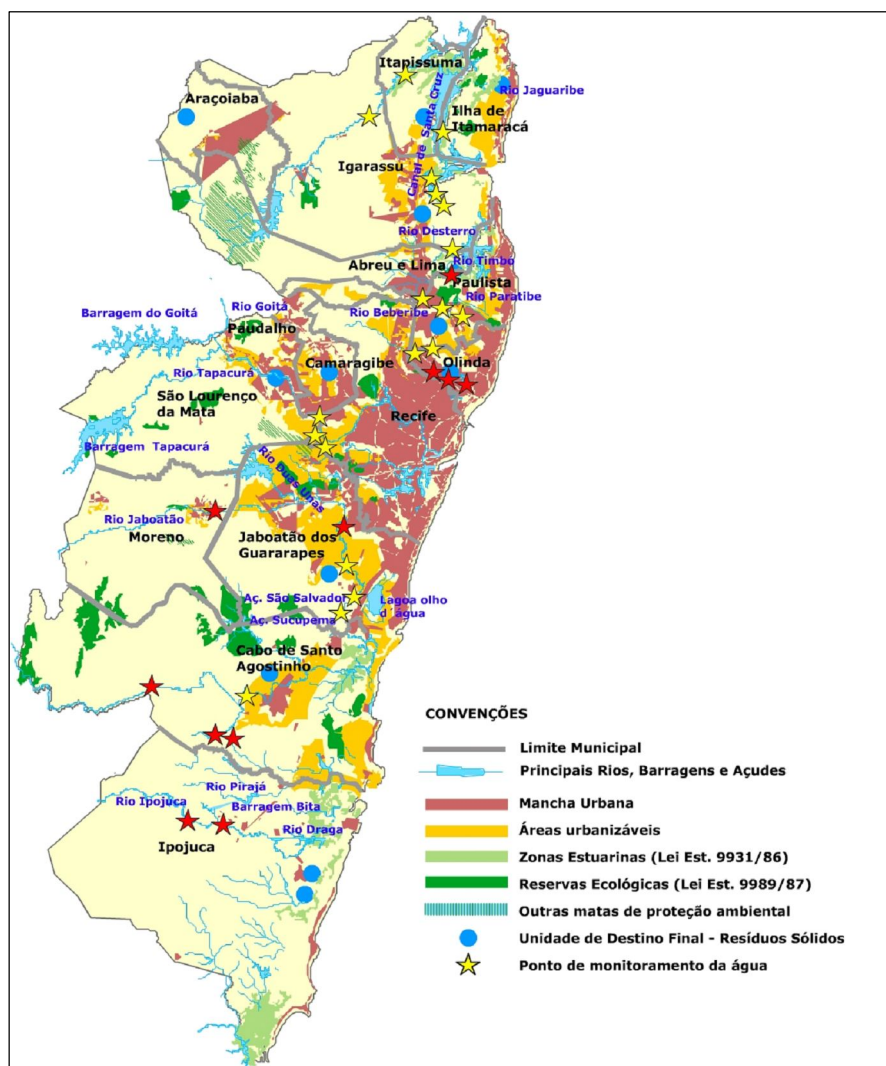
Destaca-se que 60% dessa população metropolitana vive abaixo da linha de pobreza. A RMR possui um Índice de Desenvolvimento Humano – IDH de 0,783, segundo dados de levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, do ano de 2007, considerado o índice mais elevado se comparado às demais Regiões de Pernambuco, sendo inclusive, superior ao IDH do Estado, que é de 0,705. Os Municípios de Araçoiaba, com 0,637, e Ipojuca, com 0,658 apresentam os menores índices de IDH da RMR. Todos os Municípios estão enquadrados no nível médio de desenvolvimento. Também se observa a heterogeneidade da região através do Produto Interno Bruto - PIB dos Municípios, e que este não mantém uma relação com o IDH. Como no caso do Município de Ipojuca, que tem o maior PIB e um dos menores índices de desenvolvimento da região, conforme é apresentado no Quadro 1.4.

Quadro 1.4. Perfil dos Municípios do RMR.

Municípios	População¹	Área² (Km²)	Distância para capital³ (Km)	IDH⁴	PIB/Per Capita⁵
Abreu e Lima	92.217	125,991	20	0,730	5.371
Araçoiaba	16.520	96,381	38	0,637	2.287
Cabo de Santo Agostinho	163.139	447,875	33,6	0,707	16.855
Camaragibe	136.381	55,083	16	0,747	2.849
Igarassu	93.748	305,565	32,3	0,719	6.921
Ilha de Itamaracá	17.573	65,441	48	0,743	3.680
Ipojuca	70.070	527,317	50,2	0,658	51.577
Itapissuma	22.852	74,249	39	0,695	11.442
Jaboatão dos Guararapes	665.387	256,073	19,4	0,777	6.348
Moreno	52.830	195,603	30,6	0,693	3.100
Olinda	391.433	43,548	6	0,792	5.040
Paulista	307.284	93,518	19	0,799	3.881
Recife	1.533.580	217,494	-	0,797	11.102
São Lourenço da Mata	95.304	264,346	18	0,707	2.899
TOTAL POPULAÇÃO RMR	3.658.318				

Fontes: 1. IBGE,2007; 2, 3 e 4. Condepe/FIDEM,2008; 5. PNUD; IPEA; FJP. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003.

A RMR é dividida territorialmente em quatro sub-regiões distintas e com aptidões naturais diferenciadas. A parte Norte é composta pelos Municípios de Araçoiaba, Igarassu, Itapissuma, Ilha de Itamaracá, Paulista e Abreu e Lima. Na parte Central, ficam localizados os Municípios de Recife e Olinda; a parte Sul compreende os Municípios do Jaboatão dos Guararapes, Cabo de Santo Agostinho, Moreno e Ipojuca; e, na parte Oeste, estão localizados os Municípios de Camaragibe e São Lourenço da Mata. Essas regiões apresentam dinâmicas econômicas bem distintas. Destaca-se principalmente o desenvolvimento da Região Sul, onde se localiza o Porto de SUAPE, que ao longo dos últimos anos vem recebendo vários investimentos, em oposição à Região Norte, que perdeu nas últimas décadas a posição de pólo turístico da RMR.



Mapa 1.2. Região Metropolitana do Recife. Configuração Atual.

Fonte: Agência CONDEPE/FIDEM, 2008.

Apesar dessa divisão territorial na RMR, verifica-se que os Municípios do Recife, Olinda, Paulista, Jaboatão dos Guararapes e Camaragibe conformam uma grande e única mancha urbana. É possível percorrer essa “grande cidade” sem ter a compreensão de que houve uma mudança nos limites municipais. No entanto, ao cruzar essa cidade, a cidade metropolitana, podem ser percebidas algumas diferenças do ponto de vista socioeconômico, refletidas pelos aspectos de infraestrutura, tipologia e morfologia urbana, que sugerem a necessidade de gestão e planejamento compartilhados que possam minimizar essas diferenças, e que também incorporem os Municípios mais afastados fisicamente da capital, porém dependentes da sua dinâmica e dos seus serviços.



Fig. 1.1. Vista do Município do Cabo. Região Metropolitana Sul.
Fonte: Ana Ramalho.



Fig. 1.2. Vista do Município de Camaragibe. Região Metropolitana Oeste.
Fonte: Ana Ramalho.



Fig. 1.3. Sede do Município de Araçoiaba. Região Metropolitana Norte.
Fonte: Agência Condepe/FIDEM.



Fig. 1.4. Vista do Recife (Sul). Região Metropolitana Centro.
Fonte: Renato Galindo.



Fig. 1.5. Vista do Recife (Oeste). Região Metropolitana Centro.
Fonte: Renato Galindo.

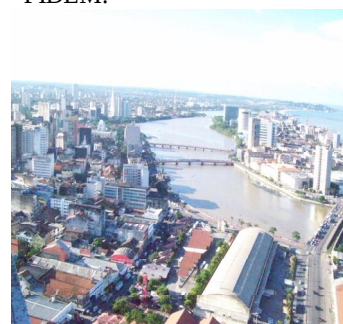


Fig. 1.6. Vista do Recife (Norte). Região Metropolitana Centro.
Fonte: Ana Ramalho.

Concluiu-se que, após 40 anos de instituídas as Regiões Metropolitanas, as dificuldades de encontrar soluções metropolitanas permanecem. As cidades continuam crescendo e os problemas comuns vão se aprofundando, novas Regiões Metropolitanas vão sendo criadas, sem soluções concretas para o enfrentamento da questão. Várias foram as alternativas discutidas quando as Regiões Metropolitanas foram instituídas na década de 60, desde formas de estímulo para aqueles Municípios que aceitassem participar da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, até a instituição de uma cúpula política para atuar junto a essas áreas. No entanto, naquele momento essas alternativas foram rechaçadas pelo regime político que vigorava, que impôs um modelo de gestão metropolitana de forma centralizada e autoritária. Porém, as dificuldades de encontrar uma alternativa para os problemas metropolitanos sempre esteve associada à autonomia dos Municípios, desarticulada de formas de cooperação. Com a Constituição de 1988 essa questão se agrava ainda mais, quando os Municípios passaram a fazer parte da organização administrativa da Federação, consolidando assim a sua autonomia e pondo em discussão o modelo de federalismo posto no Brasil que, paradoxalmente, desafia a cooperação intergovernamental.

CAPÍTULO II

ANÁLISE TEÓRICA DO FEDERALISMO

Este capítulo faz uma análise teórica sobre o federalismo, considerando que ele nasce como um paradoxo. Se conceitualmente a origem do federalismo baseia-se na cooperação entre entidades com autonomia relativa, em termos práticos, este mesmo apresenta dificuldades de pôr em prática ações cooperativas. Sendo assim, neste capítulo se discutirá da origem até os princípios do federalismo moderno e a concepção de federalismo na experiência brasileira com a redemocratização, que ao trazer novas formulações sobre a autonomia municipal, trouxe também grandes impedimentos para a gestão das Regiões Metropolitanas. Por fim, serão discutidas as possibilidades de cooperação intergovernamental através da recém promulgada Lei de Consórcios Públicos, e a necessária legitimidade desses arranjos de cooperação para a formulação de processos de governança metropolitana.

2.1. O PRINCÍPIO DO FEDERALISMO

Uma das principais teorias sobre o federalismo foi concebida por Johanes Althusius, filósofo político do século XVI que, segundo Elazar (2003), foi quem primeiro expôs uma teoria abrangente do republicanismo federal, fundamentada numa visão conveniada da sociedade humana e derivada, mas não dependente, de um sistema teológico.

A política é a arte de reunir os homens para estabelecer vida social comum, cultivá-la e conservá-la. Por isso, é chamada de simbiótica. O tema da política é, portanto a associação (*consociatio*), na qual os simbióticos, por intermédio de pacto explícito ou tácito, se obrigam entre si à comunicação mútua daquilo que é necessário e útil para o exercício harmônico da vida social (ALTHUSIUS, 2003, p.103).

Althusius chama de simbióticos “os co-trabalhadores que, unidos pela associação e com um vínculo de pacto, comunicam entre eles aquilo que é conveniente para uma vida confortável de corpo e alma” (2003, p. 105). O que para ele, são os participantes ou parceiros de uma vida comum.

A comunicação mútua envolve bens, serviços e direitos comuns. A comunicação de bens é aquela com que os simbióticos entregam as coisas úteis e necessárias à vida social para o

proveito comum de cada um de todos. A comunidade de serviços é aquela pela qual os simbióticos contribuem com seus trabalhos e suas ocupações para o bem da vida social. A comunhão de direitos é o processo pelo qual os simbióticos vivem e se governam com leis justas, em uma vida comum. A comunhão de direitos é chamada lei de associação e simbiose, ou direito simbiótico, e consiste especialmente em auto-eficiência, boa ordem e disciplina adequada. Ela contempla dois aspectos, um que funciona para dirigir e orientar a vida social e outro que prescreve um plano e uma maneira de comunicar bens e serviços entre os simbióticos (ALTHUSIUS, 2003).

A lei de associação é comum ou peculiar. A lei comum indica que em cada associação existem os que mandam ou superiores, e os súditos ou inferiores. Pois todo o governo resume-se em mando e sujeição. Se há consenso e vontade entre os que mandam e os que obedecem, quão feliz e ditosa é a vida, “submetam-se uns aos outros pelo temor de Deus” (ALTHUSIUS, 2003, p.107). O mandante dirige e governa as funções da vida social para o bem dos que obedecem, individual ou coletivamente. As leis peculiares são aqueles atos com os quais as associações particulares são regidas. Elas diferem para cada espécie de associação segundo a natureza de cada uma delas. As leis com as quais é realizada a comunicação de bens, serviços, obras e ações são aquelas que distribuem e designam vantagens e responsabilidades entre os simbióticos, conforme as necessidades de cada associação (ALTHUSIUS, 2003, p.106).

O pensamento de Althusius apóia-se na idéia de que a comunidade é melhor e mais feliz quando magistrados e cidadãos esforçam-se juntos pelo bem-estar e satisfação das necessidades, não se esquecem de ninguém e não depreciam nada que possa ser proveitoso para a comunidade. Sua argumentação baseia-se nos mandamentos bíblicos: “Amarás ao próximo como a ti mesmo” (Mateus 22:39); “o que não quiseses que seja feito a ti não faças tampouco a outros” (Lucas 6:31); “não olhe cada um somente para o que é seu, mas cada qual também para o que é dos outros” (Filipenses 2:4).

Para Althusius, o homem nasceu para cultivar a sociedade com outros homens, e Deus quis, portanto, que um ser humano carecesse do trabalho e do auxílio de outro, de maneira que a fraternidade unisse a todos e que ninguém menosprezasse o próximo.

Reunidos e vinculados alguns homens podem ajudar os outros, muitos juntos podem proporcionar mais facilmente as necessidades da vida do que sozinhos [...] Segue-se que nenhum homem é capaz de, por si só, viver bem e com felicidade. A necessidade, portanto, induz à associação; e a busca das coisas necessárias à vida,

que são adquiridas e comunicadas com a ajuda e a assistência de associados, a conserva. Por tal razão, é evidente que a comunidade, ou sociedade civil, existe por natureza, e que o homem é, também por natureza, um animal civil que procura avidamente pela associação. Se, todavia, alguém não deseja viver em sociedade, ou de nada necessita em vista de sua abundância, esse alguém não é considerado parte da comunidade. Ele, portanto, ou é uma besta ou um deus (ALTHUSIUS, 2003, p.114).

Com bases nesse contexto, a Bíblia foi o primeiro projeto federalista reconhecido por Althusius, como também o melhor deles. Para ele, o pensamento bíblico é federal do início ao fim. A convenção, do latim *foedus*, é o motivo central da visão bíblica do mundo, a base de todas as relações (ELAZAR, 2003).

Althusius (2003) faz uma abordagem sobre os tipos de associações ou vida simbiótica, classificando-as em simples e privada, à medida que envolve amigos e a família; e em mista e pública, que ele considera a cidade, a província e a comunidade. A associação simples e privada é a sociedade e simbiose que têm início numa convenção especial entre os membros, cujo objetivo é reunir e manter em comum um interesse particular. Existem dois tipos de associação simples e privada: a natural e a cível.

A associação simbiótica privada e natural é aquela em que as pessoas casadas, os parentes consanguíneos e por afinidade, em resposta ao afeto concordam com uma comunicação definida entre eles. Essa associação é considerada a sociedade, a amizade, o relacionamento e a unidade mais intensos, o canteiro para as sementes de todas as outras associações simbióticas, razão pela qual os aliados simbióticos são chamados de parentes, afins e amigos. Já a associação cível é um corpo organizado pela reunião de pessoas dispostas e desejosas por pleitear serviços que sejam de utilidade e necessidade comuns para a vida humana. Significa que elas concordam entre si, por consenso comum, sobre a maneira de governar e de obedecer tanto para o benefício de todo o corpo como de seus indivíduos. Portanto, constituem-se por homens que tenham a mesma profissão, negócios ou instrução que se unem com o objetivo de ter coisas comuns, tais como, deveres, modos de vida ou atividade que professam. Tal associação é chamada de *collegium*, que significa corporação, associação voluntária, sociedade ou federação. Trata-se de uma associação privada em contraste com a pública (ALTHUSIUS, 2003). Um aspecto relevante na teoria de Althusius é que, para a organização do que ele conceitua como um *collegium*, ele diz que é necessário um mínimo de três pessoas, uma vez que só entre dois homens não haverá um terceiro que possa dirimir as discórdias que possam haver entre os dois outros.

No *collegium* existe um colega que se coloca acima dos outros que é chamado de líder. O líder é o reitor e diretor dos bens e das funções comuns, eleito por consenso dos colegas e provido de poder administrativo sobre os bens e funções pertinentes ao *collegium*. Com isso, termina por exercer o poder de coerção sobre os colegas, individualmente, mas não sobre o grupo em si. O presidente de um *collegium* é superior a cada um de seus colegas, porém inferior a eles unidos, ou ao *collegium* que preside e a cujos desejos está obrigado a submeter-se. A comunicação entre os colegas é a atividade pela qual um indivíduo ajuda o outro, colaborando assim com o plano de vida social estabelecido nos pactos conveniados. Essas convenções e leis dos colegas são descritas nos livros corporativos e contemplam bens, serviços, direitos e benevolência mútua. O objetivo comum do *collegium* requer que todos os colegas sejam considerados participantes dentro de uma estrutura legal partilhada, não como indivíduos separados, mas como um só corpo. A comunicação de serviços entre colegas é determinada por acordo mútuo e varia de acordo com as circunstâncias (ALTHUSIUS, 2003).

Quanto à associação pública, Althusius (2003), diz que ela surge quando muitas associações privadas se vinculam com o objetivo de estabelecer uma ordem política abrangente, podendo ser chamada de uma sociedade, um corpo associado ou associação política por excelência. A associação pública é uma associação formada por leis fixas e compostas por muitas famílias e *collegia* que vivem num mesmo local. Podem ser uma comunidade local, uma província ou cidades, no mais amplo dos sentidos, ou seja, um corpo de muitas e diversificadas associações. E passam do relacionamento simbiótico privado para uma só comunidade local.

O superior é o prefeito da comunidade, nomeado com o consentimento dos cidadãos, que dirige os negócios da comunidade segundo um juramento de fidelidade a certos artigos pelos quais suas funções são limitadas, constituindo-se uma segurança para a comunidade que o nomeou. Por sua vez, os cidadãos também fazem um juramento de fidelidade e obediência a determinados artigos entendidos como atribuições do bom cidadão.

O entendimento de Althusius, seja na associação privada ou pública, tem como princípio o estabelecimento de um pacto, de um convênio. Althusius defende a idéia de que o sentido da sociedade é a ajuda mútua e de forma voluntária, onde os interesses coletivos estão acima dos interesses individuais, mesmo entre diferentes categorias de cidadãos.

Para Elazar (2003), todos os grandes projetos federais que existiram até meados do século XIX derivaram da Bíblia ou tiveram alguma relação com ela. O grande projeto de Althusius é uma proposta abrangente para o desenvolvimento da forma de governo ideal que funcionaria em harmonia com as forças principais no universo. Ele tenciona proporcionar uma base para a organização de todos os aspectos da forma de governo e da ordem social, fundamentada na lei e ensinamentos das Escrituras. O grande projeto de Althusius se desenvolve a partir de uma série de blocos ou células de autogoverno, das menores e mais íntimas conexões até a comunidade universal, cada uma das quais internamente organizada e vinculada às outras mediante alguma forma de relacionamento universal. Para ele, o pactum (convenção) é a única base para a organização política legítima e a forma de governo é uma associação simbiótica concretizada pelas trocas de comunicação, com bases na confiança e no compartilhamento. Portanto, a visão de Althusius perdeu espaço para os estatizantes que pleiteavam a materialização de Estados centralizados onde todos os poderes ficassem concentrados nas mãos de um rei, empossado pela vontade divina, e que estivesse colocado no topo da pirâmide do poder ou num centro soberano. Restou aos norte-americanos a invenção do federalismo moderno com base no individualismo.

Um outro importante pensador do federalismo foi Pierre-Joseph Proudhon, anarquista francês do século XIX, cujas idéias perderam importância na ciência política por serem consideradas utópicas pelos marxistas.

Trindade (2001) ao prefaciar a obra de Proudhon intitulada “Do princípio federativo”, refutava a idéia de que ele foi o primeiro e permanece como o principal entre aqueles que tratam o federalismo não somente enquanto sistema de ultrapassagem das soberanias, mas como princípio geral de organização da sociedade.

A teoria do sistema federativo é inteiramente nova: creio mesmo poder afirmar que ainda não foi apresentada por ninguém. Está, contudo, intimamente ligada à teoria geral dos governos, mais precisamente, é a sua conclusão necessária (PROUDHON, 2001, p.45).

Proudhon (2001) inicia a discussão sobre o federalismo a partir da sua crítica sobre o Estado centralizado. Porém, ele não defende a idéia de destruição do governo, mas sim a sua limitação em um sistema federal. Ele afirma que, entre tantas constituições que a filosofia propõe e que a história mostra na prática, só uma reúne as condições de justiça, ordem, liberdade e de duração sem as quais a sociedade e o indivíduo não podem viver. Proudhon,

tenta provar que esta constituição única, cujo reconhecimento será o maior esforço da razão dos povos, não é outra senão o sistema federativo. Toda a forma de governo que se afaste dele deve ser considerada uma criação empírica, sob a qual a sociedade se abriga apenas por instantes. Proudhon ao discutir o federalismo, fundamenta-se em dois princípios contrários: a autoridade e a liberdade. O primeiro iniciador e o segundo determinante. Estes dois princípios formam um par cujos termos estão indissolúvelmente ligados um ao outro; são contudo, irreduzíveis um ao outro e permanecem, independentemente do que se faça, em luta perpétua. A essa questão ele chama de problema político.

A autoridade supõe necessariamente uma liberdade que a reconheça ou a negue; a liberdade por seu lado, no sentido político do termo, supõe igualmente uma autoridade que lide com ela, a reprima ou a tolere. Suprima-se uma das duas, a outra não faz mais sentido: a autoridade, sem uma liberdade que discuta, resista ou se submeta, é uma palavra vã; a liberdade, sem uma autoridade que a equilibre, é um contra-senso (PROUDHON, 2001, p.46).

Para o autor, o princípio de autoridade é dado pela natureza, que ele considera o princípio familiar, patriarcal, magistral, teocrático, tendente à hierarquia, à centralização, à absorção, essencialmente fatal ou divino. O princípio de liberdade é dado pelo espírito, é pessoal, individualista crítico, agente de divisão, eleição, transação. É essencialmente arbitral e, por consequência, superior à natureza da qual se serve, ao destino que domina. Proudhon (2001) considera ainda que o princípio da autoridade, se combatido pelo princípio contrário, pode ampliar-se ou restringir-se, mas nunca poderá desaparecer. Da mesma forma, o princípio da liberdade, que é suscetível pelo seu oposto, é incapaz de se esgotar pelo desenvolvimento, como de desaparecer pela derrota. O autor conclui que toda sociedade é formada pelos dois princípios: a mais autoritária deixa uma parte à liberdade, da mesma forma que a mais liberal deixa uma parte à autoridade. Nenhuma combinação política pode se eximir dessa condição. A despeito do entendimento cujo esforço leva incessantemente a resolver a diversidade na unidade, esses dois princípios continuam presentes e sempre em oposição. Com isso, Proudhon (2001, p.47, grifo do autor) diz que “todas as constituições políticas, todos os sistemas de governo, incluindo o federalismo, podem resumir-se a esta fórmula: *o equilíbrio da autoridade pela liberdade e vice-versa*”.

Proudhon (2001) considera a liberdade e a autoridade os dois pólos da política. Destas duas noções resultam para a sociedade dois regimes diferentes: regime da autoridade e regime da liberdade. Ele classifica esses regimes em quatro alternativas possíveis de governo: governo

de todos por todos ou governos de todos por um só, para o regime de autoridade; governo de participação de todos por cada um ou governo de cada um por si próprio, para o regime de liberdade.

A partir de então, Proudhon (2001) define as formas de governo, a maneira como se distribui e se exerce o poder. Primeiro ele se refere à monarquia, onde o rei é o representante da sociedade, a sua encarnação. O Estado é o rei. A reunião ou indivisão dos poderes é a característica da realeza. No regime comunista, as formas de governo são as mesmas, ou seja, o poder é exercido indivisamente pela coletividade social da mesma maneira que o era antes pelo rei sozinho. As formas de Estado liberal ou democrático diferem radicalmente das da monarquia, pois consistem em que o Poder, em lugar de ser coletiva e indivisamente exercido como na comunidade primitiva, está repartido pelos cidadãos, feito de duas formas: quando se trata de um serviço suscetível de ser materialmente dividido, como a construção de uma ponte ou o policiamento de uma cidade, reparte-se o trabalho por seções e para cada uma dessas partes se estabelece um empreiteiro, comissário, almirante ou mestre. Quando se trata de uma função indivisível, deixa-se inteira e, ou nomeia-se diversos titulares, ou designa-se um só funcionário que a ela se dedica e dela faz a sua profissão. Este fato tende a introduzir no corpo político uma classe particular de cidadãos a que Proudhon (2001) chama de funcionários públicos. Para ele, “a partir desse momento a democracia está em perigo: o Estado separa-se da nação; o seu papel torna-se quase tal como sob a monarquia, mais devotado ao príncipe que à nação e ao Estado. Em contrapartida, uma grande idéia surgiu, uma das maiores da ciência, a idéia da *Divisão ou Separação de Poderes*” (PROUDHON, 2001, p.59).

Qualquer que seja o sistema preferido, monarquia ou democracia, comunismo ou anarquia, a instituição não pode sustentar-se de pé se não tiver sabido apoiar-se sobre as bases do seu antagonismo. E Proudhon diz que o problema político consiste em encontrar o equilíbrio entre os dois elementos contrários, a Autoridade e a Liberdade. Equilibrar essas duas forças é submetê-las a uma lei que, mantendo o respeito de uma pela outra, as ponha de acordo. Há a necessidade então de um novo elemento, que seja superior à Autoridade e à Liberdade, que é o contrato.

Prodhon (2001, p.87) define o contrato como “uma convenção pela qual uma ou mais pessoas obrigam-se em relação a uma ou outras mais, a fazer ou a não fazer alguma coisa”. E o classifica em várias formas e condições. Portanto, para responder ao problema político, faz

uma discussão sobre o contrato político. Segundo o autor, a primeira condição para o contrato adquirir dignidade e moralidade é ser *sinalagmático* e *comutativo*. *Sinalagmático* “quando os contratantes obrigam-se reciprocamente uns em relação aos outros” (2001, p.87), e *comutativo* “quando cada uma das partes compromete-se a dar ou fazer uma coisa que é considerada como o equivalente ao que se lhe dá ou ao que se faz por ela” (2001, p.87). Assim regulado e compreendido, o contrato político é o que Proudhon chama de federação. “E o seu objetivo é o de garantir a soberania e a autonomia aos povos que ela une” (PROUDHON, 2001, p.108).

Federação, do latim *foedus*, genitivo *foederis*, quer dizer pacto, contrato, tratado, convenção, aliança, etc., é uma convenção pela qual um ou mais chefes de família, uma ou mais comunas, um ou mais grupos de comunas ou Estados, obrigam-se recíproca e igualmente uns em relação aos outros para um ou mais objetos particulares, cuja carga incumbe especial e exclusivamente aos delegados da federação”. “O que faz a essência e o caráter do contrato federativo é que nesse sistema os contratantes, chefes de família, comunas, cantões, províncias ou Estados, não somente se obrigam sinalagmática e comutativamente uns em relação aos outros, como se reservam individualmente, formando o pacto, mais direitos, liberdade, autoridade, propriedade, do que o que abandonam (PROUDHON, 2001, p. 90).

E acrescenta, “ é o contrato federal que, constituindo-se pouco a pouco em governo regular, deve pôr fim por todo o lado às contradições do empirismo, eliminar o arbitrário, e fundar sobre um equilíbrio indestrutível a Justiça e a Paz” (PROUDHON, 2001, p.107).

Na visão de Althusius e Proudhon, a vida em sociedade de modo geral e o federalismo em particular se baseiam numa visão de mundo como valor em si, pois agrega os benefícios da cooperação e da coordenação dos governos ao respeito à diversidade sociocultural de grupos e comunidades.

2.1.1. O Federalismo Moderno

A versão moderna de Estado federativo foi uma invenção norte-americana. A origem de todas as federações estáveis criadas nos séculos XIX e XX foi a mesma da criação da federação norte-americana, um processo de barganha, cuja condição necessária foi a ameaça ou oportunidade de expansão, defesa militar ou diplomática (RIKER apud ARRETCHE, 2001, p.24).

Governos centrais com intenções expansionistas ou temerosos da ameaça externa, mas incapazes de dominar os governos pela força, cedem parte de sua autoridade aos governos locais, porque estes detêm a lealdade dos cidadãos; por sua vez, governos locais – com histórias e identidades próprias -, por razões expansionistas ou por necessidade de defesa, fazem concessões a uma autoridade central, para aumentar sua capacidade militar ou diplomática (Riker apud Arretche, 2001, p.24).

Para Arretche (2001), é impossível afirmar que a ameaça externa ou o desejo de expansão militar estejam na origem de todas as federações. Existem outras vantagens na associação de Estados, como as de ordem econômica e o interesse em preservar a unidade nacional de um Estado. “Federalismo é uma designação genérica que mascara uma variedade de arranjos institucionais que criam riscos e oportunidades distintas para as capacidades de governo” (2001, p. 27). Um Estado somente pode ser considerado federativo se as relações entre os níveis de governo forem simultaneamente de coordenação e mútua independência. Esses princípios devem estar presentes não apenas constitucionalmente, mas também no funcionamento efetivo das instituições políticas (ARRETCHÉ, 2001).

O federalismo passa pela análise de sua natureza, de seu significado e de sua dinâmica, variando de país a país em função das suas especificidades históricas e culturais. A criação de um Estado federal justifica-se pela heterogeneidade da sociedade abrangida. Para a população composta de diversos grupos étnicos, linguísticos, religiosos, socioeconômicos, culturais e políticos, cada qual concentrado numa determinada região, a estrutura federativa estatal aparece como uma solução para o problema da manutenção dessas diferenças. Qualquer país federativo foi assim instituído para dar conta de uma ou mais heterogeneidades. Se um país desse tipo não constituir uma estrutura federativa, dificilmente a unidade nacional manterá a estabilidade social ou, no limite, a própria nação corre risco de fragmentação. É nesse sentido que o federalismo mais se aproxima da noção da “*unidade na diversidade*”, que resguarda a autonomia local, mas procura formas de manter a integridade territorial em um país marcado por heterogeneidades (ABRÚCIO, 2005; MORAES, 2001).

Sabe-se, portanto, que quanto maior a heterogeneidade entre grupos, tornam-se maiores as possibilidades de conflitos. Quanto a essa questão, Gagnon (apud FISCHER, 1993, p.132) diz: “o sucesso do sistema federativo não é medido em termos de eliminação dos conflitos sociais, mas em sua capacidade de regular e administrar estes mesmos conflitos”.

Sobre os conflitos, Abrúcio & Costa (1999) argumentam que o problema básico da questão federativa é encontrar o desenho institucional adequado à resolução dos conflitos entre os níveis de governo, sem destruir a autonomia de cada ente, e que a conflituosidade é inerente aos pactos federativos. Hoje, uma das questões mais importantes é o debate sobre a distribuição territorial de poder e das formas mais adequadas para solucionar os embates entre os níveis de governo, sobretudo no que se refere à implantação de mecanismos democráticos de resolução dos conflitos. Segundo os autores, o federalismo é, de modo geral, a forma mais bem sucedida de equacionar democraticamente o conflito entre os níveis de governo.

Abrucio & Costa (1999) partem do pressuposto de que a difusão de poderes de governo entre muitos centros caracteriza em si, uma situação competitiva e conflitiva, uma vez que a cooperação entre os atores não é dada de antemão, podendo-se pensar as relações intergovernamentais no federalismo como um problema de ação coletiva, diante do qual mais de uma resposta pode ser possível. Para tanto, os autores analisam algumas correntes teóricas do federalismo norte-americano: uma que privilegia o aspecto competitivo do federalismo, outra que privilegia o aspecto de cooperação e parceria, e por fim, uma terceira que propõe a compatibilização entre competição e cooperação. Esta escolha deve-se ao fato de que é o modelo norte-americano o exemplo que se constitui na experiência federativa mais consolidada do mundo, além de ter sido a fonte de inspiração para a construção da federação brasileira.

Para Abrucio & Costa (1999), foi na natureza da Constituição norte-americana que encontraram a solução mais importante para o dilema inicial. Os atores somente aceitaram criar uma federação porque ela seria regida por um contrato escrito, ou seja, uma Constituição que garantiria a proteção dos direitos de cada Estado, de forma que os poderes que lhe fossem atribuídos não pudessem ser retirados. E o pacto, representado por uma Constituição escrita, é o ponto de partida para o jogo federativo. Após o pacto federativo, surge uma nova situação típica do jogo federativo para a qual é preciso encontrar uma solução de equilíbrio a fim de garantir a própria existência da federação. Os modelos que explicam o funcionamento ideal do jogo federativo norte-americano partem do princípio de que a federação se sustenta a partir da existência de mecanismos cooperativos e competitivos de atuação. A diferença entre os modelos encontra-se na ênfase que cada um deles dá a esses aspectos do binômio competição-cooperação.

O primeiro desses modelos analisados é proposto por Thomas Dye (1990), como sendo o que dá mais ênfase à competição como forma de potencializar a ação dos atores federativos. A idéia defendida por Dye é que a competição entre os entes federativos, seja dos Estados com a União, seja deles entre si, aumenta o controle sobre o poder e melhora a prestação dos serviços públicos, sobretudo nas esferas subnacionais, onde o ambiente do efeito competitivo é o incentivo à inovação nas políticas e a ampliação da responsividade do sistema. O pano de fundo desta concepção teórica é a valorização dos Estados e dos governos locais como eixos centrais da estrutura federativa, somada a uma visão extremamente negativa da União, que deveria, segundo Dye, ter o raio de ação o mais reduzido possível. Dye advoga que a competição entre os entes federativos otimiza tanto o controle do poder como os resultados das políticas públicas. Em relação ao controle de poder, o autor alega que os Poderes controlam os Poderes, as esferas de governo também se controlam mutuamente quando competem entre si. Pressupõe que, sem a contraposição dos interesses rivais presentes na relação entre os entes federativos, os governantes se tornam tiranos. Diante disso, Dye conclui: “Somente um federalismo verdadeiramente competitivo pode oferecer proteção contra os abusos do governo” (DYE apud ABRÚCIO & COSTA, 1999, p.26)

No que diz respeito aos resultados das políticas públicas, Dye (apud ABRUCIO & COSTA, 1999) defende que o federalismo tem outro objetivo, que é o de aumentar a responsividade dos governos no sentido de satisfazer os cidadãos com políticas públicas de melhor qualidade. Pois os indivíduos têm muito mais chance de alcançar satisfação quando há um sistema de múltiplos governos competindo entre si do que em uma situação de monopólio governamental na oferta de serviços públicos, mesmo que ocorra em um contexto democrático. Esta competição não deve acontecer apenas entre os Estados e a União; deve igualmente estar presente na relação dos Estados entre si, como também estender-se entre os governos locais. Portanto, esse modelo só poderá ocorrer se os governos subnacionais não forem dependentes politicamente e financeiramente do Governo Federal. “Os Estados e os governos locais não podem ser verdadeiramente competitivos se os custos de suas decisões podem ser externalizados – transferidos para o governo nacional e para os contribuintes (através dos impostos)” (DYE apud ABRÚCIO & COSTA, 1999, p.27).

Abrucio & Costa (1999) fazem uma crítica a este modelo considerando que se todos incorporarem a motivação competitiva como um valor único, a competição se alastrará sem que haja a possibilidade de cooperação. Desta forma, se todos adotarem a estratégia da

competição integralmente como valor, ele não garantirá a equidade. Dye (1999) está mais preocupado em que o jogo federativo dê condições ao aumento da eficiência do que à busca da equidade e admite que o modelo tem este problema. O segundo modelo analisado por Abrucio & Costa (1999) é proposto por Bernard Schwartz (apud ABRÚCIO & COSTA, 1999), que advoga a importância dos mecanismos cooperativos do federalismo. A diferença fundamental frente ao modelo de Dye refere-se ao reconhecimento do papel positivo do Governo Federal. Ao contrário de Dye, Schwartz valoriza a importância da União dentro do sistema federativo. Sua reflexão caminha no sentido de pensar como compatibilizar as diferentes tarefas dos níveis de governo, e argumenta: “A difusão do poder entre a autoridade federal e a autoridade estadual é uma salvaguarda essencial contra as concentrações indevidas de poder político” (SCHWARTZ apud ABRÚCIO & COSTA, 1999, p.28). Schwartz acredita que os Estados são vitais para o federalismo e, por isso, continuam a exercer um importante papel no campo das políticas públicas. Pois mesmo com a expansão da autoridade federal que ocorreu nas últimas décadas, ainda são os Estados que desempenham muitas das funções mais essenciais no sistema norte-americano. Abrucio & Costa (1999) fazem uma crítica a esse modelo devido a que Schwartz concentra os seus argumentos em torno apenas da importância dos mecanismos cooperativos. O terceiro modelo analisado por Abrucio & Costa (1999), é adotado por Daniel Elazar (1987), que propõe um modelo capaz de compatibilizar a competição e a cooperação. Os autores advogam que esse modelo é o mais interessante de todos.

A busca da adequação entre a competição e a cooperação dentro da estrutura federativa resulta do papel central que o pluralismo tem nesta perspectiva. Pode ser visto por dois ângulos: o da defesa do autogoverno, valorizando as potencialidades criativas dos governos subnacionais; e o da função positiva da parceria, enfatizando conceitos como tolerância, compromisso, barganha e reconhecimento mútuo entre os entes federativos (BURGESS apud ABRUCIO & COSTA, 1999, p.30). Daniel Elazar (1987) procura demonstrar a necessidade de existir algo mais que a garantia da autonomia para que os jogadores permaneçam unidos em uma Federação. Sem os valores vinculados à cooperação, a Federação e o próprio pluralismo não sobrevivem enquanto tais, pois restará uma situação composta por Estados isolados, o que já não configura mais um jogo federativo. Abrucio & Costa (1999) concluem que é para responder aos dilemas do jogo federativo que o modelo competitivo/cooperativo assegura ao pluralismo um duplo caráter, de independência e interdependência. Portanto, para os autores, o êxito do sistema federal depende de mecanismos institucionais que garantam a

manifestação do pluralismo. O federalismo ideal é mais do que um pacto inscrito num contrato inicial; é composto por uma série de arranjos contratuais que são feitos a cada negociação e barganha entre os entes federados.

Os autores destacam a importância das instituições para o jogo federativo no modelo competitivo/cooperativo, pois a estratégia dos jogadores é procurar institucionalizar as negociações, a fim de manter, ao mesmo tempo, a diversidade e a unidade. A exposição desse modelo demonstra com clareza o caráter pactual do federalismo.

A relação entre os pactos (inicial e parciais ao longo do jogo) e as instituições dá conta das preocupações básicas dos participantes da estrutura federativa, as quais não custa relembrar: manutenção, no maior grau possível de autogoverno; estabelecimento de condições simétricas a todos ao longo do jogo; unidade potencializando a diversidade, e controlada por esta última; e, finalmente, proteção institucional para os direitos e posições assumidas pelos jogadores (ABRUCIO & COSTA, 1999, p.31).

É nesse contexto de competição/cooperação que Elazar (1987) define o conceito de federalismo. Tanto quanto Proudhon (2001), ele considera o federalismo como pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade e de cada um no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles. O princípio da soberania compartilhada deve garantir a autonomia dos governos e a interdependência entre eles, através da combinação “*self-rule* e *shared rule*”. Para Elazar a plena realização dessa fórmula somente é garantida mantendo-se o maior grau possível de autogoverno – o princípio da autonomia - e um relacionamento intergovernamental que permita a compatibilização entre os direitos de cada ente federativo e a soma dos interesses presentes na federação – o princípio da interdependência. Não pode haver uma dissociação entre estes dois princípios (ELAZAR, 1987).

O princípio da autonomia sustenta-se na difusão de muitos centros de poder, ancorados na soberania popular e no controle mútuo. De modo que uma federação democrática tem de garantir a autonomia de todos os entes federativos, e no plano intergovernamental, criar mecanismos institucionais de controle de uma esfera de poder sobre a outra, evitando a tirania de um nível de governo sobre os demais (ALMEIDA, 2000). A autonomia e a competição entre os entes federativos, por meio de controle mútuo, não garantem por si sós, o sucesso do arranjo federativo. É igualmente necessário assegurar o princípio da interdependência, que por

sua vez depende da ação da negociação permanente entre as instâncias de governo e da busca da cooperação como mecanismos de resolução de conflitos (ABRÚCIO, 2005).

O desafio proposto pelo federalismo é o de encontrar mecanismos que permitam a melhor adequação entre competição e cooperação, procurando ressaltar seus aspectos positivos em detrimento dos negativos. Recorrendo a Elazar (1987, p.193), toma-se como base a idéia de que “todo sistema federal, para ser bem sucedido, deve desenvolver um equilíbrio adequado entre cooperação e competição e entre o governo federal e seus componentes”.

Moraes (2001) descreve o federalismo como a relação entre esferas de governo autônomas, que se associam para combinar o melhor da ação descentralizada com as vantagens da ação unificada e integrada. Ele afirma que, em sua própria definição, o termo “federalismo” nasce como um paradoxo. O grande desafio que se põe é a criação de modelos para que a harmonia entre a descentralização e integração se estabeleça. Embora a ocorrência de certo grau de descentralização econômica e política seja uma marca registrada de sistemas federativos, a noção de federalismo deve ir além. A ênfase deve recair sobre o arranjo institucional especificamente estruturado que regula as relações intergovernamentais, a fim de compatibilizar os interesses particulares das unidades subnacionais com os objetivos comuns cristalizados na constituição do governo federal. São as relações de poder que vão definir não apenas o modo de interação entre esferas de governo, na disputa pela divisão de responsabilidades e competências, mas também as relações entre Estado e sociedade nos diversos níveis jurisdicionais. O conflito é inerente aos arranjos federativos; porém, os resultados da dinâmica das interações entre unidades de governo não correspondem necessariamente à situação de impasse e descoordenação. É aqui onde os distintos arcabouços político-institucionais desempenham papel crucial e não existe um único modelo mais eficiente de organização. As especificidades dos processos históricos de desenvolvimento social, político e econômico de cada federação é que vão acabar por moldar os traços característicos de suas relações intergovernamentais.

Moraes (2001) considera que um modelo federal deve estabelecer a harmonia entre a descentralização e integração, e que os critérios balizadores de uma análise devem ser deslocados para a qualidade ou eficácia institucional desse arranjo, independentemente do arranjo ou sistema federativo qualquer, e do modelo de relações intergovernamentais escolhido. A qualidade e a estrutura federativa eficaz do modelo vão depender de quatro

critérios fundamentais: do grau de formalismo das regras constitutivas das relações intergovernamentais, ou seja, da base legal que o sustenta; da verificação na prática dessa base legal, em outras palavras, se existe legitimidade quanto às suas regras; da existência de fóruns e arenas de negociação e resolução de conflitos, cujo objetivo último seja a implantação da coordenação intergovernamental; e da sua capacidade de adaptação institucional, ou seja, a capacidade de mudanças nos parâmetros econômicos, sociais e políticos subjacentes.

A partir desses critérios, Moraes (2001) define um método de análise que respeita as especificidades de todo e qualquer arranjo federativo. O primeiro critério trata da objetividade e da extensão das regras formais constitutivas de uma organização estatal e seu comprometimento com os preceitos de um Estado de direito democrático. O autor parte do pressuposto de que as regras contidas numa Constituição Federal refletem a base legal-racional do pacto efetuado entre entes federados. Essas regras devem ser analisadas sob dois aspectos: primeiro, saber em que medida essa Constituição estabelece regras explícitas de divisão de competências entre as jurisdições, isto é, até que ponto a divisão de funções e receitas, o estabelecimento de esquemas de transferências e as restrições ao endividamento público são constitucionalmente determinados; segundo, que estrutura política é determinada por essa Constituição, incluindo tanto a qualidade do sistema político como um todo, como também as arenas políticas competentes para a negociação e, conseqüentemente, para a resolução de conflitos entre os membros da federação. O segundo critério estabelecido refere-se à legitimidade do marco legal. Uma vez definido o arcabouço legal de um Estado federal, é necessário verificar se ele está investido de legitimidade. Em outras palavras, se as instituições formais que configuram o Estado determinam, de fato, o comportamento das organizações políticas em seu interior. É sabido que as instituições formais não restringem *per se* a ação das organizações; é a interação entre o conjunto de instituições formais e informais que também molda o comportamento dos atores sociais e políticos. O terceiro critério fundamenta-se na coordenação, cooperação e negociação entre níveis de governo – os canais especiais de resolução de conflitos intergovernamentais, que são fundamentais para a eficácia institucional de arranjos federativos. Tais conflitos advêm do próprio *modus operandi* da prática federativa, de definir funções e competências para mais de uma jurisdição governamental e de realizá-las de fato. Nesse sentido, a superação de impasses, a obtenção de resultados minimamente consensuais, ou ainda a imposição do marco legal previamente acordado, denotam a qualidade de uma arranjo federativo. O quarto e último critério refere-se

à capacidade de mudança institucional, ou seja, a base legal deve ser avaliada quanto à sua capacidade de se alterar com a mudança da realidade econômica, social e política. Se houver incapacidade de promover modificações nas regras que conformam as relações intergovernamentais, os conflitos sociais e políticos podem acirrar-se, gerando-se novos problemas sociais e imobilidade política, o que, a médio e longos prazos, resulta em graves deficiências de legitimação da ação estatal.

3.3. O FEDERALISMO BRASILEIRO NA REDEMOCRATIZAÇÃO

O federalismo norte-americano é a experiência mais consolidada no mundo e foi a fonte de inspiração para o federalismo brasileiro. Apesar de ter-se espelhado na “musa inspiradora”, a Federação no Brasil, nasceu de forma totalmente diferente da Federação norte-americana. Primeiro, porque o federalismo brasileiro partiu de um Estado centralizado e unitário para um modelo descentralizador de poder. E segundo, porque a motivação do federalismo brasileiro baseou-se no sentimento de autonomia dos Estados, diferente da federação norte-americana, que teve duas motivações, uma vinculada à necessidade de unir-se para proporcionar maior segurança a todos, e a outra ligada à defesa do maior grau de autogoverno possível. Além de que, no Brasil, o federalismo partiu da existência de uma unidade com poder centralizador e distribuiu-se poder político entre várias unidades sem eliminar o poder central, enquanto na Federação norte-americana, havia treze ex-colônias soberanas que optaram pelo sistema federativo para criar uma nova unidade, representado pelo Poder Central, embora permanecesse a individualidade dos Estados e fossem instituídos controles ao Governo Federal, constituindo-se um movimento centralizador (ABRÚCIO & COSTA, 1999). A história do federalismo brasileiro foi marcada por sérios desequilíbrios entre os níveis de governo, evidenciados desde o momento da sua criação e também com o federalismo oriundo do processo de redemocratização, que intensificou ainda mais as condições para um tipo de federalismo não cooperativo, ou pouco cooperativo. Segundo Abrúcio (2005), no federalismo do período da República Velha predominou um modelo centrífugo, com Estados tendo ampla autonomia, pouca cooperação entre si e um governo federal bastante fraco. Nos anos Vargas o Estado nacional foi fortalecido, mas os governos estaduais, particularmente no Estado Novo, perderam a autonomia. O período de 1946 a 1964, foi o primeiro momento de maior equilíbrio na federação brasileira, tanto do ponto de vista das relações de poder, como da prática democrática. Mas o golpe militar acabou com esse padrão e manteve por cerca de 20

anos um modelo unionista e autoritário, com grande centralização política, administrativa e financeira.

Com a redemocratização do país, emergiu um novo momento e também um novo modelo de federalismo, que tomou forma final com a Constituição de 1988. Os governadores tiveram fundamental importância nesse contexto, além das lideranças municipalistas que associavam o tema da descentralização à democracia, tendo participado ativamente na formulação da Constituição. Para Abrúcio (2005), esse modelo foi resultado da União entre forças descentralizadoras e democráticas com grupos regionais tradicionais que se aproveitaram do enfraquecimento do governo federal em um contexto de esgotamento do modelo varguista e do Estado nacional desenvolvimentista a ele subjacente. O seu projeto básico era fortalecer os governos subnacionais e democratizar o plano local. Preocupações com a fragilidade dos instrumentos nacionais de atuação e com coordenação federativa ficaram em segundo plano.

Abrúcio (2005) também argumenta que o novo federalismo brasileiro efetivou-se num contexto em que o Governo Federal entrou em crise, ao mesmo tempo em que os governos estaduais se fortaleciam. O poderio dos Estados e de seus governadores constituía-se porque os caciques regionais tiveram uma posição destacada de liderança no Congresso Nacional, ao longo da redemocratização, e possuíam instrumentos financeiros e administrativos que os fortaleciam no sistema de poder, como bancos estaduais e empresas estatais estratégicas. Para Silva (1997), o pacto federativo foi construído para que se obtivesse um equilíbrio peculiar entre as unidades territoriais, que se caracterizam pelos seus aspectos heterogêneos, como parte de um processo de desenvolvimento sustentado pela ação de um governo central forte e indutor.

A Constituição de 1988 introduziu significativas alterações no federalismo brasileiro que, pela primeira vez na história, incluiu os Municípios como entes federativos com o mesmo *status* jurídico que os demais entes, mas a centralização tributária os manteve presos ao poder central. Segundo Souza (2003) com esse novo federalismo proposto, o poder político e tributário dos entes constitutivos da Federação tornou-se mais equilibrado. Do ponto de vista do poder político, as lideranças subnacionais desempenharam papel crucial na redemocratização, em especial os governadores eleitos em 1982. Do ponto de vista tributário, Estados e Municípios tiveram seus recursos ampliados pela transferência de vários impostos federais para os Estados e Municípios, aumentando suas bases tributárias, em especial a do

principal imposto estadual, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, do qual uma parcela é partilhada com os Municípios; e do aumento das receitas subnacionais devido ao incremento do percentual das transferências dos impostos federais que constituem os fundos de participação (FPE e FPM²). Esses fundos adotam um critério de distribuição que beneficia os Estados e Municípios mais frágeis economicamente, visando à diminuição do desequilíbrio fiscal horizontal. No entanto, para a autora, nos embates entre os interesses estaduais e os municipais que ocorreram nos bastidores da Constituinte de 1988, os Municípios saíram vencedores no que se refere ao aumento relativo de suas receitas.

O desenho do federalismo feito em 1988 vem sendo modificado desde 1994, com a implantação do Plano Real, quando muitas políticas foram redesenhadas com o objetivo de manter o controle da inflação, o que proporcionou sensíveis e sutis mudanças no arranjo federativo posto pela Constituição de 1988. Essas novas políticas aumentaram o volume das receitas federais não partilhadas com as esferas subnacionais, vincularam receitas estaduais e locais a determinadas funções, em especial educação e saúde, e restringiram a liberdade de alocação de recursos subnacionais, o que tinha sido uma das marcas da Constituição de 1988. Assim, pode-se argumentar que o federalismo brasileiro redesenhado com a redemocratização passou por três momentos distintos. O primeiro, logo após a promulgação da Constituição, muito marcado pelas dificuldades iniciais de adaptação a um novo formato federativo. O segundo, com o início do Plano Real, que deu visibilidade ao tamanho das dívidas dos Estados e dos grandes Municípios, contribuindo para que o Governo Federal reassumisse a liderança no encaminhamento de soluções para o alto endividamento das esferas subnacionais. E o terceiro, marcado por vários eventos e medidas constitucionais e de política monetária que estão promovendo uma tendência ao maior controle dos recursos tributários subnacionais pelo governo federal e maior centralização dos recursos públicos nacionais (SOUZA, 2005).

A Constituição de 1988 foi movida por uma concepção descentralizadora municipalista, por um modelo federativo compartimentalizado e por uma aversão ao centralismo, justificável pelo impacto negativo que teve o “unionismo-autoritarismo” desenvolvido pelo regime militar. Contudo, quando os problemas não podem ser resolvidos sozinhos pelo poder local, envolvem mais de um ente governamental, precisam de uma política nacional, o desenho institucional e a cultura política federalista predominante não têm respostas adequadas (ABRÚCIO, 2005, p. 44).

² FPE – Fundo de Participação Estadual; FPM – Fundo de Participação Municipal.

Com o federalismo brasileiro desenhado na década de 80 e que teve reflexos ao longo dos anos 90, destacam-se alguns fenômenos, conforme é ressaltado por Abrúcio (2005). Neste caso, o federalismo teve um caráter estadualista, não-cooperativo e muitas vezes predatório. Estadualista porque o pêndulo federativo esteve a favor das unidades estaduais em termos políticos e financeiros pelo menos até 1994, quando se implementou o Plano Real. Predatório pelo fato do federalismo brasileiro ter um padrão de competição não-cooperativo que predominava nas relações da União com os Estados, e entre eles. As relações intergovernamentais verticais tinham sido marcadas pela capacidade dos Estados repassarem seus custos e dívidas ao Governo Federal, sem se responsabilizarem por este processo, mesmo quando assinavam contratos federativos. Isto significa que a predação acontece quando determinado ente federativo não assume integralmente os custos de suas decisões.

A fragilidade do pacto federativo acabou emergindo sob a forma de uma crise federativa, que tem três características básicas, conforme define Silva (1997), além daquelas já citadas por Abrúcio (2005), que são: a tradicional disputa verticalizada entre diferentes níveis de governo, a disputa horizontalizada, que ocorre na mesma esfera de governo e uma terceira característica a que o autor denomina generalização do conflito.

As principais características e os principais obstáculos à articulação dos interesses federativos que derivam da verticalização do conflito baseiam-se em que, em certos casos, o governo federal procura livrar-se de encargos determinando a extinção de determinados projetos e programas, bem como das organizações que os implementavam, sem nenhum tipo de planejamento. Em outros casos, incentiva programas de descentralização nos quais assume uma postura de tutor do processo para poder manter o controle político ou operacional e de repasse de recursos, mantendo empecilhos que possam viabilizar o seu poder de influência. Isto significa que a ação do governo federal desarticula mais do que estrutura o processo de descentralização, o que demonstra que a esfera federal não vê com clareza qual deva ser o seu papel no contexto federativo (SILVA, 1997).

Quanto à horizontalização do conflito, é resultado das relações predatórias entre os Estados, e teve sua principal manifestação na guerra fiscal, que começou a ganhar força na Constituição de 1988 e ainda continua nas práticas federativas. A guerra fiscal manifesta-se especialmente através da concessão de incentivos e benefícios, visando a atrair investimentos, que longe de significar o estabelecimento de um processo saudável de competição entre Estados e

Municípios, o que se observa-se é a perda de todas as instâncias governamentais envolvidas na disputa. (ABRÚCIO, 2005; SILVA, 1997). Um outro aspecto oriundo da horizontalidade é a dificuldade de estabelecer mecanismos mais permanentes e eficazes de articulação e coordenação de interesses comuns, seja entre as esferas estaduais de governo, seja entre os Municípios, independentemente da ação indutora da União. Isso ocorre em relação às mais variadas situações, evidenciando-se tanto em problemas de natureza emergencial, quanto em problemas de natureza estratégica no plano econômico, social ou político (SILVA, 1997). Ao invés de uma visão cooperativa, predomina um jogo em que os Municípios concorrem entre si pelo dinheiro público de outros níveis de governo, lutam predatoriamente por investimentos privados e ainda, muitas vezes repassam custos a outros entes.

Silva (1997) também destaca o que ele chama de generalização do conflito. O autor refere-se à autonomia na administração dos seus tributos concedida a Estados e Municípios pela Constituição de 1988. Tais instâncias podem chegar a questionar decisões da União, pondo em risco acordos tarifários internacionais firmados pela esfera federal de governo, como é o caso do Mercosul. Neste caso, contrapõe o consenso de que não há um federalismo cooperativo no Brasil, pelo menos no que diz respeito às relações verticais. Almeida (2000), contra-argumenta ao afirmar de que não há nada de errado com o modelo federativo brasileiro, no que concerne à esfera das políticas sociais, uma vez que a Constituição aponta para uma modalidade de federalismo cooperativo, caracterizado pela existência de funções compartilhadas entre as diferentes esferas de governo. A argumentação da autora baseia-se na idéia de que a Constituição estabeleceu competências comuns para União, Estados e Municípios em diversas áreas, além de criar competências legislativas concorrentes aos governos federal e estaduais em uma ampla gama de áreas. Para ela, esse modelo está de acordo com os modelos de federalismo contemporâneo, que implicam em formas peculiares de relações intergovernamentais, constitutivamente competitivas e cooperativas, conforme está pautada a idéia de Elazar a respeito do federalismo cooperativo, bem como formas de interação necessariamente baseadas na negociação entre esferas de governo. E acrescenta que o “federalismo se caracteriza por uma certa redundância ou sobreposição de funções. A força do sistema é a sua flexibilidade, inseparável da redundância” (ALMEIDA, 2000, p.13). Sobre essa questão, Moraes (2001) defende que na Constituição deve ficar claramente estabelecido como as funções estão divididas entre as esferas de governo e de que maneira cada uma deve executá-las, pois a forma como as competências sobre as funções públicas são repartidas entre

os diferentes níveis de governo componentes de uma federação, determina a maneira pela qual esses níveis de governo interagem entre si no cumprimento dessas funções.

Almeida (2000) também ressalta que o Brasil atravessa a lenta mudança do modelo de federalismo centralizado para o modelo de federalismo cooperativo descentralizado, e que essa mudança é um processo inevitavelmente longo e negociado. A passagem de um tipo de federalismo para outro é um processo que tem como um dos obstáculos a dificuldade do próprio governo federal em definir com clareza mecanismos de cooperação que englobem incentivos eficazes à descentralização. A capacidade de fazê-lo variou de área para área e de programa para programa. Onde o governo central foi capaz de construir aqueles mecanismos, a descentralização caminha e a cooperação entre níveis de governo vai-se construindo. Na prática, onde não foi capaz de produzir uma política consistente, o federalismo cooperativo não prosperou e a redefinição efetiva de funções ficou na dependência de iniciativas dos governos dos Estados, e em alguns casos, dos governos locais. Almeida conclui dizendo que as falhas não estão no modelo de federalismo proposto na Constituição de 1988, mas nas limitações políticas que dificultaram a definição pelo centro de instrumentos de cooperação e de incentivos à descentralização.

2.2.1. A autonomia municipal e as Regiões Metropolitanas no novo federalismo brasileiro

2.2.1.1. A autonomia municipal

A primeira manifestação pública com relevância em defesa da autonomia municipal teve origem no interior do próprio sistema político, quando prefeitos, num movimento suprapartidário, lançaram em 1983 um documento que ficou conhecido como “Carta dos Municípios”, no qual faziam um apelo para que fossem “adotadas, com a imprescindível urgência que a matéria está a exigir, medidas emergenciais de reequilíbrio e de fortalecimento das finanças dos Municípios, hoje literalmente estioladas pela exigüidade de recursos financeiros disponíveis, quer próprios, quer oriundos de transferências tributárias” (SADEK 1991, p.10). Este movimento, no entanto, não produziu efeitos imediatos no que se refere à situação municipal (SADEK, 1991).

Mais tarde, a Constituição de 1988, acolhendo as reivindicações dos movimentos organizados, firmou o compromisso com a igualdade material, reconheceu a garantia de acesso dos cidadãos aos serviços públicos sociais, consagrou a universalização dos benefícios da seguridade social, entre outros, e traçou diretriz de participação da sociedade na concepção, na execução e controle das políticas públicas, o que põe em evidência o poder local (PIRES, 1999).

A autonomia municipal foi vista dentro desse contexto como sinônimo de democratização e descentralização. E uma vez que os Municípios receberam o mesmo *status* jurídico que os demais entes, ficou estabelecido que os mesmos não se encontram subordinados nem à União, nem aos Estados, devendo obediência primeiramente à Constituição Federal, e à sua própria Lei Orgânica.

Em quase todas as Constituições, os Municípios foram definidos como organizações autônomas, mas só a Constituição de 1988 atribuiu aos mesmos uma autonomia plena. O Município como ente federativo é uma inovação em relação às Constituições anteriores, bem como em relação aos modelos de federalismo dominantes no mundo. Segundo Rezende (2006), a federação de três níveis, onde o Município tem reconhecimento constitucional é vista por muitos como uma excentricidade brasileira.

Antes da Constituição de 1988, havia opiniões divergentes entre alguns juristas sobre a autonomia dos Municípios. Para alguns, o Município já era integrante da federação desde a Constituição de 1946, mesmo sem que fosse expressamente citado. Entre os que defendiam essa opinião destaca-se o argumento de Hely Lopes Meirelles e Diogo Lordello de Mello, ao afirmar que o constituinte de 1988, ao explicitar os artigos 1º e 18, apenas corrigiu o equívoco antes cometido. Defensor de opinião contrária, registra-se a afirmação de Tomio (2005), segundo a qual, mesmo não sendo hierarquicamente subordinado, o Município não integra a Federação, sendo a sua autonomia somente uma forma qualificada de descentralização política. Contudo, como diz Corralo (2006), o Direito brasileiro atual, sob as luzes do Estado Democrático de Direito, não concebe o vocabulário “autonomia” correlacionado com a idéia de liberdade absoluta, e sim de poderes dentro de limites estabelecidos. A autonomia dos Municípios brasileiros encontra-se diretamente adstrita às determinações contidas no ordenamento constitucional brasileiro, especialmente no que tange ao interesse local. E deve ser entendida como a sua prerrogativa, atribuída pelo texto constitucional, de legislar, governar e administrar a comunidade local, sem estar obrigado a

consultar e acatar a vontade dos outros membros da Federação, dentro dos limites fixados na Constituição.

Sendo assim, o conceito de autonomia do Município fixou-se sobre os pilares do provimento privativo dos cargos governamentais e da competência exclusiva do ente local no trato de assuntos afetos do seu peculiar interesse. Na Constituição de 1988, o arranjo da autonomia municipal se expressa em quatro planos: o da auto-organização, o do autogoverno, o da auto-legislação e o da auto-administração, sendo o primeiro a principal novidade incluída no objeto do direito público subjetivo do Município, oponível aos demais entes federativos (PIRES, 1999).

A auto-organização deve-se ao poder de se dar uma constituição através da sua própria Lei Orgânica Municipal elaborada pela Câmara Municipal, sem, no entanto, depender de sanção e/ou veto do Poder Executivo. A Lei Orgânica é a norma jurídica que define os contornos do ordenamento jurídico municipal, funcionando como critério de validade das normas jurídicas locais. No período anterior, uma única lei regia todos os Municípios do país. O autogoverno constitui-se na capacidade do Município de estruturar seus poderes, organizar e constituir seu próprio governo mediante eleições diretas de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores, bem como a cassação do mandato dos mesmos, não somente no que diz respeito ao mérito da decisão, que compete à Câmara Municipal, como também na definição das infrações e procedimentos. A auto-legislação constitui-se devido à competência para legislar sobre assuntos de interesse local, mediante a construção de uma ordem jurídica própria, sem qualquer controle de outros entes da Federação. E a auto-administração deve-se à competência da organização dos serviços públicos de interesse local e à ordenação do território municipal, o que significa que o interesse municipal é maior do que o federal ou o estadual. A auto-administração denota que nenhuma outra esfera de governo ou função estatal tem o poder de controlar o conteúdo das ações municipais, salvo em situações extremas de intervenção do Estado no Município ou através de processos judiciais, em casos de comprovação de ilegalidade.

Além destas autonomias citadas, destaca-se a autonomia financeira observada por Corralo (2006), que segundo este autor é um dos pontos mais importantes para efetivação da autonomia dos entes federados. Pois a autonomia municipal ou é também financeira, ou não existe. Segundo o autor se não existir a autonomia financeira “as demais autonomias se encobrem nas trevas da dependência e da subserviência política” (CORRALO, 2006, p.179). A

autonomia municipal, em sua plenitude, somente se efetivará no momento em que os Municípios dispuserem de condições mínimas para arcar com as suas atribuições constitucionais. O que significa a plena efetivação de um federalismo fiscal, com as receitas públicas próprias consoantes às competências de cada ente federado.

Entre várias questões emblemáticas sobre a autonomia municipal, uma delas diz respeito à universalização e à padronização dos Municípios. A Constituição ignorou a variedade da situação dos Municípios, as particularidades históricas, econômicas, políticas, populacionais e culturais que influenciam a sua forma de agir, além de ignorar aqueles Municípios que mantêm interdependência em relação aos outros, bem como sua lógica de funcionamento. O ordenamento constitucional-legal não contempla uma categorização dos Municípios, a exemplo do que ocorre em outros países.

A federação brasileira de fato possui quatro esferas governamentais: União, Estados e Distrito Federal, grandes e médio-Municípios, médios-pequenos e pequenos Municípios. Esses últimos talvez não tenham condições de ser eficientes isoladamente, sem contribuição de outras esferas, e se não possuem essas condições, não têm como exercer a autonomia que a Constituição lhes concede. O que significa que não basta ter autonomia expressa constitucionalmente, é indispensável dispor dos meios para praticá-la (PINTO, GONÇALVES & NEVES, 2003, p. 3-6).

Sobre a padronização dos Municípios, Tomio (2005) também acrescenta que todos elegem da mesma forma os mesmos tipos de governantes, variando na quantidade de vereadores conforme a população de cada município, e que os mesmos também têm a mesma independência e as mesmas subdivisões político-administrativas e podem cobrar os mesmos tipos de impostos. Independentemente da complexidade sócio-econômica, extensão geográfica, quantidade e densidade populacional, existe uma única forma de governo para os Municípios brasileiros. Um município com menos de mil habitantes possui praticamente as mesmas prerrogativas dos Municípios de milhões de pessoas, ou de Municípios metropolitanos.

2.2.1.2. As Regiões Metropolitanas: conjunto de autonomias

Outra medida prevista na Constituição de 1988 para fortalecimento dos governos subnacionais, foi a criação das Regiões Metropolitanas, que se deslocou da competência federal para a estadual, ressaltando-se que essa foi a única recomendação trazida pela Carta Magna

especificamente sobre a questão metropolitana, sem ao menos definir os critérios para a criação de novas Regiões Metropolitanas. Além de que, no modelo proposto não foi prevista a criação de regras formais institucionais que incentivem a cooperação entre os entes federados, nem espaços institucionalizados adequados com capacidade de promover a coordenação de conflitos, problema que não só afeta as Regiões Metropolitanas, mas todos os entes da federação. Essa ausência de medidas deixa os entes federados ainda mais vulneráveis a um desequilíbrio intra e inter regional ainda maior, o que contraria um dos motivos pelos quais o federalismo foi criado - o de equilibrar as disparidades regionais. Também lembra Souza (2003) que a Constituição de 1988 delegou, em termos relativos, mais recursos financeiros para os Municípios do que para os Estados, o que contribui para não haver incentivos por parte dos Estados para fomentar gestões metropolitanas.

Contrapondo-se aos preceitos do município, a Região Metropolitana não é órgão político autônomo. Não detém personalidade jurídica de direito interno e nem autonomia institucional. Não é ente formador do federalismo brasileiro, muito embora seja um dos claros traços do chamado “federalismo cooperativo”. A Região Metropolitana é simplesmente uma associação de Municípios autônomos, onde ela em si não tem autonomia, e quer determinada por lei complementar estadual, quer por equivalência de interesses, devem atuar em certos temas de maneira coordenada, integrada e consensual (JOBIM, 2006). As Regiões Metropolitanas foram instituídas com o objetivo de integrar os Municípios, o que requer uma engenharia política bastante eficaz, pautada em princípios democráticos e de participação.

Houve uma ampliação do conteúdo, pois a cidade cresceu e suas dimensões ficaram enormes, a densidade populacional e as intercomunicações e as interdependências tornaram-se muito maiores, mais densas, mais profundas e complexas. Assim, um conceito singelo como o de autonomia municipal não pode mais ser aplicado da mesma forma em uma região como essa. A persistência na concepção tradicional de autonomia cria situações de crise e irracionalidade no trato com os assuntos públicos e interesses correspondentes (ALVES, 2001, p.121-124).

De acordo com Abrúcio & Soares (2001) há pelo menos três conseqüências perversas do modelo consagrado pela Constituição de 1988 para as Regiões Metropolitanas. A primeira relaciona-se às capacidades estatais dos Municípios metropolitanos. Entre estes, há uma enorme desigualdade de condições administrativas, além de não terem uma contrapartida financeira para gerir esse espaço, que é bem mais complexo do que os das localidades menores ou mais isoladas. As transferências tributárias hoje favorecem mais os pequenos

Municípios do que as grandes cidades, onde paradoxalmente concentra-se uma maior população. Além de que, é sempre mais proveitoso do ponto de vista político distribuir verbas ao interior e às suas localidades menores, visto que deste modo se terá mais controle do retorno eleitoral. Em segundo lugar, a gestão coordenada de Municípios sobre problemas urbano-metropolitanos é extremamente difícil em um contexto de municipalismo autárquico. A defesa de uma descentralização com poucos mecanismos de coordenação e em apenas algumas políticas específicas, cria obstáculos à ação metropolitana. Acontece nos Municípios algo semelhante ao que foi observado no plano dos Estados, que é a guerra fiscal. E a pior consequência desse fenômeno se dá no plano das relações horizontais entre os Municípios. A guerra fiscal corrói a possibilidade da cooperação intergovernamental. E a terceira e última consequência do atual modelo federativo para a conformação das Regiões Metropolitanas, refere-se à pouca presença dos níveis superiores de governo como parceiros, indutores ou coordenadores da ação das áreas metropolitanas.

Os autores concluem que o arcabouço federativo do Brasil dificulta a adoção de parcerias e de formas mais elásticas de relacionamento intergovernamental. Vigora uma espécie de “federalismo compartimentalizado”. E as mudanças devem estar associadas ao preceito básico do federalismo, isto é, devem estabelecer autonomia com interdependência, o que significaria garantir sustentabilidade financeira, política e administrativa à gestão metropolitana, com mecanismos que facilitem a cooperação, coordenação e a comunicação entre os níveis de governo (ABRÚCIO & SOARES, 2001).

2.3. A PERSPECTIVA DE COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA NO BRASIL

Na opinião de Pires (1999), a Constituição de 1988 acenou para uma perspectiva reconstrutiva do federalismo, mediante a cooperação entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, conforme foi expresso no Artigo 23, Parágrafo Único, que diz:

Lei Complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988, § Único, Art. 23).

Diante disso, a autora ressalta que a resposta natural seria a criação de mecanismos cooperativos consistentes entre as diversas esferas de governo e entre estas e o setor privado. Porém, o quadro de múltiplas demandas e o apelo de participação forçaram a precipitação dos processos de descentralização e cooperação, sem os pressupostos das negociações políticas, para que as incorporações de ações e serviços se fizessem sem os traumas que se impuseram como resultado da lógica autoritária no traspasse dos serviços sociais. As bases de cooperação federativa revelam-se insuficientes no plano constitucional e sequer estavam disciplinadas pela via legal ou mediante pactos sociais. Além de que, a participação popular conduzia-se mais em caráter emblemático que conseqüente, não configurando um instrumento de controle social. Na opinião de Alves (2001), não tem sentido uma única lei complementar regular todas as atividades intergovernamentais de todos os entes federados. E considera o Artigo 241, que veio na Emenda Constitucional N° 19 de 1998, mais inteligente e uma alternativa muito mais eficiente, que permaneceu, porém, dependente de regulamentação durante anos:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1998).

Em 2005 o Artigo 241 da Constituição Federal é regulamentado originando a Lei de Consórcios Públicos, de N° 11.107, constituindo-se atualmente no principal instrumento formal de cooperação intergovernamental. Contudo, cabe lembrar que a participação dos entes federativos em consórcios ocorre sempre através de relações voluntárias:

Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências (BRASIL, 2005, Art. 1º).

2.3.1. A criação da Lei de Consórcios Públicos

A criação da Lei dos Consórcios Públicos foi uma iniciativa da Presidência da República com o objetivo de complementar o desenho federativo brasileiro e aprimorar a organização da federação trina instituída pela Constituição de 1988. O consórcio público instrumentaliza e dá nova regulamentação à cooperação horizontal e vertical entre as três esferas de governo,

abrindo a possibilidade de potencializar a intervenção do poder público e de otimizar e racionalizar a aplicação de recursos públicos na execução de atribuições que são compartilhadas pelas três esferas de governo, instituindo um arcabouço legal e institucional para a concretização do federalismo cooperativo no país, cujos princípios enunciados na própria Constituição de 1988 careciam de regulamentação. A Lei dos Consórcios Públicos consolida o quadro administrativo legal da cooperação federativa, que vem se intensificando a partir da década de 90 em algumas áreas setoriais de políticas públicas, num quadro jurídico e institucional insuficiente para sua consolidação (TREVAS, 2005). Em janeiro de 2007 o Decreto Nº 6.017 regulamenta a Lei de Consórcios Públicos e estabelece normas para a sua execução.

Os consórcios já vêm sendo experimentados desde a década de 90, mas sem nenhum tipo de regulamentação. Essa Lei que pode ser utilizada por qualquer tipo de Município, metropolitano ou não, cria uma expectativa em relação à possibilidade de ser uma alternativa de gestão metropolitana. Os consórcios são caracterizados pela interdependência entre as partes envolvidas, e já eram um dos instrumentos mais freqüentemente utilizados entre alguns Municípios na busca de promover a cooperação, mesmo antes da criação da lei de consórcios. E eram denominados consórcios intermunicipais, uma vez que na doutrina jurídica, este instrumento era previsto entre entes da mesma natureza. Portanto, a participação de entidades de natureza distinta em um mesmo consórcio, veio diferenciar este novo diploma legal da visão doutrinária dominante, sendo então caracterizado como instrumento de cooperação federativa, podendo ser utilizado de forma horizontal e vertical.

A forma de participação dos entes federados em um consórcio foi um dos motivos que causou maior polêmica quanto à aprovação dessa lei, tendo sido objeto de uma disputa política entre a União e os governadores do PSDB. Os tucanos colocaram logo no primeiro artigo do projeto a proibição da participação da União em consórcios sem a presença dos governos estaduais, conforme era a intenção do Governo Federal. Como também, o projeto do governo foi inicialmente paralisado depois da publicação de um artigo do Ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, que dizia que o consórcio era uma manobra para o Governo Federal celebrar parcerias diretamente com os Municípios ignorando os Estados, e que isto daria novo sentido à organização federativa, sem anunciar que o estaria fazendo. O que teria motivado o Governo Federal seria o fato dos principais Estados do país serem administrados pela oposição, ao passo que a base política do PT está nas grandes cidades. Sendo assim, os

consórcios seriam um meio do Governo Federal diminuir o poder político dos governadores opositoristas para atender seus aliados. Existia também um temor dos tucanos de que o consórcio público corresse o risco de virar um quarto ente federativo, ao lado dos Municípios, Estados e União. Toda a orientação tucana na negociação foi de reduzir ao máximo a presença da União como fomentadora dos consórcios. E no final fizeram duas concessões: permitiram que os consórcios ganhassem caráter de pessoa jurídica de direito público e concordaram com a possibilidade de consórcios envolvendo o Governo Federal, desde que com a participação dos Estados (VALOR ECONÔMICO, 2005).

Segundo Trevas (2006), o Consórcio Público se constitui um instrumento de cooperação federativa que possibilita uma maior articulação institucional no espaço sub-regional; horizontalmente entre Municípios e verticalmente entre Municípios e o governo estadual. Não se trata de fomentar a constituição de um quarto ente federativo intermediário entre os Estados e Municípios, mas de colocar a disposição dos entes federados um arranjo institucional que possibilite uma nova prática de pactuação e cooperação intergovernamental. Assim, a Lei de Consórcios Públicos respeita a autonomia e as competências de cada esfera de governo e reconhece, ao mesmo tempo, a primazia da responsabilidade do governo estadual ante os Municípios que compõem seu território, condicionando a participação do Governo Federal em um consórcio público, à presença prévia do governo estadual.

O princípio geral dessa lei é fortalecer o federalismo cooperativo e consolidar a engenharia institucional do Estado brasileiro, objetivando promover uma maior articulação e coordenação entre as esferas de governo e fortalecer a contratualidade entre os entes consorciados no ato da formação, da extinção ou da retirada voluntária de um dos entes consorciados. O processo de constituição de um consórcio público implica em definir com clareza os interesses comuns dos entes federados consorciados, e os seus objetivos deverão ser determinados sempre pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais, conforme determina a lei. A criação de um consórcio formaliza também as contribuições financeiras e as responsabilidades assumidas pelos entes consorciados, o que representa uma maior segurança jurídica ao acordo de cooperação federativa. O que diferencia os convênios de cooperação, até então existentes, e os consórcios públicos é que estes últimos possuem personalidade jurídica, e os convênios, mesmo os de cooperação, são apenas pactos de colaboração (BRASIL, 2005).

2.3.2. Aspectos normativos

Conceitua-se Consórcios Públicos como pessoas jurídicas com personalidade de Direito Público ou Privado, formadas exclusivamente por entes federativos, criadas por lei ou através de autorização legislativa dos entes federados, que desejam associar-se para atender a serviços públicos de interesse comum dos consorciados, sem fins lucrativos. Ou seja, o objetivo dos consórcios é a prestação de serviços públicos de modo associado e de interesse comum. Podem recair sobre uma matéria ou sobre matérias diversas. E seus objetivos só podem ser definidos pelos entes que o integram. Contudo, os meios pelos quais os consórcios buscarão atingir tais objetivos são limitados pela Constituição. Harger (2007) destaca que há alguns limites a serem obedecidos em relação ao estabelecimento dos objetivos dos consórcios: primeiro, que as competências atribuídas ao consórcio jamais poderão afetar a autonomia dos entes federativos, em especial no que tange às decisões políticas; e em segundo, que os Municípios não poderão celebrar consórcio para atuar em matéria de competência dos Estados ou da União Federal. Além de que, a delegação de competências jamais poderá ser definitiva. O ente consorciado não renuncia à sua competência, que sempre poderá ser retomada desde que observados os princípios previstos para tanto. Para Alves (2006), a lei ao permitir que os consórcios públicos definam os seus próprios objetivos, representa uma evolução qualitativa na forma do legislador federal regular matéria de aplicação local, eliminando o viés autoritário e vertical.

A natureza associativa do consórcio reflete na forma de administração. A estrutura organizacional é composta por uma assembléia geral que será formada pelos Chefes dos Executivos de cada ente consorciado. Não é obrigatório que os consorciados tenham participação igualitária na assembléia. Porém, é desejável que a participação seja a mais igualitária possível, e sempre resultante de uma negociação política. A assembléia geral tem a competência de eleger o representante legal do consórcio público que deverá ser obrigatoriamente o chefe do Poder Executivo de um dos entes federados. Além da assembléia geral, o consórcio também poderá ter conselhos setoriais que poderá contar com a participação do setor privado e da sociedade civil na gestão consorciada.

2.3.2.1. O Protocolo de Intenções

A primeira exigência para a elaboração de consórcio público é a preparação e subscrição do Protocolo de Intenções. O Decreto nº 6017/07, em seu inciso III, Art.2º, conceituou o protocolo de intenções como “o contrato preliminar que, ratificado pelos entes da federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público” (BRASIL, 2007.). O Protocolo de Intenções é o resultado de um processo complexo no qual existe uma série de trâmites formais e informais. A sua elaboração depende da compatibilização de interesses cujo objetivo é especificar as ações a serem desenvolvidas futuramente pelo consórcio em vias de formação. Compreende também a elaboração de estudos e projetos detalhados, que identifiquem as necessidades de cada um dos futuros consorciados e os recursos que estes dispõem para investir no projeto comum, para que se estabeleça a estrutura do futuro consórcio, as tarefas que deverão ser cumpridas, quais as competências que devem ser outorgadas à entidade consorcial a ser criada, bem como o número de votos que cada ente terá na assembléia geral, a forma de eleição e duração do mandato do representante legal (HARGER, 2007). O Protocolo de Intenções é ato administrativo complexo que só se torna eficaz após a ratificação pelas casas legislativas dos entes federados integrantes do consórcio e subsequente publicação nos órgãos de imprensa oficial dos respectivos signatários.

O artigo 4º da Lei nº 11.107/05 especifica as cláusulas necessárias ao Protocolo de Intenções, sem as quais o consórcio carecerá de validade. Para Alves (2006) o legislador teve como finalidade prescrever um roteiro ideal de procedimentos encadeados na formação dos consórcios, com o objetivo de subsidiar os quase seis mil Municípios brasileiros na superação de obstáculos históricos para a gestão institucional, na grande maioria, decorrentes da precariedade de recursos técnicos, humanos e financeiros. Dessa forma, as exigências contidas carregam um saudável apelo didático para os gestores municipais na aplicação dos consórcios públicos.

As exigências trazidas pela Lei para conter no Protocolo de Intenções se constituem nas seguintes cláusulas:

- I) denominação, finalidade, prazo de duração, sede do consórcio;
- II) identificação dos entes da federação consorciados;
- III) indicação da área de atuação do consórcio;
- IV) a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de Direito Privado sem fins econômicos;

- V) os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da federação consorciados perante outras esferas de governo;
- VI) as normas de convocação e funcionamento da assembléia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público;
- VII) a previsão de que a assembléia geral é a instância máxima do consórcio público, e o número de votos para as suas deliberações;
- VIII) a forma de eleição e duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser chefe do Poder Executivo de ente da federação consorciado;
- IX) o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.
- X) as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parcerias;
- XI) a autorização para a gestão associada de serviços públicos (BRASIL, 2005).

Também é necessário ter um contrato de programa, no caso da gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos entes da Federação consorciados. O contrato de programa é o instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação tenha para com outro ente da Federação, ou para com o consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa.

Cabe lembrar que estas cláusulas são obrigatórias, e que existem outras cláusulas que devem estar contidas no Protocolo de Intenções, de acordo com as necessidades de estabelecer as regras desejadas, pois no protocolo é onde deverão ser definidas as condições essenciais de organização e funcionamento do consórcio. Sendo assim, o Protocolo de Intenções torna-se um pacto entre os entes participantes.

A Lei nº 11.107/05 também prevê o contrato de rateio, que consiste em um contrato paralelo onde são estipuladas as obrigações financeiras dos entes consorciados. A regra é que as obrigações sejam rateadas em cada exercício financeiro e de acordo com as respectivas dotações orçamentárias. Segundo Alves (2006), a Lei de Consórcios Públicos surge como um novo paradigma do Direito Público, apto a estimular uma profunda discussão acerca dos rumos do federalismo brasileiro, que hoje é incapaz de oferecer respostas adequadas às realidades metropolitanas que emergem neste início de século como as principais destinatárias da disciplina da gestão associada.

Portanto, mesmo que ainda em fase de consolidação, um dos obstáculos a esse modelo ainda é o caráter voluntário da participação e a questão orçamentária, pois ainda não foram encontradas soluções que viabilizem a captação de recursos em nome do consórcio. E uma grande vantagem é a flexibilidade que esse instrumento permite em experiências de cooperação intergovernamentais. Ou seja, diante das disparidades regionais e intramunicipais, poderão existir variados formatos de cooperação adaptados a cada uma das realidades metropolitanas existentes.

2.3.2.2. A negociação como fator preponderante para a criação e sustentabilidade da cooperação intergovernamental

As experiências de consórcios com bases na Lei de N° 11.107 são poucas, e ainda mais em Regiões Metropolitanas, que por via de regra, possuem um território que concentra interesses difusos, grandes complexidades e grandes diversidades, sejam do ponto de vista populacional, financeira ou político-partidárias. Sendo assim, a criação de um consórcio público nesse território exige antecipadamente um exaustivo processo de negociação que permita articular os mais diversos interesses em torno de um mesmo objetivo. Pois o consórcio é o resultado efetivo dessa negociação, ou seja, é a forma institucionalizada da capacidade de articulação, negociação e pactuação entre os entes governamentais. A Lei de Consórcios Públicos trouxe um grande avanço ao institucionalizar a cooperação intergovernamental. Porém, é necessário que se avance nas formas de aplicação desse instrumento, adequando-o aos interesses dos atores em jogo³. Pois o formato institucional só vai resolver a questão se houver o interesse dos atores em pactuarem.

Para assegurar a eficácia de arranjos de cooperação intergovernamentais, especificamente, tratando-se de situações onde a cooperação é voluntária tornam-se necessárias algumas condições, conforme definiu Mora (1996, p.280) ao analisar processos de gestão compartilhada, sendo elas: vontade política, isto é, a firme determinação coletiva do querer fazer; competência técnica para saber fazer; habilidade política para arregimentar aliados; e por último, são necessários os meios - legais, institucionais, materiais e financeiros, consequência dos três primeiros.

³ A literatura existente sobre a Lei de Consórcios Públicos ainda é nova e em sua maioria, se detém nos aspectos doutrinários da Lei. Pouco se explora sobre a necessidade da negociação prévia, que é fator preponderante para a existência ou não de um consórcio.

A utilização da Lei de Consórcios Públicos implica em uma nova cultura político-administrativa, que além dos representantes do Poder Executivo de cada ente consorciado, tem que envolver suas respectivas Casas Legislativas. O que impõe eficientes mecanismos de relações intergovernamentais, pautado na flexibilidade das negociações e convencimento sobre os ganhos que poderão ser obtidos com a participação no consórcio.

2.4 A LEGITIMIDADE DOS ARRANJOS DE COOPERAÇÃO INTER- GOVERNAMENTAIS E A CONSTRUÇÃO DE UMA GOVERNANÇA METROPOLITANA

Se a Constituição de 1988 traz um novo modelo de federalismo, ela também traz um marco sobre as novas relações entre o governo e a sociedade civil, estabelecendo novas formas de participação institucionalizadas existentes na sociedade brasileira. Como exemplo, os inúmeros conselhos e fóruns de participação, os quais remetem ao Estado a definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público, que tem se dado especificamente na esfera pública local, dotando essas políticas de legitimidade.

A emergência dos chamados novos movimentos sociais, que se caracterizaram pela conquista do direito a ter direitos, do direito a participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade, culminou com o reconhecimento, na Constituição de 1988, em seu artigo 1º, de que “Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Esta “Constituição cidadã”, como foi chamada, prevê a participação direta dos cidadãos através dos chamados institutos de democracia direta ou semi-direta como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, as tribunas populares, os conselhos e outros canais institucionais de participação popular. Esta “participação” transforma a postura da oposição, da reivindicação e da pressão, adquirida nas lutas dos movimentos sociais, e incorpora o aprendizado da interlocução, da formulação de propostas, da negociação e da disputa de espaços. O Estado brasileiro, tradicionalmente privatizado pelos seus vínculos com grupos oligárquicos, vai lentamente cedendo espaço, tornando-se mais permeável a uma sociedade civil que se organiza, que se articula, que constitui espaços públicos nos quais reivindica opinar e interferir sobre a política, sobre a gestão do destino comum da sociedade. Os mais diversos atores sociais, tanto na sociedade como no Estado, reivindicam e apóiam a participação social, a democracia participativa, o

controle social sobre o Estado, a realização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil (CARVALHO, 2005).

O princípio que orienta a participação passa a ser ético, ligado à idéia dos direitos sociopolíticos dos cidadãos. A participação passa a ser concebida como intervenção social, periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública. A principal característica deste tipo de participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico institucional, a partir da criação de estruturas de representação novas em termos de objetivos, finalidades, práticas e composição social. Essas estruturas são compostas por representantes eleitos diretamente pela sociedade civil e por representantes do poder público, constituindo-se estruturas de governança (GOHN, 2004).

O termo governança é de origem inglesa e foi introduzido no debate público internacional como resultado de uma reflexão conduzida principalmente pelo Banco Mundial, com o intuito de aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente. Tal preocupação deslocou o foco de atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública. Nesse caso, a capacidade governativa não mais seria avaliada em função apenas dos resultados das políticas governamentais, passando a significar a forma pela qual o governo exerce o seu poder, ganhando relevância as práticas e os procedimentos governamentais na consecução de suas metas, incluindo como objeto de análise questões como o formato institucional do processo decisório, a articulação público-privado na formulação das políticas, bem como a abertura maior ou menor para a participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder (DINIZ, 1997).

Considerando a estrutura local, essa nova forma de gestão pública chamada de governança local, segundo Gohn (2004), é um conceito híbrido que busca articular elementos do governo local com os de poder local. A governança local diz respeito ao universo das parcerias, à gestão compartilhada entre diferentes agentes e atores, tanto da sociedade civil como da sociedade política. A idéia central em estruturas de governança é a de que existe uma nova qualidade nas relações povo/governo dadas pelas virtualidades atribuídas à esfera pública, porque esta esfera insere representantes da sociedade civil organizada nos locais onde se discutem e produzem políticas públicas. Mas a relação dessas novas esferas com o sistema

político propriamente dito ainda é cercada de muitas polêmicas, como por exemplo, nas diferentes concepções e atribuições nomeadas aos conselhos de representantes.

Ao se pensar na esfera metropolitana, o conceito de governança é ampliado, mas não modificado. Constitui governança metropolitana um sistema cujo objetivo é a participação dos diversos agentes e atores, tanto da sociedade civil como da sociedade política do conjunto dos Municípios metropolitanos, além dos entes Federal e Estadual, na participação e definição de políticas públicas de interesse comum. Constituindo-se um sistema bastante complexo, que também pode ser chamado de governança de múltiplos níveis.

Segundo Andrade e Clementino (2007), a governança metropolitana, uma vez composta de diversos governos municipais onde cada um deles é portador de um projeto político específico, com identidades partidárias e ideológicas próprias, lastreia uma base conflitiva ainda maior do ponto de vista político e apela para o poder neutralizador e mediador da participação da sociedade civil. Portanto, para as autoras, o enfrentamento da questão da governança metropolitana passa pela possibilidade de se estabelecerem relações intergovernamentais de um novo tipo. Entendendo relações intergovernamentais como o emaranhado de relações formais e informais que articulam os processos de tomada de decisões para aqueles aspectos de políticas públicas que requerem a implicação de mais de um nível de governo. As relações intergovernamentais aparecem como um arranjo institucional de um novo tipo capaz de fazer funcionar arenas decisórias em um plano não contemplado pela organização política produzida pelo federalismo, que inclua firmemente a sociedade, uma vez que a pressão exercida pela sociedade organizada e a possibilidade de controle social deverão garantir maior amplitude ao pacto territorial e político, constituído a partir das necessidades metropolitanas. E concluem que a saída para a constituição de um “governo” metropolitano está na possibilidade da construção de uma rede que inclua os atores públicos, entendidos não somente os governantes, mas o conjunto de instituições públicas operantes no território metropolitano: os partidos políticos, o poder legislativo, o corpo técnico das instituições, pesquisadores etc., e os atores privados, além da sociedade civil organizada, numa grande concertação territorial. No entanto, de acordo com as autoras, diante da realidade atual faz-se necessária ainda, a presença de uma coordenação metropolitana e a perspectiva de uma agenda metropolitana, sob a liderança dos governos estaduais que, bem ou mal, de alguma forma realizam articulações intergovernamentais. A figura 2.1 ilustra o modelo de “arranjo metropolitano” criado por Andrade e Clementino (2007).

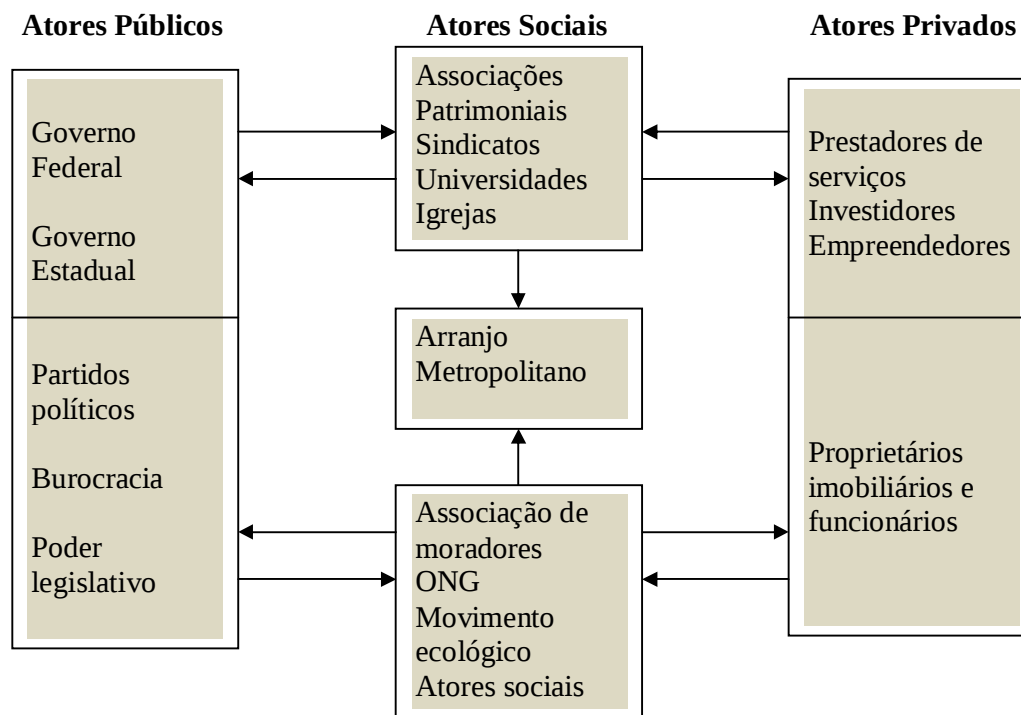


Fig. 2.1. A metrópole como uma rede de atores. Fonte: Andrade e Clementino, 2007.

Portanto, afirma-se que modelos de cooperação voluntários precedem da participação da sociedade civil organizada, exercendo não só os preceitos da participação adquiridos com a Constituição de 1988, mas também, exercendo um papel de interlocutor entre os interesses das diversas esferas governamentais e entre os interesses públicos e privados.

Concluiu-se neste capítulo que no atual ordenamento jurídico brasileiro, considerando que o federalismo é cláusula pétrea da Constituição, a cooperação intergovernamental voluntária é a alternativa encontrada para o enfrentamento da gestão metropolitana. Uma vez que o Município, como ente autônomo da Federação, é constituído de relativa liberdade para tratar os assuntos de interesses comuns, como também tem relativo poder constituído para não o fazer se assim o desejar. Esta segunda opção tem sido a mais comum na experiência brasileira. Do ponto de vista normativo, a Lei de Consórcios Públicos aponta para a possibilidade de pactuação entre os entes federados caso exista o interesse recíproco entre os mesmos. O que implica que o sucesso ou insucesso dessas experiências dependerá de como são estabelecidas as relações intergovernamentais e quais são os mecanismos possíveis para articular a autonomia municipal com a interdependência. Ou seja, trata-se da possibilidade de

manter a autonomia dos entes federativos sem que haja a soberania dos mesmos, onde se façam necessárias ações compartilhadas. Porém, iniciativas nesse sentido ainda são recentes e ainda se encontram em processo de consolidação, necessitando ser experimentadas e avaliadas de forma tal que possam ser utilizadas como uma alternativa eficaz na gestão metropolitana.

CAPÍTULO III

A GESTÃO DO TRANSPORTE METROPOLITANO: A MUDANÇA DE PARADIGMA

Como objeto de estudo empírico deste trabalho, foi analisado um novo modelo de gestão de transporte metropolitano – o Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife - CTM, que é um modelo de cooperação intergovernamental voluntária. Esse Consórcio é o primeiro constituído na RMR, formulado para atender aos 14 Municípios que constituem essa Região, e é também o primeiro consórcio de transportes em Regiões Metropolitanas no Brasil. Para este estudo foi considerada especificamente a fase de formulação do Consórcio. E este capítulo tem como objetivo central mostrar o processo de negociação que antecedeu a criação do Consórcio, considerando uma fase fundamental para a realização de uma gestão compartilhada, enfocando seus entraves e possibilidades e depois, apresentando o formato institucional que foi proposto. Portanto, primeiramente mostra a importância da concepção metropolitana para a política de transporte e justifica a escolha do objeto de estudo; em seguida, historia a gestão do transporte metropolitano a partir da década de 70, com a criação da EMTU/Recife, que ocorreu dentro de um contexto autoritário e centralizador, mas que se manteve em funcionamento até 2008 devido a um intenso processo de negociação entre os Municípios; e por fim, descreve o processo de criação do Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife, que substituiu a EMTU/Recife.

3.1. A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO METROPOLITANA DO TRANSPORTE E A ESCOLHA DO OBJETO DE ESTUDO

“As cidades formam-se ou transformam-se em função dos transportes”. Segundo o Banco Mundial (MAIA Apud NETO, 2001), o transporte é, do ponto de vista econômico, a vida das cidades: um transporte pobre inibe seu crescimento. Socialmente, o transporte é o meio de acesso a trabalho, saúde, educação e serviços sociais essenciais para o bem estar da população. Assim, considerado uma função de interesse comum vital para a economia e para as relações sociais nas cidades, o funcionamento adequado do sistema de transporte é essencial para alcançar a eficiência e competitividade demandadas pelos arranjos econômicos regionais e mundiais e para reduzir as condições de desigualdades sociais.

O transporte também assume vital importância para o espaço metropolitano, pois além de proporcionar o acesso às funções necessárias à vida moderna, é o elemento integrador dos Municípios metropolitanos. Para Leão (1972), a relevância dos problemas de sistema viário e de transportes em áreas urbanas, e particularmente nas metrópoles, deve-se a uma série de aspectos importantes tanto físicos quanto sociais, econômicos, financeiros, institucionais e técnicos. Dentro do irresistível processo de desenvolvimento de grandes concentrações urbanas, pelo menos nas áreas metropolitanas de países em desenvolvimento, o transporte constitui o mais importante indutor de expansão urbana. Se de um lado a infra-estrutura viária foi concebida em função de fluxos de transportes existentes e previstos, de outro lado a existência de serviços de transportes coletivos e de um sistema viário orienta novas atividades e chega a criar novas demandas e a alterar usos do solo. Embora nem sempre gerida por equipes multidisciplinares nem baseada em uma política metropolitana de ocupação do solo, a política de transportes influi nas tendências de crescimento urbano e deve responder às suas necessidades, não sendo admissível sua concepção realizada independentemente. Para o autor, o setor de transporte é o mais importante indutor de crescimento urbano no espaço metropolitano e os serviços de transporte coletivo se tornam a principal aspiração do homem urbano, já que constituem garantia de acesso ao trabalho. E defende que uma política metropolitana de transporte além de se apoiar sobre uma política nacional de desenvolvimento urbano e sobre uma política nacional de transportes, deveria se basear em cinco pontos fundamentais:

- racionalização dos investimentos;
- melhor utilização da estrutura e dos equipamentos existentes;
- desenvolvimento de um sistema integrado de transportes, dando prioridade ao coletivo sobre o individual;
- participação conjugada e efetiva com a política metropolitana de uso do solo, e
- amplo prestígio à pesquisa, quer para obtenção de dados para decisão, quer para a concepção de novos meios de transportes.

Todavia, a implementação de uma gestão integrada de transportes no âmbito metropolitano significa uma maior eficiência do sistema de transporte coletivo e a superação dos entraves que esse serviço demanda, e que envolve uma gama de atores governamentais, operadores e usuários. As dificuldades práticas são grandes e complexas, principalmente no que se refere

aos aspectos político-institucionais e financeiros, mas sua efetivação é indispensável para a mobilidade e acessibilidade da população metropolitana.

Do ponto de vista legal, a Lei Complementar de N º 14, de 1973, estabeleceu como serviço de interesse metropolitano o transporte público, também incluído na Lei Complementar Estadual nº 10, de 1994, que institui o Sistema Gestor Metropolitano do Recife como uma das funções públicas de interesse comum dos Municípios. Também definido pela Constituição de 1988 como o único serviço público de interesse local e de caráter essencial. Diante disso, considera-se, a gestão do transporte metropolitano uma questão fundamental e estruturante para o desenvolvimento da RMR. E o seu êxito vai depender da forma como forem pautadas as relações intergovernamentais.

Diante da complexidade que envolve a gestão metropolitana de transporte, esta política foi escolhida como objeto de estudo empírico desta pesquisa. O motivo dessa escolha justifica-se pelos seguintes aspectos:

- o transporte público desempenha uma forte função metropolitana, inclusive definido como uma das funções de interesse comum desde a criação das Regiões Metropolitanas;
- constitui-se um serviço metropolitano em funcionamento;
- permite a participação de todos os Municípios metropolitanos no processo de gestão;
- tem uma base legal e de participação social constituída;
- e por ter se estruturado com um novo modelo de cooperação intergovernamental.

Sendo assim, para este estudo foi considerado o modelo de gestão metropolitana de transporte do Recife por representar um caso emblemático de relações intergovernamentais, primeiro por ter conseguido se manter por mais de 20 anos, mesmo com a estrutura herdada do regime militar, e em segundo, por ter sido substituído por um modelo de cooperação intergovernamental, através do consórcio, o que permiti evidenciar com nitidez a difícil articulação entre autonomia municipal e cooperação, objeto teórico dessa tese.

3.2. A GESTÃO DE TRANSPORTE NO CONTEXTO CENTRALIZADOR

3.2.1. O surgimento da EMTU/RECIFE

Dentro de um contexto socioeconômico, político e urbanístico altamente centralizado, a questão dos transportes urbanos se insere, pela primeira vez, no discurso e na prática do Estado Federal brasileiro. Assim, é criada em 1976 uma importante estrutura organizacional e financeira, definida pelo Sistema Nacional de Transportes Urbanos - SNTU e pelo Fundo Nacional de Transportes Urbanos - FNTU, tendo na Empresa Brasileira de Transportes Urbanos - EBTU, o órgão encarregado da coordenação das políticas e da integração modal ferroviária e rodoviária. Na esfera local, a pedra angular desta coordenação residia na criação das Empresas Metropolitanas de Transportes Urbanos - EMTUs para as Regiões Metropolitanas, como um dos pontos chave da política nacional de transportes urbanos dos anos 70; e das Superintendências de Transportes Urbanos - STU nos Municípios nucleares dos aglomerados urbanos (BRASILEIRO; SANTOS; ORRICO FILHO, 1997).

As EMTUs foram criadas como “braços” da EBTU, descentralizados do ponto de vista federal mas concentrados do ângulo local, destinados a racionalizar as intervenções das diversas esferas públicas sobre o sistema de transporte metropolitano de passageiros (EMTU, 1998). A proposta era que cada Região Metropolitana existente no país tivesse uma Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos que cuidasse de todo o planejamento e gerenciamento dos transportes públicos.

Essa proposta tinha como fundamento que era possível, a partir de uma forte ação do governo central, impor às realidades locais uma visão idealista de uma rede multimodal de transporte, integrada em termos físicos, operacionais, tarifários e institucionais. Mas as experiências brasileiras são diversificadas e predominam as lógicas locais, baseadas nas dinâmicas socioeconômicas e urbanísticas e nas relações entre atores. Logo, na grande maioria das Regiões Metropolitanas, as EMTUs nem chegaram a ser criadas. Ademais, onde o foram, os resultados e experiências mostraram-se bastante diferentes. (BRASILEIRO; SANTOS; ORRICO FILHO, 1997).

No contexto local, a questão do transporte como política de caráter metropolitano foi incluída desde 1971 no diagnóstico preliminar do Plano de Organização Territorial da RMR, ao

estabelecer as diretrizes de intervenção elaboradas pelo Grupo de Trabalho para o Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – GDRM, com assessoria do SERFHAU e a participação da Prefeitura do Recife. O diagnóstico constatou a inexistência de um órgão institucional que coordenasse a administração do setor de transportes na busca de soluções racionais e eficientes, uma vez que se verificou que ocorriam trabalhos desconexos, paralelos e conflitantes entre os três níveis de governo, e propôs a criação de um órgão decisor metropolitano “que defina de maneira integrada as linhas mestras da política de transportes” (FIDEM, 1987, p.48).

Em consonância com a diretriz nacional, a partir de 1979, no governo de Marco Maciel, surge uma nova estruturação de órgãos da administração estadual com a criação, entre outros, da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos - EMTU/Recife, através da Lei 7.832 de 06 de abril de 1979, e é instituído o Sistema de Transporte Público de Passageiros -STPP da RMR, através da Lei estadual 8.043 de 19 de novembro de 1979, onde são atribuídas à EMTU as funções de supervisão, coordenação e controle dos serviços e operação do sistema de transportes.

Art. 1º - Fica instituído o Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife, compreendendo as modalidades de transporte por ônibus, por táxis, por via fixa e hidroviário, bem como, seus respectivos terminais e pátios de estacionamento. Parágrafo único - O sistema de que trata este artigo constitui parcela integrante do serviço comum, transporte e sistema viário, estabelecido pela Lei nº 6708, de 17 de junho de 1974, que criou os Conselhos Deliberativo e Consultivo da Região Metropolitana do Recife (PERNAMBUCO, 1979, Art. 1º).

Antes da existência da EMTU/Recife, o sistema de transporte de passageiros dos Municípios que compõem a RMR era gerenciado pelo Departamento de Terminais Rodoviários de Pernambuco – DETERPE, pela Companhia de Transportes Urbanos – CTU, ligada à Prefeitura da Cidade do Recife, e pelos demais Municípios. Cabiam ao DETERPE as concessões e permissões das linhas intermunicipais da RMR, assim como a programação, supervisão, controle e fiscalização dos serviços. Já no Município de Recife, a CTU, explorando 49% dos serviços, também os gerenciava concedendo e fiscalizando as demais permissões (EMTU, 1998). A EMTU/Recife, vinculada administrativamente à Secretaria de Transporte, Energia e Comunicações, assumiu atribuições que eram anteriormente desempenhadas pelo DETERPE e passou a atuar por delegação de competências de forma conveniada com as Prefeituras Municipais da RMR (FIDEM, 1987). Justifica-se que a EMTU/Recife foi criada visando a acabar com a superposição de órgãos que se

responsabilizavam pelo transporte público. Segundo estudo realizado pelo Grupo Executivo da Implantação da Política dos Transportes – GEIPOT, havia um número excessivo de entidades públicas de administração direta e indireta atuando na área de transportes coletivos, gerando assim conflitos de jurisdição.

No momento da sua criação, foi prevista a possibilidade da EMTU/Recife assumir toda a gestão do transporte público de passageiros da RMR, abrangendo não só as linhas intermunicipais, mas também os sistemas internos de cada Município. Porém, apenas a Prefeitura do Recife delegou completamente essa atribuição à EMTU, e se divulgava que tal atitude estava associada à visão metropolitana do prefeito da cidade, Gustavo Krause. Cabe lembrar que nessa época o prefeito da capital era indicado pelo governador, conseqüentemente uma pessoa do seu grupo político e de sua confiança. O Município de Jaboatão dos Guararapes também firmou convênio, mas restrito a 12 linhas municipais que ainda fazem parte do Sistema Estrutural Integrado - SEI. Os demais Municípios da RMR gerenciavam e ainda gerenciam seus sistemas de transporte coletivo através da administração direta municipal.

A forma encontrada para estabelecer a gestão do transporte metropolitano foi através do Contrato de Gestão, que é um contrato que tem como objetivo estabelecer acordos e compromissos na regulação das relações recíprocas entre a EMTU/Recife, o Estado e os Municípios consubstanciados em um programa de ação entre as partes. O contrato foi uma forma de relação intergovernamental encontrada para viabilizar a gestão do transporte metropolitano do Recife.

Visando a consolidar a participação dos Municípios na gestão, foi criado através do Decreto Estadual Nº 13.931, de janeiro de 1989, o Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos – CMTU, de caráter deliberativo e que tinha como função definir as políticas, as diretrizes e as principais ações do sistema de transportes da RMR. Nesse momento, no país, já havia outro contexto político e institucional instalado, com princípios democráticos, e o Estado de Pernambuco tinha um governador de esquerda. O CMTU tinha as principais atribuições:

- Apreciar e fixar políticas e diretrizes aplicáveis ao STPP/RMR;
- propor políticas e diretrizes gerais de atuação da EMTU/Recife, no que concerne ao transporte urbano da RMR;
- opinar sobre os programas de trabalho e acompanhar o desempenho da EMTU/Recife;

- aprovar as normas e padrões de serviços relativos ao STPP/RMR (PERNAMBUCO, 1989).

Originalmente havia um conselho deliberativo denominado Conselho de Administração da EMTU/Recife, com uma composição de oito membros. Já o CMTU tinha uma composição inicial de 29 membros, e a partir de 2002, com a criação da Companhia de Trânsito e Transporte Urbano do Recife - CTTU, empresa municipal de trânsito do Recife, passou a ter mais um integrante, apresentando a seguinte composição:

- 3 representantes do governo do estado;
- 14 representantes dos Municípios (prefeitos da RMR);
- 1 deputado estadual;
- 4 vereadores;
- 1 representante do sindicato patronal;
- 1 representante do sindicato dos trabalhadores;
- 1 representante da CBTU, operadora do Metrô do Recife;
- 3 representantes de entidades comunitárias;
- 1 representante dos estudantes;
- 1 representante da CTTU.

A EMTU/Recife era a experiência mais antiga no Brasil e que se manteve em funcionamento até o ano de 2008, com a atribuição da gestão metropolitana de transportes públicos de passageiros. Para Brasileiro, Santos & Orrico Filho (1997), Recife constituiu o mais acabado exemplo da aplicação do modelo concebido em nível nacional. A razão principal deste sucesso deveu-se ao intenso processo de negociação que ocorreu em 1979/1980, quando a EMTU/Recife foi criada. Para os autores, um conjunto de fatores convergiu para que esta negociação tivesse êxito, sendo eles:

- a relativamente pequena participação do Município de Recife na população da Região Metropolitana;
- a existência de uma consolidada cultura no meio técnico de planejamento metropolitano;
- a liderança técnica e política do Secretário de Estado dos Transportes da época, que em sendo professor universitário e empresário exercia grande influência local;
- o fato do então Presidente da EMTU-Recife no momento de sua criação ter uma grande liderança e representatividade a nível dos organismos federais de transportes;
- o forte envolvimento dos atores locais que deu representatividade à EMTU-Recife — as empresas privadas de ônibus que passaram a contar um sistema estável e com normas definidas; associações de usuários que tiveram uma racionalização da

programação das linhas, maior cobertura espacial e simplificação dos níveis tarifários; os poderes legislativos estadual e municipal da capital foram objeto de inúmeras apresentações dos objetivos do órgão;

- o envolvimento de técnicos oriundos dos órgãos locais de transportes que, motivados e contando com respaldo técnico e político, souberam conceber e implantar um projeto técnico que dá à EMTU-Recife um respaldo profissional reconhecido nacionalmente;
- a adoção de instrumentos técnicos em permanente evolução: o Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos, a Câmara de Compensação Tarifária, a Avaliação das Empresas Operadoras, o Estado desejado dos Serviços, continuando até hoje com a gestão informatizada da operação e os estudos de um novo modelo de regulamentação dos serviços de transporte coletivo (BRASILEIRO, SANTOS & ORRICO FILHO, 1997, p.644-652).

Ainda segundo os autores, esse modelo apresentou limites. O principal deles veio da própria parcialidade da coordenação metropolitana, uma vez que no interior dos Municípios da aglomeração, com exceção de Recife, a tutela sobre os serviços de transportes continuava municipal. Além disso, as ferrovias permaneceram nas mãos do Governo Federal. Com a Constituição de 1988, que atribuiu aos Municípios uma autonomia inédita na história do País, os antigos instrumentos de comando centralizado não puderam mais ser aplicados. **A construção de uma gestão metropolitana só poderia ocorrer mediante um intenso processo de negociação entre atores relevantes, que possuísse um formato flexível e adaptado à diversidade da realidade brasileira.** Por outro lado, era cada vez mais impositivo que o planejamento de transportes estivesse integrado no âmbito da ordenação do espaço metropolitano (BRASILEIRO, SANTOS & ORRICO FILHO, 1997).

Na avaliação do presidente da EMTU/Recife, Dilson Peixoto, em 22 de janeiro de 2008, o arranjo da gestão do transporte metropolitano do Recife, através da EMTU/Recife, respondeu bem até a Constituição de 1988. A partir de então, argumenta ele que o transporte ficou claramente descrito como um serviço local, explicitado pela Constituição como uma das competências dos Municípios: “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial” (BRASIL, 1988, Art. 30 Inciso V). Modificando, assim, a gestão do transporte metropolitano do Recife.

Como bem explica JOBIM (2006), a Constituição definiu que o transporte coletivo é um serviço público de interesse local. A sua prestação entre Municípios é de interesse intermunicipal ou metropolitano, e não chega a ser de interesse ou competência estadual. Portanto, o autor faz uma distinção: o transporte coletivo público quando intramunicipal é,

obviamente, de competência do Município; já o transporte coletivo público intermunicipal é hoje de competência dos Estados; e o transporte coletivo público intermunicipal em Regiões Metropolitanas, em clara semelhança com o transporte intramunicipal, não é transportes entre Municípios propriamente. É o deslocamento dentro de um espaço definido e contínuo representado por Municípios interligados, é um transporte coletivo público intrametropolitano. Daí sua competência ser metropolitana, ou por meio do acordo de interesse dos Municípios.

A partir de 1988, nas eleições municipais subseqüentes sempre havia o debate de municipalizar o transporte, mas ao final quem assumia a gestão, via de regra, a primeira coisa que fazia era ficar fora do debate de transporte, já que estava delegado ao Estado. Por exemplo, a gestão de Jarbas Vasconcelos e a gestão do Prefeito Roberto Magalhães foram muito caracterizadas por não quererem entrar nessa história, e deixavam que o Estado tomasse conta. Com a eleição de 2000, o debate passou a ter outra compreensão. Na primeira equipe montada por João Paulo, as compreensões dos técnicos da CTTU tinham uma concepção bastante municipalista, onde a CTTU nos dois primeiros anos se preparou para privatizar o transporte, havia um debate em relação a isso. Em 2003, houve uma mudança da gestão onde a nova equipe tinha em mente que um serviço como esse tinha que ser metropolitano. O que precisava era atualizar do ponto de vista institucional e legal. A partir de 2003 nós iniciamos outra discussão: como atualizar o modelo que vigora até então? (DILSON PEIXOTO. Presidente da EMTU/Recife. Entrevista realizada em 22 de janeiro de 2008).

3.3. A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO MODELO DE GESTÃO METROPOLITANA: O CONSÓRCIO DE TRANSPORTES DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

Ao longo dos anos, a EMTU/Recife se estabeleceu como uma experiência bem sucedida, principalmente se comparada às outras agências criadas no mesmo período no Brasil. Contudo, considerando a necessidade de adequação da gestão do sistema de transporte metropolitano às mudanças constitucionais, a gestão desse serviço público foi repensada, resultando na criação de um consórcio. E a EMTU/Recife, através de seu corpo técnico, coordenou a sua criação, o qual anunciou como um novo modelo de gestão.

3.3.1. O processo de negociação intergovernamental – O primeiro momento

Com a perspectiva de enfrentar um dos problemas metropolitanos, surge na Região Metropolitana do Recife a primeira experiência de gestão metropolitana através da

cooperação intergovernamental: o Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife – CTM. Conforme foi justificado pela EMTU/Recife (2007), o CTM tem os seguintes objetivos: o aperfeiçoamento da política metropolitana de transporte e o incentivo dos Municípios na participação dos problemas comuns, fortalecendo os seus papéis e auxiliando na construção de uma gestão metropolitana, uma vez que o consórcio possibilita a divisão da responsabilidade da política de transportes entre o governo do Estado e os Municípios metropolitanos.

Essa experiência é considerada pioneira no Brasil, por ser o primeiro Consórcio de transportes constituído de acordo com a Lei de Consórcios Públicos e por ser o primeiro Consórcio de transportes que tem como objetivo a participação de todos os Municípios metropolitanos, além de ser o primeiro consórcio criado na RMR.

O Consórcio substituiu a EMTU/Recife e para tanto, foi criada uma empresa multifederativa, que tem como órgão máximo a assembléia de acionistas. Nesse novo sistema, todos os Municípios da RMR, além do Governo do Estado, poderão ser sócios do Consórcio, o que representa para a gestão metropolitana uma nova experiência de relação intergovernamental, pautada, a princípio, no compartilhamento de poder. Ao contrário do modelo que vigorava antes, que mantinha essa relação através da delegação de poder, conforme já citado.

A discussão de uma política metropolitana de transportes através da cooperação intergovernamental não é tão recente, surgiu em 2003, na segunda gestão do governo Jarbas Vasconcelos, quando foi contratado um estudo para verificar a possibilidade de privatização do metrô. Porém, a partir desse estudo, outro resultado foi apontado quando se verificou que havia um problema institucional a ser resolvido em relação à gestão do transporte. Tratava-se de um serviço local gerido por um órgão estadual. Nesse mesmo ano, chegou a ser elaborada, uma proposta de modelo de consórcio, que nasceu a partir da necessidade de melhorar o serviço de transporte metropolitano. Também naquele momento, a Prefeitura do Recife junto com o Governo do Estado, procuraram juntos alternativas para um problema pontual, que era o enfrentamento do transporte clandestino. Através dos bons resultados alcançados com aquela parceria, Governo e Prefeitura chegaram à conclusão de que uma melhoria da política metropolitana de transporte só seria possível através de uma gestão compartilhada. O que justificava a mudança do modelo de gestão do transporte, de delegação para a cooperação.

Em 2003 foi contratado pelo governo estadual um estudo que tinha como objetivo verificar a viabilidade quanto à privatização do metrô. Esse estudo concluiu que a privatização não seria atrativa pelo problema operacional que o metrô tem, mas este estudo foi além, ao mostrar ao governador do Estado que havia um problema institucional a ser resolvido na RMR, que era exatamente esse modelo estadual gerindo um serviço local. A partir de então, foi feita uma reunião entre o governador e o prefeito João Paulo, onde houve um debate sobre se iríamos dar um passo a frente sobre essa questão da gestão, e foi entendido que deveríamos fazê-la, e iniciamos conjuntamente, a Prefeitura do Recife e o Governo do Estado, a discutir um modelo de gestão que desse um salto de qualidade. A primeira idéia foi de construir outra empresa que tivesse cotas de participação acionária, entre as Prefeituras e o Governo do Estado (DILSON PEIXOTO. Presidente da EMTU/Recife. Entrevista realizada em 22 de janeiro de 2008).

A partir de então, discutiu-se durante quase dois anos o reordenamento institucional do sistema de gestão do transporte metropolitano e como resultado, foi elaborada uma proposta de consórcio que chegou a ser aprovada pela Assembléia Legislativa, mas que não foi encaminhada à Câmara dos Vereadores do Recife para discussão, por haver discordância do Prefeito do Recife em relação à participação acionária dos membros do Consórcio. Na proposta inicial, o governo do Estado ficaria com 45% das ações, a Prefeitura do Recife com 35% e os outros Municípios juntos com 20%.

Em relação aos outros Municípios da RMR, havia uma grande rejeição por parte da maioria deles em participar do consórcio. O motivo dessa rejeição estava relacionado principalmente à forma de participação das quotas acionárias que haviam sido definidas. O principal entrave era a divisão de poder entre o Estado e os 14 Municípios; estes últimos argumentavam que precisavam avaliar quais seriam os ganhos políticos e financeiros que teriam ao participar do Consórcio.

Na reportagem do Jornal do Comércio do dia 20 de abril de 2006, foram mostradas as dificuldades que o Governo do Estado estava enfrentando para a implantação desse novo modelo, ao explicitar que havia um boicote por parte das prefeituras em aderir ao Consórcio:

O consórcio de Transporte da Região Metropolitana do Recife corre o risco de não apresentar os resultados esperados antes mesmo de ser implantado. A ameaça vem da rejeição, pública e notória, da maior parte dos Municípios do Grande Recife em aderir ao novo modelo de gestão que, pelo menos na teoria, prevê a divisão de poder entre o Estado e as 14 cidades da região metropolitana na administração do sistema de transporte [...] Com exceção do Recife, o único que já anunciou a adesão ao plano de parceria com o Estado, os Municípios questionam a forma como foi feita a divisão de poder, prova de desinteresse das cidades foi dado anteontem, durante uma fracassada reunião entre prefeituras e o Secretário de Desenvolvimento Urbano do Estado, Francisco Petribu. Dos 14 Municípios convidados, apenas seis enviaram representantes para o encontro, todos sem poder político para tomar decisões.

Algumas prefeituras justificaram o boicote por discordar das vantagens que terão ao repassar a gestão para o consórcio [...] O secretário Francisco Petribu é o primeiro a reconhecer o desinteresse dos Municípios. Ontem, chegou a definir a postura das cidades como “um descaso com o poder público”. Mas garantiu que o modelo será implantado a qualquer custo e que o Estado e o Recife estão dispostos a arcar com o ônus de assumir uma gestão metropolitana sem a participação das cidades. “Tentamos mostrar a proposta para os Municípios, mas eles não deram importância” (REGIÃO METROPOLITANA: PREFEITURAS BOICOTAM PROJETO DE TRANSPORTE, 2006, p1)

O Município de Olinda que, depois de Recife, foi o segundo a se posicionar pela adesão ao Consórcio, inicialmente também alegou os mesmos impedimentos dos demais Municípios. Conforme mostra a declaração do Secretário de Planejamento Urbano, Transportes e Meio Ambiente, Oswaldo Lima Neto: “Não somos contra o consórcio, até porque é um modelo excelente. Olinda apenas quer saber qual o poder que o Município terá, política e financeiramente, ao repassar para o consórcio a gestão do sistema de transportes?” (REGIÃO METROPOLITANA: PREFEITURAS BOICOTAM PROJETO DE TRANSPORTE, 2006).

Outra questão que também dificultou a participação desses Municípios no Consórcio foi a exigência feita pelo Governo do Estado de que fosse combatido o transporte clandestino nos Municípios, especificamente a retirada das “kombis” como transporte público de passageiros.

Os prefeitos não queriam encarar o desgaste político de retirar as kombis. Por que em um Município como o Recife a classe média deu muito apoio, mas nesses Municípios mais pobres, a classe média é muito pequena, e tem uma reação muito maior dos kombeiros. E nós começamos a sentir que os Prefeitos estavam tentando pular fora dessa história. E quando Olinda que era um Município que estava certo de entrar recuou, fez com que os outros Municípios dissessem que também não iam mais retirar as suas kombis. ((TEREZINHA NUNES. Deputada Estadual pelo PSDB e ex-Secretária Estadual de Desenvolvimento Urbano e Projetos Especiais do Governo Jarbas. Entrevista realizada em 22 de outubro de 2008).

Em Recife, onde iniciou a parceria com o Governo do Estado, também houve restrições pelo Poder Legislativo municipal quanto a esse modelo. Segundo Dilson Peixoto, a dificuldade da aprovação do Consórcio pela Câmara dos Vereadores do Recife teve como entrave problemas de ordem políticos, e justifica que:

Durante a campanha de 2006, havia em paralelo, como ainda há, um debate sobre a criação de mecanismo nacional de subsídio de transporte público, e durante a campanha o então governador e candidato a reeleição, Mendonça Filho, decidiu reduzir a alíquota de ICMS do combustível comprado pelas empresas em troca de uma redução de cinco centavos na tarifa, sem nenhuma conversa, e isso gerou um problema de ordem política fazendo com que o projeto de lei que estava na Câmara de Vereadores de Recife, já com uma certa indisposição de alguns vereadores,

terminasse por adormecer por lá, sem ser aprovado (DILSON PEIXOTO, Presidente da EMTU/Recife. Entrevista realizada em 22 de janeiro de 2008).

Em sua opinião, as principais dificuldades da criação do Consórcio, ainda na gestão Jarbas Vasconcelos, eram em função também de outros aspectos:

A idéia é tão interessante que ela sobreviveu a três eleições, uma estadual e duas municipais, mas, o comando era com o Estado, e havia um viés mais conservador até o final do ano passado (2006), pois havia uma decisão do Estado em fazer o consórcio apenas com a Prefeitura do Recife; a partir daí se discutiria como os outros Municípios iriam entrar. Outro detalhe é que havia uma idéia pré-concebida de que o Estado não abria mão de que teria que ter 45% do controle da empresa; essas duas questões geraram, junto aos outros Municípios, uma certa desconfiança de que primeiro o Estado e o Município do Recife iriam criar uma empresa e depois é que chamaria os outros Municípios para assistirem a festa; e em segundo, havia uma rigorosidade muito grande em relação a essa concepção, havia uma decisão do Governo do Estado, mas mesmo assim, a Prefeitura do Recife aderiu que ia entrar nesse modelo (DILSON PEIXOTO, Presidente da EMTU, entrevista realizada em 22 de janeiro de 2008).

Diverge desta opinião a deputada estadual Terezinha Nunes, do PSDB, de acordo com entrevista ao Diário de Pernambuco no dia 07 de abril de 2007, onde argumentou que:

O consórcio foi aprovado pela Assembléia Legislativa e teve a participação inclusive de Dilson Peixoto e João Paulo. Depois foi feito um substitutivo por sugestão do Banco Mundial. A partir daí o PT não apoiou mais, alegando que estava perto das eleições, e João Paulo contribuiu para que as mudanças não se concretizassem (CONSÓRCIO DE TRANSPORTES METROPOLITANO EM DEBATE, 2007, p.A2).

No entendimento de representantes daquela gestão estadual, o projeto teria sido “adormecido” pelo fato dessa discussão ter coincidido com um ano eleitoral (2006) para o Governo do Estado, não havendo assim, por parte principalmente da Prefeitura do Recife, maior interesse em dar continuidade ao processo.

3.3.2. O processo de negociação intergovernamental – O segundo momento

No ano de 2007, na gestão do atual governador Eduardo Campos, é retomada a discussão para criação do Consórcio. Porém, nesta nova proposta, o consórcio já surgiu fundamentado na Lei Federal N º 11.107, conhecida como a Lei de Consórcios Públicos, promulgada em 2005, que tem a perspectiva de ser um instrumento jurídico no auxílio das relações intergovernamentais.

Havia em paralelo um debate no governo federal, de criar no Brasil a figura do consórcio público para prestar serviços de ordens diversas. Em 2005 a lei foi aprovada e a partir daí passou-se a reorientar a discussão em função do que previa a lei federal. Com esse arcabouço legal nós passamos a perseguir um modelo que tivesse relação estreita com a lei federal, e foi isso que fizemos, a idéia é trazer para o órgão gestor os Municípios de uma maneira tal, que se acabe na RMR com essa diferenciação entre as linhas municipais e as linhas intermunicipais, onde se teria ao longo do território da RMR um só órgão gestor que é multifederativo, que é ao mesmo tempo estadual e municipal (DILSON PEIXOTO, Presidente da EMTU, entrevista realizada em 22 de janeiro de 2008).

Com a criação da Lei dos Consórcios Públicos, a idéia inicial foi adaptada. Cabe lembrar que não bastaria que os Prefeitos e o Governador assinassem o Protocolo de Intenções celebrando o consórcio, a lei federal exige que o referido protocolo seja ratificado pelos Poderes Legislativos dos entes que se consorciavam. Como este Consórcio é realizado entre o Governo do Estado e as Prefeituras, a lei ratificadora é assinada pelas Câmaras de Vereadores e pela Assembleia Legislativa, transformando o protocolo em lei e criando a figura do Consórcio como uma empresa multifederativa. A partir de então, com o modelo de cooperação adaptado à nova lei, foram retomadas as negociações com os Municípios.

Foi proposto ao governador Eduardo Campos, que entrasse nesse debate de outra maneira: primeiro, chamando todas as Prefeituras para participar do processo e em segundo, o Governo do Estado abrindo mão de suas ações, para que o sentimento dos outros Municípios melhorasse, além do que, se estabelecesse um percentual mínimo de votos que garantisse que os Municípios não iriam simplesmente assistir às decisões tomadas pelo Estado e pela Prefeitura do Recife. Assim foi autorizado pelo governador e rapidamente o processo avançou. Olinda decidiu entrar de imediato no consórcio, e num prazo de 10 meses se conseguiu fazer que todas as leis fossem aprovadas. A última lei foi a de Recife, que veio a ser aprovada em setembro pela Câmara e sancionada em outubro pelo Prefeito. Com isso, toda a parte legal para a criação do consórcio está resolvida, agora se está na fase de implementação e criação da empresa, para a partir daí, os outros Municípios irem aderindo ao Consórcio ((DILSON PEIXOTO, Presidente da EMTU, entrevista realizada em 22 de janeiro de 2008).

Além da adaptação do modelo à Lei de Consórcios, na nova proposta, o Governo do Estado abriu mão de 5% de sua participação no controle do sistema, transferindo o percentual para ser dividido com os outros Municípios, com exceção do Recife. Com esse novo formato, as quotas de participação obtiveram a seguinte distribuição: 40% para o Estado, 35% para o Recife, e 25% das ações serão divididas entre os demais Municípios. Nessa nova divisão, Recife manteve o mesmo percentual de quotas.

Uma das grandes questões nossas era a questão do peso. E Recife tem um peso significativo que nada vai ser decidido sem a participação do Recife. É uma das coisas que nós estabelecemos no Consórcio. As coisas para acontecerem tem que o

Governo do Estado e principalmente o Recife estarem concordando para poder acontecer. (JOÃO PAULO, Prefeito do Recife. Entrevista realizada em 09 de dezembro de 2008).

Segundo a EMTU/Recife, esses percentuais foram estabelecidos proporcionalmente em função das viagens geradas e de acordo com a demanda da população de cada um desses entes, conforme é apresentado no Quadro 3.1.

Quadro 3.1. Participação acionária das unidades federativas no Consórcio.

UNIDADE FEDERATIVA	VIAGENS GERADAS			PARTICIPAÇÃO ACIONÁRIA NO CONSÓRCIO
	TIPO	QUANTIDADE	%	
ESTADO	Intermunicipal	1.146.858	45,34	40,00
RECIFE	Municipal	1.008.582	39,87	35,00
ABREU E LIMA	Municipal	19.830	0,78	1,33
ARAÇOIABA	Municipal	1.334	0,05	0,09
CABO	Municipal	31.369	1,24	2,10
CAMARAGIBE	Municipal	14.925	0,59	1,00
IGARASSU	Municipal	5.670	0,22	0,38
IPOJUCA	Municipal	8.771	0,35	0,59
ITAMARACÁ	Municipal	2.160	0,09	0,14
ITAPISSUMA	Municipal	4.724	0,19	0,32
JABOATÃO	Municipal	100.760	3,98	6,74
MORENO	Municipal	4.213	0,17	0,28
OLINDA	Municipal	111.092	4,39	7,43
PAULISTA	Municipal	64.784	2,56	4,33
SÃO LOURENÇO	Municipal	4.302	0,17	0,29
TOTAL		2.529.373	100,00	100,00

Fonte: EMTU/Recife, 2006.

Porém, apesar dos pesos do Governo do Estado e do Município do Recife definidos para o Consórcio, os argumentos defendidos pela EMTU/Recife para essa mudança foram que com esses novos percentuais, o modelo seria o mais participativo e cooperativo possível, pois uma das regras previstas é que para aprovação de qualquer matéria será necessário obter 85% dos votos, ou seja, se fossem somados os votos do Estado e do Recife, estes sozinhos não atingiriam o percentual exigido. A idéia defendida foi que com essa reformulação, o controle do consórcio não ficaria nas mãos dos entes mais fortes. Além de que, também foi previsto que as quotas de participação financeira seriam em função das quotas acionárias, mas também

em função do orçamento dos Municípios, definidas no Contrato de Rateio, e para o caso de investimentos específicos serão elaborados também contratos específicos. Outra mudança no novo formato foi a criação do Conselho Superior de Transportes Metropolitanos – CSTM no lugar do Conselho Metropolitanos de Transportes Urbanos – CMTU, vinculado à Agência de Regulação de Pernambuco – ARPE.

Na gestão do Governador Eduardo Campos, apesar das mudanças realizadas, apenas o Município de Olinda aderiu ao Consórcio, defendendo inclusive esse modelo de gestão.

O Consórcio no meu entender ele é um esforço de gestão compartilhada. Nós somos extremamente otimistas com esse esforço, desde o princípio estamos integralmente envolvidos com o processo de construção, nós inclusive fomos o primeiro Município a aprovar a lei (LUCIANA SANTOS. Prefeita de Olinda. Entrevista realizada em 22 de fevereiro de 2008).

Com o anúncio da assinatura do novo projeto, foram feitas várias críticas pelos deputados opositoristas, que alegavam que o governo Jarbas/Mendonça Filho havia discutido amplamente o Consórcio com os Municípios da RMR, e que o projeto enviado à Câmara não havia sido aprovado porque a oposição havia impedido. Na opinião da deputada Terezinha Nunes, “não há nenhuma mudança. O que há é uma conversa fiada para dar a impressão de ser um novo projeto” (CONSÓRCIO É CRIADO E A OPOSIÇÃO CRÍTICA, 2007, p.A5).

Segundo opinião do atual governador Eduardo Campos “o consórcio é um assunto do Estado, não de governos. É um projeto que começou na gestão passada e foi aprimorado por nós para funcionar não só nesse governo, mas em todos os futuros. Não é do Estado com o Recife, é de toda a RMR” (CONSÓRCIO É CRIADO E A OPOSIÇÃO CRÍTICA, 2007, p.A5).

Apesar da concordância da Prefeitura do Recife desde o início em participar do Consórcio, não houve consenso com a Câmara dos Vereadores, nem no formato inicial nem no formato proposto pela atual gestão do Estado. Diferente do Município de Olinda, que aprovou a Lei sem ressalvas, o Recife foi o último ente a formalizar legalmente sua participação no Consórcio. O motivo que justificou essa demora foi a defesa da autonomia municipal e a forma pouca participativa como o governo concebeu a criação do CTM, conforme opinião do presidente da Comissão de Meio Ambiente, Transporte e Trânsito e relator do parecer do Consórcio na Câmara dos Vereadores do Recife, o vereador Luiz Helvécio:

Há uns dois anos atrás, quando Terezinha Nunes era Secretária do Estado e Dilson Peixoto, Secretário de Serviços Públicos, surgiu a idéia do consórcio. A nossa posição não era contra a gestão metropolitana do transporte, mas era contra como vinha sendo feita a gestão pelo Estado, que nunca deu prioridade para o transporte coletivo, e porque essa gestão sempre foi feita sem obedecer aos termos do convênio, principalmente na prestação de contas ao Município; por outro lado o Município nunca se interessou pelo acompanhamento da gestão do transporte. Aí, Terezinha Nunes e Dilson junto com o Banco Mundial criaram a idéia do consórcio, só que eles fizeram isso de uma forma extremamente autoritária, isso não foi discutido com ninguém, só com uma meia dúzia de técnicos do Governo do Estado, e de repente queriam empurrar isso para todo mundo. A primeira versão foi enviada e aprovada pela Assembléia e ao mesmo tempo enviada para a Câmara, então, nós geramos uma reação ao projeto, porque ele tinha vários itens que excluía o Município na questão do transporte. Na época, João Paulo tinha um acordo com o governador Jarbas para aprovar, e nós resistimos, inclusive em cima de cláusulas bem concretas, aí chegou ao fim do governo sem que nós tivéssemos apreciado aqui na Câmara. Com a eleição de Eduardo Campos, e com Humberto Costa na Secretaria das Cidades, eu achei que tivesse uma maior abertura nas discussões, mas de novo, naquela ocasião o Prefeito chegou a assinar o Protocolo de Intenções sem ouvir a Câmara, e nós resistimos e não complementamos o processo porque tínhamos argumentações fortes para a defesa dos interesses do Município (LUIZ HELVÉCIO. Vereador do Recife pelo PT. Entrevista realizada em 17 de janeiro de 2008).

Em abril de 2007, o Prefeito do Recife envia à Câmara Municipal o novo Projeto de Lei, que autoriza a criação do Consórcio e ratifica o Protocolo de Intenções celebrado entre o Estado de Pernambuco e o Município do Recife. Segundo o vereador Luiz Helvécio, a Câmara não poderia ratificar algo que não havia sido discutido por ela anteriormente. A partir de então, as Comissões de Finanças e Orçamento e de Meio Ambiente, Transporte e Trânsito da Câmara do Recife analisaram o Projeto de Lei e a Câmara enviou ao Poder Executivo em junho de 2007, um documento solicitando um parecer expresso das Secretarias de Assuntos Jurídicos e de Finanças do Município do Recife sobre a situação de risco da municipalidade quanto à responsabilidade dos passivos da EMTU e sobre a situação societária pretendida, no caso da aprovação do Protocolo de Intenções. Nesse documento informava a suspensão da análise do referido Projeto até que fossem atendidas as solicitações. E informava da existência de outros questionamentos a serem tratados posteriormente ao recebimento do expediente ora solicitado. Esses questionamentos foram postos através de emendas modificativas, e referiam-se à:

- Sujeição do Consórcio aos Artigos 59 e 61 da Lei Orgânica do Município do Recife, o que significa que o CTM fica obrigado a prestar informações e atender a qualquer convocação da Câmara Municipal, sob o risco inclusive de que seja pedido o afastamento de qualquer membro da diretoria do CTM, caso o Consórcio venha a descumprir essas determinações,

uma vez que será mantida a prerrogativa da Câmara Municipal de fiscalizar e acompanhar uma atividade que pela lei é de responsabilidade do Município;

- A não transferência para o Consórcio do Sistema de Transporte Complementar de Passageiros - STCP/Recife, com a justificativa que o Consórcio terá como responsabilidade gerir o transporte intermunicipal e o STCP é de caráter municipal, atuando no espaço geográfico do Recife;
- O Passivo da EMTU. Essa questão estava explícita no Projeto de Lei municipal, mas não era explicitado nem na Lei Estadual nem no Protocolo de Intenções, o que poderia significar um futuro risco para o Município;
- Regulamentação do Sistema de Transporte Público de Passageiros Metropolitano, deveria ser aprovada previamente pelo Conselho Municipal de Transporte e Trânsito do Recife, uma vez que este conselho tem uma interação com o trânsito e também com o planejamento urbano da cidade;
- Ampliação do percentual de participação do Município no Conselho Superior de Transporte Metropolitano, pois foi considerado pequeno se comparado à participação acionária do Recife no Consórcio, conforme explicitado no Capítulo IV.

Todas as reivindicações feitas pela Câmara foram acatadas pelo Poder Executivo, com exceção da proposta de aumentar a participação do Recife no Conselho Superior de Transportes. Porém, a Câmara dos Vereadores do Recife ratificou o Protocolo de Intenções “com reservas”, notadamente às cláusulas 4ª e 8ª do referido protocolo⁴, conforme ficou expresso no Parágrafo Único do Art. 3º da Lei Ratificadora, Nº 17.360 de Outubro de 2007. Também foram alterados alguns artigos do Projeto de Lei enviado pelo Executivo à Câmara. Os artigos alterados na Lei de Recife mostram, em sua essência, a garantia da preservação da autonomia municipal neste arranjo. As principais alterações feitas pela Câmara em relação à proposta do Executivo estão listadas no Quadro 3.2, que também apresenta uma comparação entre as Leis aprovadas em Olinda e em Recife.

⁴ A cláusula 4ª trata da interação do CTM com o Conselho Superior de Transportes Metropolitanos, e a Cláusula 8ª especifica as atribuições do CTM, conforme Protocolo de Intenções em anexo.

Quadro 3.2. Comparação entre as Leis Municipais de Recife e Olinda que criaram o CTM.

Leis Ratificadoras	Olinda	Recife
Artigos	Lei Nº 5553/2007, de junho de 2007	Lei Nº 17360, de outubro de 2007⁵
Art. 3º	Ratifica todas as cláusulas, termos e condições previstos no Protocolo de Intenções.	Ratifica com reservas às cláusulas 4ª e 8ª do Protocolo de Intenções.
Art. 4º	O CTM integrará a administração indireta, vinculado à Secretaria de Planejamento, Transporte e Meio Ambiente.	O CTM integrará a administração indireta, vinculado à Secretaria de Serviços Públicos.
Art. 6º	O CTM quando solicitado, apresentará informações sobre as suas funções e atividades ao Poder Legislativo.	O CTM deverá se sujeitar às mesmas determinações contidas nos Artigos 59 e 61 da Lei Orgânica.
Art. 8º	O Município de Olinda integralizará 7,43% das cotas do capital social inicial.	O Município do Recife integralizará 35% das cotas do capital social inicial.
Art. 11	Autoriza o Município a conceder e ceder ao CTM, bens e quaisquer ativos na prestação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros.	Autoriza o Município a conceder e ceder ao CTM, bens e quaisquer ativos na prestação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros, com exclusão do Sistema de Transporte Complementar do Recife.
Art.12, Parágrafo 2º	Caso o CTM venha a ser responsabilizado judicialmente por algum passivo da EMTU, o CTM deverá ser ressarcido pelo Estado de Pernambuco no montante correspondente à eventual condenação.	Caso o CTM venha a ser responsabilizado judicialmente por algum passivo da EMTU, o CTM deverá ser ressarcido pelo Estado de Pernambuco no montante correspondente à eventual condenação, sob pena de não o fazendo, ser revogada a delegação do STPP/Recife que lhe foi outorgada.
Art. 15	_____	A regulamentação do Sistema de Transporte Público de Passageiros Metropolitano deverá ser precedida do exame e da aprovação prévia do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito do Recife.

Fonte: RECIFE, 2007; OLINDA, 2007.

⁵ Os itens em negrito referem-se às Emendas Modificativas feitas pela Câmara de Vereadores do Recife.

Mesmo que legalmente constituído, o CTM ainda é alvo de críticas e de opiniões contrárias por parte dos atores envolvidos diretamente no processo, que divergem quanto ao seu processo de criação e à sua estrutura concebida.

Na minha opinião deveria ser criada uma empresa que fosse realmente desvinculada das administrações públicas, e o Consórcio deveria ser formado apenas por Municípios, isso era o que nós defendíamos. O Estado poderia até participar, mas sem ter a supremacia das ações. Eu também era contra que o Conselho Superior de Transportes ficasse vinculado à ARPE, se defendia que fosse uma empresa com conselho próprio obedecendo aos percentuais de participação acionária de cada ente [...]. Eu acho no caso específico do transporte, e tendo em vista que o transporte não é prioridade para o Estado, que o Consórcio deveria ter sido firmado com a participação minoritária do Estado, pois tem uma participação forte do Governo do Estado. Na minha opinião, a gente tem tudo para não dar certo, para repetir a experiência da EMTU, acho que o melhor que o Estado deveria ter feito era ter entregue aos Municípios da RMR, e aí o Recife deveria ter uma supremacia, até porque a maior quantidade de linhas está na cidade do Recife. O conceito do Consórcio eu acho extremamente importante, o Consórcio de transporte é que eu acho que deveria ter uma participação muito pequena do Estado, deveria entregar a questão aos Municípios. Não houve discussão com os Municípios, as Câmaras Municipais não participaram, os usuários não participaram, eles podem até ter pretendido em atender os interesses dos Municípios, mas numa visão autoritária do Estado, e não na visão dos que realmente deverão ser beneficiados. Eu acho que essa foi à grande lacuna. As poucas audiências públicas foram forçadas por nós, em função dos nossos questionamentos na Assembleia Legislativa (LUIZ HELVÉCIO. Vereador do Recife. Entrevista realizada em 17 de janeiro de 2008).

Diverge dessa opinião o presidente da EMTU, que vê no CTM um passo importante para o enfrentamento da gestão do transporte metropolitano.

Com o CTM, a RMR sai na frente em relação a outras regiões metropolitanas do país, na disputa pelo projeto-piloto de subsídio que vem sendo estudado pelo governo federal. O presidente da EMTU, Dilson Peixoto, lembrou que a iniciativa representa uma evolução no setor de transporte no Estado. “Nosso próximo passo será discutir políticas públicas voltadas para o setor, visando melhorar ainda mais o serviço de transporte público oferecido a nossa população. A criação de um modelo único de empresa multifederativa, que atende toda a Região Metropolitana do Recife, será um salto de qualidade no transporte público em Pernambuco”, completou Dilson (EMTU, 2007).

Em dezembro de 2007, foi criado o Comitê de Transição no âmbito do Poder Executivo Estadual através do Decreto N ° 31.264, o qual determinou os procedimentos para a transição da gestão do sistema de transporte que até então vigorava, para o CTM, após cinco anos de discussões e negociações.

Durante todos esses meses conversamos detalhadamente com prefeitos, servidores, lideranças comunitárias, técnicos do setor de transporte, parlamentares e empresários. Trabalhamos duro para atender às demandas dos diversos setores e o fruto disso tudo está aqui: um projeto democrático, que foi construído com a

participação e a colaboração de muita gente. Com certeza isso fez a diferença para garantir que a essência da matéria se tornasse comum às pessoas, sem ruídos e sem segredos. Afirmou o presidente da EMTU, Dilson Peixoto, ao comemorar a criação legal da nova empresa. (CONSÓRCIO METROPOLITANO: TRANSPORTE PÚBLICO SOB NOVA GESTÃO, 2008, p.2)

No dia 8 de setembro de 2008, em solenidade na antiga sede da EMTU/Recife, foi inaugurado o CTM com o nome fantasia de Grande Recife - Consórcio de Transporte Metropolitano, sendo extinta a EMTU/Recife. Na visão dos integrantes formais do consórcio, o CTM foi o resultado de uma articulação política bem sucedida, um exemplo de parceria possível para a resolução de um dos problemas metropolitanos.

[...] Esse projeto, essa visão de consórcio, ele só vai ter sucesso se formos na realidade parceiros, se as prefeituras estiverem antenadas com o Governo do Estado, antenadas com os setores empresariais. [...] Então, acho que nós fizemos uma grande caminhada e que vai depender exclusivamente de nosso esforço, de buscarmos as mais diversas parcerias para construirmos um projeto que é fundamental para o futuro das nossas cidades, e conseqüentemente da RMR. Quero parabenizar ao Governo do Estado e a todos que direta ou indiretamente se envolveram e se comprometeram para que hoje nós pudéssemos estar aqui extinguindo a EMTU e criando o “Consórcio Recife Metropolitano de Transportes” (JOÃO PAULO, Prefeito do Recife, em discurso na inauguração do CTM. 08 de dezembro de 2008).

Nós estamos aqui, dando seqüência à busca de uma política pública das mais importantes para uma sociedade moderna, sobretudo com toda a confirmação que as grandes cidades, as grandes Regiões Metropolitanas vivem, essa grande questão da mobilidade que afeta o custo da produção e da qualidade de vida, nós estamos aqui para não só, de uma forma nova e de um conteúdo arrojado fazer intervenções que possam melhorar a vida da população que depende de transporte público de passageiros. E, nós demos sim, seqüência a um debate que vinha de muito tempo, sem nenhum tipo de preconceito [...] Nós captamos isso com a consciência que estávamos fazendo o caminho correto, que nós prestamos a essa questão a importância que nós entendemos que ela tinha e que ela tem, quando colocamos a articulação política a serviço da realização daquilo que não foi conseguido antes, e nós conseguimos. Conseguimos por quê? Porque nos dedicamos a conseguir, porque tivemos paciência, porque soubemos negociar, dar passos para trás para dar outros para frente. Porque entendemos que você não faz uma construção coletiva impondo a sua vontade, chegando ou é assim ou eu não quero, nós fizemos isso ouvindo muita gente e esse processo foi viabilizado por uma decisão política de viver esse processo de maneira democrática (EDUARDO CAMPOS, Governador do Estado. Discurso na inauguração do CTM. 08 de setembro de 2008).



Figs. 3.1 e 3.2. Solenidade de inauguração do Consórcio Grande Recife, com a participação do Prefeito João Paulo (Recife), da Prefeita Luciana Santos (Olinda) e do Governador (Eduardo Campos), entre outros convidados, em 08 de setembro de 2008. Fotos: Ana Ramalho, 2008.

Apesar das mudanças ocorridas entre as versões propostas pelas duas administrações estaduais visando à adesão de mais Municípios, o CTM até o momento só está constituído formalmente pelo Governo do Estado e pelos Municípios de Recife e Olinda⁶. Outros ajustes, compatibilizações e mais negociações necessitam ser realizados para que de fato o Consórcio seja do conjunto dos Municípios da Região Metropolitana. Apesar do discurso do Governador do Estado sobre a capacidade de articulação política para conseguir realizar o Consórcio, o que parece é que a exeqüibilidade desse arranjo de cooperação foi possibilitada pela proximidade política entre os gestores dos entes consorciados. Tanto o partido político do Prefeito do Recife, como o da Prefeita de Olinda, fazem parte da base política do governador, e há interesses políticos em comum a serem perseguidos. Sendo assim, a experiência mostra que a proximidade política entre os gestores é uma condição importante para a cooperação intergovernamental, principalmente na deflagração do processo.

Pela relação política que a gente tem, nós não vamos ter problemas nem de transportes, nem de outros consórcios que possamos fazer (JOÃO PAULO. Prefeito do Recife. Entrevista realizada em 09 de dezembro de 2008).

⁶ Apesar dos outros Municípios metropolitanos ainda não participarem como acionistas do Consórcio, o contrato de delegação que os mesmos tinham com a EMTU/Recife foi transferido para o Consórcio. E todos os Municípios têm assento no Conselho Superior de Transportes Metropolitano.



Mapa 3.1. Região Metropolitana do Recife.
Indicação dos Municípios consorciados.

3.3.3. O Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife: natureza e modelo institucional

O Grande Recife – Consórcio de Transporte Metropolitano constitui entidade multifederativa e empresa pública dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com sede e foro na cidade do Recife. Os recursos financeiros do CTM são as receitas decorrentes das vendas de bilhetes de transporte público coletivo de passageiros, da quota de contribuição dos sócios do CTM estabelecida através de Contrato de Rateio, da renda dos bens patrimoniais, doações, de fundos de transportes e de outras fontes. O seu objetivo principal é a gestão associada plena do Sistema de Transporte Público Coletivo de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – STPP/Recife, considerando as suas atividades de planejamento, fiscalização, regulação e outorga dos serviços a terceiros.

3.3.3.1. Modelo institucional

O formato institucional do Consórcio é formado por uma complexa engenharia que envolve instituições governamentais, legislações, agentes reguladores e fiscalizadores, além de operadores dos serviços de transportes. Conforme mostra a Figura 3.3, no primeiro plano estão situados o Governo do Estado com as Prefeituras, respaldados pelo Protocolo de Intenções. Num segundo plano, encontra-se o Conselho Superior de Transporte Metropolitano – CSTM, vinculado à Agência de Regulação de Pernambuco - ARPE. A vinculação do CSTM à ARPE justifica-se pelo fato da Lei Federal 8.987 de 1995, que dispõe sobre o regimento de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, exigir um órgão regulador na prestação desses serviços. Como no Estado de Pernambuco já existe a ARPE, que é uma agência de natureza múltipla, foi entendido que não havia a necessidade de criação de outra agência reguladora. Porém, outra questão discutida referia-se ao fato de um ente multifederativo como o Consórcio, ser regulado por uma autarquia estadual. Para solucionar esse problema, foi criado o Conselho Superior de Transportes vinculado à ARPE. Segundo a EMTU/Recife (2007), na prática, a regulação do sistema de transportes será feita pelo CSTM, sem que haja qualquer interferência da ARPE. No terceiro plano, encontram-se os operadores de transportes. A relação do CTM com os operadores é dividida em três blocos, sendo: operadores de serviços de pequeno porte, vans e micro-ônibus, através de contrato de permissão; operadoras de ônibus mediante contrato de concessão, e com o Metrô do Recife - Metrorec através de um contrato de prestação de serviços. A relação operacional do metrô através do Consórcio constitui uma inovação importante, já que nunca houve qualquer relação de subordinação do Metrorec à EMTU, mesmo sendo este uma Empresa Pública Federal que opera um serviço local. Sendo assim, verifica-se que o modelo reflete uma mistura de instituições e de instrumentos normativos.

Observa-se que o modelo não incorpora o Sistema Gestor Metropolitano do Recife, ou seja, mesmo se tratando de uma função pública de interesse comum, essa instância não foi integrada ao modelo, apesar de que o Protocolo de Intenções se respaldou no Artigo 4º da Lei Complementar N° 10 de 1994, que institui o referido sistema, para justificar a criação do Consórcio. Como também não foi feita nenhuma discussão do Consórcio no âmbito do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – CONDERM.

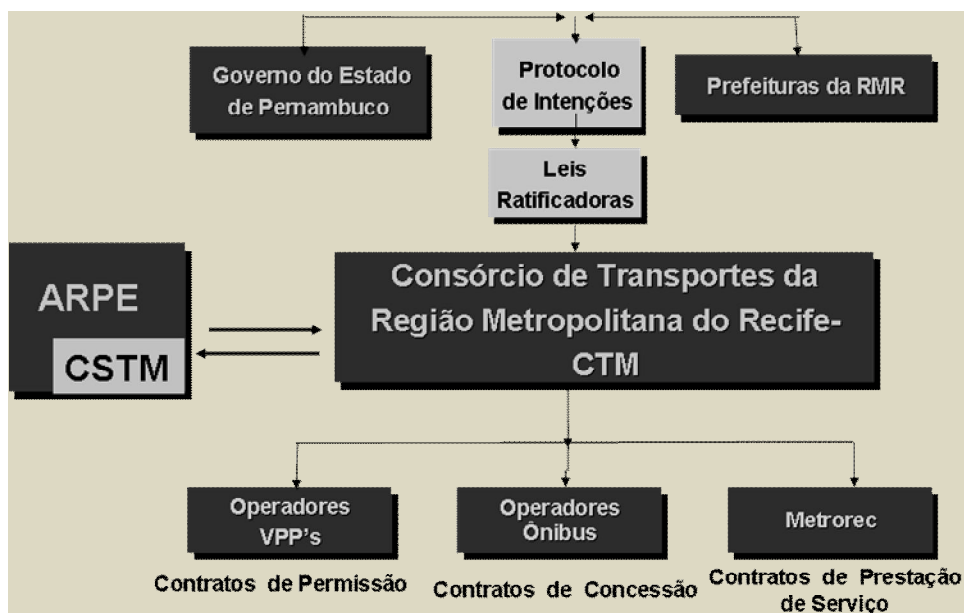


Fig. 3.3. Modelo Institucional. Fonte: EMTU, 2007.

A composição interna do Consórcio se dá através da Assembleia Geral e do Conselho Fiscal compondo a esfera política, e através da Presidência, Diretoria Executiva e corpo técnico, que compõem a esfera executiva, conforme mostra a Figura 3.4.

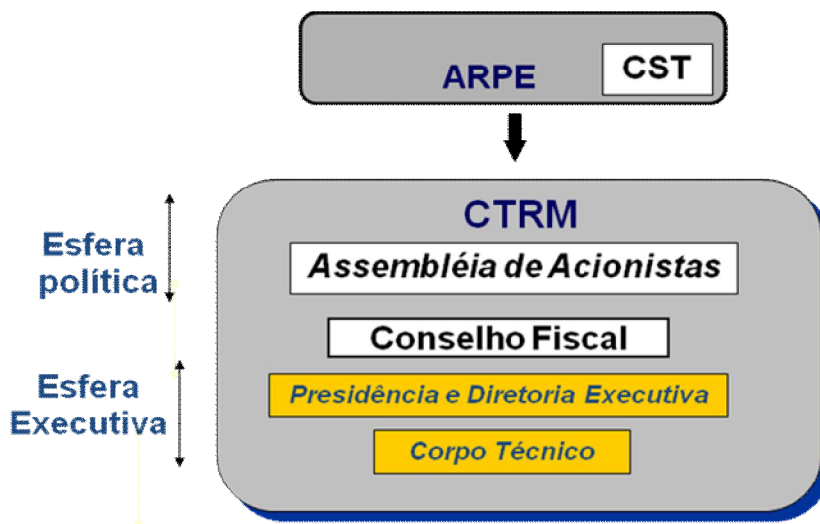


Fig. 3.4. Composição Interna do Consórcio. Fonte: EMTU/Recife, 2007.

3.3.3.2. Conselho Superior de Transportes Metropolitano

No Protocolo de Intenções também foi definida a criação do Conselho Superior de Transporte Metropolitano – CSTM, como um órgão colegiado formado pelos entes consorciados e demais membros, em substituição ao Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos – CMTU, conforme exigência prevista no Estatuto da Cidade⁷. O CSTM terá seis integrantes a mais do que estava previsto no projeto apresentado em 2006, e com mais assentos para representantes da sociedade civil. Este novo Conselho ficará subordinado à ARPE. O Conselho será um órgão colegiado responsável pela deliberação das normas gerais de regulação do setor, onde são previstas as principais atribuições:

- Mediar soluções de conflitos entre os operadores e o CTM;
- Definir a política tarifária e preços das tarifas para os usuários;
- Determinar diligências para esclarecimentos de aspectos relativos ao funcionamento do CTM;
- Exercer a regulação normativa relativa ao STPP/RMR;
- Editar normas gerais relativas à arrecadação/utilização das receitas;
- Aprovar a extinção do contrato de concessão;
- Firmar contrato de gestão ou convênios com outros Municípios que utilizem os serviços do Consórcio (Lei 13.235 de 2007).

O CSTM será constituído por representantes do Poder Público, estadual e municipais, Assembléia Legislativa, Câmaras Municipais, operadores e usuários; e se comparado ao CMTU, o CSTM foi ampliado e conta com a seguinte composição:

- Secretário do Estado cuja pasta tenha relação com a área de transporte urbano;
- Secretário do Estado cuja pasta tenha relação com planejamento;
- Secretário do Município do Recife cuja pasta tenha relação com a área de transportes;
- Secretário do Município do Olinda cuja pasta tenha relação com a área de transportes;
- Secretários dos demais Municípios que vierem a integrar o CTM;

⁷ O Art. 45 do Estatuto da Cidade prevê a obrigatoriedade da participação popular nos organismos gestores das Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas. Cabe aos Estados que têm a competência para legislar e organizar essas regiões disporem mecanismos de participação popular nesse âmbito, como por exemplo, os conselhos metropolitanos, comitês de bacias hidrográficas, conselhos metropolitanos de saneamento, transportes e habitação. (BRASIL, 2002, p. 217).

- Diretor-Presidente do CTM
- Diretor da Área de Planejamento do CTM
- 1 (um) representante da Companhia de Trânsito e Transporte Urbano do Município do Recife – CTTU;
- Diretor-Presidente da ARPE;
- 1 (um) representante da Assembleia Legislativa;
- 1 (um) representante da Câmara de Vereadores do Recife;
- 1 (um) representante das Câmaras de Vereadores dos demais Municípios que integrem o CTM;
- Presidente do Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado de Pernambuco – SETRANS-PE ou entidade que vier substituí-lo;
- 1(um) representante dos permissionários de Veículos de Pequeno Porte - VPP, do STPP/RMR;
- 2 (dois) representantes dos usuários dos transportes coletivos da RMR;
- 1(um) representante dos usuários contemplados com o benefício da gratuidade;
- 1 (um) representante dos estudantes;
- 1 (um) representante da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU;
- 1 (um) representante do Departamento Estadual de Trânsito de Pernambuco – DETRAN (LEI N° 13.235, de 24 de maio de 2007).

Apesar da mudança do modelo de gestão do transporte, de concessão para cooperação, e da mudança do Conselho, do formato do CMTU para o CSTM, não houve alterações significativas quanto às atribuições do Conselho, que na sua maioria se mantiveram voltadas para a operacionalização do sistema; não foi apresentada nenhuma atribuição que contribua efetivamente para a consolidação da cooperação intergovernamental.

Ao comparar a representação do novo conselho - o CSTM, com o antigo conselho - o CMTU observa-se também que poucas foram as mudanças. Quanto ao número de representações, foi aumentado em uma vaga, passado de 30 para 31 conselheiros. As alterações das vagas dos representantes governamentais se deram através da diminuição das vagas do Governo do Estado e dos vereadores. O novo modelo foi acrescido de uma vaga para a ARPE, outra vaga para o DETRAN e mais duas vagas para representantes do CTM, sendo uma correspondente ao Diretor-Presidente e a outra, ao Diretor de planejamento. Quanto à representação da sociedade civil, os números de vagas permaneceram as mesmas, mas houve modificações

quanto à categoria dos representantes. Não mais existirá a vaga do representante do Sindicato dos Trabalhadores e dos representantes de entidades comunitárias. Esses lugares foram ocupados pelo representante dos permissionários e pelos representantes dos usuários, que foram escolhidos através de eleição na I Conferência de Transportes, conforme será detalhado no Capítulo IV. O quadro 3.3 mostra a diferença entre a representação dos dois Conselhos.

Quadro 3.3. Comparação entre os membros do Conselho de Transportes no modelo criado com a EMTU/Recife e com CTM.

REPRESENTAÇÃO NO CONSELHO	
CMTU	CSTM
Representantes governamentais	
3 Representantes governo estadual	2 Representantes governo estadual
14 Representantes dos Municípios	14 Representantes dos Municípios
1 Representante da CTTU	1 Representante CTTU
1 Deputado Estadual	1 Deputado Estadual
2 Vereadores do Recife	1 Vereador do Recife
2 Vereadores de Municípios da RMR	1 Vereador de um dos Municípios da RMR
1 Representante do CBTU	1 CBTU
	1 Diretor Presidente do CTM
	1 Diretor Planejamento do CTM
	1 DETRAN
	1 Diretor ARPE
Total 24	Total 25
Representantes da Sociedade Civil Organizafa	
1 Representante Sindicato Patronal	1 Representante Setrans
1 Representante do Sindicato dos Trabalhadores	1 Representante Permissionários
3 Representantes de Entidades Comunitária	2 Usuários
1 Representante dos Estudantes	1 Usuário de Benefício da Gratuidade
	1 Representante dos Estudantes
Total 6	Total 6
Total Geral 30	Total Geral 31

Fonte: PERNAMBUCO, 1989; 2007.

3.3.3.3. A participação dos Municípios no Consórcio e as vantagens para os Municípios e para os usuários

Um dos objetivos propostos no Consórcio é que os Municípios tenham maior participação na gestão metropolitana de transportes. Para tanto, foi estabelecido que a sua participação ocorrerá através da sua representação no Conselho Superior de Transporte e na Assembléia Geral do Consórcio. Os prefeitos poderão participar das decisões tanto de assuntos exclusivos do Município, como do STPP/RMR em geral, uma vez que são sócios; a votação se dará em função das quotas acionárias. Outro aspecto pretendido é a criação, de acordo com critérios técnicos, de filiais do Consórcio nos Municípios, para que se possa ter uma maior fiscalização do serviço e conhecimento das demandas locais, o que significará uma forma de descentralizar a gestão e torná-la mais próximas de seus usuários locais (EMTU/Recife, 2007).

Também foi divulgado para os Municípios que eles terão muitas vantagens caso se consorciassem, entre elas se destacam: Uma gestão compartilhada com o Estado, a participação efetiva no planejamento e na gestão do STPP/RMR; maior qualidade na gestão do sistema com redução de custos; maior integração política e operacional para licitação pública dos serviços de transportes, possibilitando a utilização de um instrumento contratual de prestação de serviços transparente e com obrigatoriedade de equilíbrio financeiro (Contrato de Concessão); melhor percepção da qualidade do serviço municipal pelos usuários, facilidade na obtenção de financiamentos para investimentos no setor de transportes, respaldada na credibilidade do órgão gestor e do sistema; otimização na aplicação dos recursos materiais e financeiros, acesso a novas tecnologias, como por exemplo, ao sistema de bilhetagem eletrônica e a instrumentos de gestão e de controle operacional (EMTU/Recife, 2007).

A EMTU/Recife no processo de criação do CTM também anunciou as vantagens que os usuários teriam com esse novo modelo, tais como: a efetiva participação dos entes consorciados na gestão do sistema de transporte; integração do sistema metropolitano ao desenvolvimento urbano dos Municípios; interfaces relacionadas ao uso do solo, trânsito e sistema viário; redução de custos com transporte, através do pagamento de uma única tarifa; maior quantidade de investimentos no setor para melhoria da qualidade do transporte; além de

que os usuários passarão a dispor dos serviços de toda a Região Metropolitana, independente dos limites municipais (EMTU/Recife, 2007).

A EMTU/Recife (2007) destacou alguns itens comparativos entre os dois formatos da gestão de transportes, para assim justificar as vantagens do Consórcio sobre o antigo formato, sendo eles: Nível e forma de participação municipal na gestão metropolitana - A proposta de um Consórcio pressupõe uma gestão conjunta, o que significa que as suas ações deverão passar por uma decisão coletiva, com uma participação ativa dos Municípios, uma vez que são sócios do Consórcio. Estrutura jurídica - deixa de ser uma empresa estadual para ser uma empresa multifederativa. Obtenção de financiamento para o sistema - No que se refere ao funcionamento propriamente dito do transporte, um dos grandes benefícios será a obtenção de recursos. O Projeto de Lei de Mobilidade Urbana, que está sendo elaborado pelo Governo Federal visa a priorizar o financiamento para os Municípios ou Regiões Metropolitanas cujo sistema esteja consorciado. E nesse caso, o CTM torna-se apto a adquirir esses recursos. Relação contratual com as operadoras do sistema – o funcionamento deixará de ser através de permissões e com o Consórcio passará para um contrato de concessões. Relação com os usuários – existia uma falta de clareza a respeito de quem são os responsáveis pelo funcionamento do sistema de transportes. Ou seja, os usuários tanto se dirigiam à EMTU para tratar de questões referentes às linhas municipais, como se dirigiam às Prefeituras para tratar das linhas intermunicipais. A idéia é que com o Consórcio envolvendo todos os Municípios, haverá um único órgão gestor a quem os usuários deverão se dirigir. O Quadro 3.4 sistematiza a comparação entre o modelo de gestão da EMTU e o CTM.

Quadro 3.4. Comparação entre o modelo da EMTU e CTM

ITEM	EMTU	CONSÓRCIO
Gestão do sistema	EMTU + Municípios	Conjunta
Nível de participação municipal na gestão metropolitana	Limitada	Ativa
Forma de participação municipal na gestão metropolitana	Através de convênios	Como sócio
Estrutura jurídica	Empresa estadual	Empresa pública multifederativa
Obtenção de financiamento para o sistema	Difícil	Mais fácil
Relação contratual com operadores do sistema	Precária (permissões)	Sólida (contratos de concessão)
Posicionamento frente a terceiros (usuários/governo federal)	Menos sólido	Mais sólido

Fonte: EMTU/Recife, 2006.

Concluiu-se neste capítulo que existe uma tradição metropolitana na RMR, pois a EMTU/Recife foi a única empresa de transportes criada no regime militar que se manteve em funcionamento mesmo depois da Constituição de 1988, como resultado de variados processos de negociação entre os Municípios e o Estado. Também foi verificado que o novo formato de gestão, com base na cooperação intergovernamental, por meio de um consórcio (CTM) que substituiu a EMTU/Recife, foi facilitado inicialmente pela proximidade política dos gestores. Isso, no entanto, não impediu a princípio, a forte resistência do Legislativo Municipal do Recife em aderir ao Consórcio, baseando-se no parecer do Presidente da Comissão responsável pela análise da proposta, que pertence ao mesmo partido político do Prefeito do Recife, que se posicionou em defesa da autonomia municipal. Mesmo assim a cooperação foi estabelecida com a participação do Governo do Estado e dos Municípios do Recife e de Olinda. Os demais Municípios ainda negociam o seu ingresso como acionistas no Consórcio.

CAPÍTULO IV

A EFICÁCIA DA COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL PARA A GESTÃO METROPOLITANA

Este capítulo tem como objetivo verificar a eficácia da cooperação intergovernamental na gestão metropolitana, utilizando como objeto empírico o Consórcio de Transporte Metropolitano – CTM. Assim, verificou-se a eficácia desse arranjo com o objetivo de investigar se este resultou em uma ação coletiva cooperativa; para isto, foram definidos os critérios de análise deste trabalho com bases na metodologia criada por Moraes (2001)⁸. Em função das especificidades do objeto de estudo - o CTM - foram feitos alguns ajustes na metodologia. Primeiro, por se tratar de uma experiência de cooperação intergovernamental dentro da estrutura do federalismo brasileiro, ou seja, pressupõe-se uma dimensão menor se comparada à estrutura de um país federado; e segundo, por esta análise ter se dado durante a fase de formulação e criação do CTM, considerada uma fase primordial para ter uma estrutura sólida na implementação de uma gestão metropolitana⁹. Sendo assim, foram definidos quatro critérios de análise: A legitimidade – com o objetivo de verificar se a criação do CTM foi resultado da efetiva participação dos atores envolvidos na gestão do transporte; a base legal – com o objetivo de verificar em que medida são estabelecidas regras explícitas quanto à dinâmica das relações intergovernamentais; a capacidade de mudança institucional - com o objetivo de verificar a capacidade de alteração da base legal com a mudança da realidade socioeconômica dos entes envolvidos; e as formas cooperativas de interação intergovernamental em processos de decisão e de negociação de conflitos – com o objetivo de verificar as formas previstas na base legal quanto aos processos de decisão, de negociação de conflitos, da superação de impasses e da obtenção de acordos minimamente consensuais. Estes dois últimos critérios também foram verificados através da base legal.

Cabe lembrar que o CTM foi criado dentro dos parâmetros da Lei de Consórcios Públicos, que ainda é um instrumento de cooperação muito recente no federalismo brasileiro e que está em fase de consolidação. Além de que admite uma variedade de possibilidades de arranjos de cooperação intergovernamental, o que não permitiu a comparação com outras experiências.

⁸ Conforme Apêndice A deste trabalho.

⁹ O CTM só foi oficialmente criado em setembro de 2008. E todo o processo de investigação desta pesquisa ocorreu paralelamente à sua fase de formulação e criação.

Sendo assim, para análise da eficácia foi considerado o atendimento aos critérios citados e não a comparação com um caso pré-existente. Utilizando-se a definição de Moraes (2001), o arranjo será considerado eficaz, se o tipo de ação coletiva determinado por este arranjo estiver de acordo com os interesses das organizações envolvidas nessa ação.

Para esta análise foi considerada a base legal que institucionaliza o CTM, além de entrevistas com os representantes dos 14 Municípios da Região Metropolitana do Recife – prefeitos e/ou secretários e/ou diretores de transportes, quando indicados¹⁰; representantes da sociedade civil organizada, com assento no Conselho Superior de Transportes Metropolitano; representantes do Fórum de Reforma Urbana participantes do Grupo de Trabalho de transportes e delegados presentes na I Conferência Metropolitana de Transportes do Grande Recife.

4.1. LEGITIMIDADE

O primeiro critério adotado para esta investigação foi a legitimidade. Inicialmente, buscou-se saber se a criação do Consórcio foi investida de legitimidade. O Consórcio foi estabelecido para gerir um serviço público institucionalizado por uma base legal, o que definiu o formato da cooperação. A partir daí, buscou-se saber em quais princípios as regras constituídas dessa cooperação estão assentadas, pois se considera que a observância dos princípios legais não é suficiente para que uma base legal seja enquadrada como legítima, entendendo que a legitimidade de uma determinada política pública está ligada a princípios democráticos, à efetiva participação da sociedade na elaboração e discussão dessa política. Ou seja, a base legal deve ser o resultado de um processo anterior, o qual deve contar com a participação dos atores interessados na sua formulação. No caso específico do CTM, que surgiu a partir da iniciativa do Governo do Estado de estabelecer a cooperação com os Municípios metropolitanos, partiu-se do princípio de que essa ação está investida de legitimidade se ocorreu a efetiva participação da sociedade civil organizada, bem como do conjunto dos Municípios pertencentes à Região Metropolitana do Recife. Nesse caso, foram verificados dois indicadores de análise: a forma e o nível de participação dos Municípios no processo de

¹⁰ Todos os representantes dos Municípios entrevistados correspondem ao período da gestão municipal 2005/2008.

criação e decisão do CTM, e a forma e o nível de participação dos representantes da sociedade civil no processo de criação e decisão do CTM.

Para essa análise, as formas de participação foram classificadas como quantitativa e qualitativa. A forma quantitativa foi verificada considerando o número de reuniões realizadas para a participação dos atores envolvidos; e a qualitativa, a partir da verificação do nível de participação, que foi definido como baixo, médio e alto. O nível baixo foi considerado quando os atores envolvidos foram convocados para tomar conhecimento sobre a elaboração do Consórcio; o nível médio, quando os atores envolvidos tomaram conhecimento e puderam se posicionar sobre a criação do Consórcio; e o nível alto, quando os atores também puderam opinar e participar do processo decisório.

4.1.1. Forma e nível de participação dos Municípios no processo de criação e decisão do CTM

O Consórcio, como foi mostrado no capítulo anterior, surgiu a partir da iniciativa do Governo do Estado, que contou inicialmente com a adesão do Poder Executivo do Recife. Ser o Recife o maior Município da RMR, que possui o maior percentual de viagens geradas e que já tinha toda a gestão do transporte delegada à EMTU/Recife, contribuiu para que este Município fosse o parceiro prioritário para se constituir o Consórcio e com peso preponderante no processo de discussão e de criação do mesmo. Porém, para que de fato fosse constituída uma cooperação intergovernamental de caráter metropolitano, deveria haver também a participação de outros Municípios. Para isso, priorizou-se obter a adesão do Município de Olinda. Além da importância desse Município na RMR, foi fator preponderante a proximidade política da Prefeita de Olinda ao atual Governador do Estado e ao Prefeito do Recife. A partir de então, tendo surgido o embrião do Consórcio, buscou-se a adesão dos demais Municípios da RMR. Sendo assim, esses dois Municípios participaram desde a fase inicial e do processo de negociação, conforme apresentado no capítulo anterior. Contudo, cabe lembrar que mesmo o Consórcio tendo sido iniciado por esses Municípios, há uma crítica da Câmara Municipal de Recife quanto ao processo participativo. De acordo com a opinião do presidente da Comissão de Transporte e Trânsito da Câmara Municipal do Recife, não houve um processo de discussão com essa Casa, e sim, um movimento de pressão por parte do Prefeito para que o consórcio fosse aprovado.

Em relação aos demais Municípios da Região Metropolitana, o processo de participação nas discussões para a criação do CTM ocorreu de forma diferenciada se comparado com Recife e Olinda, e também de forma diferenciada entre eles.

O Governo do Estado, na gestão do governador Eduardo Campos, em 2007, ao decidir mobilizar os Municípios metropolitanos para participarem do CTM, fez uma convocação a todos os prefeitos, convidando-os para participar de uma primeira reunião onde foi apresentado o formato proposto para o Consórcio. E posteriormente, foi realizada uma segunda reunião na sede do governo estadual e com a presença do governador, com a finalidade de obter a pactuação dos Municípios.

Após essas reuniões, o passo seguinte foi a realização de visitas de representantes da EMTU/Recife aos Municípios para apresentar a proposta do Consórcio nas equipes municipais, com o objetivo de discutir a realidade local e estimular os Municípios a assinar a Carta de Intenções demonstrando o interesse em participar do Consórcio. Além disso, fazia parte da estratégia a visita de representantes da EMTU/Recife à Câmara de Vereadores de cada localidade, para apresentação do arranjo proposto. A idéia era iniciar todo esse processo pelos Municípios mais populosos para depois ir envolvendo os pequenos Municípios. Também se teve como idéia inicial a criação de um Grupo de Trabalho com representantes dos Executivos estadual e municipais, a qual também não foi adiante.

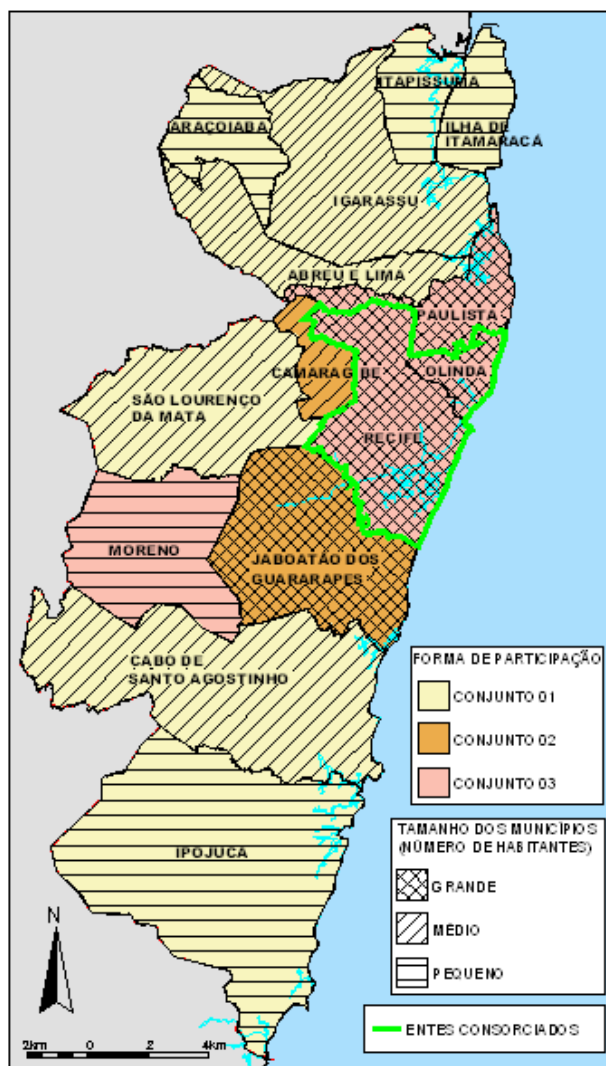
Portanto, a efetivação dessa estratégia de discussão resultou em procedimentos distintos entre os Municípios, evidenciando forma e nível de participação diferenciada entre eles, o que resultou nos seguintes procedimentos: Municípios que apenas foram convidados pelo Governo Estadual para participar das reuniões; Municípios que, além de serem convidados para a reunião do Governo Estadual, tiveram reuniões em suas sedes com a finalidade de apresentar o Consórcio para suas equipes municipais; e Municípios que além de receber os dois primeiros procedimentos, tiveram a visita de representantes da EMTU/Recife, que apresentaram a proposta do Consórcio na Câmara de Vereadores, formando-se três conjuntos de Municípios, conforme mostra o Quadro 4.1.

Quadro 4.1.: Forma de participação dos Municípios no CTM.

CONJUNTO 1	CONJUNTO 2	CONJUNTO 3
Municípios que apenas foram convidados para a reunião do Governo Estadual	Municípios que além de ser convidados para a reunião do Governo Estadual, tiveram apresentações em suas sedes.	Municípios que além de ser convidados para a reunião do Governo Estadual, tiveram apresentações em suas sedes e nas Câmaras de Vereadores
Abreu e Lima, Araçoiaba, Cabo, Igarassu, Itamaracá, Itapissuma, Ipojuca e São Lourenço.	Jaboatão e Camaragibe.	Moreno e Paulista.

Foi verificado que o processo para a participação dos Municípios no Consórcio foi iniciado mas não teve continuidade, e apresenta diferenças na forma de participação em relação ao tamanho dos Municípios, considerando a população e o percentual das quotas acionárias. O maior entrave para a continuidade dessa ação foi a rejeição encontrada nesses Municípios maiores quanto ao arranjo proposto, já que eram os Municípios de maior interesse do CTM.

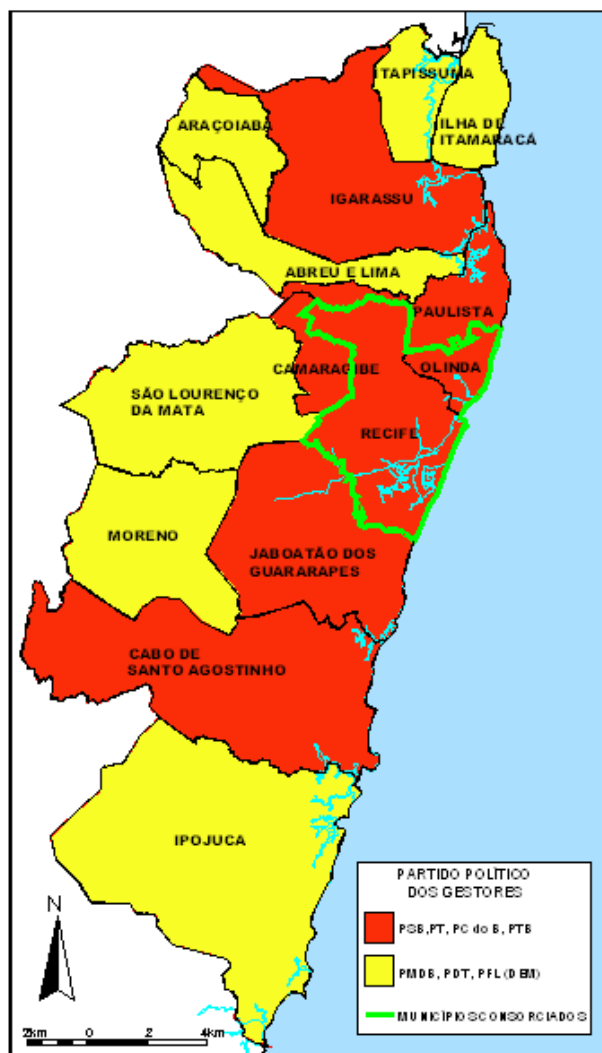
Neste trabalho, considerando a realidade dos Municípios que conformam a RMR, foram classificados como Municípios pequenos aqueles que têm uma população entre 16 e 80 mil habitantes; os médios com uma população entre 90 e 200 mil habitantes, e os grandes entre 300 e 1.550.000 mil habitantes. Nos Municípios pequenos e médios houve menor participação no processo de discussão no Consórcio, comparando aos grandes Municípios e considerando a quantidade de reuniões ocorridas. A exceção se dá em relação a Jaboatão, que é um Município grande e teve um nível de participação menor que o Município de Paulista, que está na mesma classificação. A EMTU/Recife apresentou como justificativa o fato de que existiam dificuldades de articulação política com o gestor municipal, apesar do mesmo no início de seu mandato estar filiado ao mesmo partido político do Governador do Estado. A outra exceção refere-se ao Município de Moreno, por se tratar de um Município pequeno e que teve o mesmo tipo de participação dos Municípios grandes. De acordo com a EMTU/Recife, nesse Município foi possível obter uma maior articulação política entre o Governo do Estado, a Prefeitura e a Câmara Municipal. Chama a atenção que nesse caso, tanto o Prefeito como o Presidente da Câmara de Moreno são de partidos de oposição ao Governador do Estado. O Mapa 4.1 ilustra a forma de participação relacionada ao tamanho dos Municípios.



Mapa 4.1. Região Metropolitana do Recife – indicação da forma de participação e tamanho dos Municípios.

Ao analisar o critério de participação considerando a variável político-partidária¹¹, observa-se que apenas Paulista, além de Recife e Olinda onde foi iniciado o Consórcio, teve uma maior participação comparando aos demais Municípios, e faz parte da mesma base política dos entes já consorciados. Em termos gerais, a forma de participação dos demais Municípios não foi relacionada à aproximação político-partidária dos gestores, conforme ilustra o Mapa 4.2.

¹¹ Para essa análise foi considerado o partido político dos prefeitos no início do ano de 2007, quando o Governo de Eduardo Campos reiniciou o processo de criação do CTM.



Mapa 4.2. Região Metropolitana do Recife – indicação da situação partidária dos gestores municipais.

Considerando o aspecto qualitativo da participação, também foi verificado que não foi alcançado o nível de discussão desejado pelos Municípios; primeiro porque de acordo com os entrevistados, o novo modelo de gestão não foi efetivamente discutido com os Municípios e sim apresentado. E segundo, porque as principais reivindicações postas pelos Municípios nas reuniões para apresentação do CTM não proporcionaram mudanças ao modelo proposto pelo Governo Estadual, independentemente do tamanho do Município ou da sua condição partidária, conforme relato abaixo dos representantes municipais.

O que é um consórcio? É um debate com as partes interessadas. E diretamente não houve nenhum debate, nenhum esclarecimento aqui em Itapissuma explicando qual

seria a diferença, as vantagens para os Municípios. E não houve nenhum esclarecimento para a população. Isso é um modelo de gestão de “cima para baixo”. Somos realmente excluídos dessa gestão de transportes urbanos (MANOEL FILIPE, Secretário de Planejamento de Itapissuma. Entrevista realizada em 29 de outubro de 2008).

Não houve uma discussão municipal. Acredito que só tenha havido uma reunião para discussão do consórcio. Quando o pessoal mandou uma circular para os Municípios aí a gente ficou sabendo o que era o CTM, e daí a gente não teve mais nenhuma outra reunião para discutir o que era o consórcio. A Carta de Intenções foi enviada em março de 2007. Após uma exposição do que era o Consórcio, quais seriam as vantagens que seriam trazidas. Após isso, a carta foi elaborada falando da intenção do Município de ser consorciado. Então, dessa data até agora não se teve mais nenhuma discussão, nós não fomos procurados. Não existe um chamamento aos Municípios para que os Municípios estejam acompanhando este processo. E ficamos sabendo da criação do Consórcio através da mídia. A gente não teve nem como discutir muito, não tivemos a opção de discutir (MARIA AUXILIADORA, Diretora de Transporte e Trânsito da Prefeitura de Camaragibe. Entrevista realizada em 17 de outubro de 2008).

Aqui na verdade ficamos informados do CTM através da imprensa. E depois fomos convidados pelo Governo para uma reunião. A partir dessa reunião foi feita uma apresentação aqui, e depois dessa primeira reunião, não houve mais contato nenhum por parte da EMTU. O Município mandou um documento ao Governador do Estado, dizendo que tinha a intenção em participar, inclusive eles tinham uma carta padrão. Mas nós não usamos essa carta. Achamos prudente dizer que sim, mas, com uma série de ressalvas, e nunca nos foi respondido. (JOÃO MARCELLO COSTA, Diretor de Planejamento de Transportes e Trânsito da Prefeitura do Jaboatão dos Guararapes. Entrevista realizada em 15 de outubro de 2008).

Para os Municípios, considerando o que foi apresentado nas reuniões e não a proposta final do CTM, os pontos mais polêmicos e que precisavam ser melhor discutidos referiam-se à participação nas quotas acionárias e às dificuldades de adequar o seu sistema intramunicipal ao Consórcio, sendo inclusive esse último, o motivo das discussões não terem ido adiante, uma vez que a EMTU/Recife não flexibilizou essas exigências¹². No que se refere às quotas acionárias, representantes dos Municípios argumentaram que o estudo que indicou as viagens geradas é antigo e não corresponde mais à situação real, e que esse critério de participação foi pouco explicado pela EMTU/Recife. Também houve Municípios que informaram que gostariam de ter participado desde o início da criação do CTM e que teriam condições de se adequar, mas que não houve maior esforço por parte da gestão estadual em inseri-los por não terem grande peso no Consórcio.

¹² No que se refere à flexibilização, será melhor discutida no item sobre a capacidade de mudança institucional.

A questão dos percentuais também não foi detalhada. A gente, ficou assim nessa situação, esperando um detalhamento maior por parte do Governo do Estado, por parte da EMTU que está gerindo o CTM. Para informar qual seria esse percentual. Então, a gente não tinha nem como estar se opondo a uma situação que não foi detalhada pra gente. Ninguém trouxe uma proposta para Camaragibe (MARIA AUXILIADORA, Diretora de Transporte e Trânsito da Prefeitura de Camaragibe. Entrevista realizada em 17 de outubro de 2008).

No início a nossa principal divergência foi em relação às quotas acionárias, mas que foram resolvidas. E pela justificativa dada pelos técnicos para que Ipojuca não entrasse nesse momento, alegando que a sua demanda ainda é muito pequena. Você dimensiona todo um trabalho, planeja todo um sistema e depois exclui um Município. A justificativa foi a mesma para todos. Eles começaram com os de maior peso, de maior fluxo, eles mostraram os índices, estáticas de fluxo e diante dessa argumentação é inquestionável que Ipojuca entre todos, é o de menor fluxo (SIMONI OSIAS, Secretária de Planejamento da Prefeitura de Ipojuca. Entrevista realizada em 21 de outubro de 2008).

Temos a intenção de participar, mas não da forma que eles estavam querendo, porque eu tinha que alocar meus 404 permissionários e que na verdade, na forma que eles estavam vendo o consórcio, eles não iam alocar esse pessoal. Também não é justa a cota de Jaboatão [...] Se sentar e discutir o que fazer com os permissionários estaremos dentro, se não, teremos que discutir. E eles queriam empurrar goela abaixo. Não houve muita intenção em negociar (JOÃO MARCELLO COSTA, Diretor de Planejamento de Transportes e Trânsito da Prefeitura do Jaboatão dos Guararapes. Entrevista realizada em 15 de outubro de 2008).

Também se buscou saber se esses Municípios tiveram acesso ao Protocolo de Intenções firmado entre os entes já consorciados, uma vez que para entrar no Consórcio, os mesmos terão que se adequar às regras contidas no Protocolo. Portanto, todos os Municípios informaram que não têm conhecimento desse documento, o que poderá no futuro contribuir para outros pontos de divergências em relação ao modelo criado, uma vez que ainda não conhecem as regras do Consórcio.

Apesar das críticas apontadas pelos Municípios, todos declararam interesse em participar do CTM. Cabe lembrar que todos eles assinaram Carta de Intenções demonstrando esse interesse. Porém, a maior parte dos Municípios declarou que aguarda a retomada das negociações e espera que sejam revistos alguns pontos com os quais não concordaram inicialmente. Como exemplo cita-se o caso de Jaboatão, que adotou a posição de só entrar no CTM quando forem atendidas as suas exigências, e justifica que não é uma questão política e sim técnica, explicitando as suas condições na Carta de Intenções. Também é importante destacar que as críticas feitas pelos representantes dos Municípios ao Consórcio independem da base político-partidária dos gestores municipais, ou seja, prefeitos da mesma base política ou de oposição, de uma forma geral, mantiveram as mesmas críticas.

Existe também reclamação por parte dos Municípios de que só houve uma discussão inicial e depois que eles enviaram a Carta de Intenções ao Governo do Estado, não foram mais procurados e o processo de discussão foi paralisado. Como também, de que só tomaram conhecimento de que o Consórcio havia sido criado de fato, já como “Grande Recife”, através da imprensa. Sendo assim, verificou-se que a forma de participação dos entes municipais no processo de construção do Consórcio foi insuficiente, tanto nos aspectos quantitativo e qualitativo, e o nível de participação foi considerado baixo.

O Consórcio é uma visão moderna. Eu sozinho não posso gerir mais se eu me juntar, eu posso me ajudar e ajudar a você também. Agora, precisa se colocar em prática não ficar só no discurso, na teoria. (EDVARD BERNARDO, Prefeito de Moreno. Entrevista realizada em 08 de abril de 2008).

O Quadro 4.2. apresenta uma sistematização da forma e do nível de participação dos Municípios, distribuídos conforme a seguinte classificação: Municípios consorciados (Recife e Olinda); Municípios grandes (Jaboatão dos Guararapes e Paulista), médios (Cabo, Camaragibe, São Lourenço da Mata, Abreu e Lima e Igarassu) e pequenos (Ipojuca, Moreno, Itapissuma, Ilha de Itamaracá e Araçoiaba).

Quadro 4.2. Sistematização da forma de participação dos Municípios.

	Municípios	População	Participação acionária (%)	Opinião sobre o percentual de participação	Divergências quanto ao modelo proposto	Nível de Participação dos Municípios no processo de criação
Municípios Grandes e Consorciados	Recife	1.533.580	35	Cedeu 5% do seu percentual de quotas.	Não existiram divergências quanto ao modelo criado na Gestão Eduardo Campos.	Participou desde a fase de negociação para a criação do CTM.
	Olinda	391.433	7,43	Aceitou as cotas atuais, mesmo discordando desse percentual.	As quotas de participação no controle e na repartição de receita.	Participou desde a fase de negociação para a criação do CTM.
Municípios Grandes	Jaboatão dos Guararapes	665.387	6,74	Não concorda com o percentual de participação.	Maior problema foi a não aceitação da EMTU em relação ao transporte de permissionários.	Foi convidado para participar de reunião realizada no Governo do Estado e foi realizada reunião da EMTU no Município.
	Paulista	307.284	4,33	Não concorda com a baixa participação das suas quotas.	A principal divergência foi sobre as quotas. Considera que a discussão foi unilateral e ainda vai ser discutida pelo Município.	Foi convidado para participar de reunião realizada no Governo do Estado e foi realizada reunião da EMTU no Município e na Câmara de Vereadores.
Municípios Médios	Cabo de Santo Agostinho	163.139	2,10	Não foi aprofundada essa discussão no Município.	Não sabe informar por não ter sido aprofundada a discussão no Município.	Foi convidado para participar de reunião realizada no Governo do Estado.
	Camaragibe	136.381	1,00	Não soube informar, alegando que essa questão não foi discutida no Município.	Não sabe informar por não ter sido aprofundada a discussão no Município.	Foi realizada reunião da EMTU no Município.
	São Lourenço da Mata	95.304	0,29	Aceitou o percentual de participação	Não tem	Foi convidado para participar de reunião realizada no Governo do Estado.
	Abreu e Lima	92.217	1,33	Não concorda com o percentual do Município.	Percentual de quotas que reflete a forma de participação nas decisões.	Foi convidado para participar de reunião realizada no Governo do Estado.

	Municípios	População	Participação acionária (%)	Opinião sobre o percentual de participação	Divergências quanto ao modelo proposto	Nível de Participação dos Municípios no processo de criação
	Igarassu	93.748	0,38	Informou que não houve ainda uma definição dessa questão com a prefeitura.	Não sabe informar porque não houve discussão com o Município, só foi feita uma reunião de exposição.	Foi convidado para participar de reunião realizada no Governo do Estado.
Municípios Pequenos	Ipojuca	70.070	0,59	Inicialmente não concordou com o percentual das quotas. Considera mais justo o percentual atual.	O Município não entrou inicialmente no CTM, não concorda com a lógica de priorizar o acesso dos Municípios maiores.	Foi convidado para participar de reunião realizada no Governo do Estado.
	Moreno	52.830	0,28	Não sabe opinar porque não foi discutido no Município.	A princípio não tem discordâncias, mas tem muitas complementações a fazer.	Foi convidado para participar de reunião no Governo do Estado e foi visitado pela EMTU na sua sede. Foi realizada reunião na Câmara de Vereadores.
	Itapissuma	22.852	0,32	Concordou com as cotas	Não sabe informar porque não foi discutido com o Município.	Foi convidado para participar de reunião realizada pelo Governo do Estado.
	Ilha de Itamaracá	17.573	0,14	Não soube informar	Não soube informar	Foi convidado para participar de reunião realizada pelo Governo do Estado.
	Araçoiaba	16.520	0,09	Não soube informar	Não soube informar	Foi convidado para participar de reunião realizada pelo Governo do Estado.

4.1.2. Forma e nível de participação dos representantes da sociedade civil no processo de criação e decisão do CTM

A discussão sobre o Consórcio para alguns setores da sociedade civil organizada iniciou ainda no Governo Jarbas Vasconcelos, quando as organizações vinculadas ao Fórum de Reforma Urbana – FERU participaram da I Conferência de Transportes e Trânsito do Recife, e se posicionaram em defesa da municipalização do transporte desta cidade. Essa idéia tinha como base o fortalecimento do transporte público e um maior contato da população com o sistema de gestão. O FERU avaliava que a população e as lideranças comunitárias não tinham acesso direto à EMTU e, uma vez que fosse municipalizado o transporte, esse acesso seria mais fácil. Logo em seguida, em meio à campanha eleitoral municipal, o FERU promoveu um debate público na Câmara Municipal do Recife com todos os candidatos à Prefeitura do Recife, onde foram levadas várias propostas para a gestão municipal. Na ocasião, o prefeito João Paulo, candidato à reeleição, concordou com todas as propostas, mas pronunciou publicamente que não concordava com a municipalização do transporte. A partir de então, confirmou-se a idéia de que o Município do Recife estava negociando com o Governo do Estado a criação do Consórcio. Porém, essa discussão só ocorreu efetivamente com os segmentos da sociedade civil organizada através do Poder Legislativo.

Do ponto de vista do Executivo, os movimentos foram chamados para uma conversa, para um debate somente. Agente colocou nossas posições e não foram acatadas. Nos casos em que houve as discussões nas Câmaras de Vereadores da RMR, nenhum movimento foi convidado para participar. Na Câmara de Recife teve um debate amplo com a participação de todos esses movimentos de reforma urbana de Recife, até porque Recife tem um Conselho Municipal de Transporte que participa representantes da sociedade civil, e representantes do FERU. Então, teve um diálogo mais próximo em Recife (ALEXANDRE RAMOS, representante da FASE e integrante do FERU. Entrevista realizada em 02 de outubro de 2008).

O FERU, que se posicionou como defensor da autonomia municipal, também defendia a idéia de que um modelo de consórcio para o transporte deveria ser intermunicipal, ou seja, deveria ter a participação apenas dos Municípios. E a participação do ente estadual deveria se dar através da fomentação e do estímulo para que os Municípios se consorciassem, e não ser um ente consorciado também.

Fomos para audiência na Câmara do Recife, e dissemos que isso não era um consórcio, isso era uma empresa. E é uma empresa que o Município do Recife não tem poder nenhum de decisão, e boa parte das linhas [de ônibus] estão no Recife, como é que fica isso? E eles não respondiam. Não teve repercussão nem na Câmara de Recife, nem na Assembléia. E chegávamos a dizer para os vereadores do Recife: “Vocês são vereadores do Recife, não são vereadores metropolitanos. Vocês têm que defender os interesses locais.” [...] Os Municípios podem se organizar, podem ter autonomia, podem fazer o consórcio independente do Estado. Agora, como não existe uma articulação municipal metropolitana, como não existe nenhum Município que lidere essa articulação metropolitana, o Estado vem, e ao invés de estimular, diz: “eu faço o consórcio para vocês”. Não necessariamente precisava do Estado fazendo isso, e ainda com 40% das cotas (ALEXANDRE RAMOS, representante da FASE e integrante do FERU. Entrevista realizada em 02 de outubro de 2008).

Além da questão da prevalência da participação do Estado no Consórcio face à autonomia dos Municípios, as principais críticas postas pelos movimentos sociais se referem ao controle social nesse novo modelo de gestão, à regulação do serviço de transportes feito pela ARPE, uma vez que existem muitas dúvidas sobre o que é e como será feita a regulação de um serviço de transportes através dessa agência, e à pouca participação da sociedade civil organizada no Conselho Superior de Transportes Metropolitano – CSTM. Segundo os representantes do FERU, a participação dos usuários dentro do Conselho é muito pequena e não reflete os interesses nem dos usuários, nem da RMR.

O conselho tem a mesma paridade do que antes. É uma queixa antiga, não só do consórcio. Mas, já que vai fazer a mudança, deveria se ter aproveitado para colocar em discussão essa questão histórica da participação popular. Poderia ter sido aproveitado essa oportunidade e trabalhar isso. E ficou exatamente o que era antes, os mesmos representantes. Essa mudança poderia ter gerado para que se divulgasse e se conscientizasse a população. Hoje, com essa mudança você vê nos outdoors: “pioneirismo, mudança...” mas, para o povo mesmo o que é que ficou? O que é que fica? (CIRANO LOPES DE OLIVEIRA, integrante do Grupo de Trabalho de Transportes do FERU. Entrevista realizada em 07 de outubro de 2008).

Em reunião realizada pela EMTU para apresentação do CTM aos movimentos populares, em março de 2007, uma das principais divergências referia-se também à composição do Conselho. Foi reivindicada por este segmento a ampliação do número de participantes representantes dos movimentos populares na composição proposta para o Conselho. Em resposta ao pleito, o Presidente da EMTU, Dilson Peixoto, alegou que o espaço apropriado para a participação popular seria uma conferência de transportes: “É importante que lá seja o espaço para a participação. Não dá para aumentar mais a composição senão se terá dificuldades de reunir esse Conselho” (DILSON PEIXOTO. Reunião realizada no dia 28 de março de 2007, no auditório do Centro de Convenções de Pernambuco).

Essa questão também foi posta na audiência pública que ocorreu no Município de Olinda em maio de 2007, onde os vereadores dessa Casa também chamaram a atenção ao que se refere ao espaço de participação popular, sugerindo que deveria ser ampliado. Além disso, houve uma reivindicação para que houvesse um representante do Parlamento Comum da Região Metropolitana do Recife na composição do Conselho.

A Figura 4.1 apresenta a representação do Conselho Superior de Transportes Metropolitanos, demonstrando a relação entre o percentual do Poder Público e da Sociedade Civil. Esse quadro foi elaborado pelo FERU com o objetivo de demonstrar a pouca participação da sociedade civil, que corresponde a 20% do total de conselheiros, considerado as vagas disponíveis para a categoria dos permissionários de veículos de pequeno porte e do Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado de Pernambuco - SETRANS.

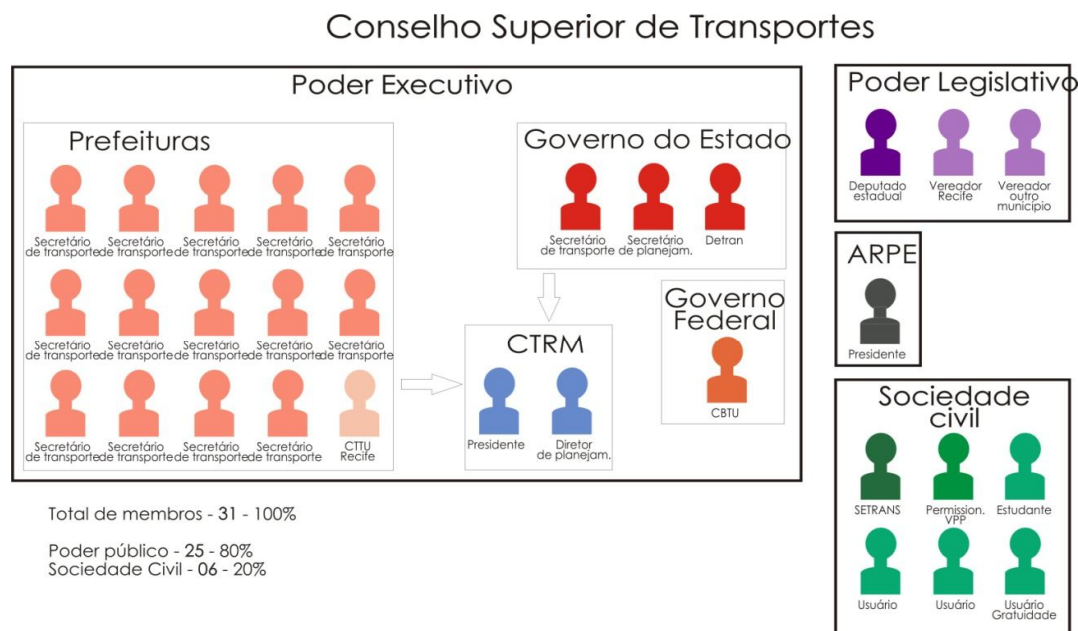


Fig. 4.1. Composição do Conselho Superior de Transportes Metropolitanos.
Fonte: FERU, 2008.

Porém, a principal inovação trazida com o Consórcio, no que diz respeito à participação da sociedade civil, foi a realização da I Conferência Metropolitana de Transportes do Grande Recife, que ocorreu em novembro de 2008 e teve como objetivo a discussão sobre a política metropolitana de transportes e a eleição direta dos representantes dos usuários na composição do CSTM. Para tanto, foram realizadas previamente cinco pré-Conferências, sendo elas: na Região Metropolitana Oeste, em Camaragibe, com a participação dos Municípios de Camaragibe e São Lourenço; na Região Metropolitana Sul, em Jaboatão, com a participação dos Municípios de Cabo, Ipojuca, Jaboatão e Moreno; na Região Metropolitana Norte, em Paulista¹³, com os Municípios de Abreu e Lima, Araçoiaba, Igarassu, Itamaracá, Itapissuma e Paulista; em Recife e em Olinda. O objetivo de cada uma dessas reuniões foi apresentar previamente aos usuários os temas que seriam discutidos na Conferência e eleger os delegados, representantes dos usuários por categorias: comum, estudante e gratuidade (idosos ou portadores de necessidades especiais). Cada uma dessas categorias foi eleita por Município, ou seja, cada usuário participante das pré-Conferências só poderia votar em representantes dos seus próprios Municípios e de acordo com a categoria que representava. Para cada uma dessas categorias foi definida previamente pelo CTM a quantidade de delegados que seriam eleitos por Município, proporcionalmente às quotas acionárias de cada ente, conforme mostra o Quadro 4.3.

¹³ A pré-Conferência de Paulista teve que ser realizada em duas etapas. No dia previsto para a reunião houve um forte protesto por parte dos representantes ali presentes, que reivindicavam a forma como o projeto foi elaborado e a falta de participação popular, e não permitiram que houvesse o termino da reunião. Sendo assim, o CTM teve que remarcar outra data para que ocorresse a votação dos delegados daquela região, e fossem cumpridos os objetivos propostos com a pré-Conferência.

Quadro 4.3. Distribuição da quantidade de delegados por Municípios e por categorias.

Nucleação Acionário	Municípios	Distribuição dos Delegados (3)			
		Usuário comum	Gratuidade	Estudante	TOTAL
Norte	Abreu e Lima	4	1	1	6
	Araçoiaba	2	1	1	4
	Igarassu	2	1	1	4
	Itamaracá	2	1	1	4
	Itapissuma	2	1	1	4
	Paulista	10	3	2	15
Sul	Cabo	6	2	1	9
	Ipojuca	2	1	1	4
	Jaboatão	14	4	3	21
	Moreno	2	1	1	4
Oeste	Camaragibe	2	1	1	4
	São Lourenço da Mata	2	1	1	4
Recife		70	19	16	105
Olinda		16	4	4	24
Total		136	41	35	212

Fonte: Regimento interno da I Conferência Metropolitana de Transportes do Grande Recife, 2008.

Esse total de 212 delegados eleitos nas pré-Conferências, representando todos os Municípios da RMR, foi à Conferência para disputar uma das quatro vagas reservadas aos usuários no Conselho Superior de Transportes Metropolitano, sendo 2 vagas para os usuários comuns, 1 para estudantes e 1 para beneficiários da gratuidade - pessoa idosa ou portadora de necessidades especiais.

A idéia dessa nova representação no Conselho é de que qualquer usuário possa ser eleito delegado do seu Município e da RMR, e não mais através da indicação de representantes de entidades como até então era feita pelo antigo Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos. Se por um lado essa medida teve como objetivo a democratização da escolha dos representantes dos usuários, uma vez que são eleitos em uma conferência, por outro lado, a maior crítica feita pelos próprios participantes é que com essa nova proposta está se destruindo o papel das organizações da sociedade civil. Além de que não foi discutido com os antigos representantes no Conselho e nem com as entidades sociais o motivo da mudança, bem como a própria elaboração da Conferência.

É lamentável que uma Conferência que poderia ser muito mais rica se tivesse a contribuição da participação dos representantes dos usuários, não está tendo porque

nós não fomos informados sobre a conferência, nós não sabemos qual é a metodologia que vai ser aplicada nas pré-Conferências e na Conferência. Não conhecemos o regimento eleitoral, nem sequer sabemos se tem ou não. Qual é o critério de tirar os delegados? Não sabemos. É dessa forma que se dão as conferências, é com a participação das entidades, ou dos setores que vão participar ou ser eleitos. Para essa organização era necessário que tivesse a representação dos usuários, a representação do idoso, do deficiente para que a gente pudesse elaborar o regimento, inclusive uma pauta para a conferência, onde os temas estivessem ligados a essas necessidades, seja do idoso, dos deficientes ou do usuário comum. Então a Conferência fica prejudicada, porque não houve uma participação ampla, foi uma coisa empurrada de “oba-oba”. (AMARO SILVA, Diretor da Federação Estadual e Metropolitana dos Bairros de Pernambuco – FEMEB e ex-conselheiro do CMTU. Entrevista realizada em 14 de novembro de 2008).

As pré-Conferências, de uma forma geral, foram marcadas por tumultos, discussões e grandes reivindicações. O principal motivo foi o descontentamento dos participantes diante dos objetivos postos pelo CTM, apresentados pelos antigos técnicos da EMTU/Recife, que parecem ainda dispor de pouca habilidade na condução de reuniões com a população local. A grande maioria da população presente às reuniões estava recebendo pela primeira vez informações sobre o Consórcio, e não se conformou ao saber que foi chamada para ouvir uma apresentação e eleger os delegados para a Conferência sem que houvesse uma discussão maior, já que naquele momento, não foi propiciado um espaço para debate e nem permitido que fossem esclarecidas possíveis dúvidas sobre esse novo modelo de gestão já em funcionamento, que tampouco teve uma ampla discussão anterior com a sociedade.

Hoje o grande objetivo nosso é sair daqui com os delegados eleitos aqui nessa pré-Conferência. No dia da Conferência, então sim, terão o material. Hoje é só a pré-Conferência para a apresentação. Como eu falei, a apresentação é bem breve. Vai se falar para que é que foi criado esse Consórcio, a estrutura institucional, as principais funções do Consórcio, o Conselho para o qual vão ser eleitos os representantes e os benefícios que virão para os Municípios e os usuários. Isso aqui é só para fazer uma apresentação mesmo, não é debate. O objetivo é eleger os representantes para a conferência e na conferência existirão os debates [...] Gente, vocês vão ter oportunidade de na Conferência discutir. Hoje o objeto da nossa reunião é prestar informações para vocês e tirar daqui os representantes (REGILMA SOUZA, Diretora de planejamento do Consórcio Grande Recife, na apresentação da Pré-conferência em Jaboatão, no dia 11 de novembro de 2008).



Fig. 4.2. Pré-Conferência da Região Sul – Jaboatão.
Foto: Ana Ramalho, 2008.



Fig. 4.3. Inscrição dos delegados na Pré-Conferência do Recife.
Foto: Ana Ramalho, 2008.



Fig. 4.4. Pré-Conferência do Recife.
Foto: Ana Ramalho, 2008.

A I Conferência Metropolitana de Transportes do Grande Recife, que ocorreu em novembro de 2008 em Recife, teve como tema central a “Gestão Democrática do Transporte Metropolitano”. E buscou atender os seguintes objetivos: apresentar aos usuários do Sistema de Transporte Público Coletivo de Passageiros o novo modelo de gestão de transporte da Região Metropolitana do Recife; elaborar proposições para o Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife, no que se refere ao fortalecimento de mecanismos de aprimoramento da participação, complementares aos previstos na Lei 13.235/2007¹⁴; apresentar aos usuários o Conselho Superior de Transporte Metropolitano – CSTM e eleger os representantes dos usuários comuns, estudantes e gratuidade, conforme foi estabelecido pelo Regimento Interno da I Conferência Metropolitana de Transportes do Grande Recife (CONSÓRCIO DE TRANSPORTES METROPOLITANO, 2008).

Na Conferência, a maioria do público presente era composta dos delegados eleitos nas pré-Conferências. Porém, as principais reivindicações continuaram sendo as mesmas das pré-Conferências, como o pouco conhecimento por parte desse segmento da sociedade civil sobre esse novo modelo de gestão, a falta de paridade do Conselho, a forma de eleição dos representantes, que deixaram de ser representantes das entidades organizadas para ser de usuários. Também questionou-se a manutenção no Conselho da representação do Sindicato das Empresas e não mais da representação do Sindicato dos Trabalhadores, como havia no Conselho anterior. Da mesma forma, houve sugestões para que as vagas da sociedade civil no

¹⁴ Lei ratificadora decretada pela Assembléia Legislativa.

Conselho fossem iguais ao número de Municípios da RMR, ou seja, uma vaga para cada Município, conforme o mesmo número de vagas que são distribuídas para o Poder Público de cada Município.

Em resposta a essas reivindicações, o Diretor-presidente do Consórcio Grande Recife justificou que a quantidade de vagas foi definida por lei, dando a entender que essa questão não podia ser revista e atribuindo assim, a responsabilidade ao Poder Legislativo. E contraditoriamente, em relação à vaga que existia antes para o representante do Sindicato, reconheceu que tinha sido um erro que deveria ser corrigido posteriormente. Das 4 vagas disponíveis, 3 foram ocupadas pelos representantes do Recife, sendo uma correspondente ao segmento dos usuários comuns, uma à gratuidade e outra aos estudantes; a última foi ocupada por representante de Olinda, correspondente à outra vaga do segmento dos usuários comuns. De acordo com o formato previsto para a eleição desses representantes do CSTM, já era esperado esse resultado, ou seja, seria pouco provável que uma dessas vagas ficasse com algum outro Município além de Recife e Olinda. Para isso, seria necessário um alto nível de articulação entre os candidatos de todos os demais Municípios da RMR, pois a soma dos delegados desses Municípios perfaz um total de 107 votos, apenas dois votos a mais do que o total de votos correspondentes aos delegados do Recife, que contava com 105 delegados. Isto contribuiu para tornar esse processo pouco paritário entre os próprios delegados dos Municípios¹⁵.

¹⁵ A forma como foi definida a representação do Conselho seguiu as premissas da forma de participação acionária dos Municípios.



Figs. 4.5 e 4.6. I Conferência Metropolitana de Transportes do Grande Recife. Fotos: Ana Ramalho, 2008.

Em relação ao SETRANS-PE e aos representantes de veículos de pequeno porte, ambos pactuam da opinião de que o processo de criação do CTM não foi participativo, pois também informaram que não foram chamados para conhecer e discutir o novo modelo.

A forma e o nível de participação da sociedade civil organizada no processo de criação e decisão do CTM não foram diferentes da participação dos Municípios no mesmo processo. No que se refere ao aspecto quantitativo, verificou-se que o número de reuniões sobre o Consórcio foi insuficiente, principalmente naqueles Municípios que ainda não fazem parte do CTM. E quanto ao aspecto qualitativo, o nível de participação também foi baixo e não atendeu aos preceitos de participação adquiridos com a Constituição de 1988. Além de que tampouco foram contemplados no modelo institucional, espaços mais amplos de participação da sociedade civil organizada.

Os atores envolvidos no processo, tanto do Poder Público como da sociedade civil organizada, não reivindicaram a criação do Consórcio, não participaram ativamente das discussões para a sua criação e não influenciaram no formato resultante. Conclui-se, portanto, que esse arranjo de cooperação não foi investido de legitimidade.

4.2. O GRAU DE FORMALISMO DA COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL - A BASE LEGAL

O segundo critério analisado refere-se à base legal que institui o Consórcio. Nesta análise buscou-se verificar o grau de formalismo das regras constitutivas da cooperação, ou seja, em que medida a base legal estabelece regras explícitas quanto à dinâmica das relações intergovernamentais. Partiu-se do pressuposto de que o sucesso de uma organização econômica, política e social depende da existência de uma base legal que regule a ação coletiva. “Evitar a arbitrariedade e impor uma linha condutora à ação da organização coletiva de grande porte são os objetivos primordiais dessa coleção de regras formais” (MORAES, 2001, p.300). Pois não se pode ter parâmetros de conduta, a serem seguidos pelas várias instâncias de governo, sem um conjunto relativamente extenso e definido de regras que versem a esse respeito. Paradoxalmente, sabe-se que essas regras também não podem ser tão rígidas ao ponto de não permitir futuras adaptações, quando necessárias, e inviabilizar a cooperação (MORAES, 2001). No caso do arranjo de cooperação intergovernamental em análise, considerou-se como base legal o Protocolo de Intenções, que constitui o principal conjunto de compromissos a serem seguidos pelos entes consorciados. O Protocolo de Intenções é considerado o “contrato preliminar que, ratificado mediante lei pelos entes da federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público” (BRASIL, 2007). Sendo assim, o Protocolo de Intenções é o primeiro procedimento efetivo destinado às diretrizes do compartilhamento de gestão, onde são estabelecidas as regras básicas que definem a maneira através da qual os diferentes níveis de governo se relacionam entre si. Também foi considerado como base legal o Contrato Social criado pelo CTM, uma vez que o Protocolo de Intenções remete a este documento algumas definições sobre o Consórcio. Para este estudo, foram definidos dois indicadores de análise: estrutura geral, princípios básicos e amplitude das determinações concernentes à cooperação intergovernamental, e definição de poderes e formas de participação dos entes.

4.2.1 Estrutura geral, princípios básicos e amplitude das determinações concernentes à cooperação intergovernamental

A base legal do CTM tem como estrutura geral os preceitos definidos pela Lei de Consórcios Públicos, Artigo 4º da Lei nº 11.107 de 2005, que contém: a denominação, a finalidade, o

prazo de duração e a sede do Consórcio; a identificação dos entes consorciados; a área de atuação do consórcio; a previsão de que o consórcio é uma empresa pública dotada de personalidade jurídica de direito privado; as normas de convocação e funcionamento da assembléia e o número de votos para as suas deliberações; o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos; as condições para que o consórcio celebre contrato de gestão ou termo de parceria; a autorização para a gestão associada de serviços públicos; o direito do contratante de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do consórcio (BRASIL, 2005). No Protocolo de Intenções também foram previstas outras cláusulas, não obrigatórias por Lei, como a que estabelece a criação do Conselho Superior de Transporte Metropolitano - CSTM, e define as suas competências e a conformação do Conselho, além da definição dos objetivos do Consórcio e das suas atribuições. Essas últimas cláusulas tratam especificamente das questões técnicas e operacionais do Consórcio. Já o Contrato Social ratifica o conteúdo do Protocolo de Intenções e traz questões complementares ao mesmo.

O princípio básico do Consórcio é a cooperação intergovernamental para realizar a gestão associada do serviço público de transporte de passageiros na Região Metropolitana do Recife, cuja fundamentação encontra respaldo nas legislações municipais, estaduais e federais pertinentes à gestão associada de serviços comuns e à cooperação intergovernamental. Sendo assim, a criação do CTM toma como base as seguintes considerações, conforme se encontram destacadas no Protocolo de Intenções:

A gestão associada do Sistema de Transporte Público Coletivo de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – STPP/RMR é fundamental para assegurar a eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos de transportes; [...]

A reestruturação e modernização do STPP/RMR é de fundamental importância para o desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – RMR; [...]

A criação de um consórcio público para a gestão associada do STPP/RMR encontra fundamento no artigo 241 da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que estabelece normas gerais de contratação de consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum, com como diretrizes, premissas e obrigações fundamentais para a reunião de esforços, no âmbito da gestão associada de serviços públicos; [...]

A Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, determina que o consórcio público será constituído por um contrato, cuja celebração dependerá da prévia subscrição de Protocolo de Intenções e posterior publicação na imprensa oficial; [...]

O artigo 70 e seus incisos da Lei Orgânica do Município do Recife prevêm a possibilidade do Município do Recife articular-se com o Estado de Pernambuco e os Municípios integrantes da RMR objetivando a execução de funções públicas e soluções de interesse comum, incluindo os serviços locais de transporte; [...]

A Lei Orgânica e o Plano Diretor do Município de Olinda contemplam como princípio norteador do planejamento dos serviços de transporte coletivo, a integração e a complementariedade de suas atividades urbanas no contexto metropolitano; [...]

O artigo 4º da Lei Complementar Estadual nº 10, de 06 de janeiro de 1994, estabelece que o interesse comum no âmbito metropolitano e a execução das funções públicas dele decorrentes dar-se-á de forma compartilhada entre os Municípios e o Estado de Pernambuco; [...]

É essencial que as decisões sobre a implementação do consórcio público e sobre a forma pela qual será gerido sejam tomadas de forma coerente com todas as premissas e compromissos aqui pactuados, e que resultem aumento de eficiência operacional do STPP/RMR, na sua sustentabilidade financeira e em melhorias para os usuários do transporte público coletivo de passageiros (PERNAMBUCO; RECIFE; OLINDA, 2007).

Na base legal foram definidas regras claras sobre como deve ser o compartilhamento da gestão, verificadas através da forma de participação dos entes, da definição de receitas, da organização, administração e composição do Consórcio.

4.2.2. Formas de participação dos entes e definição de poderes

Outro critério analisado na base legal trata das formas de participação dos entes e definições de poderes no Consórcio. Para essa análise, foram verificados os itens da lei que tratam da composição, da representação legal e da estrutura do Consórcio.

A participação dos Municípios no CTM, considerando aqueles que já fazem parte atualmente, do Estado de Pernambuco e dos Municípios de Recife e Olinda, além dos demais Municípios da Região Metropolitana do Recife que poderão vir a se integrar ao CTM, se dará em função das quotas de capital social estabelecidas para cada um dos entes, que foram definidas em função das viagens geradas e da demanda da população, conforme mostrado no capítulo anterior. Sendo assim, atualmente o Estado de Pernambuco tem 57,57%, o Município de Recife 35%, o Município de Olinda 7,43%, e os demais juntos dispõem de 25% das quotas. Dois aspectos se destacam: o primeiro deles refere-se à participação dos Municípios, que se dará em função dessas quotas, tanto no que diz respeito à participação financeira definida no contrato de rateio, como na forma de participação nas discussões na Assembléia Geral. Isto implica que haverá participações diferenciadas dos entes num espaço de gestão de uma função pública de interesse comum. A segunda questão refere-se à determinação pelo Protocolo de Intenções, da possibilidade de alteração da participação dos entes. Os percentuais de quotas detidos pelo Estado e pelo Município de Olinda poderão ser alterados mediante a aquisição ou alienação de quotas aos demais Municípios da RMR quando participarem do CTM. No caso do Estado de Pernambuco, suas quotas poderão ser alteradas desde que o seu percentual não fique inferior a 40%. Já o percentual do Município do Recife - 35% - é fixo e não poderá ser

alterado; e os percentuais dos demais Municípios poderão ser reduzidos ou majorados segundo critérios a ser definidos pela Assembléia Geral, conforme determinações constantes no Capítulo III do Contrato Social.

Os percentuais de quotas detidos pelo **ESTADO** e pelo **MUNICÍPIO DE OLINDA** previstos no *caput* desta Cláusula poderão ser alterados mediante a aquisição ou alienação de quotas aos demais Municípios da RMR quando participarem do CTM. (Parágrafo Segundo, Capítulo III, Contrato Social). [...]

Não obstante o previsto no parágrafo segundo desta Cláusula, a participação do **ESTADO DE PERNAMBUCO** no capital social do CTM não poderá ser inferior a 40% (quarenta por cento) (Parágrafo Terceiro, Capítulo III, Contrato Social). [...]

O percentual de quotas do Município de Olinda pode ser reduzido ou ampliado, segundo os critérios definidos para a fixação das quotas dos demais Municípios, revertendo ao **ESTADO DE PERNAMBUCO** às quotas correspondentes a este percentual (Parágrafo Quarto, Capítulo III, Contrato Social). [...]

As quotas dos Municípios constantes do **Anexo I** serão atualizadas segundo critérios e periodicidade estabelecidos pela Assembléia Geral do CTM, nos termos do Parágrafo Quinto da Cláusula Oitava deste Contrato (Parágrafo Quinto, Capítulo III, Contrato Social). [...]

Os ajustes necessários advindos da atualização das quotas dos Municípios ocorrerão através de reversão ou alienação de quotas ao **ESTADO DE PERNAMBUCO** e aos Municípios, à exceção do **MUNICÍPIO DO RECIFE**. (Parágrafo Sexto, Capítulo III, Contrato Social). O percentual de quotas do **MUNICÍPIO DO RECIFE** previsto no *caput* desta Cláusula Sétima é fixo, não se alterando quer em razão do ingresso ou saída de quaisquer Municípios, quer em razão da incidência do parágrafo quinto desta cláusula (PERNAMBUCO; OLINDA; RECIFE, 2008, grifos do autor).

Ao excluir as quotas de participação do Governo do Estado e do Município do Recife, o CTM disporá sempre de 25% de quotas para serem divididas com os demais Municípios da RMR. Se por um lado o Estado de Pernambuco e o Município do Recife sempre terão maior participação no capital social, também terão sempre maior participação nas determinações do CTM, independentemente do assunto que seja tratado, mesmo que este venha a atingir mais a um determinado Município do que a outro. Pois também está previsto que a cada quota corresponde o direito a 1 voto nas deliberações, fato que provocou reações contrárias dos demais Municípios metropolitanos:

Eu participei da primeira reunião. Mas, quando foi determinado o percentual de votação, que o Estado tinha quase a metade, Recife tinha quase a outra metade e Olinda tinha um certo percentual, e que Abreu e Lima tinha só um ponto e um pouquinho mais, Igarassu tinha só um pouquinho, Itapissuma tinha menos de um ponto, Itamaracá ainda menos, eu não fui mais. Não adianta. Eu mando meu diretor de transporte ir para caso tenha alguma coisa agente debater e ter uma noção das coisas. Porque a gente é peso morto, é voto morto (FLÁVIO GADELHA, Prefeito de Abreu e Lima. Entrevista realizada em 02 de maio de 2008).

Quanto à definição de poder, no Protocolo de Intenções está estabelecido que o representante legal do Consórcio seja o Chefe do Executivo Estadual. Apesar de que a Lei de Consórcios

Públicos determine que no Protocolo de Intenções deva ser explicitada a forma de eleição desse representante e a duração do seu mandato, essa última questão também não foi prevista no protocolo.

Também se destaca a estrutura do CTM. O Protocolo de Intenções prevê a criação de uma Assembléia Geral, Diretoria e Conselho Fiscal. E estabelece que o Contrato Social dispõe sobre a organização e o funcionamento de cada um desses órgãos. A Assembléia Geral é composta pelos Chefes do Poder Executivo de cada ente consorciado, que poderão ser representados por seus respectivos Secretários de Governo responsáveis pelos serviços de transportes ou assuntos relacionados, e é presidida e secretariada pelos entes consorciados escolhidos pelos representantes do Governo do Estado e do Município do Recife.

A Assembléia Geral será presidida e secretariada por **ENTES CONSORCIADOS** escolhidos entre os presentes, sendo que o representante do **ESTADO** indicará o Presidente e o representante do **MUNICÍPIO DO RECIFE** indicará o Secretário da Mesa (PERNAMBUCO; OLINDA; RECIFE, 2008, grifos do autor).

O CTM é administrado por uma Diretoria composta por um Diretor Presidente e até 4 (quatro) Diretores temáticos. O Diretor Presidente é eleito pela Assembléia Geral, a partir da indicação de uma lista tríplice apresentada pelo Governador do Estado, mediante o quorum de 85% (oitenta e cinco por cento) dos votos do CTM. O tempo do mandato do Diretor Presidente é de 4 (quatro) anos, sendo permitida a reeleição. Ou seja, o Chefe do Executivo estadual é quem apresenta a lista de três nomes, que ele mesmo posteriormente vai ajudar a eleger, com 57,57% dos votos. Os demais diretores do CTM são indicados pelo Diretor Presidente e esta indicação é submetida à aprovação da Assembléia Geral.

O Diretor Presidente será eleito pela Assembléia Geral Ordinária, escolhido dentre uma lista tríplice apresentada pelo **ESTADO**, mediante o quorum mínimo de 85% (oitenta e cinco por cento) dos votos do CTM. [...] (PERNAMBUCO; OLINDA; RECIFE, 2008, grifo do autor).

O Conselho Fiscal é o órgão de fiscalização da administração do CTM e tem caráter multidisciplinar, com a presença obrigatória de contador, advogado e engenheiro e é composto por 3 (três) membros efetivos, sendo um representante do Estado, um representante do Município do Recife e um do Município de Olinda, além de igual número de suplentes. Porém, está também estabelecido que com a adesão de outros Municípios ao CTM, a vaga

preenchida pelo Município de Olinda poderá vir a ser ocupada por representante indicado por um deles, ocorrendo mediante sorteio a escolha do Município ao qual caberá a indicação.

Sendo assim, verificou-se que a base legal do CTM define normas explícitas quanto à forma de participação dos entes e de definição de poderes. No entanto, ressaltam-se os modos diferenciados de participação e de definição de poderes entre os entes, principalmente no que se refere ao Governo do Estado e ao Município do Recife, que têm papéis preponderantes no Consórcio, conforme é sintetizado no Quadro 4.4. Isto pode favorecer a subordinação dos demais entes, e resultar em menos cooperação.

Quadro 4.4. Forma de participação e estrutura do CTM

Percentual de Quotas	Estado – 40% Recife - 35% Olinda – 7% Outros Municípios - 18%
Representante Legal do CTM	Executivo Estadual
Estrutura do CTM	Assembléia Geral: Todos os entes - Presidida por um representante indicado pelo Estado; - Secretariada por um representante indicado pelo Município do Recife.
	Diretor presidente: Definido por lista tríplice indicada pelo Estado e aprovada pela Assembléia Geral.
	Diretores - Indicados pelo diretor presidente
	Conselho Fiscal: Composta por 3 membros: 1 Estado, 1 Recife e 1 Olinda (essa última vaga pode ser alterada com a entrada de outros Municípios).

4.3. CAPACIDADE DE MUDANÇA INSTITUCIONAL

A base legal, além de conter as normas gerais que definem e estruturam a cooperação intergovernamental, deve também ser capaz de sofrer alterações com a mudança da realidade política, social e econômica dos entes envolvidos. Para análise deste terceiro critério, foram definidos dois indicadores: A flexibilidade na alteração da base legal com a mudança da realidade política e socioeconômica dos entes, e a flexibilidade da base legal possibilitando a participação de novos entes, uma vez que o principal objetivo do Consórcio é a gestão metropolitana de um serviço público.

4.3.1. A flexibilidade na alteração da base legal com a mudança da realidade socioeconômica dos entes

O Protocolo de Intenções, bem como o Contrato Social, prevê possíveis alterações nas regras do Consórcio, desde que sejam aprovadas pela Assembleia Geral. Também está previsto que o Contrato Social deve ser revisado a cada ano. As alterações das condições inicialmente previstas no Protocolo dependerão de celebração de termo aditivo e de ratificação por todos os entes consorciados integrantes do CTM, mediante lei específica de cada ente federativo. Porém, nos documentos que compõem a base legal, não são previstas alterações na forma de participação dos entes de acordo com a mudança da realidade socioeconômica dos Municípios, especificamente no que se refere ao aumento da população e das viagens geradas, indicadores que basearam a definição das quotas acionárias. A previsão de alteração das quotas, com exceção do Município de Recife e do Governo do Estado, fica subordinada à decisão da Assembleia Geral, de acordo com os percentuais definidos para aprovação. Mesmo que haja mudança na realidade socioeconômica dos novos entes, as quotas de participação do Estado de Pernambuco, do Município do Recife e do somatório dos demais Municípios já se encontram pré-determinadas e não são passíveis de modificações.

4.3.2. A flexibilidade da base legal quanto à participação de novos entes

A inserção de novos entes no Consórcio, apesar de ter sido prevista desde o seu processo de constituição, está condicionada às regras contidas no Protocolo de Intenções, que determinam que a inserção de novos entes ocorrerá através da celebração de termo aditivo ao referido

Protocolo e ratificação deste termo por lei específica do Município integrante, conforme exigência da Lei de Consórcios Públicos.

A participação de novos entes dependerá a princípio da aprovação dos sócios, sempre correspondendo a 85% do capital social, e também do cumprimento integral das condições técnicas e operacionais previstas no Anexo II do Contrato Social, que contém as condições operacionais “mínimas” para o ingresso de um Município no CTM. Para tanto, inicialmente, o Município terá que formalizar uma Carta de Intenções externando o desejo de fazer parte do CTM, que contenha a indicação da entidade da administração municipal e do nome do servidor público que servirá como interlocutor entre o Município e o CTM para participar dos estudos e ações necessárias. Também deverá o Município assumir o compromisso de não autorizar ou licitar novos serviços de transporte público coletivo após assinada a Carta de Intenções.

Posteriormente, o Município também deverá disponibilizar as informações sobre os serviços municipais de transporte público coletivo de passageiros, para que o CTM avalie com o mesmo se o sistema atende ao mínimo de racionalidade exigido. Em caso de não atendimento, o Município e o CTM definirão um plano de racionalização a ser implementado pelo Município, que poderá contar com a participação do CTM. O sistema citado inclui todos os serviços de transporte público coletivo de passageiros.

O Município também terá que manter sua rede de transporte público devidamente racionalizada e compatibilizada com a rede metropolitana, conforme aprovado ou estabelecido em conjunto com o CTM. E por último, deverá ser encaminhada e aprovada pelo Legislativo Municipal, lei específica para a incorporação do Município ao CTM. Após aprovação desta lei, deverá ser assinado o termo de adesão ao Contrato de Concessão do STPP/RMR, deverão ser aportados os recursos relacionados ao percentual de participação do Município no CTM, e finalmente aderir e concordar expressamente com todas as disposições constantes do Contrato Social. Desta forma, os Municípios devem se adequar às exigências do CTM.

Diante dessas questões, se buscou saber dos Municípios se estes teriam dificuldades para adaptar o seu sistema de transporte e ingressar no CTM, ao que todos responderam não, apesar de, contraditoriamente, não terem observado essas condições, uma vez que também

informaram que não tinham conhecimento da base legal do CTM. Porém, existe uma questão que tem dificultado o ingresso dos demais Municípios no CTM e não está explicitada na base legal como exigência a ser atendida pelos Municípios, mas foi colocada pelo CTM nas apresentações das pré-Conferências e nas entrevistas concedidas, que diz respeito ao transporte clandestino. Como o próprio nome já diz, é um transporte irregular e nesse caso, o CTM defende que não se pode permitir que esse transporte concorra com o transporte legalizado. Ou seja, os Municípios que não tiverem combatido o transporte clandestino não podem se inserir no CTM. Outra questão para a qual na base legal não há restrições é o transporte de permissionários; porém, verificou-se que há uma contradição de opiniões neste tema. É possível utilizar como exemplo o caso do Município de Jaboatão dos Guararapes: A informação dada pela antiga EMTU/Recife é que Jaboatão não pôde entrar no CTM em função da irregularidade do seu transporte intramunicipal. Porém, para esse Município não existe transporte irregular e sim de permissionários, que estão devidamente legalizados, uma vez que ocorreu um processo de licitação. Com isso, foi resolvido o problema que havia com o transporte clandestino e assim, o Município estaria apto a entrar no CTM. Cabe destacar que além de Jaboatão, todos os demais Municípios da RMR têm permissionários, e que os Municípios pequenos, em sua maioria, também têm transporte clandestino, ainda. Principalmente naqueles Municípios que dispõem de área rural, o principal meio de locomoção é esse tipo de transporte. Não se pode abrir mão do transporte regular, mas é necessário que haja maior adequação entre o Consórcio e a realidade dos Municípios, considerando inclusive as diversidades que existem entre os mesmos.

Os meus 404 permissionários eles não vão alocar. Independente se é certo ou não, eles estão legalizados. Se eu não tivesse os meus permissionários seria muito mais fácil. Porque seria muito mais fácil eu tratar com 6 ou 7 empresários do que com 404 empresários/permissionários. Cada um deles é um empresário do sistema. Não é só eu começar um consórcio e esquecer o que eu tenho dentro do Município, eu preciso alocar esse pessoal. Não adianta querer resolver a questão metropolitana, se não se resolve no local. (JOÃO MARCELLO COSTA, diretor de Transporte e Trânsito do Município do Jaboatão dos Guararapes. Entrevista realizada dia 15 de outubro de 2008).

Os profissionais do sistema querem saber sobre o consórcio, mas agente não pode adiantar isso para eles. Eu falo do intramunicipal, das 600 pessoas. Essas pessoas querem saber se vão ser afetadas ou não, elas têm medo que o CTM tire o emprego delas (MARIA AUXILIADORA, Diretora de Transporte do Município de Camaragibe. Entrevista realizada em 17 de outubro de 2008).

A Constituição diz que o transporte municipal é responsabilidade do Município, o CTM cria um novo modelo de transporte intermunicipal com uma visão metropolitana, ainda não sabemos como ficaria o modelo alternativo (JOSÉ DIAS DE ARAÚJO, Diretor de Transporte e Trânsito do Município de Paulista).

4.4. FORMAS COOPERATIVAS DE INTERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL EM PROCESSOS DE DECISÃO E DE NEGOCIAÇÃO DE CONFLITOS

O quarto critério adotado refere-se à análise das formas cooperativas de interação intergovernamental em processos de decisão e de negociação de conflitos. Mesmo sabendo que a constituição de um consórcio em si já significa um indicativo de cooperação, buscou-se verificar como nele estão previstas as formas de interação entre os entes envolvidos. Para tanto, foram definidos dois indicadores: o primeiro, trata das formas previstas de atuação dos entes em processos de decisão do Consórcio; e o segundo, da existência de arenas de negociação de conflitos entre os entes consorciados, com a função de conduzir à obtenção de resultados consensuais. Ambos critérios estudados com o objetivo de verificar a qualidade da interação entre os entes consorciados.

4.4.1. Formas de atuação dos entes em processos de decisão do Consórcio

O espaço formalmente constituído para processos de decisão e de negociação entre os entes consorciados ocorrerá no bojo da Assembléia Geral, que é composta pelos Chefes do Poder Executivo de cada ente.

A Assembléia Geral é o órgão superior do CTM, com poderes para deliberar sobre os objetivos e sua gestão, mencionados no presente **PROTOCOLO DE INTENÇÕES**, bem como aqueles dispostos no Contrato Social e tomar as providências que julgar convenientes à sua defesa e ao seu desenvolvimento (PERNAMBUCO; OLINDA; RECIFE, 2007, grifo do autor).

Todas as deliberações dos entes consorciados serão sempre tomadas em Assembléia Geral, que tem como atribuições os aspectos relativos a todo o funcionamento do Consórcio. O Protocolo de Intenções também define que a realização de toda e qualquer Assembléia Geral ficará dispensada quando todos os entes deliberarem por escrito sobre a matéria que seria objeto desta, e que as deliberações da Assembléia Geral serão lavradas em Livro de Atas de Assembléias.

Portanto, as deliberações serão tomadas mediante a aprovação dos entes, respeitando, no mínimo, 85% do capital social, o que implica que a forma de interação entre os entes consorciados respeitará os critérios de quotas dos acionistas. Ou seja, os entes consorciados não têm o mesmo valor de voto para decisões na Assembléia Geral, o que poderá pôr em risco

a autonomia, bem como a qualidade da cooperação ora proposta, pois em nenhum tipo de assunto as decisões poderão ser deliberadas equitativamente.

De acordo com a antiga EMTU/Recife, esse formato foi proposto com o objetivo de que a assembléia de acionistas se transforme no local de negociação e na busca do consenso. Em tese, a Prefeitura do Recife e o Governo do Estado, principais acionistas do Consórcio, juntos não poderão impor decisões aos demais Municípios, pois só alcançariam 75%. Como também, todos os Municípios juntos não alcançariam o percentual necessário para se interpor ao ente estadual, pois só somariam 60%. E o Governo do Estado não poderá, junto com os Municípios menores, se posicionar contrário à Prefeitura do Recife, uma vez que somariam 65%. A idéia defendida é de que todos os Municípios, por menores que sejam as suas participações acionárias, se tornem importantes porque o seu voto deverá contribuir para o benefício da coletividade. Portanto, cabe lembrar que o Governo do Estado e a Prefeitura do Recife sempre terão papel determinante no Consórcio, e se somarem com a participação do Município de Olinda, terão um percentual de 82%, de um total de 85% de votos necessários para as deliberações. O que poderá fazer que, com o convencimento de apenas mais um Município, sejam tomadas as decisões sem o respaldo da maioria dos Municípios da RMR.

Se tiver alguma discussão lá, eles aprovam o que eles quiserem. Na hora que soma o Governo do Estado, Recife e um Município tipo Olinda, já fazem a aprovação. Então, eu vou fazer o que lá? (JOÃO MARCELLO COSTA. Diretor de Planejamento de Transportes e Trânsito da Prefeitura do Jaboatão dos Guararapes. Entrevista realizada em 15 de outubro de 2008).

4.4.2. Arenas de negociação de conflitos entre os entes consorciados

Sabe-se que, quanto mais heterogeneidades apresentarem os entes federativos em experiências de cooperação, maiores serão as possibilidades de conflitos, o que consequentemente deve demandar maiores possibilidades de mecanismos para a negociação entre esses entes. No caso do CTM, verificou-se que nem no Protocolo de Intenções, nem no Contrato Social, foram definidos espaços e critérios específicos para negociação de conflitos. A forma de interação entre os entes, nas decisões ou na resolução de conflitos, se baseia no âmbito da Assembléia Geral, que como já foi dito, obedecerá ao percentual de quotas acionárias. Contudo, o Contrato Social definiu a Comarca do Recife para dirimir quaisquer controvérsias oriundas do

referido contrato, seja nas relações entre os entes consorciados, seja entre os entes e o próprio Consórcio. Isto é, os conflitos quando existirem, serão resolvidos fora do âmbito do Consórcio, através do Poder Judiciário, como acontece nas empresas.

Apesar do Consórcio se constituir entre entes governamentais, poderia contribuir para uma maior cooperação federativa se nele houvesse previsão de um formato de fórum ou conselho, que pudesse interagir com esses entes com um caráter consultivo, auxiliando na resolução de conflitos e conformando de fato uma governança metropolitana, o que melhoraria os padrões de cooperação e democratizaria mais a estrutura do Consórcio. A existência de conselhos que permitam a participação do setor privado e da sociedade civil na gestão associada é prevista, porém não é condição obrigatória na Lei de Consórcios Públicos. Cabe lembrar que apesar da existência do Conselho Superior de Transporte Metropolitano no CTM, este não tem a intervenção entre os entes como atribuição prevista no Protocolo de Intenções.

Com base nos quatro critérios analisados, verificou-se que o processo de formulação e criação do Consórcio atendeu aos interesses do Governo do Estado, dos Municípios do Recife e de Olinda. Mas não atendeu aos interesses do conjunto dos Municípios metropolitanos. Considerando que o princípio do Consórcio é a gestão compartilhada do sistema de transportes metropolitano, pode-se afirmar que o processo de formulação e criação do Consórcio teve pouca eficácia. O Quadro 5.4 sintetiza os critérios, os objetivos, os indicadores analisados e as conclusões.

Quadro 4.5. Matriz de análise da eficácia do CTM

Critérios	Objetivos	Indicadores	Conclusões
1. Legitimidade	Verificou se a criação do Consórcio foi investida de legitimidade.	Forma e nível de participação dos Municípios no processo de criação e decisão do CTM.	O processo de criação e decisão do CTM não ocorreu com a efetiva participação dos atores envolvidos na gestão do transporte metropolitano, o que implica que a criação do CTM não foi investida de legitimidade.
		Forma e nível dos representantes da sociedade civil no processo de criação e decisão do CTM.	
2. Base legal	Verificou em que medida a base legal estabelece regras explícitas quanto à dinâmica das relações intergovernamentais.	Estrutura geral, princípios básicos e amplitudes das determinações concernentes à cooperação intergovernamental.	A base legal do CTM se baseia nas legislações federal, estaduais e municipais que prevêm a cooperação intergovernamental. E expõe regras claras sobre o compartilhamento da gestão. Foram explicitadas na base legal as formas de participação e de definição de poderes. Porém, existem modos de participação diferenciados entre os entes e há uma predominância de poder do Governo do Estado e do Município do Recife, o que induz uma maior subordinação e menor cooperação.
		Formas de participação dos entes e definição de poderes.	
3. Capacidade de mudança institucional	Avaliou a capacidade de alteração da base legal com a mudança da realidade socioeconômica dos entes envolvidos.	A flexibilidade na alteração da base legal com a mudança da realidade socioeconômica dos entes.	A base legal prevê possibilidades de alterações condicionadas à aprovação da Assembleia Geral. Mesmo que haja mudança na realidade socioeconômica dos entes, as quotas de participação do Município do Recife e do Estado não serão alteradas. A base legal também não define com clareza as condições exigidas para a inserção de novos entes, e condiciona isto à aprovação da Assembleia Geral.
		A flexibilidade da base legal quanto à participação de novos entes.	
4. Formas cooperativas de interação intergovernamental em processos de decisão e de negociação de conflitos	Verificou as formas previstas na base legal quanto aos processos de decisão e negociação de conflitos, além da superação de impasses e da obtenção de acordos minimamente consensuais.	Formas de atuação dos entes em processos de decisão do Consórcio.	A forma prevista na base legal quanto aos processos de decisão e de negociação de conflitos ocorrerá no âmbito da Assembleia Geral. Porém, na Assembleia os votos são relacionados às quotas acionárias, o que poderá resultar na falta de acordos consensuais.
		Arenas de negociação de conflitos entre os entes consorciados	

Fonte: A autora, 2008.

4.5. UM BALANÇO DA EXPERIÊNCIA: FATORES FAVORÁVEIS, AVANÇOS E OBSTÁCULOS À COOPERAÇÃO

4.5.1. Fatores favoráveis

Após essa análise, pontuaram-se os principais fatores que contribuíram para a criação dessa experiência:

- O entendimento, por parte do Governo do Estado, de que o problema do transporte metropolitano só poderia ser enfrentado através de uma gestão compartilhada;
- A criação da Lei de Consórcios Públicos, que foi promulgada no momento em que era negociada com os atores da Região Metropolitana do Recife, a criação do Consórcio de Transportes Metropolitano;
- A identificação político-partidária entre o Governador do Estado e os Prefeitos de Recife e Olinda que, dotados de vontade política, viabilizaram essa construção. Como também, a própria criação da Lei de Consórcios Públicos ter sido aprovada no Governo Lula, da mesma base política desses entes consorciados, intensificando assim a intenção de utilizar esse instrumento de cooperação;
- A existência de uma tradição metropolitana de planejamento por parte dos técnicos da RMR;
- Existência da EMTU/Recife no gerenciamento do transporte metropolitano e no transporte municipal do Recife até o momento da criação do Consórcio.

4.5.2. Avanços e obstáculos à cooperação intergovernamental

A criação do CTM, apesar de sua natureza monotemática, aponta para alguns avanços e obstáculos que servem como indicativos para futuras experiências de cooperação na Região Metropolitana do Recife, sendo eles:

4.5.2.1. Avanços

- A própria iniciativa de experimentar um novo modelo de gestão através de um consórcio metropolitano, colocando na pauta da agenda pública possibilidades de pactuação entre os entes federativos e a retomada da discussão dos assuntos metropolitanos na RMR;

- A participação financeira em função da capacidade de cada ente;
- O envolvimento das Câmaras Legislativas na ratificação do Protocolo de Intenções, que apesar de ser uma exigência da Lei de Consórcios Públicos, contribuiu para a discussão sobre uma política metropolitana nessa esfera de poder;
- Todos os Municípios terem assinado a Carta de Intenções, demonstrando o interesse em participar do Consórcio, apesar das divergências explicitadas;
- A realização da I Conferência Metropolitana de Transportes do Grande Recife, incorporando a sociedade em uma política de caráter metropolitano. Apesar de que a participação da sociedade nesse processo tenha se dado de forma ainda limitada, poderá começar a motivá-la para reivindicar soluções para outros temas metropolitanos, e criar assim, uma consciência metropolitana;
- A perspectiva de criar filiais do Consórcio Grande Recife nos demais Municípios da RMR, para que dessa forma seja estabelecida uma relação mais próxima entre os usuários e uma empresa multifederativa.

4.5.2.2. Obstáculos

- A pouca disponibilidade e habilidade política do Governo do Estado de negociar com os Municípios para participarem do Consórcio;
- A pouca participação da sociedade civil organizada no processo de criação e decisão sobre o Consórcio, o que o torna uma experiência com baixa legitimidade;
- Ausência de consciência metropolitana tanto por parte dos Poderes Executivos como Legislativos, o que torna as experiências de gestão metropolitana vulneráveis a cada eleição;
- A não priorização do Governo do Estado em buscar maiores parcerias com os pequenos Municípios da RMR que ainda têm pouca clareza desse novo modelo de gestão;
- O Governo do Estado e a Prefeitura do Recife possuírem maiores espaços de participação, em detrimento dos outros Municípios, fator que desestimula a cooperação;
- O desenho institucional não contemplar um espaço de interação entre a sociedade civil e os entes consorciados, como fóruns ou outros espaços de debates que possibilitem a sociedade vivenciar e se apropriar da cidade metropolitana;
- A falta de equilíbrio entre Poder Público e sociedade civil organizada no Conselho Superior de Transportes;
- A forma pouco equitativa da participação acionária dos entes consorciados, que reflete nas decisões do CTM, além da ausência de incentivos que contribuam para que os Municípios

cooperem entre si. Se não existe uma consciência quanto aos benefícios da cooperação, torna-se difícil que os entes participem de um consórcio com condições de participação tão diferenciadas entre eles, e para o qual não há demanda por parte da população;

- A não flexibilidade na alteração do Consórcio, na forma de participação do Governo do Estado e do Município do Recife;
- A falta de entendimento por parte dos gestores sobre a necessidade da cooperação, bem como sobre os consórcios públicos.¹⁶

4.6. OS DESAFIOS DA GESTÃO METROPOLITANA

4.6.1. Evidências sobre a autonomia municipal e a cooperação intergovernamental

Tomando como pressuposto que a autonomia municipal sempre esteve no centro das discussões sobre a gestão metropolitana, nesta pesquisa procuramos saber, entre os atores metropolitanos, qual a relevância da autonomia para a criação de arranjos de cooperação intergovernamental voluntário. Verificamos que os Municípios, através de seus gestores, se posicionam de forma diferenciada em relação à defesa da autonomia, observando: que os Municípios, quanto maiores, tornam-se os maiores defensores da autonomia municipal, apesar destes serem aqueles que têm maior compreensão da necessidade do enfrentamento dos problemas metropolitanos; e que os Municípios, quanto menores, tornam-se os mais interessados na cooperação, uma vez que é nesses Municípios onde existe maior dependência, principalmente de recursos financeiros e de capacidade técnica, que são supridos pelos órgãos estaduais.

O Estado deveria ajudar mais, a FIDEM ajuda muito. O Estado não atrapalha a autonomia dos Municípios. (SEVERINO ALEXANDRE SOBRINHO. Prefeito de Araçoiaba. Entrevista realizada em 27 de maio de 2008).

No caso do CTM, no início das negociações se priorizou obter a adesão dos Municípios considerados grandes, para depois trazer como parceiros os Municípios pequenos, quando eram esses últimos os mais interessados em participar da cooperação, e que não viam a

¹⁶ Alguns prefeitos, ao serem entrevistados, mostraram que não conhecem a Lei de Consórcios Públicos e nem mesmo o CTM, mesmo tendo assinado a Carta de Intenções. O que faz necessária uma ampla conscientização sobre esse tema.

autonomia municipal como um impedimento, conforme foi relatado pelos gestores municipais:

Não, eu não acho que o Consórcio mexe com a autonomia não. Um Município do tamanho de Ipojuca, com 70 mil habitantes, termina que as decisões que não são muito simpáticas politicamente elas são relegadas, elas não são adotadas, a exemplo do transporte intramunicipal. Hoje nós temos uma proliferação enorme de vans, de kombis, de moto-táxi. Eu acho que a questão de repassar para o Consórcio é um alívio para o administrador local. Porque você tem uma desculpa pública para dizer não. Toda a RMR entrou, vai trazer benefícios, pelo menos no que diz respeito à tarifa pelo menos, isso é um benefício que chama a atenção do cidadão, e você divide o ônus (SIMONI OSIAS, Secretária de Planejamento do Município de Ipojuca. Entrevista realizada em 21 de outubro de 2008).

O Município é muito frágil. Quando colocamos qualquer norma sobre o transporte sofremos ameaças. E se existir o Consórcio, acredito que com o Governo do Estado, poderá corrigir as distorções (RAMOS GAUDÊNCIO, Diretor de Transporte e Trânsito do Município de São Lourenço da Mata. Entrevista realizada 18 de outubro de 2008).

Na realidade a gente sente que não existe autonomia, Moreno vive com o Fundo de Participação dos Municípios, isso não é autonomia, isso é dependência (EDVARD BERNARDO, Prefeito de Moreno. Entrevista realizada em 08 de abril de 2008).

O CTM ameaça a autonomia dos Municípios? Eu creio que não. Não tem ninguém mais inocente, se fizer qualquer coisa a gente vai reivindicar (Flávio Gadelha, Prefeito de Abreu e Lima. Entrevista realizada em 02 de maio de 2008).

Em relação aos Municípios de Jaboatão e Paulista, que são os dois maiores Municípios que não ingressaram ainda no Consórcio, em função da não adequação do seu sistema intramunicipal aos interesses metropolitanos e por discordarem do percentual de quotas, observamos que foram eles os maiores defensores da autonomia municipal. No caso do Município do Recife, onde o Poder Executivo foi um forte parceiro para a criação do CTM, tanto o Poder Legislativo como representantes de movimentos populares, também viram nessa experiência uma ameaça à autonomia municipal.

Hoje para Jaboatão o Consórcio é um grande negócio? Não. Eu acho que o CTM é uma boa experiência para a RMR, talvez, se eu estivesse no lugar deles, eu também faria o mesmo. Mas, aqui eu tenho que defender o interesse do Município (JOÃO MARCELO, diretor de Transporte e Trânsito do Município do Jaboatão dos Guararapes. Entrevista realizada dia 15 de outubro de 2008).

Quanto à cooperação intergovernamental, os representantes dos Municípios corroboram a idéia de que essa é uma alternativa viável para a solução de outros problemas metropolitanos. E se mostraram interessados em participar de outras experiências de consórcios que se façam necessárias. Porém, com exceção dos Municípios de Recife e Olinda, e de alguns Municípios pequenos, foi evidenciado que há uma rejeição em participar de arranjos de cooperação

intergovernamentais, onde a participação do ente estadual é superior à participação dos Municípios. No caso dos Municípios de Recife e Olinda, os prefeitos defenderam que a participação do Governo do Estado é fundamental para a cooperação, o que se justifica pela proximidade política entre eles e pelos interesses políticos em jogo, uma vez que essas são as duas cidades polarizadoras da RMR, como já foi discutido anteriormente ao expor a fase de negociação do CTM. E em relação aos Municípios pequenos, justifica-se pela dependência que estes têm do governo estadual. Representantes da Câmara do Recife também se posicionaram contrários à participação do Governo do Estado nos assuntos metropolitanos.

No entanto, uma questão fundamental evidenciada nesta pesquisa, é que o Consórcio acentuou ainda mais as diferenças que já existiam entre os Municípios da RMR, verificadas através dos procedimentos adotados na etapa de negociação, nas quotas acionárias e, conseqüentemente, na forma de participação. E principalmente, não propiciou a interdependência necessária à gestão compartilhada. Ao contrário, colocou os Municípios pequenos dependentes dos grandes, sobretudo do Município do Recife e do Governo do Estado, mantendo dessa forma, a supremacia desses entes sobre os assuntos metropolitanos, não preservando o princípio do federalismo e conseqüentemente, das relações intergovernamentais – a unidade na diversidade.

As coisas para acontecerem tem que o Governo do Estado e, principalmente, o Recife estejam concordando para poder acontecer. (JOÃO PAULO, Prefeito do Recife. Entrevista realizada em 09 de dezembro de 2008).

Acho que as opiniões dos Municípios menores deveriam ter um peso maior no Consórcio (FLÁVIO GADELHA, Prefeito de Abreu e Lima. (Entrevista realizada em 02 de maio de 2008).

Estes resultados nos remetem às considerações de Mello na década de 1970, abordadas no Capítulo I deste trabalho, que diziam que o federalismo cooperativo precisava ser entendido no seu verdadeiro sentido, que é o de fortalecer e prestigiar, simultaneamente, a participação das três esferas de governo. “A cooperação para ser eficaz, requer parceiros fortes; do contrário, se tem dominação e não cooperação” (MELLO, 1972, p.211).

Desta forma, foi possível verificar com esta pesquisa que a autonomia municipal posta com a Constituição de 1988 não tem sido o principal impedimento para a gestão metropolitana, mas que a autonomia adquirida determina que as bases da gestão metropolitana sejam outras. Diferente do modelo do passado, hoje a gestão metropolitana tem como ponto fundamental a

participação negociada entre os entes, mesmo entre aqueles Municípios que dependem mais do Governo Estadual.

Diante dessas evidências questiona-se: Qual o papel do ente estadual nos modelos de gestão metropolitana? Se o modelo que vigorava antes da Constituição de 1988, no regime autoritário e centralizador onde o Governo do Estado tinha papel preponderante, se esgotou, por que de alguma forma este modelo está sendo replicado? Ou seja, por que existe uma forte participação do governo estadual, em detrimento dos Municípios?

Primeiro, há evidências de que o ente estadual ainda tem dificuldades de se adaptar a um novo papel no cenário metropolitano após a Constituição de 1988, principalmente no caso da RMR, onde as agências estaduais metropolitanas se mantiveram em funcionamento, mantendo a cultura de ente metropolitano adquirida no regime militar, conforme foi mostrado no Capítulo I deste trabalho. E segundo, parte das explicações está relacionada à fragilidade dos Municípios pequenos que não têm capacidade de articulação, e também a uma maior independência técnica e financeira por parte dos grandes Municípios que também são os maiores defensores da autonomia municipal e não buscam a articulação intergovernamental. Além de que, nem todos os gestores municipais despertaram para a necessidade de enfrentamento dos problemas metropolitanos, inclusive porque encontram dificuldades de resolver os seus próprios problemas locais. Esse conjunto de razões termina por remeter indiretamente ao ente estadual o seu antigo papel de articulador e coordenador dos temas metropolitanos, já que dispõe de maior estrutura para desempenhar esse papel, além da herança técnica dos anos do regime militar.

Sendo assim, pode-se afirmar que, se por um lado, os Municípios da RMR ainda não conseguem se articular sozinhos para planejar e executar funções comuns, por outro lado, enquanto houver uma forte participação do ente estadual, como é o caso do CTM, poderá ser mais difícil estabelecer a cooperação intergovernamental com a participação ativa dos Municípios.

4.6.2. Sobre a sociedade civil organizada

No que se refere à sociedade civil organizada, verificou-se que alguns dos representantes desse segmento se posicionaram em defesa da autonomia municipal, à medida que perceberam a forte participação do Governo do Estado. Contudo, verificou-se também que, em sua maioria, os mesmos não compreendem efetivamente o que são os arranjos de cooperação intergovernamentais, o que representa um consórcio, e a mudança da EMTU para o CTM. Como já mostrado anteriormente, além do Consórcio ter sido criado sem a efetiva participação da sociedade civil, os espaços de participação existentes tiveram como objetivo principal eleger os representantes no Conselho Superior de Transportes Metropolitano. Pouco se discutiu sobre o formato de gestão proposto, perdendo-se a oportunidade de inserir a temática metropolitana no cotidiano da sociedade civil organizada.

4.6.3. Perspectivas para a gestão metropolitana

Diante dos diversos interesses, fragilidades socioeconômicas e divergências político-partidárias entre os Municípios que conformam a Região Metropolitana, torna-se pouco provável alcançar resultados efetivos apenas com arranjos de cooperação horizontais. Considerando a complexidade que envolve a questão metropolitana, é muito difícil obter soluções de cooperação adequadas sem que haja a participação do Governo Federal, como um agente indutor e financiador das políticas metropolitanas; do Governo Estadual, como o principal articulador dos Municípios para a efetivação de uma ação coletiva, e dos Municípios como partícipes ativos do processo. E, especificamente do Município pólo ou da capital metropolitana, que também deve desempenhar o papel de ente aglutinador e articulador, tão necessário na gestão metropolitana.

Sabe-se que não existe um único formato de cooperação intergovernamental, e de acordo com os preceitos constitucionais, é possível que arranjos de cooperação tenham formas de participação diferenciadas entre os entes. E principalmente quando se trata de uma Região Metropolitana formada por Municípios tão dispares, pressupõe-se que os grandes Municípios dificilmente estabeleçam parcerias com os pequenos nas mesmas condições de participação. Como também, sabe-se que nem todos os Municípios têm as mesmas demandas e as mesmas

condições de investimentos financeiros, o que pode acarretar em formas de participação diferenciadas nestes arranjos. Portanto, é fundamental a criação de mecanismos compensatórios, nos quais sejam definidas situações na cooperação onde os Municípios participem em condições de igualdade, e dessa forma haja um maior equilíbrio entre eles.

Também, novos modelos de gestão metropolitana, através de arranjos de cooperação intergovernamentais, não podem prescindir da participação da sociedade civil, que tenha como função, além da reivindicação de soluções metropolitanas, o controle social nos processos decisórios e o papel de interlocutor entre os interesses públicos e privados. Sobretudo, para que os espaços de participação sejam contemplados no desenho institucional da cooperação, através da criação de conselhos, como foi previsto no Consórcio, mas também com formatos de caráter consultivo, que permitam interagir na dinâmica das relações intergovernamentais. Quanto mais a sociedade se apropriar da realidade metropolitana, os entes governamentais se sentirão mais pressionados a propor alternativas de cooperação para soluções metropolitanas. Para isso, se faz urgente a construção de uma cultura metropolitana nos próprios gestores dos Municípios, do Poder Legislativo, bem como na sociedade civil, de forma tal que se percebam como cidadãos metropolitanos.

Arranjos de cooperação intergovernamentais para gestão metropolitana pela sua natureza devem incorporar o conceito de governança metropolitana. Porém, não existe um modelo único a ser perseguido. Ao contrário, arranjos de cooperação intergovernamentais devem ser elaborados com formatos que considere as especificidades de cada Região Metropolitana, bem como, na medida do possível prever o envolvimento das instituições já criadas para esse fim, como por exemplo, o Parlamento Comum Metropolitano, Conselhos de Prefeitos, etc. A figura 4.7 propõe uma estrutura de governança metropolitana. O primeiro quadro da figura representa a necessidade de articulação e negociação dos atores governamentais e não governamentais, dotando a cooperação de legitimidade, e o segundo quadro, o resultado institucional do arranjo respaldado por uma base legal, que seja flexível, de forma que atenda aos interesses dos entes envolvidos e que contenha a participação de conselhos, fóruns, câmaras etc.; como órgãos consultivos que possam auxiliar na tomada de decisão e na resolução de conflitos.

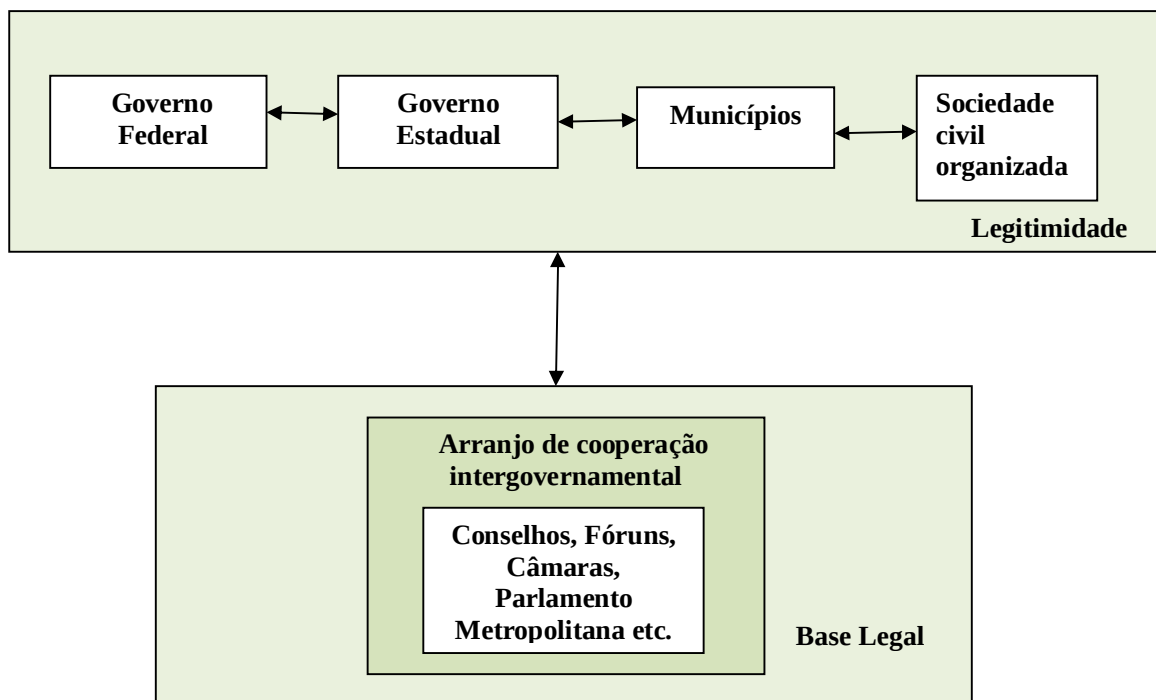


Fig. 4.7. Estrutura de Governança Metropolitana.

Concluiu-se neste capítulo que a eficácia da cooperação intergovernamental é uma alternativa na gestão metropolitana, desde que o formato da cooperação seja investido de legitimidade e de uma base legal com regras claras, que atenda aos interesses dos entes envolvidos. No caso do CTM, através dos critérios analisados, verificou-se que a criação do CTM teve pouca eficácia, pois não houve legitimidade na criação do Consórcio e a base legal, apesar de expor regras claras quanto ao compartilhamento da gestão, também evidencia a predominância de poder do Governo do Estado e do Município do Recife, em detrimento dos demais entes. Quanto à capacidade de mudança institucional e das formas previstas para os processos de decisão e negociação de conflitos, estas ficam condicionadas à definição da Assembléia Geral, onde os votos são relacionados às quotas acionárias, o que poderá contribuir para que não haja acordos consensuais. Dessa forma, concluiu-se que o formato instituído para o CTM proporciona mais subordinação que cooperação entre os entes. Ou seja, não propicia a interdependência necessária à gestão compartilhada.

Concluiu-se também que a autonomia municipal posta com a Constituição de 1988 não constitui um impedimento para a cooperação intergovernamental, mas que os Municípios não aceitam mais formatos de gestão metropolitana com a predominância do ente estadual. E

finalmente, que quanto mais estruturados os modelos de gestão com a intervenção do Governo do Estado, mais difícil será a gestão compartilhada com a presença ativa dos Municípios.

Contudo, cabe lembrar que arranjos de cooperação intergovernamentais em Regiões Metropolitanas ainda são recentes, ainda mais através da Lei de Consórcios Públicos, que é um instrumento em consolidação no Brasil, e precisam ser experimentados de forma que possibilitem que novos formatos sejam aperfeiçoados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo mostrar que a articulação entre a autonomia municipal, prerrogativa do federalismo brasileiro, com a cooperação intergovernamental, tem se constituído como um desafio para a gestão das Regiões Metropolitanas brasileiras ao longo das últimas quatro décadas. As Regiões Metropolitanas brasileiras vivenciaram três períodos distintos de gestão metropolitana. No início da década de 1960, antes mesmo da criação formal das Regiões Metropolitanas, devido ao reconhecimento por parte de técnicos e acadêmicos da realidade dessas regiões e da necessidade de se pensar na expansão da cidade em uma escala regional, já se colocavam em prática algumas experiências de gestão intermunicipal, que foram abortadas a partir do golpe militar em 1964. Com a institucionalização das RM no início da década de 1970, começa-se a pensar em alternativas para a gestão dessas áreas. Porém, o regime político autoritário e centralizador optou pela criação de entidades metropolitanas ligadas aos Executivos Estaduais, com investimentos da União, conciliando as autonomias que se inseriam no espaço metropolitano. Com a redemocratização, o modelo posto pelo regime militar foi esgotado. A Constituição de 1988 significou um marco de ruptura da gestão metropolitana, que ao consolidar a autonomia dos Municípios, transformou os arranjos de cooperação intergovernamentais na única alternativa de gestão metropolitana, que entrou efetivamente na agenda política apenas no início da década de 2000.

Observou-se ao longo deste trabalho, ao comparar a história passada com a história atual da gestão das Regiões Metropolitanas, que desde a criação dessas regiões havia o entendimento de que a autonomia dos Municípios sempre esteve no centro do problema, acompanhado da ausência da sociedade nas discussões sobre os temas metropolitanos. Compreendeu-se que essas questões não foram superadas e ainda fazem parte das discussões atuais sobre a gestão metropolitana.

Também foi visto que, da mesma forma que os problemas atuais já se observavam no passado, as alternativas discutidas no passado para a gestão metropolitana encontram semelhanças no presente, como no caso da transformação dos Municípios metropolitanos em um único Município, solução apresentada na década de 70 que encontra eco nas soluções discutidas atualmente, no âmbito do Governo Federal. Outra alternativa discutida nessa

década foi a criação de uma cúpula política para atuar junto às entidades metropolitanas, como atualmente vêm sendo criados em algumas Regiões Metropolitanas os parlamentos metropolitanos - compostos por vereadores dos Municípios metropolitanos – e os conselhos de prefeitos. Ainda como alternativa discutida para a gestão metropolitana encontrou-se a criação de consórcios, já que eram previstas desde a primeira Constituição federalista (1891) as possibilidades de agrupamentos intermunicipais, com exceção da Constituição de 1946. No entanto, naquela época, acreditava-se que nem todos os Municípios concordariam e que isto resultaria em uma entidade fraca. Para superar as discordâncias, esta entidade deveria ter a participação do Estado ou da União, o que tornaria o sistema paternalista. Atualmente, a cooperação intergovernamental voluntária tem sido a única alternativa de gestão metropolitana, principalmente através da recém criada Lei de Consórcios Públicos, que surgiu com uma perspectiva de institucionalizar a cooperação.

A Lei de Consórcios Públicos, promulgada em 2005, constitui atualmente o principal instrumento formal de cooperação federativa horizontal e vertical entre as três esferas de governo. E tem como princípio geral o fortalecimento do federalismo cooperativo, no qual busca promover uma maior articulação e coordenação entre os entes federados. O processo de constituição de um consórcio público implica em definir com clareza os interesses comuns dos entes federados consorciados, além de um exaustivo processo de negociação entre as partes envolvidas, que mantenha ao mesmo tempo a diversidade e a unidade. E, consonante com o federalismo brasileiro, a cooperação é voluntária, o que preserva a autonomia dos entes federados. Dessa forma, a Lei buscou dar bases legais e institucionais aos arranjos de cooperação intergovernamentais, cujo fundamento é o de estabelecer a articulação entre a autonomia e a interdependência, o princípio do federalismo. O grande desafio que se impõe é o de encontrar um arranjo que permita que essa articulação se estabeleça, pois apenas dessa maneira é possível manter a gestão compartilhada ao longo do tempo. E os critérios balizadores de uma análise devem ser deslocados para a eficácia institucional desse arranjo. Considera-se um desenho institucional eficaz, se o tipo de ação coletiva determinado por ele estiver de acordo com os interesses das organizações envolvidas nessa ação. A eficácia de um arranjo vai depender de quatro critérios fundamentais: da base legal que o sustenta; da legitimidade da base legal; da existência de fóruns e arenas de negociação e resolução de conflitos, cujo objetivo último seja a implantação da coordenação intergovernamental; e da sua capacidade de adaptação institucional, ou seja, a capacidade de mudanças conforme os parâmetros econômicos, sociais e políticos subjacentes.

Utilizando como objeto empírico o Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife – CTM, foram verificadas na prática essas dificuldades de construir a articulação entre a autonomia e a interdependência.

A iniciativa de construir um Consórcio para a gestão do transporte metropolitano partiu do Governo Estadual, que detinha a gestão do serviço do transporte metropolitano através da EMTU/Recife, autarquia estadual, à medida que esta constatou que havia um problema institucional a ser resolvido, que era um modelo de gestão estadual gerindo um serviço local. Desde a proposta inicial do CTM até a sua criação houve dois momentos que correspondem a duas gestões estaduais. No primeiro momento, em 2003, o Governo do Estado formulou uma proposta de consórcio e buscou parcerias, inicialmente com o Município do Recife e depois com os demais Municípios metropolitanos, sem que tivessem sido alcançados resultados favoráveis à sua construção. O principal entrave se referiu à forma de participação acionária dos Municípios no Consórcio, uma vez que estes não concordavam com a divisão de poder que foi estabelecida, já que o Governo do Estado detinha a maior participação, além da necessidade de combater o transporte clandestino. No segundo momento, em 2007, após a eleição do novo Governador, pertencente à mesma base política dos Municípios do Recife e Olinda, retomou-se a discussão para a criação do Consórcio. Nessa nossa nova proposta, o Governo do Estado cedeu algumas de suas quotas para serem distribuídas com os Municípios, excluindo-se Recife, e essa nova proposta foi concebida de acordo com a Lei de Consórcios Públicos. Diante desse novo formato, todos os Municípios assinaram uma Carta de Intenções manifestando o interesse em participar do Consórcio. Porém, só os Municípios de Recife e Olinda se tornaram entes consorciados. Apesar de que houve forte resistência da Câmara Municipal do Recife em relação à proposta de Consórcio com a participação do Governo do Estado, e que esta Casa se pronunciou em um primeiro momento contrária à criação do CTM, em seguida aprovou o Consórcio, mediante algumas condições e justificando que o objetivo era o de preservar a autonomia municipal.

Verificou-se que o principal entrave para a criação do Consórcio nas duas propostas das duas gestões estaduais, estava na forma pouco equitativa de participação dos entes. No entanto, podemos dizer que a proximidade política dos gestores do Governo Estadual e dos Municípios de Recife e Olinda, contribuiu para iniciar a construção do Consórcio com esses entes. Porém, também podemos dizer que a proximidade política não foi o fator determinante para a cooperação, pois no caso do CTM verificou-se que mesmo aqueles Municípios cujos

gestores fazem parte da mesma base política do Governador do Estado, ainda negociam o ingresso no consórcio, em função da defesa dos interesses municipais.

Ao analisar a eficácia do CTM utilizando os quatro critérios de análise de arranjos federados, chegou-se às seguintes conclusões: quanto à legitimidade, foi visto que o processo de formulação e criação do Consórcio não foi resultante da negociação prévia dos Municípios. A criação do Consórcio não se deu em resposta a reivindicações dos prefeitos da RMR, como também, não foi uma resposta às reivindicações da sociedade. Ao contrário, mesmo depois de constituída a proposta, não foram propiciados espaços para discussão com os atores governamentais e não-governamentais envolvidos, e as reivindicações feitas por esses atores não foram atendidas, o que mantém impedimentos ao ingresso dos Municípios como acionistas do Consórcio. Além de que também não foram contemplados espaços mais amplos de participação da sociedade civil organizada no formato institucional. A partir dos resultados dessa análise, foi possível concluir que o Consórcio não foi investido de legitimidade.

Quanto à base legal verifica-se que, além de uma maior participação diferenciada entre os entes, no que se refere às quotas acionárias, os percentuais do Governo do Estado e do Município do Recife serão sempre fixos, o que manterá a maior participação desses entes em relação aos demais. Além de que existe também uma maior participação do Estado, seguido da Prefeitura do Recife e de Olinda, na estrutura administrativa do CTM, e que também, os três entes juntos mantêm 82% das quotas acionárias. Quanto à capacidade de mudança institucional, foi verificado que quaisquer mudanças no Consórcio ficarão sujeitas às determinações na Assembleia Geral formada pelos acionistas, cuja votação se dará em função das quotas acionárias. Como também será no âmbito da Assembleia que ocorrerão as decisões e as negociações de conflitos.

Com base nos quatro critérios analisados, há evidências de que o processo de formulação e criação do Consórcio atendeu aos interesses do Governo do Estado, dos Municípios do Recife e de Olinda, mas não atendeu aos interesses do conjunto dos Municípios metropolitanos. Considerando que o princípio do Consórcio é a gestão compartilhada do sistema de transportes metropolitano, e que o formato foi proposto para contemplar os 14 Municípios da Região Metropolitana do Recife, pode-se afirmar que o processo de formulação e criação do Consórcio teve pouca eficácia.

Confirmou-se com esses resultados que arranjos de cooperação de caráter voluntário na gestão metropolitana exigem uma negociação prévia. Considerando que a negociação é o momento inicial, no qual se tem como objetivos buscar parcerias e agregar os mais diversos interesses em torno de um mesmo objetivo, é necessário que haja vontade política, competência técnica e, fundamentalmente, habilidade política para arregimentar aliados. E não se pode deixar que o processo de negociação seja interrompido devido às exigências da dinâmica do jogo político, que muitas vezes impõe condutas na formulação de políticas públicas sem que as mesmas se encontrem minimamente aperfeiçoadas.

Arranjos de cooperação devem ser investidos de legitimidade. Isto é, uma vez que tenha sido acordada a cooperação, é fundamental a efetiva participação dos atores envolvidos, governamentais e não governamentais, na formulação das propostas, no formato e nas condições em que se fará a cooperação. E também, arranjos de cooperação intergovernamental voluntários dependem de uma base legal que estabeleça de forma explícita as regras da cooperação. Ou seja, não se pode ter parâmetros de conduta, a serem perseguidos pelas várias instâncias de governo, sem um conjunto relativamente extenso e definido de regras que versem a esse respeito. Ao mesmo tempo, sabe-se que essas regras não podem ser tão rígidas ao ponto de não permitir as adaptações necessárias, de forma a inviabilizar a cooperação. Sendo assim, a base legal deve ter regras claras e flexíveis que permitam adaptações quando da mudança da realidade política e socioeconômica dos entes envolvidos. Além disso, a base legal deve contemplar formas de negociação e de resolução de conflitos entre os entes envolvidos na cooperação. Esses princípios buscam dar sustentabilidade à cooperação, para que esta não seja rompida facilmente e também, não fique vulnerável a cada nova eleição, seja estadual ou municipal, pondo em risco o pacto estabelecido.

Através desta análise foi possível pontuar os fatores favoráveis à cooperação, entre os quais se destacam: o entendimento de que o problema do transporte metropolitano só poderá ser enfrentado através de uma gestão compartilhada; a criação da Lei de Consórcios Públicos, que foi promulgada no momento em que era negociada com os atores da Região Metropolitana do Recife a criação do Consórcio de Transportes Metropolitano; a identificação político-partidária entre o Governador do Estado e os Prefeitos de Recife e Olinda que, dotados de vontade política, viabilizaram essa construção; a existência da Empresa de

Transportes Metropolitanos – EMTU e a tradição metropolitana por parte dos técnicos da RMR.

A criação do CTM, apesar de sua natureza monotemática, aponta para alguns avanços e obstáculos que servem como indicativos para futuras experiências de cooperação na Região Metropolitana do Recife. Constituem-se como principais avanços: a iniciativa de experimentar um novo modelo de gestão através de um consórcio metropolitano, colocando na pauta da agenda pública, possibilidades de pactuação entre os entes federativos e a retomada da discussão dos assuntos metropolitanos na RMR, envolvendo os Poderes Executivos e Legislativos e a sociedade civil organizada. Ressalta-se que, apesar de que a participação da sociedade civil organizada nesse processo tenha se dado de forma ainda limitada, o mesmo poderá começar a motivá-la para reivindicar soluções para outros temas metropolitanos e criar, assim, uma consciência metropolitana; e o interesse de todos os Municípios em aderir ao Consórcio, demonstrado através da assinatura da Carta de Intenções. Constituem-se como principais obstáculos: a pouca disponibilidade e habilidade política do Governo do Estado em negociar com os Municípios para participarem do Consórcio, principalmente com os pequenos Municípios da RMR que ainda têm pouca clareza desse novo modelo de gestão; os poucos espaços propiciados de participação da sociedade civil organizada no processo de criação e decisão sobre o Consórcio, o que o torna uma experiência com baixa legitimidade; ausência de consciência metropolitana tanto por parte dos Poderes Executivos e Legislativos, o que torna as experiências de gestão metropolitana vulneráveis a cada eleição, e a falta de entendimento por parte dos gestores sobre a necessidade da cooperação, bem como sobre os consórcios públicos; o Governo do Estado e a Prefeitura do Recife possuem maiores espaços de participação, em detrimento dos outros Municípios, fator que desestimula a cooperação; o desenho institucional não contemplar um espaço de interação entre a sociedade civil e os entes consorciados, como fóruns ou outros espaços de debates, que possibilitem à sociedade vivenciar e se apropriar da cidade metropolitana; a falta de equilíbrio entre Poder Público e sociedade civil organizada no Conselho Superior de Transportes; a forma pouco equitativa da participação acionária dos entes consorciados, que reflete nas decisões do CTM, além da ausência de incentivos que contribuam para que os municípios se cooperem. Se não existe uma consciência quanto aos benefícios da cooperação, torna-se difícil que os entes participem de um consórcio com uma participação tão diferenciada entre eles, sem que exista reivindicação por parte da sociedade.

Apesar dos resultados verificados na análise do CTM, os quais determinaram que o processo de formulação e de criação do Consórcio tivesse pouca eficácia, e diante dos muitos obstáculos em comparação com os avanços, considerou-se a criação do Consórcio como uma iniciativa importante na RMR. A cooperação intergovernamental ainda é um processo recente dentro do federalismo brasileiro e se faz necessário que formatos institucionais sejam experimentados para que possam ser aperfeiçoadas as formas de cooperação e sirvam como aprendizado para outras políticas metropolitanas.

Apesar das dificuldades apontadas para a efetivação do Consórcio com todos os Municípios da RMR, os representantes municipais, em sua maioria, informaram que aguardam convite para a retomada das discussões para ingressar como acionistas no CTM. Observou-se que os Municípios se põem de forma passiva no processo, à medida que esperam ser procurados para retomar as negociações quanto ao ingresso no Consórcio.

Também ficou evidenciada a ausência de uma liderança aglutinadora que articule os Municípios em torno do interesse coletivo, além dos mesmos não priorizarem os problemas metropolitanos. Neste sentido, foi verificado que na última eleição municipal, no ano de 2008, que ocorreu paralelamente à criação do Consórcio e a esta pesquisa, nenhum dos candidatos ao cargo de prefeito incluiu efetivamente no debate político a questão metropolitana. Inclusive, aqueles candidatos às prefeituras de Recife e de Olinda, cujos Municípios fazem parte do Consórcio, ao discursarem sobre o problema do transporte, ainda se referiam à antiga empresa de transportes, a EMTU, o que nos faz acreditar que associam a gestão do transporte metropolitano ainda à competência do Governo Estadual, ou avaliam que não é assunto de interesse da população.

Conclui-se esta pesquisa afirmando que a cooperação intergovernamental voluntária é uma alternativa eficaz de gestão metropolitana, desde que seja concebida com um formato investido de legitimidade e de uma base legal com regras que imponham uma linha condutora à ação da organização coletiva.

No caso analisado, o que contribuiu para que a criação do Consórcio tivesse pouca eficácia foi a ausência de equilíbrio entre a autonomia municipal e a interdependência, vista através da supremacia dos entes mais fortes, Governo do Estado e Município do Recife, sobre os demais; contrariando desta forma, o fundamento da gestão compartilhada, a qual só pode ser

mantida ao longo do tempo caso se estabeleça a articulação entre a autonomia e a interdependência dos pactuantes, evitando a tirania de um nível de governo sobre os demais. É dessa forma que se mantém a unidade na diversidade.

As dificuldades de estabelecer essa articulação encontram razão no papel exercido pelo ente estadual, que diante da ausência de lideranças municipais aglutinadoras, se mantém no controle das funções comuns, e mesmo através de novos formatos de gestão, apresenta resistência quanto à diminuição do seu *status quo*. Ressalta-se neste fato, a forte tradição que o ente estadual mantém na Região Metropolitana do Recife ao longo dos anos em relação aos assuntos metropolitanos. Neste ponto se destacam as autarquias criadas ainda no período autoritário: a Agência Condepe/FIDEM, que ainda se encontra em funcionamento, e a recém extinta EMTU/Recife, como casos peculiares na experiência brasileira.

Se essa tradição contribui para a persistência de se buscar alternativas para os problemas metropolitanos, promovendo formatos de gestão mais adequados aos preceitos constitucionais quanto às funções públicas de interesse comum, como foi o caso do Consórcio de Transportes, ela também impõe formatos que têm similitudes no período autoritário e centralizador, mantendo dessa forma, o papel conservador do ente estadual em um formato de gestão novo.

Diante desse contexto é retomada a discussão sobre a autonomia municipal. Afirma-se que no Consórcio a autonomia dos Municípios não foi um impedimento à cooperação. A autonomia municipal é uma prerrogativa para que as bases da cooperação sejam adequadas à realidade e aos interesses dos municípios, a partir da negociação e pactuação entre os entes. Além de que foi visto que no Consórcio há uma grande rejeição dos Municípios em participar de arranjos de cooperação onde exista a predominância do ente estadual. A exceção se deu por conta dos pequenos Municípios, que não se mostraram contrários à participação do Estado, uma vez que dele são dependentes. Nestes Municípios, devido à sua fragilidade socioeconômica é onde se encontram as maiores deficiências técnicas e financeiras. No entanto, no que se refere ao conjunto da RMR, onde foram experimentados diversos modelos de gestão ao longo de períodos distintos, afirma-se que quanto mais estruturados os modelos de gestão com a forte intervenção do Governo do Estado, mais difícil será a gestão compartilhada com a presença ativa dos Municípios.

Devido à complexidade que envolve as Regiões Metropolitanas, arranjos de cooperação intergovernamentais para a sua gestão não devem prescindir da participação do Governo Federal, como um agente indutor e financiador das políticas metropolitanas; do Governo Estadual, como o principal articulador e estimulador dos Municípios, contribuindo dessa forma para o fortalecimento dos mesmos; e dos Municípios, como partícipes ativos da cooperação. Ressalta-se a importância dos Municípios pólo ou da capital metropolitana, que também deve colaborar no sentido de ser um ente aglutinador e articulador, tão necessário na gestão metropolitana; além da importância da sociedade civil, que tem o papel de interlocutor entre os interesses das diversas esferas governamentais e entre os interesses públicos e privados, de forma que seja incorporado o conceito de governança metropolitana.

Finalmente, espera-se que o conhecimento construído neste trabalho possa servir como base para um maior aprofundamento, em futuras pesquisas, sobre o tema da gestão metropolitana; e principalmente, que novos formatos sejam analisados, pois arranjos de cooperação intergovernamentais representam a única alternativa para a gestão metropolitana no atual sistema federativo brasileiro, e iniciativas nesse sentido ainda são incipientes.

Diante dessa complexidade que envolve as Regiões Metropolitanas, detentoras das maiores concentrações de riquezas, das maiores populações urbanas do país e conseqüentemente, das maiores demandas sociais, entender os desafios da gestão metropolitana justifica-se não apenas pela existência de um arcabouço legal ora criado, mas pelas preocupações a que Baltar (2000, p.128) já se referia na década de 1950: “qualquer plano de obras ou melhoramentos urbanos que não tenha como base a harmonia preestabelecida entre a vida da cidade e da região, estará destinado, mais cedo ou mais tarde, ao insucesso”.

REFERÊNCIAS

ABERS; Rebecca; KECK, Margaret. Águas turbulentas: instituições e práticas políticas na reforma do sistema de gestão da água no Brasil. In: LUBAMBO, Catia; COELHO, Denilson; MELO, Marcus André. (Orgs). **Desenho institucional e participação política. Experiências no Brasil Contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005.

ABRÚCIO, Fernando Luis. O federalismo e questões institucionais. O longo caminho das reformas nos governos estaduais: crise, mudanças e impasses. In: MELO, Marcus André. (Org.) **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Editora Massangana, 1999.

_____; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Modelos federativos e o caso brasileiro. In: **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo, 1999.

_____; SOARES, Márcia. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

_____. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2002.

_____. A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. Curitiba: **Revista de sociologia e política**, nº 24, 2005, p 41-67.

ACIOLY, Cláudio. **Introduction to urban planning**. 2001. Disponível em: <<http://lincolninst.edu/education/education.htm>>. Acesso em: 18 de novembro de 2005.

ADULIS, Adalberto. **Da colaboração à parceria**. 2002. Disponível em: <<http://www.rits.org.br.htm>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2006.

AGUIAR, Joaquim Castro. **Competência e autonomia dos municípios na nova Constituição**. Rio de Janeiro: Forense. 1995.

ALMEIDA, Fernanda D. M. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. **Federalismo e políticas sociais**. 2000. Disponível em <http://www.fflch.usp.br/dcp/docentes/almeida/federalismodef.rtt>. Acessado em 10 de dezembro de 2007.

_____. **Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada**. 2007. <http://www.fflch.usp.br/dcp/docentes/almeida>. Acessado em 13 de novembro de 2007.

ALTHUSIUS, Johannes. **Política**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.

ALVES, Alaôr Caffé. **Formulação e implementação de políticas públicas intergovernamentais**. São Paulo: Cadernos Fundap, 2001, p. 117-131.

ALVES, Vladimir. **Comentários à Lei de Consórcios Públicos**. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 2006.

AMANTINO, Jackeline de Andrade; GARCELAZ, Paulo. **Autonomia e competência do município**. 1998. Disponível em: <<http://nutep.ea.ufrgs.br/adp/autonomia.htm>. > Acesso em: 20 de abril de 2006.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão; CLEMENTINO, Maria do Livramento. Descentralização e impasses da governança metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.

ARAÚJO FILHO, Valdemar Ferreira. Antecedentes político-institucionais da questão metropolitana no Brasil. In: CARDOSO, Elizabeth Dezouart; ZVEIBIL, Victor Zular. **Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas**. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil. Problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em perspectiva: São Paulo. 2004. P. 17-24.

_____. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?

São Paulo: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Nº 31, Ano 11, 1996.

_____. A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem? In: **Cidades: estratégias gerenciais**. São Paulo: NERU.Espaço & Debates. Nº 39, ano XVI, 1996.

_____. **Federalismo e democracia no Brasil**. A visão da ciência política norte-americana. São Paulo: São Paulo em perspectiva. 2001.

AZEVEDO, Sergio de; GUIA, Virgínia R. dos M. Reforma do Estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana. In: RIBEIRO, Luis Cezar. (Org). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

_____. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana. In: RIBEIRO, Luis César (Org). **Metrópole**. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.

AZEVEDO, Sergio de. Planejamento, cidades e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, Eli; LOPES, José S. L.; PRADI, Reginaldo. (org.). **O Brasil no rastro da crise**. São Paulo, Anpocs/IPEA/Hucitec. (1994)

AZEVEDO, Sérgio; DINIZ, Eli. (Orgs). **Reforma do estado e democracia no Brasil**. Brasília: UnB, 1997.

AZEVEDO; SANTOS JR.; RIBEIRO. (Orgs.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de janeiro: Editora Revan, 2004.

BACELAR, Tânia; NETO, Leonardo Guimarães. Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil. In: SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Silvio (Orgs). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 2002.

BALTAR, Antônio Bezerra. **Diretrizes de um plano regional para o Recife**. Recife: Universitária, 2000.

BATISTA, Sinoel. Formas de cooperação interorganizacional para o desenvolvimento regional e local. In: **Memórias**. VII Congresso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, 2002.

BERNARDES, Lysia. Áreas metropolitanas e seu planejamento. In: BRASILEIRO, Ana Maria (Org). **Desenvolvimento e política urbana**. Rio de Janeiro: IBAM, 1976.

BÍBLIA SAGRADA. Tradução de João Ferreira de Almeida. Rio de Janeiro: Imprensa Bíblica Brasileira, 1980.

BORJA, Jordi. As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão européia e latino-americana. In: FISCHER, Tânia (Org.) **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

BRAGA, Roberto. **Região e gestão metropolitana no final do século XX: uma análise do caso paulista (limitações e avanços)**. 1999. Disponível em: <[http:// www.rc.unesp.br/igce/planejamento/publicacoes.htm](http://www.rc.unesp.br/igce/planejamento/publicacoes.htm)>. Acesso em: 10 de outubro de 2005.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1981.

_____. Constituição (1934). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1934.

_____. Constituição (1937). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1937.

_____. Constituição (1946). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1946.

_____. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1967.

_____. Ato constitucional. Brasília, DF: Senado, 1969.

_____. Lei Complementar Nº 14 promulgada em 08 de junho de 1973.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Emenda Constitucional Nº 19, 1988.

_____. Estatuto da Cidade. Lei n º 10.257. Promulgado em 10 de junho de 2001.

_____. Presidência da República. Comitê de Articulação Federativa. **Relatório do Grupo de Trabalho Interfederativo sobre Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões**. Recife: Seminário Nacional de Planejamento Regional e Governança Metropolitana, 2008. 1 CD. MS Power Point 2003.

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Palavras Urbanas. **Série ação parlamentar**, N º 260. Brasília, 2004.

_____. SECRETARIA DE COORDENAÇÃO POLÍTICA E ASSUNTOS INSTITUCIONAIS. **Lei de Consórcios Públicos. Nº 11.107**. Brasília: 2005, Lei de Consórcios Públicos. Brasília, 2005.

_____. Decreto Nº 6017/07. Promulgado em 17 de janeiro de 2007.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Comitê de Articulação Federativa. Resolução CAF Nº 7. Brasília, 20 mai. 2008.

BRASILEIRO, A.; SANTOS, E.; ORRICO FILHO. Arcabouço organizacional dos transportes públicos metropolitanos no Brasil: crise, transição e perspectivas. In: **Anais**. XI Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, ANPET. Rio de Janeiro, nov. 1997, v.2, p.644-652.

CACCIA-BAVA, Silvio; SOARES, José Arlindo (Orgs). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 2002.

CALVINO, Italo. **As cidades invisíveis**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

CAMPOS, Eduardo. **Discurso na inauguração do CTM**. Recife, 08 de setembro de 2008.

CARDOSO, E. D.; ZVEIBIL, V.Z. (org). (1996) **Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas**. Rio de Janeiro, IBAM.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. São Paulo: Papirus, 2003.

CARVALHO, Maria do Carmo A. **A Participação Social no Brasil Hoje**. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1998.

CINTRA, Antônio O. A política do planejamento urbano compreensivo: notas sobre o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: DINIZ, Eli (Org.). **Políticas públicas para as áreas urbanas: dilemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

COHN, Amélia. **Crise regional e planejamento. O processo de criação da SUDENE**. São Paulo: Perspectiva, 1976.

COHN, Amélia. Os governos municipais e as políticas sociais. In: SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Silvio. (Orgs.). **Os desafios da gestão municipal**. São Paulo: Cortez, 2002. p.145.

CONDEPE/FIDEM. **Modelo Institucional de Gestão Metropolitana**. (Proposta preliminar para discussão). Recife, 2002.

CONSÓRCIO É CRIADO E A OPOSIÇÃO CRÍTICA. **Diário de Pernambuco**, Recife, 05 abr. 2007. Seção Política, p. A5.

CONSÓRCIO METROPOLITANO: TRANSPORTE PÚBLICO SOB NOVA GESTÃO. **Jornal do Commercio**, Recife, 9 set. 2008. Caderno Cidades, p.2.

CONSÓRCIO DE TRANSPORTES METROPOLITANO EM DEBATE. **Diário de Pernambuco**, Recife, 07 abr. 2007. Caderno Política, p.A2.

CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na Federação Brasileira**. Curitiba: Juruá, 2006.

COUTO, Cláudio. O processo decisório municipal como instrumento da autonomia: considerações a partir do caso paulistano. In: MELO, Marcus (Org.). **Reforma do estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Editora Massangana, 1999.

CRUZ, Jório. **Os municípios se sublimam na metrópole**. Recife: Cubzac, 2008.

CRUZ. Maria do Carmo M.T. Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: SPINK, Peter; CACCIA-BAVA, Silvio; PAULICS, Veronika. (Orgs.). **Novos contornos da gestão local**. São Paulo: Polis, 2001.

DAVANZO, Áurea M. Q.; NEGREIROS, Rovená M.C. Desafios da Gestão Metropolitana. In: FONSECA, Rinaldo; DAVANZO, Áurea; NEGREIRO, Rovená. (Orgs) **Livro Verde: desafios para a gestão da Região Metropolitana de Campinas**. Campinas: Unicamp.IE, 2002.

DAVIDOVICH, Fany. A “Volta da Metrópole” no Brasil: Referências para a gestão territorial. In: RIBEIRO, L.C. (Org.). **Metrópoles**. Rio de Janeiro: Fundação Perseu Abramo, 2004.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: AZEVEDO, Sérgio; DINIZ, Eli. (Orgs). **Reforma do estado e democracia no Brasil**. Brasília: UnB, 1997.

DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social: proposta para uma gestão descentralizada**. Petrópolis: Vozes, 1988.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1998.

ELAZAR, Daniel. **Exploring federalism**. Alabama: University of Alabama Press, 1987.

_____. Grande projeto de Althusius para uma comunidade federal. In: ALTHUSIUS, Johannes. **Política**. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 2003.

EMTU. **Transporte no Grande Recife: Uma questão de compromisso**. EMTU/Recife, 1998.

_____. **Integração**. Informativo da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos. EMTU/Recife, 2007, Nº 1.

FARIAS, Antônio. Conferência. In: IAB. **Ciclo de debates: Política urbana, planejamento e democracia**. Recife, 1982.

FIDEM. **Cidade do Amanhã**. Recife: FIDEM, 1987.

_____. **Metrópole estratégica – Região Metropolitana do Recife**: Condepe/FIDEM. Recife, 2005.

FIORI, J.L. Globalização econômica e descentralização política: um primeiro balanço. Porto Alegre, **Ensaio FEE**, ano 15, n. 2, 1994.

FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de Freitas. **Os desafios da gestão metropolitana em Curitiba**. 2004. Disponível em: <<http://sitemason.vanderbilt.edu/files.htm>>. Acesso em: 20 de novembro de 2005.

FISCHER, Rosa Maria. **O desafio da colaboração: práticas de responsabilidade social entre empresas e terceiro setor**. São Paulo: Gente, 2002.

_____. (Org.) **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

FISCHER, Tânia. (Org.). **Poder local: governo e cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

FONSECA, Rinaldo Barcia; DAVANZO, Áurea; NEGREIROS, Rovená. (Orgs). **Livro verde: desafios para a gestão da Região Metropolitana de Campinas**. Campinas: Unicamp, 2002.

FONTES, A.M.M. Descentralização e recentralização: onde fica o espaço metropolitano? In: CARDOSO, Elizabeth D.; ZVEIBIL, Victor. (orgs.). **Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas**. Rio de Janeiro: Ibam, 1996.

GEIPOT. **Transformações no Brasil: histórias e reflexões**. Recife: Editora da UFPE, 2001.

GEDDES, Patrick. **A cidade em Evolução**. São Paulo: Editora Papirus, 1994.

GUIMARÃES, Ulisses. Discurso da promulgação da Constituição de 1998 em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <HTTP://www.senado.gov.br/comunica/agencia/constituicao-20anos/not26.htm>. Acesso em: 30 de novembro de 2008.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio. **Governança democrática e poder local**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

GOUVÊA, Ronaldo. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

GRAU, Eros Roberto. Aspectos Institucionais das áreas metropolitanas. In: **Anais**. II Curso de Planejamento Urbano e Local. Brasília: Ministério do Interior, 1972.

HARGER, Marcelo. **Consórcios Públicos na Lei nº 11.107/05**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

HOFMEISTER, Wilhelm. **Retratos metropolitanos**. A experiência do Grande ABC em perspectiva comparada. São Paulo: Konrad Adenauer, 2001.

IAB. **Ciclo de debates: Política urbana, planejamento e democracia**. Recife, 1982.

IBGE. **Censo demográfico de 2007**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 22 de dezembro de 2007.

IPEA. **Gestão do uso e disfunções do crescimento urbano**. Brasília: IPEA, 2002.

JOBIM, Nelson. **Ação direta de inconstitucionalidade Nº 1842-5**. Brasília, 2006.

LEÃO, João Evangelista Rodrigues. In: Planejamento metropolitano Sistema viário e de transportes. In: SERFHAU. **Anais**. II Curso de planejamento urbano e local. Ministério do Interior. Brasília, 1972.

LEVY, Evelyn. Ganhar e ganhar: estratégias de negociação entre os municípios, os estados e União. In: CACCIA-BAVA, Silvio; PAULICS, Veronika; SPINK, Peter (Orgs.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Polis, 2002.

LUCENA, Augusto. **Mobilização de área para habitação de interesse social**. Recife: Departamento de Imprensa da Prefeitura do Recife, 1973.

MACIEL, Marcos. **Reformas e governabilidade**. Brasília: Senado Federal, 2004.

MARQUES, Eduardo; FIGUEIREDO, Angelina. **Elementos e diretrizes políticas para uma gestão metropolitana**. 2004. Disponível em: <<http://dispo.cebrap.org.br.htm>>. Acesso em: 13 de setembro de 2005.

MELO, Marcus André B. C. **Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal” efeitos perversos da descentralização?** São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 1996.

_____. (Org.) **Reforma do estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Massangana, 1999.

_____. **Políticas Públicas Urbanas para a Nova Década: uma agenda de questões**. Ciclo painéis para o desenvolvimento brasileiro. Recife: BNDES, 2002.

_____. **Gestão urbano-metropolitana: neomunicipalismo e empresarialismo local**. Belo Horizonte, Cadernos de texto Fundação João Pinheiro. N º 2. (2000)

MELLO, Diogo Lordello. Modelos Institucionais. In: **Anais**. II Curso de Planejamento Urbano e Local. Ministério do Interior: Brasília, 1972.

MELLO, Diogo Lordello. A experiência internacional em gestão metropolitana. In: CARDOSO, Elizabeth D.; ZVEIBIL, Victor. (orgs.). **Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas**. Rio de Janeiro, IBAM. 1996.

MORA, Luis de La. A aferição e o aperfeiçoamento da eficiência no exercício dos papéis dos novos atores sociais na gestão descentralizadas das políticas públicas. In: MELO, Norma Lacerda; LEAL, Suely Ribeiro. **Relação público-privado: Do local ao global**. Recife: UFPE, 1996.

MORAES, Marcos Ribeiro. **As relações intergovernamentais na república federal da Alemanha**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

MOTTA, Diana Meirelles. As metrópoles e os desafios da política urbana. In: RIBEIRO, L.C. (Org). **Metrópoles**. Rio de Janeiro: Fundação Perseu Abramo, 2004.

MOURA, Rosa. Morfologias de concentração no Brasil: o que se configura além da metropolização? **Revista paranaense de desenvolvimento**. Curitiba: Ipardes. N ° 107, 2004.

_____. Metrópoles em reestruturação: a lógica da desordem. In: RIBEIRO, L.C. (Org). **Metrópoles**. Rio de Janeiro: Fundação Perseu Abramo, 2004.

NETO, Leonardo Guimarães; BACELAR, Tânia. Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil. In: SOAREA, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Silvio. **Os desafios da gestão municipal**. São Paulo: Cortez, 2002.

NETO, O. Lima; MAIA, A. L. Políticas urbanas e o financiamento dos transportes: um olhar sobre transporte-empreendimento e operações urbanas consorciadas. In: **Anais**. Portugal: PLURIS, 2001.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Como anda a Região Metropolitana do Recife**. Observatório das Metrópoles/FASE. Recife, 2006.

OLINDA. LEI MUNICIPAL N° 5.553 de 2007.

OLIVEIRA, Isabel C. E. **Estatuto da cidade para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

PERNAMBUCO. **LEI 8043 de 19 de novembro de 1979**.

_____. **LEI 13.931 de Janeiro de 1989**.

_____. **LEI COMPLEMENTAR N° 10 de 1994**.

_____. **LEI ESTADUAL N° 13.235 de 2007**.

PINTO, Mara Biasi; GONÇALVES, Marcos; NEVES, Maria da Graça. Pensando a autonomia municipal: dilemas e perspectivas. **Revista de administração pública**. Rio de Janeiro IBAM, n° 244, 2003, p.1-8.

PIRES, Maria Coeli Simões. Autonomia municipal no estado brasileiro. Brasília: **Revista de Informação Legislativa**, N° 142, 1999.

PROUDHON, Pierre-Joseph. **Do princípio federativo**. São Paulo: Editora Imaginário, 2001.

RABBAT, Paul. **A cooperação intermunicipal: experiências internacionais**. Canadá: Forum of Federations, 2002.

RECIFE. **LEI MUNICIPAL N° 17.360 de 2007**.

REGIÃO METROPOLITANA: PREFEITURAS BOICOTAM PROJETO DE TRANSPORTE. **Diário de Pernambuco**, Recife, 20 abr. 2006. Caderno Cidades, p.1.

REZENDE, Antonio Paulo. **O Recife: histórias de uma cidade**. Recife: Fundação de cultura da cidade do Recife. 2002.

REZENDE, Fernando (Org.). **Desafios do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RIBEIRO, Luiz Cezar; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves (Org). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.

RIBEIRO, Luiz César Queiroz. Reforma Urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios. In: RIBEIRO, Luiz, SANTOS, Orlando dos (Orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: O futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

_____. (Org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social. Métodos e técnicas**. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

ROLNIK, Raquel. Planejamento Urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luiz, SANTOS, Orlando dos (Orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. Governar as metrópoles: Dilemas da recentralização. In: RIBEIRO, L.C. (Org). **Metrópoles**. Rio de Janeiro: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SADEK, Maria Tereza. **Poder Local: perspectivas da nova ordem constitucional**. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, n° 5, 1991, p. 9-15.

SALES, Ivandro da Costa. **Os desafios da gestão democrática da cidade (Em diálogo com Gramsci)**. Recife: Universitária UFPE, 2005.

SANTANA, Geraldo. Três décadas de Metrópole. In: **Metrópole Estratégica – Região Metropolitana do Recife**. Recife: CONDEPE/FIDEM, 2005.

SANTOS JR., Orlando Alves dos. **Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SEMINÁRIO NACIONAL PLANEJAMENTO REGIONAL E GOVERNANÇA METROPOLITANA, 2008, Recife. **Carta do Recife**. Recife: CONDEPE/FIDEM, 2008, 2p.

SERFHAU. **Organização administrativa das áreas metropolitanas**. Ministério do Interior. Brasília, 1971.

_____. **Anais**. II Curso de planejamento urbano e local. Ministério do Interior. Brasília, 1972.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA, Márcio Luís da. A gestão democrática municipal diante das possibilidades e restrições trazidas pelo estatuto da cidade e pelo plano diretor. In: **Revista de Direito Municipal – RDM**. Belo Horizonte: Fórum, N ° 14, ano 5, 2004.

SILVA, Pedro Luis Barros. A natureza do conflito federativo. In: AZEVEDO, Sergio de; DINIZ, Eli (Orgs.). **Reforma do estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

SOARES, José Arlindo. Tendências inovadoras na gestão das grandes cidades brasileiras. In: MELO, Marcus (Org.) **Reforma do estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Editora Massangana, 1999.

SOUTO-MAIOR, Joel. A problemática da coordenação, cooperação e planejamento intermunicipais no Brasil. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro: IBAM, v.39, N ° 204, 1992.

SOUZA, Celina. Gestão local e gestão metropolitana: um falso dilema. **Espaço e debates: revista de estudos regionais e urbanos**. São Paulo: Neru, N ° 30, 1990.

_____. Relações intergovernamentais e a reforma da administração pública. In: MELO, Marcus André. (Org.) **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Editora Massangana, 1999.

_____. **Regiões Metropolitanas: condicionantes do regime político**. São Paulo: Lua Nova, 2003, n° 53.

_____. Regiões metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, L.C. (Org.). **Metrópoles**. Rio de Janeiro: Fundação Perseu Abramo, 2004.

_____. Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade. In: LUBAMBO, Catia; COÊLHO, Denilson; MELO, Marcus André. (Orgs.). **Desenho institucional e participação política**. Experiências no Brasil Contemporâneo. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

SOUZA, Marcelo. **O desafio metropolitano**. Um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

SOUZA, Marcelo. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SILVA, João Paulo Lima. **Discurso na inauguração do CTM**. Recife: 08 set. 2008.

TEIXEIRA, João Gabriel; SOUZA, José Moreira. Organização metropolitana e estrutura social: o caso de Belo Horizonte. IN: RIBEIRO, Luiz C. Q. R. (Org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Lima. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. Curitiba. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, 2005, v. 42, p. 103-120.

TRAVASSOS, Germano (Coord.). **Condições de gestão do transporte público e do trânsito no Brasil**. Brasília: SEDU/PR:PNUD, 2002.

TREVAS, Vicente. **A Lei de Consórcios Públicos como um novo instrumento de fortalecimento da federação brasileira**. Disponível em :
< <http://www.franca.unesp.br/cadir/pdf/aleidosconsorciospublicos.pdf> >. Acesso em: 13 de janeiro de 2007.

VALOR ECONÔMICO. São Paulo, 31 de janeiro de 2005.

VAZ, José Carlos. **Consórcios intermunicipais**. São Paulo: Instituto Polis. Nº 97, 1997.

_____. Desafios para a incorporação da transparência em um modelo de gestão municipal. In: SPINK, Peter; CACCIA-BAVA, Silvio; PAULICS, Veronika. (Orgs). **Novos contornos da gestão local**. São Paulo: Polis, 2001.

WARNER, Gloria; ORELLANA, Arturo; FIGUEROA, Oscar; ARENAS, Federico. **Ciudad, poder, gobernanza**. Santiago, Chile: Eure Libros, 2008.

APÊNDICES

APÊNDICE A

MÉTODO DE ANÁLISE DE MORAES

O método de análise dessa pesquisa se baseou no método desenvolvido por Moraes, criado para fazer uma avaliação da estrutura político-institucional do federalismo alemão com base em quatro critérios:

1. A extensão do conjunto de regras formais constitutivas de arranjos federativos

Moraes parte do pressuposto de que as regras contidas numa Constituição federal refletem a base legal-racional do pacto efetuado entre entes federados, essas regras devem ser analisadas sob dois aspectos: Primeiro, em que medida essa Constituição estabelece regras explícitas de divisão de competências entre as jurisdições, isto é, até que ponto a divisão de funções e receitas, o estabelecimento de esquemas de transferências e as restrições ao endividamento público são constitucionalmente determinados. Segundo, que tipo de estrutura política é determinada por essa Constituição. Incluindo tanto a qualidade do sistema político como um todo (valores defendidos pelo Estado, tipos de organizações constitucionalmente estabelecidas, forma de governo, regras e forma de representação política) como também as arenas políticas componentes para negociação e para a resolução de conflitos entre os membros da federação. É preciso que a Constituição de uma federação contenha as linhas mestras determinantes da dinâmica das relações intergovernamentais.

2. A legitimidade das instituições formais

Após definido o arcabouço legal, investiga-se se ele está investido de legitimidade. Ou seja, se as instituições formais que configuram o Estado determinam o comportamento das organizações políticas em seu interior. Para essa análise Moraes considera as seguintes categorias de análise: A primeira trata-se da tradição ou cultura de organização dos interesses coletivos na sociedade em questão. Se uma sociedade se desenvolve com valores mais ou menos homogêneos e com alto grau de organização social, há maior probabilidade de se legitimarem instituições formais características de Estados democráticos. A segunda categoria trata-se dos mecanismos de *enforcement* das instituições formais. Deve-se examinar o êxito dessas instituições na função de obrigar os grupos ou organizações da sociedade a pautar seus atos pelo que é acordado como legalidade. E terceiro, as características do sistema formal de

representação política. É preciso observar se as instituições formais que moldam um Estado democrático garantem um elevado grau de competição política, possibilitando que todos os segmentos da sociedade possuam condições iguais de terem seus interesses representados em seu interior.

3. Formas cooperativas de interação intergovernamental: o entrelaçamento político

A eficácia institucional de sistemas federativos está diretamente relacionada à existência de fóruns ou órgãos competentes para a resolução de conflitos entre os diferentes níveis de governo de um Estado federal, que poderá ocorrer por intermédio de arenas decisórias conjuntas, como pela intervenção de um tipo de “poder moderador” nas disputas entre as jurisdições. Para esse critério Moraes analisou o Conselho Federal e sua atuação no processo político federal, as arenas administrativas e de planejamento de interação entre as esferas de governo e o Tribunal Constitucional Federal e seu papel na resolução dos conflitos intergovernamentais.

4. Capacidade de mudança institucional

Nesse último critério é analisada a base legal, verificando a sua capacidade de alteração com a mudança da realidade econômica, social e política. Os sistemas federativos que apresentam conjuntos de regras formais detalhadas e reguladoras de toda a estrutura federal de distribuição de funções e receitas públicas e dos esquemas de compensação financeira, não apresentam mobilidade para se adaptarem com agilidade a novos parâmetros. Outro aspecto que também interfere na dinâmica da mudança institucional é a busca pelo consenso. A coordenação e a cooperação intergovernamental, embora desejável, não devem reprimir a adaptação das relações federativas a alterações de seus fundamentos econômicos, sociais e políticos.

APÊNDICE B

RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS - ATORES ENVOLVIDOS NO CONSÓRCIO

Representantes do Governo do Estado

- **Dilson Peixoto** - Presidente da EMTU
(Atual diretor-presidente do CTM, antigo secretário de Serviços Públicos do Recife).
- **Regilma Souza** - Coordenadora do Grupo de Trabalho para a criação do CTM
(Atual diretora de planejamento do CTM)

Representantes dos Municípios da RMR

- **Prefeito Flávio Vieira Gadelha de Albuquerque**
Prefeitura do Município de Abreu e Lima
- **Prefeito Severino Alexandre Sobrinho**
Prefeitura do Município de Araçoiaba
- **Eduardo Morato - Gerente de Transporte e Trânsito**
Prefeitura do Município do Cabo de Santo Agostinho
- **Maria Auxiliadora - Diretora de Transporte e Trânsito**
Prefeitura do Município de Camaragibe
- **Renato Fernando – Secretário de Viação e Obras**
Prefeitura do Município de Igarassu
- **Simoni Osias - Secretária de Planejamento**
Prefeitura do Município do Ipojuca
- **Prefeito Paulo Geraldo Xavier**
Prefeitura Municipal da Ilha de Itamaracá
- **Prefeito Clóvis Cavalcanti do Rego Barros**
- **Manuel Filipe - Secretário Municipal de Planejamento**
Prefeitura do Município de Itapissuma
- **João Marcelo - Diretor de Transporte e Trânsito**
Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes
- **Prefeito Edvard Bernardo Silva**
- **Marcos Teófilo - Secretário de Serviços Públicos**
Prefeitura Municipal do Moreno
- **Prefeita Luciana Barbosa de Oliveira Santos**
- **Oswaldo Lima Neto - Secretário de Planejamento Urbano, Transporte e Meio Ambiente**
Prefeitura Municipal de Olinda

- **Amauri Pinto - Secretário de Transportes e Habitação**
- **José Dias - Diretor de operações de transporte e trânsito**
Prefeitura Municipal do Paulista
- **Prefeito João Paulo Lima e Silva**
Prefeitura do Recife
- **Ramos Gaudêncio - Diretor de Transporte e Trânsito**
Prefeitura Municipal de São Lourenço da Mata

Representantes dos Poderes Legislativos

Poder Legislativo Estadual:

- **Deputada Estadual Terezinha Nunes**
Ex- Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano e Projetos Especiais do Governo Jarbas Vasconcelos.

Poder Legislativo Municipal:

- **Vereador Luiz Helvécio**
Presidente da Comissão de Transporte do Recife

Representantes da sociedade civil organizada

- **Adeilza de Souza** - Diretora Presidente da FEMEB – ex-conselheira do CMTU
- **Amaro Silva** - Diretor da FEMEB e ex-conselheiro do CMTU
- **Alexandre Ramos** – Representante da FASE e integrante do FERU
- **Cirano Lopes de Oliveira** – Integrante do Grupo de Trabalho de Transportes do FERU e conselheiro do CSTM
- **João Tércio** - Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros no Estado de Pernambuco – SETRANS – PE.
- **Adson José da Silva** – delegado eleito na pré-conferência de Jaboatão dos Guararapes representando o usuário comum do Município do Cabo de Santo Agostinho

DEMAIS ENTREVISTADOS

- **Vicente Y Plá Trevas** - Subchefe de Assuntos Federativos da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República.
- **Dalvânio Fernando de Oliveira Castanha** - Ex-Presidente da Câmara Técnica de Transporte do Sistema Gestor Metropolitano.
- **Luciano Pinto** - Gestor de Articulação para o Desenvolvimento Metropolitano da Agência Condepe/FIDEM
- **Luiz Quental** – Presidente da Agência Condepe/FIDEM
- **Geraldo Santana** – Professor e consultor
- **Jório Cruz** – Ex-presidente da FIDEM

APÊNDICE C

ROTEIRO DE ENTREVISTA 1

REPRESENTANTES DO GOVERNO DO ESTADO (EMTU/RECIFE E CTM)

1. Como surgiu a idéia da criação do Consórcio (CTM)? O senhor (a) poderia historiar esse processo?
2. O que justificou a mudança de modelo de gestão do transporte metropolitano da EMTU, avaliada pelos representantes dessa mesma empresa como bem sucedida, para o Consórcio?
3. Quais os entraves para a criação do Consórcio?
4. Quais as possibilidades para a criação do Consórcio?
5. Quais os avanços em relação à proposta de Consórcio formulada na gestão anterior (Governo Jarbas)?
6. Quais os motivos que levou a Câmara do Recife inicialmente em não aderir ao Consórcio?
7. A autonomia dos municípios tem se constituído como uma dificuldade para a criação do Consórcio?
8. Qual o papel dos Municípios e do Governo do Estado no Consórcio?
9. Qual a participação da sociedade civil no Consórcio?
10. De que forma a formulação do Consórcio está sendo discutida com os Municípios e com a sociedade civil organizada?
11. Quais os benefícios que a criação do consórcio traz para os municípios e para a RMR?
12. Quais as exigências para que os Municípios entrem no Consórcio?

APÊNDICE D
ROTEIRO DE ENTREVISTA 2
REPRESENTANTES DOS MUNICÍPIOS DA RMR

1. Como surgiu a idéia da criação do Consórcio (CTM)? O senhor (a) poderia historiar esse processo?
2. O Município foi convidado para discutir a proposta do Consórcio?
3. A EMTU apresentou e discutiu o Consórcio com a Prefeitura, com a Câmara de Vereadores e com a população local?
4. O Município participou de algum grupo de trabalho criado pela EMTU ou pelo Governo do Estado para discutir o CTM?
5. O Município aderiu ou tem intenção de aderir ao CTM? Assinou a Carta de Intenções?
6. Há divergência do Município em relação ao modelo proposto?
7. É de conhecimento do Município o Protocolo de Intenções e o Contrato Social que regulam o CTM hoje constituído entre o Governo do Estado, a Prefeitura de Recife e de Olinda?
8. O Município tem condições de se adequar as regras do CTM ?
9. Qual o papel dos Municípios e do Governo do Estado no Consórcio?
10. Qual a participação da sociedade civil no Consórcio?
11. Ao entrar no Consórcio o município perde a autonomia? De que forma?
12. A cooperação intergovernamental é uma alternativa de gestão metropolitana?
13. O Município tem interesse de participar de outros arranjos de cooperação intergovernamental, sobre outros temas metropolitanos?

APÊNDICE E
ROTEIRO DE ENTREVISTA 3
REPRESENTANTES DOS PODERES LEGISLATIVOS

1. Como surgiu a idéia da criação do Consórcio (CTM)? O senhor (a) poderia historiar esse processo?
2. O que levou a proposta de mudança da EMTU para o CTM? Quais os fatores que contribuíram para iniciar esse processo?
3. Quais os entraves para a criação do CTM?
4. Quais as possibilidades para a criação do CTM?
5. Quais os motivos que fizeram com que o Consórcio não fosse aprovado na Gestão do Governador Jarbas Vasconcelos?
6. Quais os avanços em relação à proposta de Consórcio formulada na gestão anterior (Governo Jarbas)?
7. A proposta atual do CTM foi discutida nesta Casa (Assembléia Legislativa/Câmara de Vereadores do Recife)? Houve alguma objeção para ser aprovado?
8. Há concordância desta Casa com o formato institucional proposto?
9. A criação do Consórcio interfere na autonomia municipal?
10. Qual o papel dos Municípios e do Governo do Estado no Consórcio?
11. Qual a participação da sociedade civil no Consórcio?

APÊNDICE F**ROTEIRO DE ENTREVISTA 4****REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA**

1. Como surgiu a idéia da criação do Consórcio (CTM)? O senhor (a) poderia historiar esse processo?
2. A organização que o senhor representa tem participado ativamente das discussões para a criação do Consórcio? De que forma?
3. A organização que o senhor (a) representa concordou com a proposta do Consórcio?
4. A organização que o senhor (a) representa concordou com o modelo de Conselho proposto no Consórcio? Existem avanços em relação ao modelo vigente?
5. Qual a opinião da organização que o senhor (a) representa sobre o Conselho ser vinculado a ARPE?
6. Qual a opinião da organização que o senhor (a) representa sobre o formato institucional criado para o Consórcio?
7. Essa experiência contribui para o enfrentamento de outros problemas metropolitanos?

ANEXOS

ANEXO A

LEI Nº 13.235, DE 24 DE MAIO DE 2007.

Ratifica o Protocolo de Intenções celebrado entre o Estado de Pernambuco e os Municípios do Recife e de Olinda, visando à criação do consórcio público denominado Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife - CTM.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DA CRIAÇÃO DO CONSÓRCIO DE TRANSPORTES DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE - CTM

Art. 1º Fica ratificado o Protocolo de Intenções constante do Anexo Único desta Lei, celebrado entre o Estado de Pernambuco e os Municípios do Recife e de Olinda, para promover a gestão associada plena do Sistema de Transporte Público Coletivo de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – STPP/RMR, através do consórcio público, nos termos do artigo 241 da Constituição Federal e da Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005.

1º Fica autorizada a criação do Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife – CTM, sob a forma de Empresa Pública, nos termos previstos no Protocolo de Intenções mencionado no caput do presente artigo, pessoa jurídica de direito privado, multifederativa, com autonomia administrativa e financeira.

§ 2º Para efeito da estrutura organizacional do Governo do Estado de Pernambuco, o CTM será vinculado à Secretaria das Cidades do Estado de Pernambuco.

§ 3º O CTM exercerá as competências previstas no Protocolo de Intenções ora ratificado.

§ 4º O CTM, quando solicitado, apresentará informações sobre suas funções e atividades ao Poder Legislativo Estadual.

§ 5º A atuação do CTM far-se-á em cooperação harmônica e pleno respeito às competências do Conselho Superior de Transporte Metropolitano – CSTM, referido no art. 2º da presente Lei.

CAPÍTULO II

DA CRIAÇÃO DO CONSELHO SUPERIOR DE TRANSPORTE METROPOLITANO - CSTM

Art. 2º Fica criado o Conselho Superior de Transporte Metropolitano - CSTM, nos termos previstos na Cláusula Quarta do Protocolo de Intenções.

§ 1º Regimento Interno disporá acerca do funcionamento do CSTM.

§ 2º O CSTM, cuja composição está estabelecida no Protocolo de Intenções, funcionará no âmbito da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco – ARPE.

§ 3º As despesas decorrentes do exercício das competências do CSTM serão custeadas de acordo com o art. 17 da Lei Estadual nº 12.524, de 30 de dezembro de 2003, podendo ser destinada parcela da remuneração da operacionalização do sistema, segundo os critérios definidos pelo CSTM.

Art. 3º Compete ao Conselho Superior de Transporte Metropolitano:

I – fixar, a partir das propostas encaminhadas pelo CTM, as tarifas a serem cobradas dos usuários do sistema e demais aspectos de política tarifária que exorbitem as atribuições legais próprias do CTM no controle dos contratos de concessão com os operadores, inclusive reapreciando os valores tarifários por ocasião dos reajustes e das eventuais revisões contratuais, garantindo o equilíbrio financeiro do STPP/RMR;

II – mediar a solução de conflitos entre os operadores e o CTM;

III – exercer regulação normativa relativa ao STPP/RMR, estabelecendo, mediante normas gerais, diretrizes e padrões do serviço a serem observados pelos operadores;

IV – editar normas gerais relativas à arrecadação e utilização das receitas complementares e acessórias relacionados com a prestação do serviço de transporte pelos operadores, visando à modicidade das tarifas e/ou a melhoria da qualidade dos serviços;

V – aprovar e propor a extinção do contrato de concessão com qualquer dos operadores, após processo administrativo assecuratório do contraditório e da ampla defesa, conduzido pelo CTM;

VI – determinar diligências para esclarecimento de aspectos relativos ao funcionamento do CTM;

VII – fiscalizar a aplicabilidade dos reajustes deferidos pelo CTM e aprovar as revisões contratuais;

VIII – julgar os recursos interpostos pelos operadores contra a aplicação da penalidade de suspensão de execução do serviço, aplicada pelo CTM;

IX – firmar contrato de gestão com o CTM ou convênios com outros municípios que se utilizem dos serviços do CTM, quando necessário.

CAPÍTULO III

DO APORTE DE RECURSOS AO CTM

Art. 4º O Poder Executivo fica autorizado a aportar recursos ao CTM nos termos do contrato de rateio previsto no caput do artigo 8º, da Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005.

§ 1º Para efeito do aporte dos recursos previstos no contrato de rateio a ser celebrado entre o Estado de Pernambuco e os membros do CTM, o Poder Executivo enviará à Assembléia Legislativa do Estado projeto de lei específico para abertura de crédito especial à Lei Orçamentária Anual do presente exercício.

§ 2º Nos demais exercícios as dotações necessárias para suportar as despesas assumidas por meio do contrato de rateio serão consignadas na lei orçamentária ou em créditos adicionais.

CAPÍTULO IV

DO CAPITAL SOCIAL

Art. 5º O CTM terá capital social de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), correspondente a 1.000.000 (um milhão) de quotas no valor nominal de R\$ 1,00 (um real) cada uma, sendo que seus eventuais aumentos deverão ser aprovados pelos entes consorciados mediante competente alteração do Contrato Social do CTM.

§ 1º O Estado de Pernambuco, o Município do Recife e o Município de Olinda integralizarão, respectivamente, 57,57% (cinquenta e sete vírgula cinquenta e sete por cento), 35% (trinta e cinco por cento) e 7,43% (sete vírgula quarenta e três por cento) das quotas do capital social inicial referido no caput do presente artigo, no valor de R\$ 575.700,00 (quinhentos e setenta e cinco mil e setecentos reais), R\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais) e R\$ 74.300,00 (setenta e quatro mil e trezentos reais).

§ 2º O capital social do CTM poderá ser subscrito com a integralização em dinheiro ou bens outros, cumpridas as formalidades legais.

CAPÍTULO V

DO PROCEDIMENTO PARA OPERACIONALIZAÇÃO DO CTM

Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a promover a extinção da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – EMTU/Recife.

§ 1º Fica o Poder Executivo autorizado a transferir, conceder e/ou ceder o uso para o CTM, consoante as necessidades do CTM, total ou parcialmente, o acervo material e imaterial da EMTU/Recife, incluindo os bens patrimoniais, bens reversíveis, dados, documentos, direitos de gestão dos serviços e fontes de receitas, quando de sua extinção, bem como de todo e qualquer ativo utilizado na prestação do STPP/RMR.

§ 2º O CTM não assumirá quaisquer passivos provenientes da EMTU/Recife, ainda que venham a ser exigíveis após a sua constituição, não respondendo por quaisquer obrigações contratuais, trabalhistas, tributárias, previdenciárias e de qualquer natureza, inclusive por ações judiciais e administrativas relacionadas com as atividades desenvolvidas pela EMTU/Recife ou com fato gerador ocorrido anteriormente ao início das atividades do CTM, sendo que tais passivos serão assumidos direta e integralmente, sem qualquer limitação, pelo **ESTADO DE PERNAMBUCO**, através da Pernambuco Participações e Investimentos – PERPART, em nada impactando o CTM.

§ 3º O disposto no parágrafo anterior não se aplica aos contratos celebrados pela EMTU/Recife, ainda em execução, neles se sub-rogando o CTM, no tocante aos direitos e obrigações deles decorrentes, desde que expressamente recepcionados pelo CTM.

Art. 7º Os empregados do quadro de pessoal da EMTU/Recife, quando do início do processo de sua extinção, serão redistribuídos para um quadro específico do CTM, salvo opção expressa em contrário nos termos do §2º deste artigo.

§ 1º A redistribuição dos empregados públicos da EMTU/Recife para o CTM não implicará qualquer alteração ou supressão dos direitos atualmente percebidos na EMTU/Recife, salvo acordo ou convenção coletiva.

§ 2º Os empregados mencionados no caput deste artigo, mediante opção expressa formulada no prazo de 90 (noventa) dias a contar do recebimento de notificação a ser publicada pelo CTM, serão redistribuídos para a Pernambuco Participações e Investimentos – PERPART.

§ 3º O Poder Executivo fica autorizado a ceder servidores da administração direta ou indireta estadual ao CTM, nos termos do artigo 4º, §4º da Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

§ 4º O regime de pessoal do CTM será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, conforme disposto no § 2º do artigo 6º da Lei Federal nº 11.107/05.

§ 5º Aos integrantes do quadro de pessoal do CTM, titulares de empregos relacionados ao exercício da sua atividade-fim, notadamente as atividades de fiscalização, planejamento, regulação, gestão dos contratos e autorizações dos serviços delegados, conforme definido em plano de carreira, será conferida estabilidade após três anos de efetivo exercício no âmbito do Consórcio, nos termos do item 12.3. do Protocolo de Intenções.

Art. 8º No caso de extinção do CTM, os servidores que lhe foram cedidos ou redistribuídos retornarão ao Estado de Pernambuco.

CAPÍTULO VI

DO COMITÊ DE TRANSIÇÃO

Art. 9º Fica o Poder Executivo autorizado a criar Comitê de Transição em conjunto com os subscritores do Protocolo de Intenções, com as seguintes atribuições:

I – arrolamento e avaliação dos bens, direitos e ações a serem transferidos ao CTM;

II - elaboração do projeto do estatuto social e demais documentos societários em consulta aos Municípios que demonstrem interesse de participar do CTM;

III - adoção das medidas necessárias ao funcionamento do CTM até a efetiva implantação e início do seu funcionamento.

CAPÍTULO VII

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 10. Poderá ser criado um fundo, no âmbito do CTM, com o objetivo de contribuir para o funcionamento do STPP/RMR, através de investimento em infra-estrutura e financiamento das necessidades do Sistema, inclusive a cobertura de eventuais déficits de operação.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 12. Revoga-se expressamente a Lei Estadual nº 12.496, de 12 de dezembro de 2003 e as demais disposições em contrário.

PALÁCIO DO CAMPO DAS PRINCESAS, em 24 de maio de 2007.

EDUARDO HENRIQUE ACCIOLY CAMPOS

Governador do Estado

HUMBERTO SÉRGIO COSTA LIMA

LUIZ RICARDO LEITE DE CASTRO LEITÃO

SEBASTIÃO IGNÁCIO DE OLIVEIRA JÚNIOR

FRANCISCO TADEU BARBOSA DE ALENCAR

ANEXO B

PROTOCOLO DE INTENÇÕES

PROTOCOLO DE INTENÇÕES QUE ENTRE SI CELEBRAM O ESTADO DE PERNAMBUCO, O MUNICÍPIO DO RECIFE E O MUNICÍPIO DE OLINDA VISANDO À CRIAÇÃO DE UM CONSÓRCIO PÚBLICO DESTINADO À REALIZAÇÃO DA GESTÃO ASSOCIADA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE - RMR

Pelo presente instrumento, o **ESTADO DE PERNAMBUCO**, com sede na Praça da República, s/nº, inscrito no CNPJ sob o nº 10.571.982/0001-25, neste ato representado pelo Excelentíssimo Governador, **Dr. Eduardo Henrique Accioly Campos**, brasileiro, casado, economista, inscrito no CPF/MF sob o nº 453.347.734-87, portador da cédula de identidade nº 1.791.883, o **MUNICÍPIO DO RECIFE**, com sede na Av. Cais do Apolo, nº 925 – Bairro do Recife, inscrito no CNPJ sob o nº 10.565.000/0001-92, neste ato representado pelo Excelentíssimo Prefeito, **Dr. João Paulo Lima e Silva**, brasileiro, casado, técnico em edificações, portador da cédula de identidade nº 1.020.874 SSP/PE e inscrito no CPF/MF sob o nº 079.931.374-20, residentes e domiciliados na Cidade do Recife e o **MUNICÍPIO DE OLINDA**, com sede no Palácio dos Governadores, à Rua de São Bento nº 123, Varadouro, Olinda, inscrito no CNPJ sob o nº 10.404.184/0001-09, neste ato representado pela Excelentíssima Prefeita, **Dra. Luciana Barbosa de Oliveira Santos**, brasileira, engenheira elétrica, portadora da cédula de identidade nº 2.070.831 SSP/PE, inscrita no CPF/MF sob o nº 809.199.794-91, residente e domiciliada na Cidade de Olinda, doravante simplesmente denominados em conjunto **ENTES CONSORCIADOS**, incluindo os demais membros que vierem a integrar o presente instrumento,

CONSIDERANDO QUE:

- a gestão associada do Sistema de Transporte Público Coletivo de Passageiros da Região Metropolitana do Recife - STPP/RMR é fundamental para assegurar a eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos de transporte;
- a reestruturação e modernização do STPP/RMR é de fundamental importância para o desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – RMR;
- a criação de um consórcio público para gestão associada do STPP/RMR encontra fundamento no artigo 241 da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que estabelece normas gerais de contratação de consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum, bem como diretrizes, premissas e obrigações fundamentais para a reunião de esforços, no âmbito da gestão associada dos serviços públicos;
- a Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, determina que o consórcio público será constituído por um contrato, cuja celebração dependerá da prévia subscrição de **PROTOCOLO DE INTENÇÕES** e posterior publicação na imprensa oficial;
- o artigo 70 e seus incisos da Lei Orgânica do Município do Recife prevêm a possibilidade do Município do Recife articular-se com o Estado de Pernambuco e os Municípios integrantes da RMR objetivando a execução de funções públicas e soluções de interesse comum, incluindo os serviços locais de transporte;
- a Lei Orgânica e o Plano Diretor do Município de Olinda contemplam como princípio norteador do planejamento dos serviços de transporte coletivo, a integração e a complementariedade de suas atividades urbanas no contexto metropolitano;
- o artigo 4º da Lei Complementar Estadual nº 10, de 6 de janeiro de 1994, estabelece que o interesse comum no âmbito metropolitano e a execução das funções públicas dele decorrentes dar-se-á de forma compartilhada entre os Municípios e o Estado de Pernambuco;

- é essencial que as decisões sobre a implementação do consórcio público e sobre a forma pela qual será gerido sejam tomadas de forma coerente com todas as premissas e compromissos aqui pactuados, e que resultem aumento de eficiência operacional do STPP/RMR, na sua sustentabilidade financeira e em melhorias para os usuários de transporte público coletivo de passageiros,

celebram entre si o presente **PROTOCOLO DE INTENÇÕES**, o qual se regerá pelos seguintes termos e condições:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

1.1. O presente Protocolo de Intenções reger-se-á pelo disposto no art. 241 da Constituição Federal e na Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005 e será ratificado por lei específica editada pelos **ENTES CONSORCIADOS** participantes.

CLÁUSULA SEGUNDA – DA FINALIDADE

2.1. A finalidade do presente **PROTOCOLO DE INTENÇÕES** é disciplinar os termos e condições para a criação de um consórcio público destinado a executar a gestão associada do STPP/RMR entre os **ENTES CONSORCIADOS** que dele vierem a fazer parte.

2.1.1. O Ente Federativo consorciado e/ou o órgão do Estado que exercer diretamente a gestão do trânsito deverá acordar suas ações previamente com o presente consórcio público sempre que delas defluir impacto direto nos corredores do STPP/RMR, definidos no Regulamento de Transportes do STPP/RMR.

CLÁUSULA TERCEIRA – DA DENOMINAÇÃO, DA NATUREZA E DA ÁREA DE ATUAÇÃO

3.1. O consórcio público constituído nos termos deste **PROTOCOLO DE INTENÇÕES** será denominado **CONSÓRCIO DE TRANSPORTES DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE – CTM**.

3.1.1. Fica estabelecido que o nome de fantasia do consórcio público, bem como sua logomarca e demais elementos de identificação corporativa serão definidos no seu Contrato Social.

3.2. O CTM será constituído sob a forma de Empresa Pública, sem fins lucrativos e reger-se-á pelas disposições inseridas no capítulo próprio das sociedades limitadas no Código Civil (Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), pela legislação específica em vigor, pelo presente **PROTOCOLO DE INTENÇÕES**, pelo contrato de constituição de consórcio a ser celebrado entre os **ENTES CONSORCIADOS** e pelo Contrato Social do CTM.

3.2.1. O CTM será uma pessoa jurídica de direito privado que integrará a administração indireta de todos os **ENTES CONSORCIADOS** que celebrarem o presente **PROTOCOLO DE INTENÇÕES** e o ratificarem por meio de lei específica, incluindo os demais Municípios que poderão vir a integrar o CTM nos termos dos itens 6.1. e 6.2. do presente instrumento.

3.3. A área de atuação do CTM será a dos **ENTES CONSORCIADOS**.

CLÁUSULA QUARTA – DA INTERAÇÃO COM O CONSELHO SUPERIOR DE TRANSPORTE METROPOLITANO

4.1. A Lei Estadual ratificadora do presente **PROTOCOLO DE INTENÇÕES** criará o Conselho Superior de Transporte Metropolitano – CSTM, órgão colegiado formado pelos **ENTES CONSORCIADOS** e demais membros definidos no item 4.3. deste instrumento, o qual funcionará no âmbito da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco - ARPE, nos termos da legislação aplicável.

4.2. Compete ao CSTM:

I - fixar, a partir das propostas encaminhadas pelo CTM, as tarifas a serem cobradas dos usuários do sistema e demais aspectos de política tarifária, que exorbitem as atribuições legais próprias do CTM no controle dos

contratos de concessão com os operadores, inclusive reapreciando os valores tarifários por ocasião dos reajustes e das eventuais revisões contratuais, garantindo o equilíbrio financeiro do STPP/RMR;

II - mediar solução de conflitos entre os operadores e o CTM;

III - exercer regulação normativa relativa ao STPP/RMR, estabelecendo, mediante normas gerais, diretrizes e padrões do serviço a serem observados pelos operadores;

IV - editar normas gerais relativas à arrecadação e utilização das receitas complementares e acessórias relacionadas com a prestação do serviço de transporte pelos operadores, visando à modicidade das tarifas e/ou à melhoria da qualidade dos serviços;

V - aprovar e propor a extinção do contrato de concessão com qualquer dos operadores, após o processo administrativo assecuratório do contraditório e da ampla defesa, conduzido pelo CTM;

VI - determinar diligências para esclarecimentos de aspectos relativos ao funcionamento do CTM;

VII - fiscalizar a aplicabilidade dos reajustes deferidos pelo CTM e aprovar as revisões contratuais;

VIII - julgar os recursos interpostos pelos operadores contra aplicação da penalidade de suspensão de execução do serviço, aplicada pelo CTM; e

IX - firmar contrato de gestão com o CTM ou convênios com outros Municípios que se utilizem dos serviços do CTM, quando necessário.

4.3. O CSTM será integrado pelos seguintes membros:

I - Secretário do Estado cuja pasta tenha relação com a área de transporte urbano;

II - Secretário do Estado cuja pasta tenha relação com planejamento;

III - Secretário do Município do Recife cuja pasta tenha relação com a área de transportes;

IV – Secretário do Município de Olinda cuja pasta tenha relação com a área de transportes;

V – Secretários dos demais Municípios que vierem a integrar o CTM;

VI - Diretor-Presidente do CTM;

VII - Diretor da Área de Planejamento do CTM;

VIII - 1 (um) representante da Companhia de Trânsito e Transporte Urbano do Município do Recife – CTTU;

IX - Diretor-Presidente da ARPE;

X - 1 (um) representante da Assembléia Legislativa;

XI - 1 (um) representante da Câmara de Vereadores do Recife;

XII – 1 (um) representante das Câmaras de Vereadores dos demais Municípios que integrem o CTM;

XIII - Presidente do Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado de Pernambuco – SETRANS ou entidade que vier substituí-lo;

XIV - 1 (um) representante dos permissionários operadores dos Veículos de Pequeno Porte do STPP/RMR;

XV - 2 (dois) representantes dos usuários dos transportes coletivos da RMR;

XVI - 1 (um) representante dos usuários contemplados com o benefício da gratuidade;

XVII - 1 (um) representante dos estudantes;

XVIII - 1 (um) representante da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU;

XIX – 1 (um) representante do Departamento Estadual de Trânsito de Pernambuco – DETRAN;

4.3.1. Os membros do CSTM serão escolhidos pelas respectivas entidades que representam.

4.3.2. Os representantes dos usuários elencados nos itens XV e XVI poderão ser eleitos mediante Conferência específica para mandato de 2 (dois) anos.

4.3.3. O representante dos estudantes, elencado no item XVII, terá mandato de 2 (dois) anos.

4.4. O Regimento Interno do CSTM disporá acerca das atribuições, da sistemática de reuniões, da organização de pautas, das votações e tomada de decisões.

CLÁUSULA QUINTA – DA SEDE, DO FORO E DA DURAÇÃO

5.1. O CTM terá sua sede e foro na Cidade do Recife, Estado de Pernambuco.

5.2. O CTM terá prazo de duração indeterminado.

CLÁUSULA SEXTA - DA COMPOSIÇÃO

6.1. O CTM será composto pelos seguintes **ENTES CONSORCIADOS**:

I - Estado de Pernambuco;

II - Município do Recife;

III - Município de Olinda; e

IV - Demais Municípios pertencentes à RMR que ingressarem no CTM após o cumprimento das formalidades legais.

6.2. O ingresso dos outros Municípios integrantes da RMR no CTM ocorrerá por meio da celebração de termo aditivo ao presente **PROTOCOLO DE INTENÇÕES** que deverá ser ratificado por lei específica do Município ingressante, desde que cumpridas as condições técnicas e operacionais estabelecidas no Contrato Social do CTM.

6.3. O Estado de Pernambuco e os Municípios de Recife e Olinda participarão com 57,57% (cinquenta e sete vírgula cinquenta e sete por cento), 35% (trinta e cinco por cento) e 7,43% (sete vírgula quarenta e três por cento), respectivamente, das cotas do capital social do CTM.

6.3.1. O percentual de quotas detido pelo Estado de Pernambuco, previsto no item 6.3. acima, poderá ser alterado, respeitado o limite de 40% (quarenta por cento), mediante a alienação ou aquisição de quotas aos Municípios referidos nos incisos III e IV do item 6.1.

6.3.2. O percentual de quotas do Município do Recife previsto no item 6.3 é fixo e não poderá ser alterado.

6.3.3. Os percentuais de quotas constantes do Anexo I, para os demais Municípios, serão redimensionados, podendo ser reduzidos ou majorados, segundo critérios e periodicidade estabelecidos pela Assembleia Geral do Consórcio.

6.3.4. Os ajustes necessários advindos da atualização das quotas dos Municípios ocorrerão através de transferência de quotas entre o Estado e os Municípios aludidos no item 6.3.1.

6.3.5. O Estado de Pernambuco, respeitado o limite mínimo previsto no item 6.3.1 e os Municípios referidos no item 6.3.3 se obrigam a ceder as suas quotas segundo os critérios e periodicidade estabelecidos pela Assembleia Geral do Consórcio.

CLÁUSULA SÉTIMA - DOS OBJETIVOS DO CTM

7.1. São objetivos do CTM:

I - promover a eficiência e o equilíbrio econômico-financeiro do sistema de transporte público coletivo de passageiros na RMR, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CSTM;

II - assegurar que os serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR sejam prestados de acordo com parâmetros adequados de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade das tarifas;

III - estimular a integração e expansão da cobertura dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR;

IV - estimular o desenvolvimento do STPP/RMR através da promoção de investimentos necessários e do avanço tecnológico do setor; e

V - induzir ao aumento de produtividade e melhoria de desempenho dos operadores, para atuar na busca permanente de redução de custos operacionais.

CLÁUSULA OITAVA – DAS ATRIBUIÇÕES DO CTM:

8.1. Compete ao CTM:

I - propor e implementar a política global dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR, incluindo a sua permanente adequação às modificações e necessidades do STPP/RMR e à modernização tecnológica e operacional, em consonância com as diretrizes gerais estabelecidas pelo CSTM;

II - planejar, implantar, construir, gerenciar, manter e fiscalizar a operação de terminais, pontos de parada, pátios de estacionamento e outros equipamentos destinados ou associados à prestação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR;

III - articular a operação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR com as demais modalidades dos transportes urbanos, municipais ou regionais;

IV - outorgar concessão, permissão ou autorização, para prestação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR, inclusive de transporte complementar, realizando as licitações nos termos da legislação vigente, praticando todos os atos necessários à efetivação das referidas delegações, bem como gerir os contratos e atos administrativos delas decorrentes, exercendo todos os poderes legais e regulamentares que lhe forem conferidos, procedendo, também, aos reajustes e revisões para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, submetendo à deliberação do CSTM as matérias especificadas em lei e no seu Contrato Social;

V - elaborar normas sobre o STPP/RMR e as atividades a ele ligadas, direta ou indiretamente, dispondo sobre as infrações a tais normas e suas respectivas penalidades aplicáveis, quando necessário, para complementar os regulamentos e a legislação vigentes, sempre respeitada a competência do CSTM;

VI - aplicar as penalidades e recolher as multas correspondentes pelo não cumprimento das normas regulamentares do STPP/RMR, em qualquer de seus serviços;

VII - cobrar e arrecadar quaisquer remunerações ou taxas referentes aos serviços relacionados à gestão do STPP/RMR;

VIII - propor ao CSTM diretrizes para a formulação da política tarifária, apresentando os estudos e fundamentos pertinentes e úteis à deliberação sobre a matéria;

IX - desenvolver e executar a política tarifária para o STPP/RMR, obedecendo às diretrizes estabelecidas pelo CSTM;

X - elaborar estudos de custos, auxiliando ao CSTM na fixação de tarifas;

XI - planejar, organizar e operar as atividades de venda antecipada de passagens, através de bilhetes, passes e assemelhados existentes ou outros que venham a ser implantados, incluindo o desenvolvimento, implantação e controle dos sistemas de cadastro necessários para o seu funcionamento;

XII - gerenciar o Sistema de Compensação de Receitas, inclusive, redistribuindo as receitas entre os operadores, à vista da devida comprovação dos serviços por eles prestados;

XIII - administrar, na forma prevista em resolução do CSTM, a receita advinda do STPP/RMR;

XIV - elaborar, desenvolver e promover de forma complementar à atuação dos operadores dos serviços delegados, o aperfeiçoamento técnico e gerencial dos agentes envolvidos direta ou indiretamente na provisão do STPP/RMR, incluindo programas de treinamento, campanhas educativas e de esclarecimento e outros;

XV - realizar investimentos e gerir bens e obras necessárias à continuidade, melhoria ou extensão do transporte público coletivo de passageiros no âmbito de atuação do CTM;

XVI - executar a intervenção no operador mediante procedimento administrativo regular, ou mesmo em dada área do STPP/RMR, adotando as providências urgentes e necessárias ao restabelecimento, normalização ou manutenção da prestação do serviço, visando assegurar a manutenção dos serviços e a aplicação da política tarifária determinada pelo CSTM, podendo valer-se, para tanto, de autorizações especiais e temporárias de transportes, bem como de requisição de bens ou serviços dos operadores, submetendo tais medidas à imediata consideração do CSTM, que poderá ratificá-las, modificá-las, restringi-las, suspendê-las ou revogá-las;

XVII - atendidos os critérios definidos no protocolo de intenções, representar os ENTES CONSORCIADOS, em assuntos de interesse comum, perante outras esferas de governo;

XVIII - praticar todos os atos necessários ao cumprimento de sua finalidade, observadas as disposições de lei, dos regulamentos e das demais normas aplicáveis;

XIX - exercer todas as demais atribuições previstas neste instrumento, na legislação e nos regulamentos específicos relacionados com a provisão do STPP/RMR; e

XX - apreciar as solicitações relativas a conselhos de transportes dos Municípios consorciados.

8.2. Para a consecução das atribuições previstas no item 8.1. acima, o CTM poderá:

I - celebrar contratos, convênios ou quaisquer outros instrumentos jurídicos, inclusive parcerias público-privadas – PPP, cumpridas as exigências previstas no Contrato Social, bem como articular-se com outros órgãos, conselhos e/ou entidades sobre matérias de interesse comum;

II - contrair empréstimos ou financiamentos, atendidos os requisitos previstos no Contrato Social;

III - promover desapropriações e instituir servidões consoante declaração de utilidade ou necessidade pública ou interesse social, realizada pelo Poder Público;

IV - atuar como contratado por entidades políticas ou administrativas da Federação, destinando as receitas advindas desses contratos à melhoria do STPP/RMR;

V - receber auxílios ou subvenções sociais ou econômicas de outras entidades ou órgãos do Poder Público;

VI - entrar e permanecer, a qualquer hora do funcionamento e pelo tempo necessário, em qualquer das dependências ou bens vinculados ao serviço, a examinar toda e qualquer documentação, a ter acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos operacionais, técnicos, econômicos e financeiros dos operadores do STPP/RMR.

VII - administrar recursos materiais, humanos, orçamentários e financeiros que lhe forem necessários para seu funcionamento;

VIII - celebrar contratos ou qualquer outro instrumento legal com quaisquer órgãos responsáveis pela gestão e operação do sistema metro-ferroviário de passageiros na RMR, por meio dos instrumentos pertinentes; e

IX - assumir contratos, convênios ou outros instrumentos legais celebrados pela EMTU/Recife.

CLÁUSULA NONA – DA ESTRUTURA DO CTM

9.1. A estrutura básica do CTM compreende:

I - Assembléia Geral;

II - Diretoria; e

III - Conselho Fiscal.

9.2. O Contrato Social do CTM disporá sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos, podendo prever a criação de outros que venham a ser necessários para o seu funcionamento.

9.3. A Assembléia Geral definirá, mediante o quorum mínimo de 85% (oitenta e cinco por cento) dos votos do CTM, o Diretor Presidente, escolhido dentre uma lista composta de 3 (três) nomes de candidatos apresentados pelo Representante Legal do CTM previsto no item 12.1.

9.3.1. A Diretoria do CTM será indicada pelo Diretor Presidente e submetida à aprovação da Assembléia Geral.

9.4. O CTM criará estruturas de fiscalização internas para garantir a legalidade dos atos administrativos e a transparência financeira da sua gestão, podendo, ainda, contratar auditorias financeiras externas para fiscalizar suas contas.

CLÁUSULA DÉCIMA – DAS NORMAS APLICÁVEIS À ASSEMBLÉIA GERAL

10.1. A Assembléia Geral é o órgão superior do CTM, com poderes para deliberar sobre os objetivos e sua gestão, mencionados no presente **PROTOCOLO DE INTENÇÕES**, bem como aqueles dispostos no Contrato Social e tomar as providências que julgar convenientes à sua defesa e ao seu desenvolvimento.

10.1.2. A Assembléia Geral será composta pelos Chefes do Poder Executivo de cada **ENTE CONSORCIADO** que poderão ser representados por seus respectivos Secretários de Governo responsáveis pelos serviços públicos de transporte ou serviços relacionados.

10.2. A Assembléia Geral obedecerá o seguinte procedimento:

I - a Primeira Assembléia Geral do CTM será convocada pelos Chefes do Poder Executivo dos **ENTES CONSORCIADOS**, ou por seus representantes, e elegerá o Diretor Presidente do CTM, nos termos previstos no item 9.3.

II - após a realização da Primeira Assembléia Geral, as Assembléias Gerais Ordinárias subseqüentes serão convocadas pelo Diretor Presidente do CTM ou pelos Chefes do Poder Executivo dos **ENTES CONSORCIADOS** ou, ainda, por seus representantes, conforme definido no item 10.1.2. nos termos previstos no Contrato Social do CTM.

III - dos trabalhos e deliberações da Assembléia Geral será lavrada ata, assinada pelos membros da mesa e pelos associados presentes, que representem, no mínimo, a maioria necessária para as deliberações tomadas.

10.3. A Assembléia Geral se reunirá, ordinariamente, a cada semestre, ou, extraordinariamente, sempre que os interesses do CTM assim o exigirem.

10.4. A Assembléia Geral Extraordinária poderá ser convocada pelo Diretor Presidente do CTM, por qualquer um dos **ENTES CONSORCIADOS** ou por 50% dos membros da Diretoria, conforme o procedimento previsto no Contrato Social do CTM.

10.5. Cada quota detida pelo **ENTE FEDERATIVO** corresponderá ao direito de um 1 (um) voto nas deliberações nas Reuniões ou Assembléias de Sócios.

10.6. A regra geral de aprovação das matérias pela Assembléia Geral do CTM será a do quorum de 85% (oitenta e cinco por cento) dos votos do CTM, à exceção das matérias cujo quórum esteja especificamente definido no Contrato Social.

10.7. Compete à Assembléia Geral, mediante a aprovação por no mínimo 85% (oitenta e cinco por cento) dos votos do CTM, a elaboração e a reforma do Contrato Social.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS DE GESTÃO, TERMOS DE PARCERIA E PPP’S

11.1. A celebração de contratos de gestão, termos de parceria e parcerias público- privadas (PPP’s) dependem de autorização da Assembléia Geral.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DA REPRESENTAÇÃO LEGAL

12.1. A representação legal do CTM será exercida pelo Chefe do Poder Executivo do Estado de Pernambuco.

12.2. Todos os poderes oriundos da representação legal prevista no item 12.1. do presente **PROTOCOLO DE INTENÇÕES** serão delegados, sem qualquer restrição, ao Diretor Presidente do CTM mediante ato a ser expedido pelo Chefe do Poder Executivo do Estado de Pernambuco.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA - DO PESSOAL

13.1. Fica criado o Quadro de Pessoal do CTM, conforme o Quadro Demonstrativo de Empregos Públicos do CTM – Anexo II ao presente **PROTOCOLO DE INTENÇÕES**.

13.1.1. O quadro de pessoal do CTM será composto por:

I - empregados públicos da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – EMTU/Recife redistribuídos para um quadro específico do CTM;

II - servidores públicos cedidos pelos **ENTES CONSORCIADOS**, nos termos do § 4º do artigo 4º da Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005;

III - empregados públicos admitidos por concurso público após a constituição do CTM, nos termos do artigo 37, inciso II da Constituição Federal;

IV - pessoal admitido através de seleção pública para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do artigo 37, inciso IX da Constituição Federal; e

V - cargos e empregos comissionados.

13.1.2. O quadro de pessoal do CTM será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, conforme disposto no §2º do artigo 6º da Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005.

13.1.3. A Assembléia Geral deverá autorizar os reajustes a serem implementados quando da celebração de convenções ou acordos coletivos.

13.1.4. Fica consignado que após a criação do CTM haverá uma reestruturação e uma revisão no Plano de Empregos, Carreiras e Salários dos empregados elencados no item 13.1.1, inciso I.

13.2. Os empregados referidos no item 13.1.1 inciso I do presente **PROTOCOLO DE INTENÇÕES** terão assegurados todos os direitos e prerrogativas atualmente conferidos nos quadros da EMTU/Recife, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo.

13.2.1. Fica consignado que não haverá discriminação entre o quadro específico e o quadro permanente de pessoal do CTM no que se refere aos direitos, salários e benefícios, sem prejuízo de políticas de recursos humanos que incentivem a produtividade e eficiência.

13.3. Aos integrantes do quadro permanente, inclusive os supramencionados no inciso I do item 13.1.1, titulares de empregos relacionados ao exercício da atividade-fim do CTM, notadamente as atividades de fiscalização, planejamento, regulação, gestão dos contratos e autorizações dos serviços delegados, conforme definido no plano de carreiras, será conferida estabilidade após 3 (três) anos de seu efetivo exercício.

13.3.1 O empregado estável só perderá o emprego:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada a ampla defesa; e

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma definida no plano de carreira, assegurada a ampla defesa.

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - DA ALTERAÇÃO DO CTM

14.1. As alterações no **PROTOCOLO DE INTENÇÕES**, no Contrato de Constituição de Consórcio e no Contrato Social do CTM dependerão de instrumento aprovado pela Assembléia Geral. As alterações às condições inicialmente estabelecidas neste **PROTOCOLO DE INTENÇÕES** dependerão de celebração de termo aditivo e ratificação por todos os **ENTES CONSORCIADOS** integrantes do CTM, mediante lei específica de cada **ENTE FEDERATIVO** associado.

14.2. Não obstante o disposto na parte final do item 14.1. acima, o ingresso no CTM de novos Municípios integrantes da **RMR** que não imponha alterações às condições inicialmente previstas neste **PROTOCOLO DE INTENÇÕES** ou que não resulte em uma adesão ao consórcio parcial ou condicional, dependerá apenas de ratificação, mediante lei específica, do novo Município ingressante e desde que este atenda as condições técnicas e operacionais estabelecidas no Contrato Social do CTM, bem como às demais constantes na Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005.

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – DA RETIRADA E DA EXCLUSÃO

15.1. Desde que respeitadas as obrigações já constituídas, a retirada do **ENTE FEDERATIVO** do CTM dependerá de ato formal de seu representante na Assembléia Geral e de aprovação por lei específica do **ENTE FEDERATIVO**, devendo observar o procedimento específico previsto no Contrato Social do CTM, bem como na Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005.

15.2. No caso de exclusão de **ENTE FEDERATIVO** do CTM em razão de inadimplemento das obrigações, deverá ser observado o procedimento específico previsto no Contrato Social do CTM, bem como na Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005.

CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA – DA EXTINÇÃO

16.1. A extinção do CTM dependerá de instrumento aprovado pela Assembléia Geral, observadas as disposições contidas no Contrato Social do CTM, e ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

16.2. A extinção do CTM não prejudicará as obrigações já constituídas, cuja extinção dependerá do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

16.3. No caso de extinção do CTM, o quadro de pessoal cedido ao CTM deverá retornar ao **ENTE FEDERATIVO** de origem.

CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA – DAS CONSIDERAÇÕES GERAIS

17.1. O CTM observará as normas de direito público no que concerne à realização de procedimentos licitatórios, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, conforme previsto no artigo 6º, §2º da Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005.

17.1.1. A execução das receitas e despesas orçamentárias deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

17.2. O presente **PROTOCOLO DE INTENÇÕES** deverá ser publicado na imprensa oficial de todos os **ENTES CONSORCIADOS**.

17.3. O CTM poderá recepcionar todos os direitos, prerrogativas e obrigações, relacionadas com a gestão do STPP/RMR, incluindo as atribuições delegadas à Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos - EMTU/Recife e à Companhia de Trânsito e Transporte Urbano do Recife – CTTU.

17.4. O CTM não recepcionará quaisquer passivos provenientes da EMTU/Recife, ainda que venham a ser exigíveis após a constituição do CTM, não respondendo por quaisquer obrigações contratuais, trabalhistas, tributárias, previdenciárias e de qualquer natureza, inclusive ações judiciais e administrativas relacionadas com as atividades desenvolvidas pela EMTU/Recife ou com fato gerador ocorrido anteriormente ao início das atividades do CTM, sendo que tais passivos serão assumidos direta e integralmente, sem qualquer limitação, pelo **ESTADO DE PERNAMBUCO**, através da Pernambuco Participações e Investimentos – PERPART, em nada impactando o CTM.

17.4.1. O disposto no item 17.4 acima não se aplica aos contratos celebrados pela EMTU/Recife, ainda em execução, neles se sub-rogando o CTM, no tocante aos direitos e obrigações deles decorrentes, desde que expressamente recepcionados pelo CTM.

17.4.2. O CTM se obriga a fazer imediata comunicação aos Municípios consorciados, de todo e qualquer procedimento judicial que venha a ser instaurado em decorrência das obrigações decorrentes do passivo da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – EMTU/Recife, sob alegação de ser sucessor, seja qual for a natureza da obrigação, sempre de maneira a assegurar toda extensão de seu direito à ampla defesa e permitir que possam, os Municípios do Recife e Olinda, elaborar sua correspondente contestação, recurso ou outra medida processual cabível, pelo que fica obrigado o CTM a lhes prestar mútua colaboração.

17.4.3. Fica assegurado aos Municípios de Recife e Olinda, caso se vejam obrigados a responder por qualquer das obrigações descritas no item 17.4 deste **PROTOCOLO DE INTENÇÕES**, por si ou por intermédio do

Consórcio, exercer, a seu critério, direito de regresso contra o Estado de Pernambuco, pelo meio processual adequado.

17.5. Fica assegurado aos **ENTES CONSORCIADOS**, quando adimplentes com as suas obrigações, o direito de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

E, por estarem assim, justos e contratados, assinam o presente **PROTOCOLO DE INTENÇÕES** em 05 (cinco) vias de igual valor e teor, na presença das testemunhas abaixo qualificadas.

Recife, _____.

Eduardo Henrique Accioly Campos
Governador do Estado de Pernambuco

João Paulo Lima e Silva
Prefeito da Cidade do Recife

Luciana Barbosa de Oliveira Santos
Prefeita da Cidade de Olinda

Testemunhas:

1.

2.

 Nome: **Humberto Sergio Costa Lima**
 RG nº: 1.167.257 SSP/PE
 CPF/MF nº 152.884.554-49

 Nome: **Roberto Duarte Gusmão**
 RG nº: 2.419.879 SSP/PE
 CPF/MF nº: 661.539.054-04

3.

4.

 Nome: **Oswaldo Lima Neto**

 Nome: **Dilson de Moura Peixoto Filho**

RG nº 688.760 SSP/PE RG nº 1.360.307 SSP-PE

CPF/MF nº 040.927.594-87 CPF/MF nº 123.301.914-72

PROTOCOLO DE INTENÇÕES PARA CRIAÇÃO DO CONSÓRCIO DE TRANSPORTES DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

ANEXO I

TABELA DE DISTRIBUIÇÃO DE QUOTAS POR MUNICÍPIO

MUNICÍPIO	VIAGENS MUNICIPAIS	PARTICIPAÇÃO EST. = 40%
RECIFE	1.008.582	35,00
ABREU E LIMA	19.830	1,33
ARAÇOIABA	1.334	0,09
CABO	31.369	2,10
CAMARAGIBE	14.925	1,00
IGARASSU	5.670	0,38
IPOJUCA	8.771	0,59
ITAMARACÁ	2.160	0,14
ITAPISSUMA	4.724	0,32
JABOATÃO	100.760	6,74
MORENO	4.213	0,28
OLINDA	111.092	7,43
PAULISTA	64.784	4,33
SÃO LOURENÇO	4.302	0,29
TOTAL	1.382.515	60,00

ANEXO C

LEI MUNICIPAL DE OLINDA Nº 5.553/2007

**Câmara Municipal de Olinda**

Olinda Patrimônio da Humanidade

LEI nº 5553/2007

A CÂMARA MUNICIPAL DE OLINDA, decreta

E eu sanciono a presente lei.

Olinda, 04 de julho de 2007.

Luciana Santos
LUCIANA SANTOS
Prefeita

Ementa: Autoriza a criação do Consórcio Público de Transportes da Região Metropolitana do Recife, ratifica o Protocolo de Intenções celebrado entre o Estado de Pernambuco e os Municípios de Olinda e Recife e dá outras providências.

Art. 1º Esta Lei disciplina a gestão associada plena do Sistema de Transporte Público Coletivo de Passageiros da Região Metropolitana do Recife - STPP/RMR, entre o Município de Olinda e outros entes federativos.

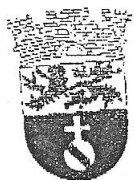
Art. 2º Fica autorizada a criação do Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife - CTRM, sob a forma de empresa pública.

Art. 3º Fica ratificado o Protocolo de Intenções constante do Anexo I desta Lei, celebrado entre o Estado de Pernambuco e os Municípios de Olinda e Recife, para promover a gestão associada plena do Sistema de Transporte Público Coletivo de Passageiros da Região Metropolitana do Recife - STPP/RMR, através do consórcio público, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005.

Parágrafo único. A ratificação do caput deste artigo se refere a todas as cláusulas, termos e condições previstos no Protocolo de Intenções, sem qualquer reserva.

Art. 4º O CTRM integrará a administração indireta do Município de Olinda, estando vinculado à Secretaria de Planejamento, Transportes e Meio Ambiente, para fins de previsão na Lei Orçamentária e estrutura organizacional do Município.

Art. 5º O CTRM exercerá as competências previstas no protocolo de intenções ora ratificadas.



Câmara Municipal de Olinda

Olinda Patrimônio da Humanidade

Art. 6º O CTRM, quando solicitado, apresentará informações sobre suas funções e atividades ao Poder Legislativo do Município de Olinda.

Art. 7º O Poder Executivo fica autorizado a aportar recursos ao CTRM nos termos do contrato de rateio previsto no caput do artigo 8º, da Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005.

§ 1º Para efeito de aporte dos recursos previstos no contrato de rateio, a ser celebrado entre o Município de Olinda e o CTRM, o Poder Executivo enviará ao Poder Legislativo Municipal *solicitação para a abertura de crédito especial*.

§ 2º As dotações necessárias para suportar as despesas assumidas por meio do contrato de rateio para os exercícios subseqüentes deverão ser consignadas na Lei Orçamentária Anual do Município de Olinda ou em crédito especial.

Art. 8º O CTRM terá capital social de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), correspondente a 1.000.000 (um milhão) de cotas no valor nominal de R\$ 1,00 (um real), sendo que seus eventuais aumentos deverão ser aprovados pelos entes consorciados, mediante competente alteração de contrato social do CTRM.

§ 1º O Município de Olinda integralizará 7,43% (sete, quarenta e três por cento) das cotas do capital social inicial referido no parágrafo anterior, no valor de R\$ 74.300,00 (setenta e quatro mil e trezentos reais).

§ 2º Para efeito da integralização das cotas de capital do CTRM a serem subscritas pelo Município de Olinda, o Poder Executivo enviará à Câmara Municipal de Vereadores o projeto de lei específico, para abertura de crédito especial à Lei Orçamentária Anual do presente exercício.

Art. 9º Poderá ser criado um fundo, no âmbito do CTRM, com o objetivo de contribuir para funcionamento do STPP/RMR.

Parágrafo único. Os objetivos do fundo previsto no caput do presente artigo serão, dentre outros, viabilizar instrumentos em infra-estrutura e financiar necessidades do STPP/RMR.

Art. 10. O regime de pessoal de CTRM será regido pela CLT, conforme disposto no § 2º do artigo 6º, da Lei Federal nº 11.107/05.



Câmara Municipal de Olinda

Olinda Patrimônio da Humanidade

§ 1º Aos integrantes do quadro de pessoal do CTRM, titulares de empregos relacionados ao exercício da atividade-fim do CTRM, notadamente atividades de fiscalização, planejamento, regulação, gestão dos contratos e autorizações dos serviços delegados, conforme definido em plano de carreira, será conferida estabilidade, após três anos de efetivo exercício no âmbito do Consórcio, nos termos do item 12.3. do Protocolo de Intenções.

§ 2º O Poder Executivo fica autorizado a ceder servidores e empregados públicos ao CTRM, nos termos do artigo 4º, § 4º da Lei Federal n.º 11.107/05, de 6 de Abril de 2005.

§ 3º No caso de extinção do CTRM, o quadro de pessoal cedido ao CTRM retornará ao quadro de pessoal do Município.

Art. 11. Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a conceder e ceder para o CTRM, consoante as suas necessidades, o uso total ou parcial de bens e quaisquer ativos utilizados na prestação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros no Município de Olinda.

Art. 12. O Município de Olinda e o CTRM não assumirão quaisquer passivos provenientes da EMTU/RECIFE, a inda que venham a ser exigíveis após a constituição do CTRM, não respondendo, por quaisquer obrigações contratuais, trabalhistas, tributárias, previdenciárias e de qualquer natureza, inclusive por ações judiciais e administrativas relacionadas com as atividades desenvolvidas pela EMTU/RECIFE ou com fato gerador ocorrido anteriormente ao exercício das atividades do CTRM.

§ 1º O disposto no *caput* deste artigo, não se aplica aos contratos celebrados pela EMTU/RECIFE, ainda em execução, neles se sub-rogando o CTRM, no tocante aos direitos e obrigações deles decorrentes, desde que sejam expressamente recepcionados pelo CTRM.

§ 2º Na hipótese do CTRM vir a ser responsabilizado judicialmente por quaisquer das obrigações previstas no *caput* deste artigo, cujo fato gerador tenha ocorrido anteriormente ao início das atividades do CTRM, o Consórcio será ressarcido integralmente pelo Estado de Pernambuco no montante correspondente a eventual condenação.

Art. 13. Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a designar membros que integrarão um *Comitê de Transição* a ser criado em conjunto pelos signatários do Protocolo de Intenções.



Câmara Municipal de Olinda

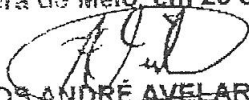
Olinda Patrimônio da Humanidade

Parágrafo único. As atribuições e prerrogativas do *Comitê Executivo* previsto no caput do presente artigo serão definidas mediante Portaria.

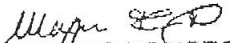
Art. 14. Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a participar do *Conselho Superior de Transportes - CST*, previsto na Cláusula 4.2. do Protocolo de Intenções.

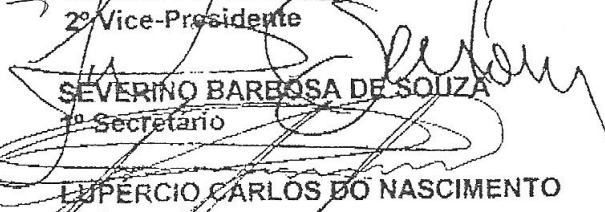
Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

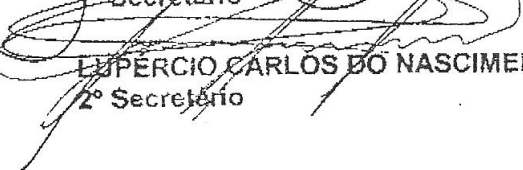
Casa Bernardo Vieira de Melo, em 26 de junho de 2007.


CARLOS ANDRÉ AVELAR DE FREITAS
Presidente

CLAÚDIO XAVIER
1º Vice-Presidente


MAURO FONSECA FILHO
2º Vice-Presidente


SEVERINO BARBOSA DE SOUZA
1º Secretário


EUPERCIO CARLOS DO NASCIMENTO
2º Secretário

ANEXO D**LEI MUNICIPAL DO RECIFE Nº 17.360/2007****LEI Nº. 17.360 /2007**

EMENTA: AUTORIZA A CRIAÇÃO DO CONSÓRCIO PÚBLICO DENOMINADO CONSÓRCIO DE TRANSPORTES DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE - CTM E RATIFICA O PROTOCOLO DE INTENÇÕES CELEBRADO ENTRE O ESTADO DE PERNAMBUCO E O MUNICÍPIO DO RECIFE.

O POVO DA CIDADE DO RECIFE, POR SEUS REPRESENTANTES, DECRETOU, E EU, EM SEU NOME, SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º - Esta Lei disciplina a gestão associada plena do Sistema de Transporte Público Coletivo de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – STPP/RMR entre o Município do Recife e outros entes federativos.

Art.2º - Fica autorizada a criação do Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife – CTM, sob a forma de Empresa Pública, pessoa jurídica de direito privado, com autonomia administrativa e financeira, em conformidade com artigo o 70 da Lei Orgânica do Município do Recife e a Lei Municipal nº 16.837, de 14 de janeiro de 2003:

Art. 3º - “As cláusulas, termos e condições do Protocolo de Intenções constante do Anexo Único desta Lei, celebrado entre o Estado de Pernambuco, o Município do Recife e o Município de Olinda para promover a gestão associada plena do Sistema de Transporte Público Coletivo de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – STPP/RMR, através do consórcio público, nos termos do art. 241 da Constituição da República e da Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, ficam ratificados com reservas,notadamente às cláusulas 4ª e 8ª do referido protocolo”.

Art. 4º - O CTM integrará a administração indireta do Município do Recife, estando vinculado à Secretaria de Serviços Públicos para fins de previsão na Lei Orçamentária e estrutura organizacional do Município.

Art.5º - “O CTM exercerá as competências previstas no Protocolo de Intenções,observadas as reservas desse mesmo Protocolo”.

Art.- 6º - “O CTM, na condição de integrante da Administração Indireta do Município, nos termos do Art. 4º desta Lei, deverá se sujeitar às mesmas determinações contidas nos Artigos 59 e 61 da Lei Orgânica do Município do Recife”.

Art. 7º - O Poder Executivo fica autorizado a aportar recursos ao CTM nos termos do contrato de rateio previsto no caput do artigo 8º, da Lei federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005.

§1º - Para efeito de aporte dos recursos previstos no contrato de rateio a ser celebrado

entre o Município do Recife e o CTM, o Poder Executivo enviará ao Poder Legislativo Municipal solicitação para abertura de crédito especial.

§2º - As dotações necessárias para suportar as despesas assumidas por meio do contrato de rateio para os exercícios subsequentes deverão ser consignadas na lei orçamentária anual do Município do Recife ou em crédito especial.

Art. 8º - O CTM terá capital social de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), correspondente a 1.000.000 (um milhão) de quotas no valor nominal de R\$ 1,00 (um real), sendo que seus eventuais aumentos deverão ser aprovados pelos entes consorciados mediante competente alteração do Contrato Social do CTM.

§ 1º - O Município do Recife integralizará 35% (trinta e cinco por cento) das quotas do capital social inicial referido no parágrafo anterior, no valor de R\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais).

§2º - Para efeito da integralização das quotas de capital do CTM a serem subscritas pelo Município do Recife, o Poder Executivo enviará à Câmara Legislativa do Município projeto de lei específico para abertura de crédito especial à Lei Orçamentária Anual do presente exercício.

Art. 9º - Poderá ser criado um fundo, no âmbito do CTM, com o objetivo de contribuir para o funcionamento do STPP/RMR.

Parágrafo Único - Os objetivos do fundo previsto no caput do presente artigo serão, dentre outros, viabilizar investimentos em infra-estrutura e financiar necessidades do STPP/RMR.

Art. 10º - O regime de pessoal do CTM será regido pela CLT, conforme disposto no §2º do artigo 6º da Lei Federal n.º 11.107/05.

§1º - Aos integrantes do quadro de pessoal do CTM, titulares de empregos relacionados ao exercício da atividade-fim do CTM, notadamente as atividades de fiscalização, planejamento, regulação, gestão dos contratos e autorizações dos serviços delegados, conforme definido em plano de carreira, será conferida estabilidade, após três anos de efetivo exercício no âmbito do Consórcio, nos termos do item 12.3. do Protocolo de Intenções.

§2º - O Poder Executivo fica autorizado a ceder servidores e empregados públicos ao CTM, nos termos do artigo 4º, §4º da Lei Federal nº. 11.107, de 6 de abril de 2005.

§3º - No caso de extinção do CTM, o quadro de pessoal cedido ao CTM retornará ao quadro de pessoal do Município.

Art. 11º - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a conceder e ceder para o CTM, consoante as suas necessidades, o uso total ou parcial, de bens e quaisquer ativos utilizados na prestação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros no Município do Recife.

Parágrafo Único. Os direitos, prerrogativas e obrigações, incluindo os contratos celebrados, e atualmente vigentes, pelo Município do Recife e pela Companhia de

Trânsito e Transporte Urbano do Recife – CTTU, relacionados com a gestão do Sistema de Transporte Público de Passageiros – STPP/Recife, poderão ser transferidos para o CTM, com exclusão do Sistema de Transporte Complementar de Passageiros – STCP/Recife”..

Art. 12º - O Município do Recife e o CTM não assumirão quaisquer passivos provenientes da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos - EMTU/Recife, ainda que venham a ser exigíveis após a constituição do CTM, não respondendo por quaisquer obrigações contratuais, trabalhistas, tributárias, previdenciárias e de qualquer natureza, inclusive por ações judiciais e administrativas relacionadas com as atividades desenvolvidas pela EMTU/Recife ou com fato gerador ocorrido anteriormente ao início das atividades do CTM.

§1º-O disposto no caput deste artigo não se aplica aos contratos celebrados pela EMTU/Recife, ainda em execução, neles se sub-rogando o CTM, no tocante aos direitos e obrigações deles decorrentes, desde que sejam expressamente recepcionados pelo CTM.

§2º-Na hipótese do CTM vir a ser responsabilizado judicialmente, por qualquer das obrigações previstas no caput deste artigo, cujo fato gerador tenha ocorrido anteriormente ao início das atividades do CTM, o Consórcio deverá ser ressarcido integral e imediatamente pelo Estado de Pernambuco no montante correspondente à eventual condenação sob pena de não o fazendo, restar revogada a delegação de gestão do Sistema de Transporte Público de Passageiros do STPP/Recife que lhe tenha sido outorgada..

Art. 13º - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a designar membros que integrarão um Comitê de Transição a ser criado em conjunto pelos subscritores do Protocolo de Intenções.

Parágrafo Único - As atribuições e prerrogativas do Comitê Executivo previsto no caput do presente artigo serão definidas mediante Portaria.

Art. 14º - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a participar do Conselho Superior de Transporte Metropolitano – CSTM, previsto na Cláusula 4.1. do Protocolo de Intenções.

Art. 15º - “A entrada em vigor da regulamentação do Sistema de Transporte Público de Passageiros Metropolitano, deverá ser precedida do exame e da aprovação prévia do Conselho Municipal de Transporte e Transito do Recife CMTT”.

Art. 16º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Recife, 10 de outubro de 2007.
JOÃO PAULO LIMA E SILVA
PREFEITO DO RECIFE

Projeto de Lei nº. 06/07 de Autoria do Poder Executivo.

ANEXO E

CONTRATO SOCIAL DO CONSÓRCIO GRANDE RECIFE

CONTRATO SOCIAL DA SOCIEDADE LIMITADA, SOB A DENOMINAÇÃO DE “CONSÓRCIO DE TRANSPORTES DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE LTDA”.

Pelo presente instrumento particular e na melhor forma de direito, **os ENTES CONSORCIADOS** abaixo:

1. **ESTADO DE PERNAMBUCO**, com sede na Praça da República s/n °, na Cidade de Recife, inscrito no CNPJ/MF sob o nº. 10.571.982/0001-25, neste ato representado pelo Excelentíssimo Governador, Sr. Eduardo Henrique Accioly Campos, brasileiro, casado, economista, inscrito no CPF/MF sob o nº. 453.347.734-87, portador da cédula de identidade nº. 1.791.883 - SSP/PE, residente e domiciliado na Cidade do Recife, doravante simplesmente designado “**ESTADO**”;
2. **MUNICÍPIO DO RECIFE**, com sede na Avenida Cais do Apolo, nº. 925 – Bairro do Recife, na Cidade de Recife, inscrito no CNPJ/MF sob o nº. 10.565.000/0001-92, neste ato representado pelo Excelentíssimo Prefeito, Sr. João Paulo Lima e Silva, brasileiro, casado, técnico em edificações, inscrito no CPF/MF sob o nº. 079.931.374-20, portador da cédula de identidade nº. 1.020.874 - SSP/PE, residente e domiciliado na Cidade do Recife, doravante simplesmente designado “**MUNICÍPIO DO RECIFE**”; e
3. **MUNICÍPIO DE OLINDA**, com sede na Rua de São Bento, n.º 123 – Bairro Varadouro, na Cidade de Olinda, inscrito no CNPJ/MF sob o nº. 10.404.184/0001-09, neste ato representado pela Excelentíssima Prefeita, Sra. Luciana Barbosa de Oliveira Santos, brasileira, solteira, engenheira elétrica, inscrita no CPF/MF sob o nº. 809.199.794-91, portadora da cédula de identidade nº. 2.070.831 - SSP/PE, residente e domiciliada na Cidade de Olinda, doravante simplesmente designado “**MUNICÍPIO DE OLINDA**”;

têm entre si justo e contratado constituir a sociedade limitada, sob a denominação de **CONSÓRCIO DE TRANSPORTES DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE LTDA.**, mediante os termos e as cláusulas do presente Contrato Social:

CAPITULO I

DA DENOMINAÇÃO, DA NATUREZA, DA SEDE, DO FORO E DO PRAZO DE DURAÇÃO

CLÁUSULA PRIMEIRA - A sociedade limitada terá a denominação de Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife Ltda. - CTM, doravante denominado CTM.

Parágrafo Único - O CTM utilizará o nome fantasia de GRANDE RECIFE- Consórcio de Transporte Metropolitano.

CLÁUSULA SEGUNDA - O CTM, entidade multifederativa, é uma empresa pública dotada de personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, sem fins lucrativos, criada nos termos da Lei Estadual nº. 13.235, de 24 de maio de 2007, da Lei Municipal do Recife nº. 17.360, de 10 de outubro de 2007, e da Lei Municipal de Olinda nº. 5.553, de 04 de julho de 2007, sob a forma de sociedade limitada, e reger-se-á pelo presente Contrato Social, pelo disposto no art. 241 da Constituição Federal, pela Lei Federal nº 11.107/05, e pelas disposições inseridas no capítulo próprio das Sociedades Limitadas no Código Civil (Lei Federal nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002), sendo ainda regida de forma supletiva pelas normas da Sociedade Anônima e pelas demais disposições específicas aplicáveis.

CLÁUSULA TERCEIRA - O CTM tem sede e foro na Cidade do Recife, Estado de Pernambuco, no Cais de Santa Rita nº 600, Recife, PE, podendo, por deliberação dos **ENTES CONSORCIADOS**, instalar unidades administrativas regionais e postos avançados nos Municípios que participem da Sociedade.

CLÁUSULA QUARTA - O prazo de duração do CTM é indeterminado.

CAPITULO II

DO OBJETO SOCIAL E DAS ATRIBUIÇÕES

CLÁUSULA QUINTA - O CTM tem como objeto social a gestão associada plena do Sistema de Transporte Público Coletivo de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – STPP/RMR, incluindo as atividades de planejamento, fiscalização, regulação e outorga dos referidos serviços a terceiros, e como objetivos:

(i) **promover a eficiência e o equilíbrio econômico-financeiro do STPP/RMR, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Superior de Transporte Metropolitano - CSTM;**

(ii) **assegurar que os serviços de transporte público coletivo de passageiros na Região Metropolitana do Recife - RMR sejam prestados de acordo com parâmetros adequados de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade das tarifas;**

(iii) **estimular a integração e expansão da cobertura dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR;**

(iv) **estimular o desenvolvimento do STPP/RMR através da promoção de investimentos necessários e do avanço tecnológico do setor; e**

(v) induzir ao aumento de produtividade e melhoria de desempenho dos operadores, para atuar na busca permanente de redução de custos operacionais.

Parágrafo Único - É dever dos **ENTES CONSORCIADOS** contribuir para a consecução das finalidades do CTM de acordo com os termos e condições deste Contrato Social.

CLÁUSULA SEXTA - Tendo em vista o objeto social descrito na Cláusula Quinta, o CTM terá como atribuições:

(i) propor e implementar a política global dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR, incluindo a sua permanente adequação às modificações e necessidades do STPP/RMR e à modernização tecnológica e operacional, em consonância com as diretrizes gerais estabelecidas pelo Conselho Superior de Transportes Metropolitanos - CSTM;

(ii) planejar, implantar, construir, gerenciar, manter e fiscalizar a operação de terminais, pontos de parada, pátios de estacionamento e outros equipamentos destinados ou associados à prestação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR;

(iii) articular a operação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR com as demais modalidades dos transportes urbanos, municipais ou regionais;

(iv) outorgar concessão, permissão ou autorização para prestação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR, inclusive de transporte complementar, realizando as licitações nos termos da legislação vigente, praticando todos os atos necessários à efetivação das referidas delegações, bem como gerir os contratos e atos administrativos delas decorrentes, exercendo todos os poderes legais e regulamentares que lhe forem conferidos, procedendo, também, aos reajustes e revisões para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, submetendo à deliberação do CSTM as matérias especificadas em lei e neste Contrato Social;

(v) elaborar normas sobre o STPP/RMR e as atividades a ele ligadas, direta ou indiretamente, dispondo sobre infrações a tais normas e suas respectivas penalidades aplicáveis, quando necessário, para complementar os regulamentos e a legislação vigentes, sempre respeitada a competência do CSTM;

(vi) aplicar as penalidades e arrecadar os valores das multas correspondentes pelo não cumprimento das normas regulamentares do STPP/RMR em qualquer de seus serviços;

(vii) cobrar e arrecadar quaisquer remunerações ou taxas referentes aos serviços relacionados à gestão do STPP/RMR;

- (viii) propor ao CSTM diretrizes para a formulação da política tarifária, apresentando os estudos e fundamentos pertinentes e úteis à deliberação sobre a matéria;
- (ix) desenvolver e executar a política tarifária para o STPP/RMR, obedecendo às diretrizes estabelecidas pelo CSTM;
- (x) elaborar estudos de custos, auxiliando o CSTM na fixação de tarifas;
- (xi) planejar, organizar e operar as atividades de venda antecipada de passagens, através de bilhetes, passes e assemelhados existentes ou outros que venham a ser implantados, incluindo o desenvolvimento, implantação e controle dos sistemas de cadastro necessários para o seu funcionamento;
- (xii) gerenciar o Sistema de Compensação de Receitas, inclusive redistribuindo as receitas entre os operadores à vista da devida comprovação dos serviços por eles prestados;
- (xiii) administrar, na forma prevista em resolução do CSTM, a receita advinda do STPP/RMR;
- (xiv) elaborar, desenvolver e promover, de forma complementar à atuação dos operadores dos serviços delegados, o aperfeiçoamento técnico e gerencial dos agentes envolvidos direta ou indiretamente na provisão do STPP/RMR, incluindo programas de treinamento, campanhas educativas e de esclarecimento e outros;
- (xv) realizar investimentos e gerir bens e obras necessárias à continuidade, melhoria ou extensão do transporte público coletivo de passageiros no âmbito de atuação do CTM;
- (xvi) executar a intervenção no operador, mediante procedimento administrativo regular, ou mesmo em dada área do STPP/RMR, adotando as providências urgentes e necessárias ao restabelecimento, normalização ou manutenção da prestação do serviço, visando assegurar a manutenção dos serviços e a aplicação da política tarifária determinada pelo CSTM, podendo valer-se, para tanto, de autorizações especiais e temporárias de transportes, bem como de requisição de bens ou serviços dos operadores, submetendo tais medidas à imediata consideração do CSTM, que poderá ratificá-las, modificá-las, restringi-las, suspendê-las ou revogá-las;
- (xvii) representar os ENTES CONSORCIADOS em assuntos de interesse comum, perante outras esferas de governo, observados os critérios definidos no Protocolo de Intenções;
- (xviii) praticar todos os atos necessários ao cumprimento de sua finalidade, observadas as disposições de lei, dos regulamentos e das demais normas aplicáveis;
- (xix) exercer todas as demais atribuições previstas neste Contrato Social, na legislação e nos regulamentos específicos relacionados com a provisão do STPP/RMR; e
- (xx) apreciar as solicitações relativas a conselhos de transportes dos municípios consorciados.
- (xxi) coordenar as ações relacionadas ao transporte dos municípios associados e/ou conveniados com o CTM;

Parágrafo Único - Para consecução do objeto social previsto no *caput* desta Cláusula, o CTM poderá:

- (i) celebrar contratos, convênios ou quaisquer outros instrumentos jurídicos, inclusive parcerias público-privadas – PPP, cumpridas as exigências previstas neste Contrato Social, bem como articular-se com outros órgãos, conselhos e/ou entidades sobre matérias de interesse comum;
- (ii) contrair empréstimos ou financiamentos, atendidos os requisitos previstos neste Contrato Social;
- (iii) promover desapropriações e instituir servidões consoante declaração de utilidade ou necessidade pública ou interesse social realizada pelo Poder Público;
- (iv) atuar como contratado por entidades políticas ou administrativas da Federação, destinando as receitas advindas desses contratos à melhoria do STPP/RMR;
- (v) receber auxílios ou subvenções sociais ou econômicas de outras entidades ou órgãos do Poder Público;

- (vi) entrar e permanecer, a qualquer hora do funcionamento e pelo tempo necessário, em qualquer das dependências ou bens vinculados ao serviço, examinar toda e qualquer documentação, e ter acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos operacionais, técnicos, econômicos e financeiros dos operadores do STPP/RMR;
- (vii) administrar recursos materiais, humanos, orçamentários e financeiros que lhe forem necessários para seu funcionamento;
- (viii) celebrar contratos ou qualquer outro instrumento legal com quaisquer órgãos responsáveis pela gestão e operação do sistema metro-ferroviário de passageiros por meio dos instrumentos jurídicos pertinentes; e
- (ix) assumir contratos, convênios ou outros instrumentos legais celebrados pela Empresa Metropolitana de Transporte Urbanos - EMTU/Recife;

CAPÍTULO III DO CAPITAL SOCIAL

CLÁUSULA SÉTIMA - O capital social do CTM, totalmente subscrito, é de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), dividido em 1.000.000 (um milhão) de quotas, com valor nominal de R\$ 1,00 (um real) cada uma; cabendo ao ESTADO, ao MUNICÍPIO DO RECIFE e ao MUNICÍPIO DE OLINDA, respectivamente, 57,57% (cinquenta e sete vírgula cinquenta e sete por cento), 35% (trinta e cinco por cento) e 7,43% (sete vírgula quarenta e três por cento) das quotas do capital social inicial referido nesta cláusula, no valor de R\$ 575.700,00 (quinhentos e setenta e cinco mil e setecentos reais), R\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais) e R\$ 74.300,00 (setenta e quatro mil e trezentos reais).

Parágrafo Primeiro - Os eventuais aumentos de capital social deverão ser aprovados pela Assembléia Geral mediante competente alteração deste Contrato Social e análise e parecer do Conselho Fiscal do CTM.

Parágrafo Segundo - Os percentuais de quotas detidos pelo **ESTADO** e pelo **MUNICÍPIO DE OLINDA** previstos no *caput* desta Cláusula poderão ser alterados mediante a aquisição ou alienação de quotas aos demais Municípios da RMR quando participarem do CTM.

Parágrafo Terceiro - Não obstante o previsto no parágrafo segundo desta Cláusula, a participação do **ESTADO DE PERNAMBUCO** no capital social do CTM não poderá ser inferior a 40% (quarenta por cento).

Parágrafo Quarto - O percentual de quotas do Município de Olinda pode ser reduzido ou ampliado, segundo os critérios definidos para a fixação das quotas dos demais municípios, revertendo ao **ESTADO DE PERNAMBUCO** às quotas correspondentes a este percentual.

Parágrafo Quinto - As quotas dos municípios constantes do **Anexo I** serão atualizadas segundo critérios e periodicidade estabelecidos pela Assembléia Geral do CTM, nos termos do Parágrafo Quinto da Cláusula Oitava deste Contrato.

Parágrafo Sexto - Os ajustes necessários advindos da atualização das quotas dos municípios ocorrerão através de reversão ou alienação de quotas ao **ESTADO DE PERNAMBUCO** e aos municípios, à exceção do **MUNICÍPIO DO RECIFE**.

Parágrafo Sétimo - O percentual de quotas do **MUNICÍPIO DO RECIFE** previsto no *caput* desta Cláusula Sétima é fixo, não se alterando quer em razão do ingresso ou saída de quaisquer municípios, quer em razão da incidência do parágrafo quinto desta cláusula.

Parágrafo Oitavo - A cada quota corresponde o direito a um voto nas deliberações sociais.

Parágrafo Nono - O capital social será integralizado no prazo de 6 (seis) meses a contar da data de assinatura do presente Contrato Social mediante contribuição em dinheiro, bens móveis ou imóveis, respeitadas as disposições legais aplicáveis.

Parágrafo Décimo - A responsabilidade de cada sócio é restrita ao valor de suas quotas, mas todos respondem solidariamente pela integralização do capital social.

CLÁUSULA OITAVA - Observado o disposto neste Contrato Social, a participação do **ESTADO** no capital do CTM, conforme descrita nesta Cláusula, poderá ser alterada mediante a entrada de outros Municípios da RMR na Sociedade, respeitada a participação mínima prevista no Parágrafo Terceiro da Cláusula Sétima.

Parágrafo Primeiro - O ingresso de novos Municípios da RMR no CTM dependerá de aprovação de sócios representando 85% (oitenta e cinco por cento) do capital social e do cumprimento integral das condições técnicas e operacionais constantes no **Anexo II** ao presente Contrato Social.

Parágrafo Segundo - Preenchidos os requisitos previstos no Parágrafo Primeiro desta Cláusula, o ingresso de tais Municípios no CTM ocorrerá por meio de termo aditivo ao Protocolo de Intenções e ao Contrato de Constituição de Consórcio Público e de sua ratificação pela respectiva Lei Municipal autorizativa do município ingressante, assim como por meio da implementação dos ajustes necessários a este Contrato Social.

Parágrafo Terceiro - O percentual de quotas do Município de Olinda somado ao total, em percentual, de quotas dos novos municípios que ingressarem no CTM não poderá ultrapassar 25% (vinte e cinco por cento) do capital social do CTM. Os percentuais a serem atribuídos a cada um dos novos Municípios serão estabelecidos pelos **ENTES CONSORCIADOS** em Assembléia Geral, de acordo com os valores constantes do **Anexo I**, observado o disposto no Parágrafo Quarto desta Cláusula.

Parágrafo Quarto - O ingresso de novos Municípios no CTM, na forma dos Parágrafos Primeiro e Segundo desta Cláusula, será implementado mediante alienação de quotas do **ESTADO** a tais Municípios, pelo valor nominal das correspondentes quotas, respeitada a participação mínima do **ESTADO** prevista no Parágrafo Terceiro da Cláusula Sétima.

Parágrafo Quinto - Os percentuais de participação no capital social do CTM de novos Municípios que ingressarem no CTM, estabelecidos de acordo com o Parágrafo Terceiro desta Cláusula, serão revistos a cada 3 (três) anos contados a partir da constituição do CTM de acordo com os critérios técnicos constantes do **Anexo I**, observado que, em qualquer caso, será respeitada a participação máxima de tais Municípios no CTM prevista no Parágrafo Terceiro desta Cláusula, assim como a participação mínima prevista no Parágrafo Terceiro da Cláusula Sétima.

Parágrafo Sexto - Para os fins de assegurar e garantir (i) os percentuais de participação estabelecidos de acordo com o Parágrafo Terceiro desta Cláusula, (ii) a revisão de tais percentuais nos prazos previstos no Parágrafo Quinto desta Cláusula e (iii) a participação mínima prevista no Parágrafo Terceiro da Cláusula Sétima, os **ENTES CONSORCIADOS** desde já se comprometem a:

- (i) no caso de qualquer aumento de capital do CTM, exercer seu direito de preferência e/ou cedê-lo total ou parcialmente a outros **ENTES CONSORCIADOS**, conforme o caso, com deliberação e aprovação pela Assembléia Geral;
- (ii) ceder parte de suas quotas a outro(s) sócio(s) e/ou a novos Municípios ingressantes no CTM, conforme deliberação da Assembléia Geral;
- (iii) exercer seu direito de voto, em qualquer caso, no sentido de sempre assegurar e garantir as participações mencionadas neste Parágrafo Sexto;
- (iv) tomar todas e quaisquer providências que sejam necessárias ou requeridas para assegurar e garantir as participações mencionadas neste Parágrafo Sexto.

Parágrafo Sétimo - O descumprimento por qualquer dos **ENTES CONSORCIADOS** de suas obrigações estabelecidas no Parágrafo Sexto desta Cláusula ensejará a aplicação das penalidades de suspensão do direito de sócio e a sua exclusão do CTM, na forma descrita neste Contrato Social, sem prejuízo das demais consequências previstas na legislação aplicável.

Parágrafo Oitavo - Na aquisição, por um novo Município ou por qualquer outro sócio, de quotas do CTM de titularidade do **ESTADO** ou de qualquer outro **ENTE CONSORCIADO**, não haverá direito de preferência por parte dos demais sócios, sendo certo, ainda, que qualquer aquisição de quotas do CTM deverá observar o disposto

nesta Cláusula e seus parágrafos, considerando, ainda, a tabela de distribuição de quotas constante do **Anexo I**, com suas posteriores revisões.

Parágrafo Nono - A cessão ou transferência de quotas por qualquer **ENTE CONSORCIADO** a outro(s) sócios(s) do CTM sempre ocorrerá através do **ESTADO**, que as adquirirá e as transferirá, em seguida, ao outro **ENTE CONSORCIADO**, somente sendo válida mediante a prévia e expressa autorização da Assembléia Geral, observado o percentual de votos estabelecido na Cláusula Décima Sexta, as disposições desta Cláusula e seus parágrafos, considerando, ainda, a tabela de distribuição de quotas constante do **Anexo I**, com suas posteriores revisões.

Parágrafo Décimo - No caso de aprovação de qualquer aumento de capital do CTM, sempre deverão ser garantidas e observadas as participações do **ESTADO** e **MUNICÍPIO DO RECIFE** previstas no Parágrafo Terceiro e Sétimo da Cláusula Sétima, as participações previstas no Parágrafo Terceiro desta Cláusula e alteradas conforme o Parágrafo Quinto também desta Cláusula.

CAPÍTULO IV DOS RECURSOS FINANCEIROS E DO FUNDO DA SOCIEDADE

CLÁUSULA NONA - Constituem recursos financeiros do CTM:

- (i) as receitas decorrentes de vendas de quaisquer bilhetes de transporte público coletivo de passageiros na RMR;
- (ii) as receitas decorrentes da prestação de serviços de toda natureza compatíveis com as suas finalidades a órgãos e entidades públicas ou particulares, nacionais ou internacionais, mediante convênio, acordos, ajustes ou contratos;
- (iii) a quota de contribuição dos sócios do CTM estabelecida através de Contrato de Rateio;
- (iv) os créditos de qualquer natureza que lhe forem destinados;
- (v) as receitas de capital, inclusive os resultantes da conversão, em espécie, de bens e direitos;
- (vi) a renda dos bens patrimoniais;
- (vii) as doações feitas ao CTM;
- (viii) o produto da venda de bens;
- (ix) as rendas provenientes de multas e indenizações;
- (x) os recursos financeiros de fundos de transporte;
- (xi) as receitas de subvenções;
- (xii) as rendas provenientes de outras fontes.

CLÁUSULA DÉCIMA - Todas as contribuições econômicas ou financeiras dos **ENTES CONSORCIADOS** ao CTM serão efetuadas mediante celebração de Contrato de Rateio nos termos da legislação aplicável.

CAPÍTULO V DA ORGANIZAÇÃO E DA ADMINISTRAÇÃO

SEÇÃO I DA COMPOSIÇÃO ORGANIZACIONAL

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - A estrutura básica do CTM compreende:

- I - a Assembléia Geral;
- II - a Diretoria; e
- III - o Conselho Fiscal.

SEÇÃO II

DA ASSEMBLÉIA GERAL

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - A Assembléia Geral de **ENTES CONSORCIADOS** é o órgão superior do CTM, com poderes para deliberar sobre os objetivos e sua gestão, bem como tomar as providências que julgar convenientes à sua defesa e ao seu desenvolvimento.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA - A Assembléia Geral será composta pelos Chefes do Poder Executivo de cada **ENTE CONSORCIADO**, que poderão ser representados por seus respectivos Secretários de Governo responsáveis pelos serviços públicos de transporte ou serviços relacionados.

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - Compete à Assembléia Geral deliberar sobre as seguintes matérias, respeitado o percentual de votos estabelecido na Cláusula Décima Sexta:

- (i) aprovação da modificação do Contrato de Constituição para encaminhamento ao legislativo;
- (ii) revisão anual do presente Contrato Social;
- (iii) aprovação do ingresso de novos **ENTES CONSORCIADOS** no CTM, nos termos estabelecidos neste Contrato Social e seus anexos;
- (iv) avaliação dos bens conferidos pelos **ENTES CONSORCIADOS** ao CTM, nos termos do Contrato de Rateio;
- (v) exclusão de **ENTE CONSORCIADO** ou a suspensão dos direitos do **ENTE CONSORCIADO** que deixar de cumprir obrigações impostas pela lei, pelo Contrato de Constituição, Contrato Social ou pelo Contrato de Rateio;
- (vi) incorporação, fusão, cisão, transformação, liquidação ou dissolução do CTM, ou a cessação do estado de liquidação, conforme lei autorizativa;
- (vii) eleição ou exoneração, a qualquer tempo, bem como a destituição, por descumprimento de suas atribuições previstas na Cláusula Vigésima Segunda, do Diretor Presidente;
- (viii) aprovação dos Diretores de Área indicados pelo Diretor Presidente, nos termos do Parágrafo Primeiro da Cláusula Décima Nona, bem como a sua destituição por descumprimento de suas atribuições previstas na Cláusula Vigésima Sexta;
- (ix) remuneração do Diretor Presidente, dos demais Diretores e dos membros do Conselho Fiscal;
- (x) aprovação das contas da administração e do Relatório Anual de Resultados do CTM apresentado pelo Diretor Presidente, após análise e parecer do Conselho Fiscal;
- (xi) nomeação e destituição dos liquidantes e o julgamento das suas contas;
- (xii) aprovação das normas para aquisição, alienação, cessão ou oneração de bens imóveis, mediante proposta do Diretor Presidente;
- (xiii) aquisição, alienação, cessão ou oneração de bens imóveis, observadas as demais autorizações necessárias em decorrência da lei;
- (xiv) abertura e fechamento de unidades administrativas regionais e postos avançados;
- (xv) proposição ao CSTM das diretrizes e estrutura da política tarifária;
- (xvi) aprovação (a) do orçamento, (b) do programa de financiamento do STPP/RMR, incluindo os recursos necessários para o seu financiamento, tais como subsídios, compensação de receitas e investimentos em infraestrutura, aportes de recursos financeiros ou de outros mecanismos para subsidiar potenciais déficits do CTM no

STPP/RMR, bem como (c) da contratação de empréstimos necessários ao desenvolvimento, melhoria e modernização do STPP/RMR, mediante proposta do Diretor Presidente;

(xvii) proposição das políticas e diretrizes gerais de atuação do CTM no STPP/RMR e suas modificações, para aprovação do CSTM;

(xviii) aprovação (a) da política de pessoal do CTM, (b) do Regimento Interno da Sociedade, incluindo as atribuições dos Diretores de Área e os requisitos específicos para sua nomeação, (c) do Plano de Empregos e Salários (hierarquia funcional, número máximo de postos de trabalho por categoria, estrutura e critérios de salários, reajustes, estrutura e critérios de benefícios, direitos, deveres e normas para admissão) e (d) do Quadro de Pessoal da Sociedade e suas modificações, mediante proposta do Diretor Presidente;

(xix) aprovação da estrutura organizacional da Sociedade, bem como de suas modificações, mediante proposta do Diretor Presidente;

(xx) aprovação de reajustes salariais a serem implementados quando da celebração das convenções ou acordos coletivos;

(xxi) aprovação do aporte de recursos financeiros para cobrir déficit derivado da aplicação retardada do reajuste aprovado pelo CSTM;

(xxii) submissão ao CSTM, para sua apreciação e aprovação, do regulamento técnico e operacional do STPP/RMR e suas modificações, mediante proposta do Diretor Presidente;

(xxiii) aprovação do manual de operações do STPP/RMR e suas modificações, observado o regulamento técnico e operacional do STPP/RMR, mediante proposta do Diretor Presidente;

(xxiv) aprovação do modelo licitatório, para a concessão, permissão e autorização dos serviços do STPP/RMR e suas modificações, mediante proposta do Diretor Presidente;

(xxv) aprovação do modelo de edital e seus anexos para a concessão, permissão e autorização dos serviços do STPP/RMR;

(xxvi) aprovação dos reajustes na remuneração dos operadores dos serviços delegados, consoante os parâmetros definidos nos contratos de concessão e demais instrumentos pertinentes.

(xxvii) aprovação do programa de auditoria a ser contratada para auditar periodicamente o CTM;

(xxviii) submissão ao CSTM, para sua aprovação de propostas para a revisão do equilíbrio econômico-financeiro dos instrumentos celebrados com os operadores dos serviços delegados, fundamentadas em análises técnicas e financeiras, visando superar déficit no sistema ou outras não conformidades detectadas, mediante proposta do Diretor Presidente;

(xxix) aprovação dos programas de trabalho anual e plurianual do CTM, mediante proposta do Diretor Presidente;

(xxx) aprovação da proposta orçamentária anual e plurianual, bem como de suas revisões, do Resultado Anual de Resultados do CTM, dos balancetes mensais e das demonstrações das origens e aplicações de recursos, que será feita na modalidade fluxo de caixa, bem como dos correspondentes pareceres da empresa de auditoria financeira contratada para auditar periodicamente as contas do CTM e do Conselho Fiscal;

(xxxi) aprovação de contratos de gestão, termos de parcerias e parcerias público-privada (PPP) celebrados pelo CTM.

(xxxii) conhecimento e apreciação de minutas de projetos de leis pertinentes ao STPP na RMR que forem encaminhadas às Câmaras de Vereadores dos Municípios consorciados ou à Assembléia Legislativa do **ESTADO**, mediante informação do Diretor Presidente;

(xxxiii) apreciação das solicitações oriundas de conselhos de transportes dos Municípios consorciados;

(xxxiv) aprovação da criação e extinção de linhas no STPP da RMR, observado o disposto no Parágrafo Primeiro da Cláusula Vigésima Primeira.

Parágrafo Primeiro - Além das matérias indicadas no caput desta Cláusula, também dependerão de deliberação de **ENTES CONSORCIADOS** em Assembléia Geral as matérias especificadas em outras Cláusulas do presente Contrato Social.

Parágrafo Segundo - A Assembléia Geral poderá solicitar aos órgãos e diretores do CTM, bem como de outros órgãos ou entidades públicas, e da empresa contratada para auditar o Consórcio, a qualquer tempo, estudos, relatórios ou informações que a auxiliem nas deliberações relativas a quaisquer matérias de sua competência.

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA - As deliberações dos **ENTES CONSORCIADOS** serão sempre tomadas em Assembléia Geral. A realização de toda e qualquer Assembléia Geral ficará dispensada quando todos os **ENTES CONSORCIADOS** decidirem, por escrito, sobre a matéria que seria objeto dela.

Parágrafo Primeiro - A Assembléia Geral Ordinária será convocada pelo Diretor Presidente, por qualquer um dos **ENTES CONSORCIADOS** ou por seus representantes no CTM conforme definido na Cláusula Décima Terceira deste Contrato Social, por, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) dos membros da Diretoria, pelo Conselho Fiscal, ou, caso aplicável, na forma do art. 1.073 do Código Civil, observando-se as formalidades de publicação constantes do § 3º do art. 1.152 do Código Civil.

Parágrafo Segundo - Serão realizadas Assembléias Gerais Ordinárias semestralmente, até 30 de abril e até 31 de outubro de cada ano, para tomar as contas dos administradores e deliberar sobre as demonstrações financeiras relativas a períodos findos, respectivamente, em dezembro do ano anterior e junho do ano corrente, bem como para designação de administradores, se for o caso.

Parágrafo Terceiro - Ficam dispensadas as formalidades de convocação mencionadas no Parágrafo Primeiro desta Cláusula quando todos os **ENTES CONSORCIADOS** comparecerem ou se declararem, por escrito, cientes do local, data, hora e ordem do dia da respectiva Assembléia Geral.

Parágrafo Quarto - A Assembléia Geral instala-se com a presença, em primeira convocação, de titulares de, no mínimo, 85% (oitenta e cinco por cento) do capital social e, em segunda, com qualquer número.

Parágrafo Quinto - A Assembléia Geral será presidida e secretariada por **ENTES CONSORCIADOS** escolhidos entre os presentes, sendo que o representante do **ESTADO** indicará o Presidente e o representante do **MUNICÍPIO DO RECIFE** indicará o Secretário da mesa.

Parágrafo Sexto - Dos trabalhos e deliberações será lavrada ata no Livro de Atas de Assembléias, ata essa que deverá ser assinada pelos membros da mesa e por tantos **ENTES CONSORCIADOS** participantes quantos bastem à validade das deliberações, sem prejuízo dos demais entes que queiram assiná-la. Uma cópia autenticada da respectiva ata será, nos 20 (vinte) dias subseqüentes à Assembléia Geral, apresentada ao registro público competente para arquivamento e averbação.

Parágrafo Sétimo - Cópias das demonstrações financeiras, com parecer do Conselho Fiscal, devem ser distribuídas aos **ENTES CONSORCIADOS** com antecedência mínima de 30 (trinta) dias da data da Assembléia Geral Ordinária.

CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA - As deliberações da Assembléia Geral Ordinária e Extraordinária serão tomadas mediante aprovação de **ENTES CONSORCIADOS** representando, no mínimo, 85% (oitenta e cinco por cento) do capital social, salvo quando percentual maior for exigido por lei ou quando percentual diverso for estabelecido no presente Contrato Social.

CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA - Serão realizadas Assembléias Gerais Extraordinárias sempre que os interesses do CTM assim exigirem, as quais poderão ser convocadas pelo Diretor Presidente, ou por qualquer um dos **ENTES CONSORCIADOS**, por 50% (cinquenta por cento) dos membros da Diretoria, pelo Conselho Fiscal, ou, caso aplicável, na forma do art. 1.073 do Código Civil, observando-se as formalidades de publicação constantes do § 3º do art. 1.152 do Código Civil.

Parágrafo Único - A Assembléia Geral Extraordinária se regerá pelas disposições fixadas nos parágrafos terceiro e seguintes da Cláusula Décima Quinta.

SEÇÃO III

DA DIRETORIA

CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA - O CTM será administrado por uma Diretoria, composta por um Diretor Presidente e até 4 (quatro) Diretores de Área: Planejamento, Operações, Gestão Organizacional e Tecnologia da Informação.

Parágrafo Primeiro - A Diretoria é o órgão executivo de representação do CTM, atuando cada um de seus membros segundo a respectiva competência.

Parágrafo Segundo - A Diretoria administrará o CTM obedecendo rigorosamente às disposições e regulamentos do CSTM, o disposto neste Contrato Social, no Regimento Interno do CTM e na legislação aplicável, sendo vedado a seus integrantes, em conjunto ou isoladamente, a prática de atos estranhos aos objetivos sociais do CTM.

Parágrafo Terceiro - Para que sejam instaladas as reuniões da Diretoria, deverão estar presentes, no mínimo, 2 (dois) Diretores de Área além do Diretor Presidente.

CLÁUSULA DÉCIMA NONA - O Diretor Presidente será eleito pela Assembléia Geral Ordinária, escolhido dentre uma lista tríplice apresentada pelo **ESTADO**, mediante o quorum mínimo de 85% (oitenta e cinco por cento) dos votos do CTM, observado o disposto no Parágrafo Segundo desta Cláusula. A eleição do Diretor Presidente deverá ocorrer no prazo máximo de 15 (quinze) dias a contar da data de recebimento pelos **ENTES CONSORCIADOS** da referida lista tríplice.

Parágrafo Primeiro - A indicação dos nomes para os cargos de Diretores de Área deverá ocorrer no prazo máximo de 15 (quinze) dias a contar da posse do Diretor Presidente, observado o disposto na Cláusula Vigésima Quinta.

Parágrafo Segundo - Na hipótese de algum nome ser rejeitado, o Diretor Presidente indicará outro nome, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, contados da data da Assembléia em que houve a rejeição.

Parágrafo Terceiro - O Diretor Presidente e os Diretores de Área tomam posse mediante termo lavrado no Livro de Atas das Reuniões da Diretoria do CTM.

Parágrafo Quarto - Ocorrendo vacância de cargo de Diretor Presidente, deverá ser convocada Assembléia Geral para indicação do substituto, de acordo com as regras desta Cláusula, sendo a presidência do Consórcio assumida pelo Diretor de Planejamento, o qual permanecerá no cargo até manifestação da Assembléia Geral a respeito.

Parágrafo Quinto - O Diretor Presidente poderá delegar um Diretor de Área ou um procurador para receber citações, notificações, intimações e para representar o CTM na lavratura de escrituras de desapropriação e servidão.

Parágrafo Sexto - O Diretor Presidente poderá, por intermédio de ato escrito, delegar poderes a qualquer dos Diretores.

CLÁUSULA VIGÉSIMA - A investidura no cargo de Diretor Presidente dar-se-á pelo prazo máximo de 4 (quatro) anos, sendo permitida a reeleição, cabendo a sua exoneração ou destituição à Assembléia Geral.

Parágrafo Único - Na hipótese de final de mandato do Diretor Presidente, este permanecerá no cargo até a posse do novo Diretor eleito pela Assembléia Geral, ressalvada deliberação em contrário da Assembléia Geral que poderá indicar, dentre os Diretores de Área, o substituto.

CLÁUSULA VIGÉSIMA PRIMEIRA - O Diretor Presidente deverá atender, no mínimo, aos seguintes requisitos gerais.

- (i) ter experiência administrativa comprovada de, no mínimo, 2 (dois) anos;
- (ii) não ter relação de parentesco consanguíneo, civil ou afim até o terceiro grau, nem ter união estável com qualquer dos demais Diretores, com os representantes dos **ENTES CONSORCIADOS** ou com os diretores, gestores, administradores ou dirigentes de empresas operadoras de transporte público coletivo no âmbito do STPP/RMR;

(iii) não ter sofrido penalidade administrativa ou de outra natureza, em qualquer ente federativo, que vede, ainda que temporariamente, o acesso a emprego, cargo ou função pública, não ter sido condenado por crime falimentar, crime contra a administração pública ou contra a economia popular, contra o sistema financeiro nacional, contra as normas de defesa da concorrência, contra a relação de consumo, a fé pública ou a propriedade, enquanto perdurarem os efeitos da condenação; e

(iv) não ter interesse conflitante com as finalidades e/ou objeto social do CTM, nem ser sócio, diretor, gestor, administrador ou dirigente de concessionária, permissionária ou autorizatória de serviços de transporte público coletivo no STPP/RMR.

CLÁUSULA VIGÉSIMA SEGUNDA - Compete ao Diretor Presidente:

(i) gerir e executar os negócios sociais, tendo plenos poderes para assumir obrigações e praticar todos e quaisquer atos e assinar todos e quaisquer documentos, contratos e convênios em nome do CTM, observadas as limitações estabelecidas neste Contrato Social;

(ii) executar as diretrizes e a orientação geral dos programas de atuação referentes ao STPP/RMR e à empresa;

(iii) orientar, coordenar e supervisionar as atividades do CTM incluindo o acompanhamento da atuação dos Diretores de Área, fazendo executar e cumprir os dispositivos legais e regulamentares, o presente Contrato Social, o Regimento Interno do CTM e as deliberações da Assembléia Geral e CSTM;

(iv) representar o CTM em juízo ou fora dele, observado o disposto neste Contrato Social, nos termos previstos no item 12.2 do Protocolo de Intenções;

(v) assessorar a Assembléia Geral na elaboração de propostas referentes às matérias previstas na Cláusula Décima Quarta deste Contrato Social, sem prejuízo de outras propostas a serem submetidas à Assembléia Geral que estejam previstas neste Contrato Social ou que venham a ser solicitadas pelos **ENTES CONSORCIADOS**;

(vi) fornecer à Assembléia Geral as informações necessárias ao acompanhamento das atividades do CTM;

(vii) editar portarias técnicas de operação do STPP na RMR, observado o regulamento técnico e operacional do STPP/RMR aprovado pelo CSTM e o manual de operações do STPP/RMR aprovado pela Assembléia Geral;

(viii) determinar a elaboração de estudos e pesquisas de novas técnicas e metodologias no campo de transportes públicos coletivos de passageiros;

(ix) determinar a avaliação de novos equipamentos e tecnologia emergentes, visando, eventualmente, utilizá-las na RMR;

(x) submeter à Assembléia Geral o modelo de edital e seus anexos para a concessão, permissão e autorização dos serviços do STPP/RMR;

(xi) submeter à Assembléia Geral os contratos de gestão, termos de parcerias e parcerias público-privada (PPP) a serem celebrados com o CTM.

(xii) submeter à Assembléia Geral a criação e extinção de linhas no STPP da RMR, observado o disposto no Parágrafo Único desta Cláusula;

(xiii) manter articulações com órgãos públicos e privados com vistas a obtenção de recursos financeiros, materiais, tecnológicos ou humanos através de convênios ou outro instrumento legal para desenvolvimento das ações do CTM;

(xiv) diligenciar para que haja participação do CTM nos debates alusivos à aprovação de quaisquer projetos geradores de grande demanda e outros com impacto direto no STPP/RMR;

(xv) provocar a manifestação do Conselho Fiscal e/ou da Assembléia Geral, sempre que julgar necessário ou sempre que estiver assim estabelecido no presente Contrato Social ou na legislação aplicável;

(xvi) encaminhar ao Conselho Fiscal propostas a serem submetidas à Assembléia Geral, relativas às alterações do capital social.

- (xvii) atender no prazo estabelecido às solicitações do Conselho Fiscal;
- (xviii) manifestar-se sobre os pareceres da empresa de auditoria financeira contratada para auditar periodicamente as contas do CTM ou para apurar fatos específicos do CTM , tomando as providências cabíveis, bem como submetê-los à Assembléia Geral;
- (xix) executar as providências propostas pelo Conselho Fiscal nos seus relatórios e/ou pareceres.
- (xx) encaminhar, até 60 dias após o término do ano, o Relatório Anual de Administração, para análise e parecer do Conselho Fiscal
- (xxi) indicar os Diretores de Área à consideração da Assembléia Geral, e uma vez aprovados os seus nomes, dar-lhes posse, bem como exonerá-los, a qualquer tempo.
- (xxi) convocar e presidir as reuniões da Diretoria, relatando os assuntos de sua responsabilidade, bem como deliberar sobre os assuntos em pauta;
- (xxii) orientar, coordenar e supervisionar as atividades do CTM incluindo o acompanhamento da atuação dos Diretores de Área, fazendo executar e cumprir o presente Contrato Social, o Regimento Interno do CTM, e as decisões da Assembléia Geral e CSTM;
- (xxiii) autorizar a propositura de ações judiciais;
- (xxiv) constituir comissões administrativas e técnicas, inclusive de licitações, inquéritos, sindicâncias e grupos de trabalho;
- (xxv) ratificar, nos termos da legislação própria, os atos de dispensa e inexigibilidade de licitação;
- (xxvi) coordenar a gestão organizacional do CTM, nos aspectos administrativo, financeiro, comercial e patrimonial, fazendo cumprir as diretrizes estabelecidas pela Assembléia Geral e sua Diretoria;
- (xxvii) requisitar servidores ou empregados de órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta para atenderem à necessidade de pessoal do CTM;
- (xxviii) praticar os atos necessários à concretização das desapropriações e servidões administrativas do interesse do CTM, nos termos dos atos do Poder Público que declararem a sua utilidade pública ou interesse social;
- (xxix) exercer outras atribuições previstas neste Contrato Social ou determinadas pelo Conselho Fiscal, CSTM ou Regimento Interno do CTM;

Parágrafo Único - Caso a criação, extinção ou modificação de linhas seja referente exclusivamente a linhas intramunicipais que afetem somente um Município da RMR sócio do CTM, o Diretor Presidente deverá obter a aprovação do respectivo Município envolvido antes de enviar a proposta de criação, extinção ou modificação à Assembléia Geral para deliberação.

CLÁUSULA VIGÉSIMA TERCEIRA – O Diretor Presidente deverá determinar a contratação de auditoria independente para fiscalizar as contas do CTM e para apuração de fatos específicos do CTM.

Parágrafo Primeiro – A auditoria independente prevista no *caput* desta Cláusula, será subordinada diretamente ao Diretor Presidente que deverá manifestar-se sobre os resultados e sugestões, apresentados pelos auditores, adotando as medidas corretivas necessárias.

Parágrafo Segundo - O prazo da contratação prevista no *caput* desta Cláusula, incluídas eventuais prorrogações, não poderá exceder a três anos, ficando o contratado impedido de firmar novo contrato com o CTM para o triênio imediatamente seguinte;

CLÁUSULA VIGÉSIMA QUARTA – A investidura dos Diretores de Área observará como duração máxima a do Diretor Presidente, sendo permitida a reeleição.

Parágrafo Primeiro - Os mandatos dos Diretores de Área reputam-se prorrogados até a posse de seus sucessores eleitos, salvo deliberação em contrário da Assembléia Geral.

Parágrafo Segundo- Ocorrendo vacância de cargo de Diretor de Área, caberá ao Diretor Presidente designar um substituto para atuar até a próxima Assembléia Geral ordinária ou extraordinária, na qual a indicação do substituto poderá ser ratificada pelos **ENTES CONSORCIADOS** ou poderá ser designado um novo substituto.

Parágrafo Terceiro - Em qualquer hipótese, o substituto de Diretor de Área deverá atender aos requisitos constantes do Parágrafo Terceiro da Cláusula Vigésima e completará o mandato do substituído.

Parágrafo Quarto - Na hipótese de ausência ou impedimentos temporários de qualquer Diretor, o substituto será designado pelo Diretor Presidente ou, na sua impossibilidade, por decisão da maioria da Diretoria.

CLÁUSULA VIGÉSIMA QUINTA - Os Diretores de Área, deverão atender os requisitos gerais constantes na Cláusula Vigésima Primeira, e específicos, a serem estabelecidos no Regimento Interno do CTM, além de ter experiência comprovada, de no mínimo 2 (dois) anos, na área de atuação de sua Diretoria.

CLÁUSULA VIGÉSIMA SEXTA - Respeitadas as diretrizes definidas pelos **ENTES CONSORCIADOS**, compete ainda aos Diretores de Área além das atribuições já previstas neste Contrato Social e no Regimento Interno do CTM, desempenhar as seguintes;

- (i) executar as diretrizes e a orientação geral dos programas de atuação referentes ao STPP/RMR e à empresa;
- (ii) fornecer à Assembléia Geral as informações necessárias ao acompanhamento das atividades do CTM;
- (iii) diligenciar para que haja participação do CTM nos debates alusivos à aprovação de quaisquer projetos geradores de grande demanda e outros com impacto direto no STPP/RMR;
- (iv) orientar, coordenar e supervisionar as atividades do CTM, referentes à sua área de atuação, fazendo executar e cumprir os dispositivos legais e regulamentares, o presente Contrato Social, o Regimento Interno do CTM e as deliberações da Assembléia Geral e do CSTM;
- (v) participar das reuniões de Diretoria, relatando os assuntos da respectiva área de atuação, bem como deliberar sobre os assuntos em pauta;
- (vi) gerir as atividades da área do CTM para a qual estiver designado, praticando os atos administrativos necessários, ressalvado o disposto neste Contrato Social;
- (vii) assessorar e cumprir as determinações do Diretor Presidente.

Parágrafo Primeiro - Além das competências comuns às demais Diretorias de Área, descritas no *caput* desta Cláusula e no Regimento Interno do CTM, são atribuições específicas da Diretoria de Planejamento:

- (i) propor ao CSTM, em conjunto com a Diretoria do CTM, políticas públicas de transporte que contemplem mecanismos de otimização na prestação dos serviços;
- (ii) propor ao CSTM, em conjunto com a Diretoria, a Política Tarifária para o STPP/RMR;
- (iii) propor à Assembléia Geral, em conjunto com a Diretoria do CTM, o planejamento estratégico e o orçamento do STPP/RMR e do CTM;
- (iv) coordenar a elaboração, atualização e a execução de planos, programas de trabalho e projetos estratégicos;
- (v) coordenar a avaliação do desempenho do STPP/RMR e do Consórcio, propondo ações para correção dos problemas detectados;
- (v) articular, junto a fontes financiadoras visando a captação de recursos para o STPP/RMR e para o CTM; e
- (vi) manter contatos com órgãos e entidades públicas e privadas objetivando o estabelecimento de programas de cooperação técnica.

Parágrafo Segundo - Além das competências comuns às demais Diretorias de Área, descritas no *caput* desta Cláusula e no Regimento Interno do CTM, são atribuições específicas da Diretoria de Operações:

- (i) propor normas e diretrizes com vistas ao aperfeiçoamento dos serviços e controles usados no STPP/RMR, diligenciando para o seu cumprimento e a sua atualização;
- (ii) coordenar e avaliar o plano de circulação, o sistema viário e os pontos de parada dos veículos do STPP/RMR, considerando as necessidades dos portadores de deficiência e o meio ambiente, interagindo com os órgãos competentes para melhoria da circulação e manutenção do sistema viário;
- (iii) coordenar a gestão dos contratos de concessão e permissão, visando o cumprimento do estabelecido relativo aos aspectos operacionais, financeiros e tarifários ,
- (iv) Coordenar a avaliação do desempenho das operadoras e da Câmara de Compensação Tarifária - CCT, propondo o reajuste e a revisão da remuneração dos contratados;
- (vi) coordenar a fiscalização da operação e o Sistema de Multas do STPP/RMR.

Parágrafo Terceiro - Além das competências comuns às demais Diretorias de Área, descritas no *caput* desta Cláusula e no Regimento Interno do CTM, são atribuições específicas da Diretoria de Tecnologia da Informação:

- (i) definir, em conjunto com a Diretoria do CTM, e coordenar a política de geração, segurança, tratamento e disseminação da informação;
- (ii) gerar informações técnicas e operacionais de interesse geral do CTM, administrando o Banco de Dados;
- (iii) coordenar o planejamento de pesquisas operacionais e de satisfação dos clientes do CTM;

Parágrafo Quarto - Além das competências comuns às demais Diretorias de Área, descritas no *caput* desta Cláusula e no Regimento Interno do CTM, são atribuições específicas da Diretoria de Gestão Organizacional:

- (i) propor projetos e atividades referentes às áreas de Finanças, Recursos Humanos, Administração e Comercial, coordenando a sua execução;
- (iii) coordenar o processo de planejamento, aquisição, guarda e distribuição de materiais;
- (iv) coordenar o processo de aquisição, controle e manutenção de bens patrimoniais, móveis e imóveis, do CTM;
- (v) coordenar a comercialização de bilhetes e cartões eletrônicos e a avaliação de seu impacto na operação do Sistema;
- (vi) acompanhar o processo de concessão de gratuidades e abatimentos e gerenciar a confecção, distribuição e fiscalização da utilização das respectivas carteiras;

CLÁUSULA VIGÉSIMA SÉTIMA - Observadas as disposições deste Contrato Social, o CTM será representado e será considerado validamente obrigado por ato ou assinatura:

- (i) do Diretor Presidente, agindo isoladamente,
- (ii) na ausência do Diretor Presidente, do seu substituto, por ele nomeado ou pela Assembléia Geral, ou
- (iii) com aprovação da Assembléia Geral ou do Diretor Presidente, de 2 (dois) procuradores, investidos de poderes específicos, na forma indicada nos Parágrafos Primeiro e Segundo desta Cláusula.

Parágrafo Primeiro - Os instrumentos de mandato outorgados pelo CTM serão sempre assinados pelo Diretor Presidente ou pelo Diretor por ele indicado e observadas as respectivas competências.

Parágrafo Segundo - No caso do item (iii) do *caput* desta cláusula, em se tratando de procuradores com poderes especiais, que excedam ao estabelecido no art. 38 do Código de Processo Civil, ou seja, procuração geral para o

foro, será obrigatória a aprovação da Assembléia Geral, devendo ser especificado o período do mandato e o fato e poderes específicos que se está delegando.

Parágrafo Terceiro - As procurações deverão especificar os poderes conferidos e, com exceção daquelas outorgadas para fins judiciais, terão prazo máximo de 1 (um) ano. O substabelecimento das procurações “*ad-negotia*” é vedado.

SEÇÃO IV

DO CONSELHO FISCAL

CLÁUSULA VIGÉSIMA OITAVA - O Conselho Fiscal é o órgão de fiscalização da administração do CTM e deve funcionar em caráter permanente por, pelo menos, 40 (quarenta) horas mensais exclusivas para o CTM, incluindo-se as horas reservadas às suas reuniões, observados os dispositivos legais que regem sua instalação.

Parágrafo Primeiro - As reuniões são convocadas pelo Presidente do Conselho Fiscal ou por 2 (dois) dos seus membros efetivos ou respectivos suplentes.

Parágrafo Segundo - O Conselho Fiscal se manifesta por maioria de votos, presente a totalidade dos seus membros.

CLÁUSULA VIGÉSIMA NONA - O CTM contratará auditoria independente nos termos referidos na Cláusula Vigésima Terceira deste Contrato no sentido de propiciar o devido suporte ao Conselho Fiscal, fornecendo, a pedido de qualquer de seus membros, esclarecimentos ou informações.

Parágrafo Único - Os auditores independentes referidos no caput desta Cláusula deverão disponibilizar, no prazo máximo de 5 (cinco) dias, quando solicitado pelo Conselho Fiscal, os documentos e papéis de trabalho por eles utilizados e/ou produzidos durante as suas atividades, ficando absolutamente afastada qualquer possibilidade de invocação de sigilo como fundamento para não apresentação de tais papéis e documentos.

CLÁUSULA TRIGÉSIMA - O Conselho Fiscal terá caráter multidisciplinar, com a presença obrigatória de contador, advogado e engenheiro, 1 (um) por área profissional, e será composto de 3 membros efetivos, sendo 1 (um) representante do ESTADO, 1 (um) representante do MUNICÍPIO DO RECIFE e 1 (um) do MUNICÍPIO DE OLINDA, além de igual número de suplentes, de profissão idêntica a dos titulares cuja ausência poderão suprir, escolhidos segundo os mesmos critérios utilizados para a escolha dos membros efetivos, cabendo ao ESTADO, para garantia da existência da referida multidisciplinariedade, principiar a indicação dos integrantes do Conselho, ficando os outros ENTES CONSORCIADOS com a incumbência das demais, sempre respeitada a diversidade profissional prevista.

Parágrafo Primeiro - O suplente substituirá o membro efetivo:

(i) nas reuniões deliberativas do Conselho Fiscal;

(ii) na vacância do cargo pelo titular;

(iii) por requisição do titular, quando de seu afastamento temporário; (iv) outras hipóteses deliberadas pelo Conselho Fiscal.

Parágrafo Segundo – Com adesão de outros municípios ao CTM, a vaga preenchida pelo **MUNICÍPIO DE OLINDA**, poderá vir a ser ocupada por representante indicado por um deles, ocorrendo mediante sorteio a escolha do município ao qual caberá a indicação.

Parágrafo Terceiro - Os membros indicados para o Conselho Fiscal deverão atender ao disposto no §1º do art. 1.066 do Código Civil.

Parágrafo Quarto - A investidura dos membros do Conselho Fiscal dar-se-á pelo prazo máximo de 2 (dois) anos, permitida a recondução, permanecendo os membros nos cargos até a posse de seus sucessores.

Parágrafo Quinto - Os membros do Conselho Fiscal, em sua primeira reunião, elegerão o seu Presidente, a quem caberá dar cumprimento às deliberações do órgão.

Parágrafo Sexto - O Conselho Fiscal poderá requisitar ao CTM a designação de pessoal qualificado para secretariá-lo e prestar-lhe apoio técnico.

CLÁUSULA TRIGÉSIMA PRIMEIRA - Os membros do Conselho Fiscal serão substituídos, em suas faltas ou impedimentos, pelo respectivo suplente.

CLÁUSULA TRIGÉSIMA SEGUNDA - Além dos casos de morte, renúncia, destituição e outros previstos em lei, dar-se-á a vacância do cargo quando o membro do Conselho Fiscal deixar de comparecer, sem justa causa, a 2 (duas) reuniões consecutivas ou 3 (três) intercaladas num período de 12 meses.

CLÁUSULA TRIGÉSIMA TERCEIRA - A remuneração mensal dos membros do Conselho Fiscal será fixada pela Assembléia Geral.

Parágrafo Único - O suplente não terá qualquer remuneração, salvo quando substituir o conselheiro efetivo, vindo a perceber, nesse caso, remuneração proporcional a do substituído, correspondente ao período da substituição.

CLÁUSULA TRIGÉSIMA QUARTA - Ao Conselho Fiscal compete, além das responsabilidades e deveres definidos em lei:

- (i) - fiscalizar, por qualquer de seus membros, os atos dos administradores e verificar o cumprimento dos seus deveres legais e estatutários;
- (ii) - opinar sobre o relatório anual da administração, fazendo constar do seu parecer as informações complementares que julgar necessárias ou úteis à deliberação da Assembléia-Geral;
- (iii) - opinar sobre as propostas do CTM, a serem submetidas à Assembléia-Geral, relativas à modificação do capital social, planos de investimento ou orçamentos de capital, transformação, incorporação, fusão ou cisão;
- (iv) - denunciar, por qualquer de seus membros, ao CTM, os erros, as irregularidades, bem como os indícios de fraudes ou de crimes que tiver ciência, sugerindo as providências cabíveis;
- (v) - convocar a Assembléia-Geral ordinária, se o CTM retardar por mais de 1 (um) mês essa convocação, e a extraordinária, sempre que ocorrerem motivos graves ou urgentes, incluindo na agenda das assembleias as matérias que considerarem necessárias;
- (vi) - analisar, ao menos, trimestralmente, os balancetes e demais demonstrações financeiras elaboradas periodicamente pelo CTM;
- (vii) - examinar as demonstrações financeiras do exercício social e sobre elas opinar;
- (viii) – fazer-se presente às reuniões da Assembléia Geral em que se for deliberar sobre os assuntos de sua competência e em que deva opinar, especialmente os dos incisos ii, iii e iv, desta Cláusula;
- (ix) - fornecer ao quotista ou ao grupo de quotistas que represente, no mínimo, 2% (dois por cento) do capital social, sempre que solicitadas, informações sobre matérias de sua competência;
- (x) - elaborar e aprovar o seu regimento interno;
- (xi) - desempenhar outras tarefas correlatas por determinação da Assembléia Geral ou do CSTM.

Parágrafo Primeiro - O CTM é obrigado, através de comunicação por escrito, a colocar à disposição dos membros em exercício do Conselho Fiscal, dentro de 10 (dez) dias, cópias das atas de suas reuniões e, dentro de 15 (quinze) dias do seu recebimento, cópias dos balancetes e demais demonstrações financeiras elaboradas periodicamente e, quando houver, dos relatórios de execução de orçamentos.

Parágrafo Segundo - O Conselho Fiscal, a pedido de qualquer dos seus membros, requisitará ao CTM esclarecimentos ou informações relativos à sua função fiscalizadora, assim como poderá solicitar a elaboração de demonstrações financeiras ou contábeis especiais.

Parágrafo Terceiro - As atribuições e poderes conferidos pela lei e por Contrato ao Conselho Fiscal não podem ser delegados a outro órgão do CTM.

Parágrafo Quarto - Mediante apresentação de justificativa, o Conselho Fiscal poderá, para apurar fato cujo esclarecimento seja necessário ao desempenho de suas funções, formular questões a serem respondidas por perito, pessoa física ou jurídica, para que o CTM, observada as disposições legais, proceda à contratação arcando com os respectivos honorários.

CAPÍTULO VI

DO EXERCÍCIO SOCIAL E DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

CLÁUSULA TRIGÉSIMA QUINTA - O exercício social terá a duração de um ano, iniciando-se em 1º (primeiro) de janeiro de cada ano e terminando no último dia do mês de dezembro.

CLÁUSULA TRIGÉSIMA SEXTA - As demonstrações financeiras serão apresentadas de acordo com a legislação vigente, com parecer de auditores independentes e serão auditadas pelo Tribunal de Contas do **ESTADO DE PERNAMBUCO**, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle interno a ser exercido em razão de cada um dos Contratos de Rateio.

CLÁUSULA TRIGÉSIMA SÉTIMA - O CTM deverá prestar contas ao Tribunal de Contas do **ESTADO DE PERNAMBUCO**, encaminhando os documentos necessários ao cumprimento de tais obrigações, além de relatório anual dos resultados da sua atuação, sem prejuízo dos demais controles a serem exercidos pelos **ENTES CONSORCIADOS** e pela auditoria independente.

CAPÍTULO VII

DO PESSOAL

CLÁUSULA TRIGÉSIMA OITAVA - O CTM receberá, por redistribuição, o quadro de pessoal da EMTU/Recife, conforme o Quadro Demonstrativo de Empregos, constante do **Anexo III** ao presente Contrato Social.

CLÁUSULA TRIGÉSIMA NONA - Ficam assegurados ao pessoal originário da EMTU/Recife todos os direitos e prerrogativas atualmente conferidos nos quadros da EMTU/Recife, salvo o disposto em acordo ou convenção coletiva, nos termos da Lei Estadual n.º 13.235, de 24 de maio de 2007.

CLÁUSULA QUADRAGÉSIMA - O quadro geral de pessoal do CTM será composto por:

- (i) empregados públicos da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – EMTU/Recife redistribuídos para um quadro específico do CTM;
- (ii) servidores públicos cedidos pelos **ENTES CONSORCIADOS**, nos termos do §4º do artigo 4º da Lei Federal n.º 11.107/2005;
- (iii) empregados públicos admitidos por concurso público após a constituição do CTM, nos termos do artigo 37, inciso II da Constituição Federal;
- (iv) pessoal admitido através de seleção pública para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do artigo 37, inciso IX da Constituição Federal;
- (v) cargos e empregos comissionados.

Parágrafo Único - O quadro de pessoal do CTM será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, conforme disposto no §2º do artigo 6º da Lei Federal n.º 11.107/05, excetuados os servidores mencionados no item v e os Diretores do CTM.

CAPÍTULO VIII

DA RETIRADA, DA SUSPENSÃO E DA EXCLUSÃO DE ENTES CONSORCIADOS

CLÁUSULA QUADRAGÉSIMA PRIMEIRA - Desde que observado o disposto nesta Cláusula e nas hipóteses previstas no art. 1.077 do Código Civil, qualquer **ENTE CONSORCIADO** poderá deixar de participar do CTM através de retirada, suspensão ou exclusão do Consórcio.

CLÁUSULA QUADRAGÉSIMA SEGUNDA - O ENTE CONSORCIADO poderá retirar-se do CTM por meio de:

- i) manifestação por escrito ao CTM, nos 30 (trinta) dias subsequentes à realização da Assembléia Geral em que houver sido aprovada matéria com relação a qual o respectivo **ENTE CONSORCIADO** tenha sido dissidente, nos termos do art. 1.077 do Código Civil;
- ii) ato formal de seu representante em Assembléia Geral especialmente convocada para esse fim.

Parágrafo Primeiro - A retirada do CTM só surtirá efeitos após a ratificação, por lei específica do respectivo **ENTE CONSORCIADO**, da manifestação ou do ato descritos nos incisos I e II do *caput* desta cláusula.

Parágrafo Segundo - Uma vez aprovada a retirada de **ENTE CONSORCIADO** nos termos do parágrafo primeiro desta Cláusula, serão aplicadas as disposições constantes das Cláusulas Quadragésima Quinta a Quadragésima Nona.

CLÁUSULA QUADRAGÉSIMA TERCEIRA - A Assembléia Geral poderá **suspender** o exercício dos direitos do **ENTE CONSORCIADO**, pelo prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados da data de recebimento pelo **ENTE CONSORCIADO** inadimplente de notificação a ser enviada pelo CTM, nas seguintes situações:

- (i) não consignação, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, das dotações suficientes para cumprimento dos compromissos assumidos por meio de Contrato de Rateio;
- (ii) descumprimento de suas obrigações previstas no Contrato Social ou no Contrato de Rateio;
- (iii) descumprimento das condições operacionais mínimas definidas no **Anexo II** deste Contrato Social, desde que não se constitua em prejuízo irreparável para o STPP/RMR;
- (iv) por ato praticado pelo **ENTE CONSORCIADO** que coloque em risco a racionalidade e/ou o equilíbrio econômico-financeiro do STPP/RMR, assim entendido, a criação de linha concorrente, bloqueio temporário sem motivo justo ao acesso a equipamentos públicos e a corredores, desativação de faixas exclusivas, além de qualquer ato devidamente justificado em Parecer Técnico do CTM evidenciando o fato.

Parágrafo Primeiro - A suspensão cessará no momento em que for cumprida a obrigação que lhe deu causa.

Parágrafo Segundo - No caso de suspensão de **ENTE CONSORCIADO**, conforme previsto nesta Cláusula, será observado o disposto na Cláusula Quadragésima Quinta.

CLÁUSULA QUADRAGÉSIMA QUARTA - A Assembléia Geral poderá excluir o **ENTE CONSORCIADO** nas seguintes situações:

- (i) após 30 (trinta) dias de suspensão do exercício dos seus direitos, devido às situações (i) e (ii) descritas na Cláusula Quadragésima Terceira, caso não sejam sanadas as irregularidades;
- (ii) descumprimento das obrigações constituídas no Protocolo de Intenções que cause prejuízos irreparáveis para o STPP/RMR;
- (iii) descumprimento das condições operacionais mínimas definidas no **Anexo II** deste Contrato Social que acarretar prejuízos irreparáveis para o STPP/RMR;

(iv) por ato praticado pelo **ENTE CONSORCIADO** que coloque em risco a racionalidade e/ou o equilíbrio econômico-financeiro do STPP/RMR, assim entendido, a criação de linha concorrente, bloqueio temporário sem motivo justo ao acesso a equipamentos públicos e a corredores, desativação de faixas exclusivas, além de qualquer ato devidamente justificado em Parecer Técnico do CTM evidenciando o fato.

Parágrafo Primeiro - A exclusão de **ENTE CONSORCIADO** será determinada em Assembléia Geral especialmente convocada para este fim, observando-se a legislação aplicável e o percentual de votos especificado na Cláusula Décima Sexta, dando-se ciência antecipada de 10 (dez) dias úteis ao **ENTE CONSORCIADO** que se pretende excluir para que exercite seu direito de defesa.

Parágrafo Segundo - Uma vez aprovada a exclusão de **ENTE CONSORCIADO**, serão aplicadas as disposições constantes das Cláusulas Quadragésima Quinta a Quadragésima Nona.

CLÁUSULA QUADRAGÉSIMA QUINTA - A retirada, suspensão ou exclusão de **ENTE CONSORCIADO** do CTM, nos termos deste Contrato Social, não prejudicará, interromperá ou afetará, de forma alguma:

(i) as obrigações constituídas pelo CTM, nos termos deste Contrato Social, incluindo, sem limitação, as oriundas dos contratos de concessão e demais instrumentos celebrados pelo CTM para a prestação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na área que afete o referido **ENTE CONSORCIADO**;

(ii) as obrigações assumidas pelo respectivo **ENTE CONSORCIADO** nos termos deste Contrato Social, dos Contratos de Rateio, do Protocolo de Intenções e do Contrato de Constituição de Consórcio, incluindo, sem limitação, as obrigações oriundas dos termos de cessão de uso constituídos pelo referido **ENTE CONSORCIADO** em favor do CTM;

(iii) as obrigações referidas nos itens anteriores permanecerão em pleno vigor e eficácia até a expiração de seus prazos, respeitado, ainda, o disposto no §2º do art. 12 da Lei nº 11.107/2005.

CLÁUSULA QUADRAGÉSIMA SEXTA - Caso o **ENTE CONSORCIADO** retirado ou excluído do CTM assim opte, o mesmo poderá rescindir ou quitar antecipadamente as obrigações previstas na Cláusula anterior, arcando, nesse caso, com:

i) a totalidade dos custos e indenizações devidas em razão de tal rescisão ou quitação antecipada, incluindo, sem limitação, as indenizações devidas aos respectivos operadores que sejam partes dos contratos de concessão ou dos demais instrumentos celebrados pelo CTM para a prestação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros mencionados na Cláusula anterior;

ii) todos e quaisquer custos incorridos pelo CTM e todas e quaisquer responsabilidades que venham a ser atribuídas ao CTM em razão do término antecipado dos referidos contratos de concessão ou demais instrumentos celebrados pelo CTM para a prestação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros;

iii) indenização ao CTM, caso ocorra impacto tarifário no STPP/RMR decorrente de sua retirada ou exclusão ou pagamento do equivalente ao valor de 10(dez) vezes sua participação no Capital Social.

Parágrafo Único - Em qualquer caso, o ente retirado ou excluído fica proibido, pelo prazo de 03 (três) anos, de proceder à criação ou à modificação de linha municipal que comprometa a racionalidade e o equilíbrio econômico financeiro do STPP/RMR; bem como fica proibido de proceder a possível descaracterização ou mesmo desativação de algum trecho de corredor/faixa e/ou equipamentos urbanos localizados em sua circunscrição utilizados pelo STPP/RMR.

CLÁUSULA QUADRAGÉSIMA SÉTIMA - Uma vez aprovada a retirada ou exclusão de **ENTE CONSORCIADO** nos termos deste Contrato Social, o **ENTE CONSORCIADO** retirante ou excluído fará jus a uma indenização que se restringirá à sua quota parte do capital social e ao valor correspondente às transferências realizadas por meio de contrato de rateio para investimentos.

Parágrafo Primeiro - A indenização referente ao capital social se dará da seguinte forma:

i) os valores integralizados em dinheiro ainda não utilizados pelo CTM serão ressarcidos na proporção de sua quota parte pelos valores correspondente ao da data de sua retirada e serão devidos no momento da retirada;

ii) os valores integralizados em dinheiro já convertido em bens pelo CTM e os valores integralizados em bens serão ressarcidos na proporção da sua quota parte pelo valor depreciado correspondente a cada bem no momento da retirada ou exclusão, sendo pagos parceladamente em quantos meses quantos faltem para completar a vida útil dos respectivos bens.

Parágrafo Segundo - A indenização referente aos valores transferidos via contrato de rateio para investimentos se dará da seguinte forma:

i) os valores relativos aos investimentos concluídos serão ressarcidos pelo valor constante da respectiva reserva ou conta de passivo prevista na cláusula quinquagésima quinta no momento da retirada ou exclusão, e serão pagos parceladamente em tantos quantos meses faltem para completar a vida útil dos respectivos bens;

ii) os valores relativos aos investimentos não ultimados apenas serão ressarcidos após a conclusão dos investimentos, nos termos da cláusula quadragésima quinta, e observada a regra do item anterior;

iii) todos os valores pagos parceladamente ao **ENTE CONSORCIADO** retirante ou excluído serão reajustados pelo INCC – Índice Nacional da Construção Civil ou por outro que o venha a substituir.

Parágrafo Terceiro - Os valores relativos aos investimentos já totalmente depreciados não serão indenizados, restituídos ou de qualquer forma devolvidos.

CLÁUSULA QUADRAGÉSIMA OITAVA - Os valores correspondentes a sanções, indenizações, custos penalidades e demais ônus impostos ao **ENTE CONSORCIADO** retirante ou excluído serão deduzidos da indenização apurada nos termos Cláusula Quadragésima Sétima.

CLÁUSULA QUADRAGÉSIMA NONA - Mediante a retirada ou exclusão de **ENTE CONSORCIADO**, as quotas do **ENTE CONSORCIADO** retirante ou excluído serão automaticamente transferidas ao **ESTADO**.

CLÁUSULA QUINQUAGÉSIMA - As transferências dos ENTES CONSORCIADOS realizadas, a qualquer título ou por qualquer mecanismo, para fazer face a despesas de custeio ou correntes do STTP/RMR, para cobrir *déficits* do STTP/RMR, para subsidiar tarifa ou para cobrir prejuízos do CTM. não serão indenizadas, restituídas ou de qualquer forma devolvidas.

CAPÍTULO IX DA DISSOLUÇÃO E DA LIQUIDAÇÃO DA SOCIEDADE

CLÁUSULA QUINQUAGÉSIMA PRIMEIRA - Dissolvido o CTM, sua liquidação será procedida de conformidade com o disposto nos arts 1.102 a 1.112 do Código Civil, competindo aos **ENTES CONSORCIADOS** eleger o liquidante e fixar-lhe a remuneração.

CLÁUSULA QUINQUAGÉSIMA SEGUNDA - A dissolução do CTM não prejudicará as obrigações já constituídas, cuja extinção dependerá do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

Parágrafo Primeiro - Em caso de dissolução do CTM, os bens próprios e recursos do CTM, excetuando aqueles imprescindíveis para o funcionamento adequado do STTP/RMR, reverterão ao patrimônio dos **ENTES CONSORCIADOS**.

Parágrafo Segundo - No caso de dissolução, o quadro de pessoal cedido ou redistribuído ao CTM deverá retornar ao **ENTE CONSORCIADO** de origem.

CAPÍTULO X DO CONTRATO DE RATEIO

CLÁUSULA QUINQUAGÉSIMA TERCEIRA - O aporte de recursos ao CTM realizado pelos **ENTES CONSORCIADOS** será feito por intermédio de Contrato de Rateio específico, o qual disciplinará a destinação dos recursos, sua forma de aplicação, além de outras disposições.

Parágrafo Primeiro - O Contrato de Rateio será celebrado em razão das necessidades do CTM, para cada exercício financeiro ou projeto específico, com prazo de vigência não superior ao das dotações que o suportam, com exceção daquelas contempladas no plano plurianual dos **ENTES CONSORCIADOS**.

Parágrafo Segundo - Os recursos transferidos pelos sócios ao CTM por meio do Contrato de Rateio não poderão ser aplicados para atendimento de despesas classificadas como genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito.

Parágrafo Terceiro - Os recursos aportados ao CTM por intermédio de Contrato de Rateio deverão ser registrados em conta bancária específica, devendo o CTM registrar a sua contrapartida em Conta do Passivo, identificando-os como obrigação para com os **ENTES CONTRIBUINTEs** do Contrato de Rateio, desde que tais recursos sejam aplicados em investimentos.

Parágrafo Quarto - A Conta do Passivo referida no parágrafo anterior terá que registrar as obrigações do CTM para com o Contrato de Rateio e deverá ser desdobrada em contas analíticas retificadoras de controle, de acordo com o orçamento do investimento.

Parágrafo Quinto - O descumprimento por qualquer dos **ENTES CONSORCIADOS** de suas obrigações previstas no Contrato de Rateio importará na responsabilidade do respectivo **ENTE CONSORCIADO** pelo pagamento dos danos emergentes da mora ao CTM caso o mesmo não cumpra sua respectiva obrigação ou contribuição no prazo de 30 (trinta) dias contados da data de envio de notificação nesse sentido pelo CTM ao **ENTE CONSORCIADO**, sem prejuízo da aplicação de sua suspensão ou exclusão.

Parágrafo Sexto - Na medida em que os investimentos forem sendo realizados, os mesmos serão evidenciados no Ativo - Investimentos do CTM e denominado Investimentos Públicos de Contrato de Rateio, e, como contrapartida contábil, farão surgir:

- i) reserva igualmente segregada por Contrato de Rateio nos moldes previstos no parágrafo quarto desta cláusula; ou
- ii) permanecerá na conta de passivo, igualmente segregada por Contrato de Rateio nos moldes previstos no parágrafo quarto desta cláusula, tendo seu valor reduzido na mesma proporção dos respectivos ativos, e, para tal fim, o CTM fará incluir nos instrumentos contratuais ou conveniais de transferências de recursos pelos **ENTES CONSORCIADOS** ao CTM cláusula prevendo a redução do valor dos seus créditos dos entes consorciados na proporção da depreciação dos ativos resultantes dos investimentos realizados com os valores transferidos.

CAPÍTULO XI

DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

CLÁUSULA QUINQUAGÉSIMA QUARTA - O CTM observará as normas de direito público no que concerne à realização de procedimentos licitatórios, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, conforme previsto no artigo 6º, §2º da Lei Federal n.º 11.107/05.

CLÁUSULA QUINQUAGESIMA QUINTA – Havendo lucro nas operações do CTM, o mesmo será revertido para aplicação em melhoria do serviço, sendo vedada a distribuição com os **ENTES CONSORCIADOS**.

CLÁUSULA QUINQUAGÉSIMA SEXTA - Este Contrato Social será revisado, inicialmente, no prazo de 04 (quatro) meses, a contar da data de sua celebração.

CLÁUSULA QUINQUAGÉSIMA SÉTIMA - Fica eleito o foro da Comarca de Recife, Estado de Pernambuco para dirimir quaisquer controvérsias oriundas do presente Contrato Social, seja nas relações entre os **ENTES CONSORCIADOS** ou entre estes e o CTM.

E, por assim estarem justas e contratadas, as partes assinam o presente instrumento em 4 (quatro) vias de igual teor e forma na presença das testemunhas abaixo assinadas.

Recife,

Eduardo Henrique Accioly Campos
Governador do Estado de Pernambuco

João Paulo de Lima e Silva
Prefeito do Município do Recife

Luciana Barbosa de Oliveira Santos
Prefeita da Cidade de Olinda

Testemunhas:

1. _____
Nome: Humberto Sérgio Costa Lima
RG n.º:
CPG/MF n.º:
2. _____
Nome: Dilson de Moura Peixoto Filho
RG n.º:
CPG/MF n.º:
3. _____
Nome: Oswaldo Cavalcanti da Costa Lima Neto
RG n.º:
CPG/MF n.º: