

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

NINA JULIETTE BEST

Cooperação e *Multi-level Governance*:
o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano

SÃO PAULO
2011

NINA JULIETTE BEST

Cooperação e *Multi-level Governance*:

o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa:
Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional.

Orientador: Prof. Dr. Marco Antônio Carvalho Teixeira

**SÃO PAULO
2011**

BEST, Nina J.

Cooperação e *Multi-level Governance*: o Caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano / Nina J. Best. – 2011. 215 f.

Orientador: Marco Antônio Carvalho Teixeira

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Grande Recife Consórcio de Transporte. 2. Federalismo -- Brasil. 3. Consórcios -- Brasil. 4. Relações intergovernamentais. 5. Transporte urbano -- Recife, Região Metropolitana de (PE). 6. Transportes coletivos -- Recife, Região Metropolitana de (PE). I. Teixeira, Marco Antônio Carvalho. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Cooperação e *Multi-level Governance*: o Caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano.

CDU 656.121(813.41)

NINA JULIETTE BEST

Cooperação e *Multi-level Governance*:
o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa:
Governo e Sociedade Civil em
Contexto Subnacional

Orientador: Prof. Dr. Marco Antônio
Carvalho Teixeira

Data da aprovação
____/____/____

Banca examinadora

Prof. Dr. Marco Antônio Carvalho
Teixeira (orientador)
FGV - EAESP

Prof. Dr. Peter Kevin Spink
FGV - EAESP

Prof. Dr. Jeroen J. Klink
UFABC

À minha mãe e minhas tias
Catarina, Jeanne e Lelé. Meus
exemplos de vida. Obrigada por
tudo.

Agradecimentos

Em primeiro lugar, agradeço aos amigos Patrícia Laczynski e Rafael Martins que me deram um empurrãozinho para começar logo o mestrado. Agradeço também ao José Carlos Vaz e Florence Raes por também me incentivarem e apoiarem nesta empreitada.

Agradeço ao meu orientador, Marco Antônio Carvalho Teixeira, pela paciência e confiança no meu trabalho. E também aos professores na minha banca: Jeroen Klink , pelas contribuições na banca de qualificação e também participar deste processo desde o Projeto Canadá, e Peter Spink por ter sido mais que professor e chefe nestes últimos anos.

Agradeço aos meus amigos do GV Pesquisa, Ricardo Bresler, Fernando Burgos, Isolette Barradas e Daniela Silveira pela oportunidade de fazer parte do Projeto Conexão Local. Agradeço também aos “meus contectandos”, Marcelo Falciano e Fernando Coutinho, pela companhia na primeira visita ao Grande Recife.

Agradeço a todos os entrevistados, em especial Ivana Vanderlei, Regilma Souza, Luciana Nóbrega, Germano Travassos e Jório Cruz, cujo apoio e orientação foi fundamental para um trabalho de campo tão rico.

Agradeço aos meus professores Mário Aquino, Marta Farah, Regina Pacheco, e principalmente ao Fernando Abrucio por todos os votos de confiança e orientações nos corredores da escola. E também aos amigos que fiz nos dois anos de GV, em especial às amigas Thamara Strelec, Natália Navarro e Mariana Lippi pela ajuda e apoio moral quando me faltaram forças.

Agradeço aos meus amigos Patrícia Henderson, Elise Racicot, Ighor e Mário Abraham, Carlos Milita, Bia Rufino, Taís Ribeiro, Polyana Stocco, Juliana Matos, Larissa Atala, Larissa Damasceno, Juliana Ribeiro, Joan Faber e Marcos Paulo Graciano por compreenderem minha ausência e isolamento. Agradeço também as minhas amigas e companheiras de casa Carol Stocco, Marina Mancuso e Fernanda Credidio, pelo amor, carinho, paciência e apoio ao longo dos últimos meses.

Aos amigos do Pólis que acompanharam diferentes etapas deste processo e aos amigos da UWC por me “liberarem” enquanto a dissertação pegava fogo!

Agradeço a minha família, em especial minha mãe que além de ler minha dissertação inteira também teve que aguentar minhas crises de ansiedade, frustração, impaciência e insegurança ao longo do mestrado! Agradeço minhas tias Jeanne e Catarina pela ajuda na correção dos meus erros básicos de português.

Agradeço ainda a minha nova família que me acolheu e adotou durante o longo período que fiquei em Recife. Ana, Joana e Mariana, obrigada pelo amor e carinho, e pela minha nova e extensa família que inclui Maria, Maurício, Iuka e Clarinha, Leila, Zé Henrique e Patrícia.

Agradeço a Erika de Castro, John W. e Peter Boothroyd pela iniciação na temática das regiões metropolitanas, cooperação intergovernamental e consórcios públicos, bem como a todos os amigos e colegas com quem tive o prazer de trabalhar no Projeto Canadá nas prefeituras de Santo André, Osasco e Diadema.

Finalmente, agradeço à CAPES e à GV Pesquisa pelo apoio financeiro ao longo do meu mestrado.

Pela janela do ônibus, se vê desfilar a cidade inteira, ao alcance de todos – lembrando a origem latina da palavra omnibus que também evoca o ônibus de todos os destinos. Visto de fora, o alto chassi que carrega a casa transitória de um efêmero grupo de transeuntes parece uma enorme tartaruga rodante que aposta corrida com a lebre. Será que pode ganhar, como na fábula?

Viação Ilimitada: Ônibus das cidades brasileiras, p.22.

RESUMO

As primeiras regiões metropolitanas brasileiras foram instituídas de maneira vertical e autoritária como parte da estratégia de desenvolvimento nacional promovida pelo governo militar. Percebidas como instituições não-democráticas e rejeitadas como possível quarto ente federativo, as regiões metropolitanas, desde a Constituição de 1988, foram gradualmente esvaziadas dos seus propósitos originais. Em sua orfandade, os problemas socioeconômicos proliferaram e foram acentuados, e passaram a predominar relações intergovernamentais competitivas em vez de cooperativas. Um dos principais desafios enfrentados pelo modelo federalista brasileiro, em especial quando se trata destas regiões, está relacionado à necessidade de estabelecer maior cooperação e coordenação, tidas como imprescindíveis para garantir um relacionamento mais equilibrado entre os entes federativos, assim como para a efetiva implementação de políticas de enfrentamento das desigualdades e exclusão social nas aglomerações urbanas. Este trabalho analisa o Grande Recife Consórcio Metropolitano de Transportes (CMT), empresa pública multifederativa estabelecida em 2008 entre os governos municipais e estadual da Região Metropolitana de Recife (RMR). Responsável pelo planejamento, gestão e implementação compartilhada da política de transporte público coletivo na RMR, o Grande Recife se tornou realidade com a aprovação e regulamentação da Lei Federal nº 11.107 de 2005, conhecida como a Lei de Consórcios Públicos. O Grande Recife é uma experiência pioneira e inovadora, demonstrando que é possível encontrar uma maneira de superar conflitos e desafios comuns e, ao mesmo tempo, garantir a preservação da autonomia de cada ente, bem como os direitos cidadãos. Neste trabalho consideramos essa experiência de cooperação intergovernamental como um exemplo de *multi-level governance* (MLG), uma vez que é ilustrativa de um novo arranjo institucional democrático entre distintas esferas governamentais para a gestão compartilhada de um serviço público.

Palavras-chave: Consórcio Público, Região Metropolitana do Recife, transporte público, *multi-level governance*, gestão e governança metropolitana, cooperação intergovernamental, federalismo.

ABSTRACT

The first Brazilian metropolitan regions were instituted in a top-down approach as part of a national development strategy during the military regime. Perceived as an undemocratic institution and rejected as a fourth tier of government, these regions have, since the 1988 Constitution, been gradually emptied of their original purposes. In their orphanhood, socioeconomic problems have proliferated and deepened, and competitive rather than cooperative intergovernmental relations have predominated. One of the main challenges faced by the Brazilian federal model, in particular when referring to metropolitan regions, concerns the need for greater cooperation and coordination, necessary in order to ensure a more balanced relationship within the federation, as well as the effective implementation of policies to address inequality and social exclusion in these urban agglomerations. This article analyzes the Grande Recife Metropolitan Transport Consortium, established in 2008 between the governments of the Recife metropolitan region, in order to plan, manage and implement the public transport system in the region. The Grande Recife became a reality with the promulgation of a new instrument for federal cooperation, the Public Consortia Law in 2005. It is a pioneer and innovative experience that demonstrates it is possible to overcome conflicts and common challenges while simultaneously preserving autonomy and the rights of the citizens. The Grande Recife consortium is an experience in intergovernmental cooperation and an example of multi-level governance (MLG), illustrating a new democratic institutional arrangement between different governmental spheres for the shared management of a public service.

Keywords: Public Consortia, Recife Metropolitan Region, public transport, multi-level governance, metropolitan management and governance, intergovernmental cooperation, federalism.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| FIGURA 1: TIPOS DE MULTI-LEVEL GOVERNANCE | 66 |
| FIGURA 2: COEXISTÊNCIA E SOBREPOSIÇÃO DOS TIPOS I E II DE MLG..... | 72 |
| FIGURA 3: ESTADO DE PERNAMBUCO E LOCALIZAÇÃO DA RMR..... | 80 |
| FIGURA 4: RELEVO DA RMR..... | 83 |
| FIGURA 5: EVOLUÇÃO TERRITORIAL DA RMR | 86 |
| FIGURA 6: CARACTERIZAÇÃO DA RMR | 87 |
| FIGURA 7: ESTRUTURA DO SISTEMA GESTOR METROPOLITANO DA RMR | 97 |
| FIGURA 8: ESTRUTURA DA AGÊNCIA CONDEPE/FIDEM | 98 |
| FIGURA 9: MAPA DO SEI | 138 |
| FIGURA 10: PERCENTUAL DE VIAGENS REALIZADAS NO STPP/RMR | 164 |
| FIGURA 11: RMR E DISTRIBUIÇÃO POLÍTICO-PARTIDÁRIA DOS PREFEITOS ELEITOS | 170 |
| FIGURA 12: ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO CTM | 174 |
| FIGURA 13: COMPOSIÇÃO DO CONSÓRCIO..... | 176 |
| FIGURA 14: CONSELHO SUPERIOR DE TRANSPORTE METROPOLITANO | 180 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| QUADRO 1: REGIÕES METROPOLITANAS E NÚMERO DE MUNICÍPIOS EM 1973-1974..... | 54 |
| QUADRO 2: REGIÕES METROPOLITANAS POR REGIÃO EM 2010..... | 57 |
| QUADRO 3: TIPOS DE <i>MULTI-LEVEL GOVERNANCE</i> | 65 |
| QUADRO 4: RMR: POPULAÇÃO, ÁREA, DENSIDADE, IDHM E PIB..... | 88 |
| QUADRO 5: EVOLUÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA EMTU-RECIFE (1980-1985)..... | 140 |
| QUADRO 6: EVOLUÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA EMTU-RECIFE (1980-1989)..... | 145 |
| QUADRO 7: PARTICIPAÇÃO ACIONÁRIA DO CTM..... | 162 |
| QUADRO 8: COMPARAÇÃO ENTRE AS LEIS MUNICIPAIS DE RECIFE E OLINDA QUE CRIARAM O CTM..... | 166 |
| QUADRO 9: PREFEITOS E PARTIDOS NA RMR DE 2001 A 2010..... | 169 |
| QUADRO 10: EVOLUÇÃO DO CMTU PARA CSTM..... | 182 |
| QUADRO 11: COMPARAÇÃO ENTRE MODELOS: EMTU VERSUS CONSÓRCIO..... | 184 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANTP Associação Nacional de Transportes Públicos

ARPE Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Pernambuco

BID Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH Banco Nacional de Habitação

CAF Comitê de Articulação Federativa

CBTU Companhia Brasileira de Trens Urbanos

CCT Câmara de Compensação Tarifária

CIP Conselho Interministerial de Preços

CIR Centro Integrado de Ressocialização

CLT Consolidação das Leis Trabalhistas

CMMAS Câmara Temática de Saneamento e Meio Ambiente do CONDERM

CMTC Companhia Municipal de Transporte Coletivo

CMTT Conselho Municipal de Trânsito e Transportes

CMTU Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos

CNI Confederação Nacional das Indústrias

CNM Confederação Nacional de Municípios

COMPESA Companhia Pernambucana de Saneamento

CONDEPE Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco

CONDEPE/FIDEM Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco

CONDERME Conselho Deliberativo da RMR

COMETRO Consórcio dos Municípios Metropolitanos

CSTM Conselho Superior de Transporte Metropolitano

CTM Consórcio de Transporte da RMR

CTTU Companhia de Trânsito e Transporte Urbano do Recife

CTU Companhia de Transportes Urbanos

DETERPE Departamento de Terminais Rodoviários do Estado de Pernambuco

DETRAN/PE Departamento Estadual de Trânsito

DFP Departamento de Fiscalização e Permissões

EBTU Empresa Brasileira de Transportes Urbanos

EMTU Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos

FABEP Federação das Associações de Bairros do Estado de Pernambuco

FASE Federação de Órgãos de Assistência Social

FDTU Fundo de Desenvolvimento de Transporte Urbano

FEMEB Federação Metropolitana de Bairros

FERU Fórum Estadual de Reforma Urbana

FIAM Fundação de Desenvolvimento Municipal do Interior de Pernambuco

FIDEM Fundação Instituto de Desenvolvimento Metropolitano

FIEPE Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco

FINAME Agência Especial de Financiamento Industrial

FMTU Fundo Metropolitano de Transportes Urbanos

FNP Frente Nacional de Prefeitos

FNRU Fórum Nacional de Reforma Urbana

FNTU Fundo Nacional de Transportes Urbanos

FOJC *Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions*

FPE Fundo de Participação Estadual

FPM Fundo de Participação Municipal

FUNDERM Fundo de Desenvolvimento da RMR

GDRM Grupo de Trabalho para o Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana

GEIPOT Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes/ Grupo Executivo da Implantação da Política dos Transportes

GETU Grupo Executivo de Transportes Urbanos

GEBB Grupo Executivo da Bacia do Beberibe

GGBB Grupo Gestor da Bacia do Beberibe

GSBB Grupo Social da Bacia do Beberibe

IAB Instituto dos Arquitetos do Brasil

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDH-M Índice de desenvolvimento Humano nos Municípios

IFC Corporação Financeira Internacional do Grupo do Banco Mundial

IPARDES Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

IPEA Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

IPK Índice Passageiros por Quilômetro

MDT Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos

METROBEL Companhia de Transportes Urbanos da RM de Belo Horizonte

METROREC Metrô do Recife

MLG *Multi-level Governance*

MPL Movimento Passe Livre

MRTC Movimento Reivindicativo do Transporte Coletivo

OP Orçamento Participativo

PAC Programa de Aceleração do Crescimento

PDTU Plano Diretor de Transportes Urbanos

PIB Produto Interno Bruto

PIP Programa de Iniciação Científica

PMGIRS Plano Metropolitano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

PPB Programa Prefeitura nos Bairros

PPP Parceria Público-Privada

RM Região Metropolitana

RMG Região Metropolitana de Goiânia

RMN Região Metropolitana de Natal

RMR Região Metropolitana do Recife

RMSP Região Metropolitana de São Paulo

RTPP/RMR Regulamento de Transportes Público de Passageiros

SECID Secretaria Estadual das Cidades

SEI Sistema Estrutural Integrado

SEPLAN Secretaria de Planejamento de Pernambuco

SERFHAU Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SETRANS Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado de Pernambuco, atual URBANA-PE

SGM Sistema Gestor Metropolitano

SLTU Sistema Local de Transportes Urbanos

SNTU Sistema Nacional de Transportes Urbanos

STCP Sistema de Transporte Complementar de Passageiros

STPP/RMR Sistema de Transporte Público de Passageiros

STU Superintendência de Transportes Urbanos

SUDENE Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUS Sistema Único de Saúde

UE União Européia

UNE União Nacional dos Estudantes

UVP União dos Vereadores de Pernambuco

VEM Vale Eletrônico Metropolitano

VPPs Veículos de Pequeno Porte

VT Vale Transporte

Sumário

| | |
|--|-----|
| Capítulo 1: Introdução..... | 20 |
| 1.1 Identificação do problema de pesquisa | 28 |
| 1.2 Metodologia | 31 |
| 1.3 Estrutura da dissertação..... | 33 |
| Capítulo 2: Federalismo, Regiões Metropolitanas e Multi-level Governance no Brasil: uma abordagem teórica | 35 |
| 2.1 Federalismo | 35 |
| 2.2 O Federalismo no Brasil pós-1988..... | 43 |
| 2.3. Regiões Metropolitanas: antes e depois..... | 47 |
| 2.4. Multi-level governance | 59 |
| 2.4.1 Tipos de MLG..... | 65 |
| 2.4.2 Principais críticas acadêmicas ao MLG..... | 74 |
| 2.4.3 Relações intergovernamentais e a abordagem MLG | 75 |
| 2.5. Considerações finais do capítulo..... | 77 |
| Capítulo 3: A questão metropolitana no contexto pernambucano | 80 |
| 3.1 Caracterização da RMR | 80 |
| 3.2 A metropolização da Grande Recife..... | 84 |
| 3.4 A institucionalização da RMR | 91 |
| 3.4.1 A Constituição Estadual de Pernambuco | 93 |
| 3.4.2 O Sistema Gestor Metropolitano | 95 |
| 3.5 Experiências de governança metropolitana recentes..... | 101 |
| 3.5.1 O Programa Viva o Morro | 102 |
| 3.5.2 O Parlamento Metropolitano..... | 104 |
| 3.5.3 O Comitê de Bacia do Rio Beberibe | 107 |
| 3.5.4 O Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano | 109 |
| 3.5.4 O Consórcio dos Municípios Metropolitanos – COMETRO | 109 |
| 3.5.5 A adequação do Sistema Gestor Metropolitano ao Exercício da Governança na Região Metropolitana do Recife | 112 |
| 3.6 Considerações finais do capítulo..... | 114 |
| Capítulo 4: Histórico da gestão do transporte na RMR..... | 116 |
| 4.1 Metropolização e periferização: o surgimento da demanda de mobilidade | 117 |
| 4.2 Do transporte ferroviário ao rodoviário..... | 119 |
| 4.2.1 A criação da Companhia de Transportes Urbanos | 122 |

| | |
|--|-----|
| 4.2.2 A adaptação da cidade ao automóvel e a crise nos transportes coletivos | 124 |
| 4.3 A intervenção do governo federal nos transportes coletivos | 126 |
| 4.3.1 Os quebra-quebras..... | 127 |
| 4.3.2 A primeira crise do petróleo | 128 |
| 4.3.3 As Regiões Metropolitanas e a criação das EMTUs | 129 |
| 4.4 A EMTU-Recife..... | 131 |
| 4.4.1 A EMTU: o calcanhar de Aquiles do Governo do Estado | 137 |
| 4.4.2 O Vale-Transporte e a Câmara de Compensação Tarifária | 141 |
| 4.5 O Conselho Metropolitan de Transportes Urbanos..... | 143 |
| 4.6 Altos e baixos da EMTU-Recife..... | 147 |
| 4.7 Considerações finais do capítulo..... | 149 |
| Capítulo 5: O Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitan..... | 152 |
| 5.1 De EMTU para Grande Recife: uma mudança de paradigma | 154 |
| 5.1.1 O primeiro momento (2000-2006)..... | 155 |
| 5.1.2 O segundo momento (2007-2008)..... | 160 |
| 5.1.3 O momento atual (2008-2010) | 168 |
| 5.2 O Consórcio de Transporte Metropolitan..... | 173 |
| 5.2.1 Assembleia Geral ou Assembleia de Acionistas | 176 |
| 5.2.2 Conselho Fiscal | 177 |
| 5.2.3 Presidência e Diretoria Executiva..... | 178 |
| 5.2.4 Corpo Técnico..... | 178 |
| 5.2.5 Conselho Superior de Transporte Metropolitan (CSTM) | 179 |
| 5.3 O Consórcio Grande Recife como um sistema de <i>Multi-level Governance</i> | 185 |
| 5.4 Considerações finais do capítulo..... | 192 |
| Conclusões | 194 |
| Referências Bibliográficas | 201 |
| Anexos: Roteiros de Entrevista..... | 210 |
| Anexo 1. Roteiro de Entrevista para os representantes de Municípios cujos prefeitos foram reeleitos em 2008 | 210 |
| Anexo 2. Roteiro de Entrevista para os representantes de Municípios cujos prefeitos foram eleitos em 2008..... | 210 |
| Anexo 3. Roteiro de Entrevista para empresário e consultor de empresas operadoras do serviço de transporte público urbano realizado por ônibus | 211 |
| Anexo 4. Roteiro de Entrevista com Humberto Costa (Ex-Secretário Estadual das Cidades – SECID) | 211 |

| | |
|---|-----|
| Anexo 5. Roteiro de Entrevista com Dilson Peixoto (Presidente da antiga EMTU-Recife e Grande Recife)..... | 212 |
| Anexo 6. Roteiro de Entrevista com Evandro Avelar (Ex-Presidente da antiga EMTU-Recife) | 214 |

Capítulo 1: Introdução

A Constituição Federal de 1988, promulgada após quase duas décadas sob o regime militar, instituiu um tipo específico de federalismo no Brasil. Em parte como resposta à forte centralização e repressão das últimas décadas, mas também seguindo uma tendência mundial de Reforma do Estado colocada em prática a partir dos anos 1980¹. O processo de redemocratização no Brasil caminhou de mãos dadas com a descentralização. Em outras palavras, o processo de descentralização passou a ser entendido como eixo fundamental para a redemocratização e, conseqüentemente, como processo norteador de reformas do setor público.²

O novo desenho institucional adotado para a divisão territorial do poder refletiu esse sentimento. A nova Constituição Federal promoveu alto grau de descentralização, política e financeira, do centro para os níveis subnacionais de governo. A Carta Magna de 1988 definiu os estados e municípios como entes federativos dotados de autonomia política, administrativa e fiscal. Para Serrano (2009), a concepção de federalismo existente hoje no Brasil não remete a nenhuma característica manifesta no passado, principalmente no que diz respeito ao papel do município. O município como ente federativo foi dotado da prerrogativa essencial de auto-organização, semelhante a da União e dos estados.

O novo desenho federal brasileiro é altamente interdependente, principalmente no que diz respeito às políticas públicas. Em outras palavras, “o formato do federalismo introduzido pela Constituição de 1988 e pela legislação federal posterior pode ser caracterizado como um sistema que conta com um alto grau de federalização das políticas públicas.” (SOUZA, 2003, p.152). Apesar da significativa descentralização às esferas subnacionais, poucos poderes constitucionais são alocados aos estados e municípios, sendo grande parte da produção de legislação e formulação de políticas públicas de âmbito nacional concentrado pela União, o que acaba restringindo a

¹ Segundo Diba (2004), “a Reforma do Estado colocada em prática nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, a partir dos anos 80 (depois das crises que assolaram os Estados Modernos), trouxe a reboque o tema da descentralização lida como resposta para a resolução de todos os males.” (DIBA, 2004, p.22). Este não é o foco deste estudo.

² É oportuno lembrar que o processo de descentralização assumiu diversos significados e conteúdos, porém para este trabalho, iremos olhar a descentralização apenas no que diz respeito às funções e responsabilidades assumidas pelos níveis subnacionais de governo. O tema será tratado em profundidade no próximo capítulo.

capacidade das esferas subnacionais de adotarem políticas próprias.³ Observando os princípios da descentralização e da subsidiariedade, os serviços públicos essenciais (educação, saúde, assistência social, transporte, segurança etc.) são prioritariamente de competência municipal, secundariamente estadual e em último caso, federal.

Vale destacar que na opinião de Souza (2003), com exceção das políticas de saúde e educação, as relações intergovernamentais são marcadas por competição e conflito. Isto ocorre porque, “apesar dos constituintes brasileiros caminharem na direção do chamado federalismo cooperativo” (SOUZA, 2003, p.151), as relações intergovernamentais não se apresentaram como motivo de preocupação para eles. A autora lembra que competências concorrentes entre as três esferas de governo, “particularmente no que se refere à formulação e implementação de políticas públicas” (SOUZA, 2003, p.151), sempre existiram nas diversas constituições brasileiras, tendo sido apenas ampliadas em 1988.

Souza (2003) afirma que apesar de seu caráter programático⁴, a Constituição de 1988, ao determinar a participação dos três entes federativos na provisão de políticas públicas, não foi capaz de conceber mecanismos ou instituições de relações intergovernamentais, necessários para orientar as relações cooperativas entre os entes federativos. Em vez de estabelecer os mecanismos ou as regras formais para regular as relações intergovernamentais desde sua formulação instituiu o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal determina que estas relações serão estabelecidas por meio de lei complementar:

Leis complementares fixarão 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, Art.23, parágrafo único).

A autonomia administrativa das esferas subnacionais, e em especial os municípios, sem precedentes na história constitucional brasileira, não favoreceu a cooperação, contrariamente ao que se refere às “relações entre governos locais e entre estes e os estados, a competição e o conflito têm sido constantes” (SOUZA, 2003, p.151-152), especialmente no interior das regiões metropolitanas. Para Diba (2004), o

³ As esferas subnacionais também são limitadas nas decisões judiciais. Diferentemente da União e dos Estados-membros, os Municípios, por exemplo, não possuem Poder Judiciário.

⁴ Celina Souza (2003) considera a Constituição de 1988 programática, porque além de regular detalhadamente os direitos e as garantias individuais e coletivas, também definiu as regras de funcionamento das instituições e de inúmeras políticas públicas.

arranjo federativo pós-1988 trouxe a descentralização e a democracia como avanços, mas também problemas “causados principalmente pela falta de mecanismos de coordenação que gerassem um equilíbrio entre competição e cooperação nas relações intergovernamentais.” (DIBA, 2004, p.42). O autor destaca dois resultados que surgem a partir destes problemas:

A ausência de mecanismos de cooperação intergovernamental, principalmente intermunicipal revelada com o novo papel dos governos locais, e a falta de um desenho adequado de gestão das regiões metropolitanas que dê conta dos problemas comuns a estas áreas de adensamento urbano. (DIBA, 2004, p.42).

Institucionalizadas no final da década de 1960 sob o marco do regime autoritário, as Regiões Metropolitanas (RMs) brasileiras foram configuradas numa lógica nacional-desenvolvimentista centralizada no Governo Federal. As primeiras RMs brasileiras foram criadas de forma padronizada e não-democrática a partir de lei complementar no início da década de 1970⁵. O modelo de gestão metropolitana imposto no período autoritário não levou em consideração as especificidades regionais, ou mesmo os interesses ou as heterogeneidades dos municípios que foram reunidos para compor esses arranjos.

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, as RMs foram descentralizadas para os seus respectivos governos estaduais, que passaram a ter a competência de instituir RMs nos seus territórios. Segundo Azevedo e Mares Guia (2010), teoricamente, a estadualização permitiria “o surgimento de formatos institucionais mais condizentes com as diferentes realidades regionais ao atribuir às Assembleias legislativas a responsabilidade pelo tratamento da questão metropolitana” (AZEVEDO; MARES GUIA, 2010, p.80). No entanto, Souza (2003) aponta que, de modo geral, as constituições estaduais pós-1988 demonstraram certo mal-estar com a gestão do território metropolitano e, em muitos casos, “não criaram mecanismos para a incorporação da gestão metropolitana do território nos seus respectivos espaços” (SOUZA, 2003, p.152), ou então romperam o conceito econômico e físico-espacial de RMs vigente no regime militar e permitiram a criação de inúmeras RMs no mesmo estado, dando maior importância à variável política. De toda forma, fica evidente que a

⁵ As primeiras Regiões Metropolitanas criadas a partir da Lei Complementar n.º 14, em 1973, foram em Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi criada pela Lei Complementar n.º.20, em 1974, quando os estados do Rio de Janeiro e da Guanabara foram unificados.

“inserção da questão metropolitana nesse complexo formato federativo e de relações intergovernamentais é uma questão que ainda não está clara.” (SOUZA, 2003, p.152).

O surgimento dessas novas realidades urbanas, as metrópoles, estava fortemente vinculado às características territoriais das cidades-metropolitanas.⁶ Para o autor, “o crescimento acelerado das capitais de estado e centros circunvizinhos, rapidamente transformou essa realidade numa constelação urbana” (CRUZ, 2008, p.27), ou seja, uma constelação de cidades polarizadas pela metrópole. Gradualmente as áreas urbanas desses municípios foram se fundindo, ou conurbando, e de forma imperceptível os problemas urbanos locais passaram à condição intermunicipal.

Regina Meyer (2004) descreve o conceito de “cidade metropolitana” de Borja e Castells (1997) como:

Um espaço urbanizado de forma contínua no qual se organiza uma realidade econômica, social, cultural e funcional de ampla abrangência, cujo traço mais evidente é a dissipação da urbanização em todo o território [...] Essa dissipação não resulta em um território coeso do ponto de vista urbano, pois a dispersão e a descontinuidade correspondem a formas internas de organização do tecido e das funções urbanas. (MEYER, 2004 *apud* FEIJÓ, 2010, p.33).

Para Feijó (2010) essa dissipação do processo de urbanização que dá origem à cidade metropolitana “estrutura” uma rede urbana das atividades da sociedade, articulando setores urbanos que funcionam em sistema, “como um organismo cujo desempenho depende da eficiência com que o território promove sua função de relacionar o *espaço dos fluxos* com o *espaço dos lugares*” (FEIJÓ, 2010, p.33).

Ainda para Feijó (2010), o conceito de ‘cidade metropolitana’ supera o clássico conceito de ‘conurbação’⁷, uma vez que abrange tanto a complexidade quanto o contexto de atuação das políticas públicas urbanas. Para o autor, o conceito de ‘cidade metropolitana’, elaborado por Borja e Castells (1997), designa fenômenos urbanos similares aos representados pelas regiões metropolitanas brasileiras.

⁶ Outro conceito para designar essas novas realidades urbanas é o de ‘cidade-região’. Jeroen Klink (2001) define “cidade-região” como uma área metropolitana “com aproximadamente mais de um milhão de habitantes, cuja delimitação administrativa e institucional nem sempre coincide com a sua identidade política e econômica, e que estão inseridas nos processos globais de transformação socioeconômica.” (KLINK, 2001, p.7).

⁷ O processo de conurbação é entendido aqui como “a formação de uma cidade, no sentido geográfico, sobretudo físico, a partir da fusão das áreas urbanas de vários municípios limítrofes, constituindo uma mancha urbana única e contínua com grandes dimensões, ultrapassando os limites político-administrativos de cada uma das localidades integrantes” (FREITAS, 2009, p.46).

Cruz (2008) define a ‘cidade-metropolitana’ como a “realidade urbana que se estende, territorialmente, por vários municípios,” designando-a como uma realidade intermunicipal. O autor distingue a ‘cidade-metropolitana’ da ‘cidade-municipal’, definindo a última como a “realidade urbana que se estende, territorialmente, num único município”, ou seja, de realidade municipal (CRUZ, 2008, p.23).

Assim, entendemos que a cidade metropolitana é uma cidade conurbada e compartilhada por todos os municípios por onde ela se estende. Para Feijó (2010), a cidade metropolitana, assim como a cidade tradicional, deve ser compreendida como um recorte territorial possível para políticas públicas de diversas áreas, incluindo meio ambiente, regulação do uso do solo, saneamento, drenagem, habitação, sistema viário, transporte público, entre outros.

Por serem compostos de múltiplas jurisdições, os municípios e o Estado, as regiões metropolitanas⁸ apresentam o que Feijó (2010) denomina de um conjunto de “condicionantes metropolitanos para políticas públicas”. Entre os principais condicionantes, o autor destaca a escala dos problemas, a necessidade de articulação institucional e intergovernamental e a complexidade de relações urbanas e regionais (FEIJÓ, 2010).

Para Cruz (2008), a natureza da Região Metropolitana precisa estar associada à da cidade metropolitana. O descolamento desta compreensão leva à impressão de que os assuntos da cidade metropolitana são supramunicipais, e conseqüentemente da alçada dos estados, e não intermunicipais, portanto, da responsabilidade compartilhada dos municípios, com a participação ou não do Estado. Nas palavras do autor:

A cidade é a essência metropolitana, enquanto a região é apenas o efeito territorial dessa cidade [...] Muito mais do que a região, o desafio é a cidade. É ela que precisa ser administrada, planejada e operada, pelo atributo de ser una, indivisível, interlocal, comum aos municípios por onde ela estende. (CRUZ, 2008, p.21).

Observando a região metropolitana como um sistema, ou organismo, percebe-se que os problemas são comuns a todos os municípios. Apesar disto, as políticas públicas metropolitanas são marcadas pela fragmentação, uma vez que os municípios tendem a

⁸ Para Cruz, “a visão regional que evoca o conceito de realidade supramunicipal nas metrópoles é uma consequência deturpada do conflito entre cidade-metropolitana e região. Pelo entendimento de que a metrópole é uma região, “compreende-se” a acolhida que logo se deu para que a gestão metropolitana fosse uma coisa do Estado e não dos municípios por ela atingida.” (CRUZ, 2008, p.22).

buscar soluções individualizadas para os problemas que os afligem.⁹ A discussão sobre políticas públicas metropolitanas é de fundamental importância, principalmente no que diz respeito à titularidade da responsabilidade pelas distintas políticas públicas nesse território, e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos dessas regiões, uma vez que são inúmeros os desafios para a gestão das regiões metropolitanas.

Por um lado, percebe-se que a intermunicipalidade da cidade metropolitana e a consequente interdependência dos problemas que ela apresenta não reconhecem e não são restringidas (?) pelas fronteiras administrativas dos municípios que compõem a região metropolitana. Por outro lado, os políticos dos municípios metropolitanos não reconhecem a intermunicipalidade dos problemas e suas tentativas individualizadas para a resolução de certos problemas urbanos, por muitas vezes, acabam não surtindo o efeito desejado.

Apesar disso, dada a grande heterogeneidade intrametropolitana pode-se verificar que certos problemas são mais acentuados em certas partes do conglomerado que em outras, fazendo que certas políticas sejam de maior ou menor interesse para os gestores dos municípios metropolitanos. Este fator evidencia tensões entre os entes metropolitanos e impacta diretamente a gestão metropolitana, uma vez que há necessidade de respeitar a autonomia dos municípios e simultaneamente compatibilizar as questões que os tornam interdependentes. As questões que ficam referem-se à melhor forma de gerir a cidade metropolitana, aos principais fatores que dificultam a cooperação interfederativa nessas regiões para a atuação mais efetiva de políticas públicas, e à identificação dos incentivos necessários para fomentar a cooperação nessas regiões.

Segundo Souza (2003), a experiência de gestão metropolitana no período militar não foi capaz de criar incentivos ou mecanismos de cooperação “entre os entes governamentais ou de constituir relações intergovernamentais voltadas para a governança urbana/ metropolitana.” (SOUZA, 2003, p.140). De acordo com a autora, isto ocorreu por conta da predominância das decisões federais sobre as políticas públicas com alto grau de subordinação das esferas subnacionais.

⁹ Um município X pode elaborar uma ampla campanha para a prevenção da dengue, no entanto se esta ação for individualizada, ela não impedirá que seus cidadãos contraiam a doença, uma vez que o mosquito da dengue não reconhece as fronteiras administrativas municipais.

Spink (2005) aponta para a ausência generalizada de estruturas de governo metropolitano e a preferência por desenhos de governança metropolitana. A principal diferença estabelecida pelo autor entre governo e governança é que o primeiro constitui um arranjo jurisdicional com representantes eleitos, com autoridade e um conjunto de assuntos sobre um determinado território. Governança, por outro lado, se refere a mecanismos para lidar com ampla variedade de problemas, questões e assuntos nos quais distintos grupos e interesses regularmente chegam a acordos mutuamente satisfatórios e decisões comprometedoras por meio da negociação e deliberação entre eles e na cooperação da implementação destas decisões. Neste momento é interessante diferenciar o termo gestão, que resulta da administração propriamente dita de alguma coisa, do processo de gerir uma política, por exemplo. Spink et al. (2009) definem gestão metropolitana, como termo “agregador da necessidade de planejar e buscar soluções para as questões sociais e econômicas decorrentes dessa justaposição de lógicas territoriais individuais.” (SPINK et al., 2009, p.455).

A ausência de mecanismos formais de cooperação intergovernamental e a percepção da cooperação como um jogo de soma zero contribuem para gerar uma situação de “tragédia dos comuns”.¹⁰ Um dos principais desafios metropolitanos diz respeito à cooperação interfederativa nessas regiões, não apenas para a implementação de políticas públicas, mas também porque essas regiões apresentam “o *locus* fundamental na organização do sistema econômico do novo modelo produtivo contemporâneo.” (FEIJÓ, 2010, p.14). A realidade intergovernamental pós-1988 no que diz respeito à questão metropolitana se tornou ainda mais complexa, não somente pela ausência de instrumentos formais de cooperação intergovernamental, mas também pela recém-adquirida autonomia dos municípios na nova estrutura federal brasileira. Segundo Klink (2008):

O debate sobre as regiões metropolitanas aponta para um paradoxo: enquanto concentram importantes problemas e oportunidades, verificamos, ao mesmo tempo, que o arcabouço institucional que deveria nortear a organização, gestão e financiamento desses

¹⁰ Em 1968, Garrett Hardin escreveu um artigo chamado “A Tragédia dos Comuns”. Usando uma metáfora simples, o autor discute os impactos da ação individual (maximização de ganhos próprios) em um mundo de recursos limitados. Para o autor, a liberdade individual dentro dessa área comum leva à ruína. Pode-se usar este termo para compreender o uso de recursos comuns, ou mesmo problemas comuns.

territórios não está à altura de lidar com os desafios e aproveitar as potencialidades. (KLINK, 2008, p.5).

Dito isso, vale lembrar que a ausência de mecanismos formais de cooperação não significa que a cooperação não exista, ou não faça parte da realidade federativa brasileira. Existem inúmeros exemplos de arranjos cooperativos entre entes federativos, em especial os consórcios intermunicipais, mas também os comitês de bacia, regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDEs), “as Câmaras, Redes, Agências Intermunicipais” (CRUZ, 2002, p.215), envolvendo apenas o Poder Público municipal, ou envolvendo outros atores sociais, Poder Legislativo municipal, e até mesmo outras esferas federativas. Essas parcerias têm como principal objetivo superar a tragédia dos comuns e fortalecer ações conjuntas na solução de problemas que transcendem as jurisdições individuais dos municípios, e “tem o intuito de resolver problemas e implementar ações de interesse comum, por meio da articulação e racionalização dos recursos de cada esfera de poder.” (CRUZ, 2002, p.201).

Desde a década de 1960, quando passam a existir com maior frequência, os consórcios se apresentaram como alternativa na ausência de instrumentos ou mecanismos formais para fomentar a cooperação dentro do novo arranjo federal democrático e descentralizado pós-1988. Esses consórcios, de caráter predominantemente intermunicipal, surgiram de forma ascendente (CRUZ, 2002) e voluntária, ou seja, a partir de pactos e acordos entre municípios para a realização de objetivos de interesse comum e para a resolução de problemas comuns, principalmente no que diz respeito ao planejamento regional integrado e a prestação de serviços públicos.

Somente em 2005, com a criação da Lei Federal nº 11.107, conhecida como Lei de Consórcios Públicos, é que surge um arcabouço jurídico-institucional apto a regimentar os novos arranjos institucionais. Um dos principais objetivos da criação dos consórcios públicos é “viabilizar a gestão pública nos espaços metropolitanos, em que a solução de problemas comuns só pode se dar por meio de políticas e ações conjuntas”. Antes dessa lei, o convênio era um instrumento de cooperação frágil muito utilizado para acordos de cooperação intergovernamentais pontuais (MACHADO, 2009). Este estudo parte do pressuposto que o consórcio público é um possível instrumento de gestão compartilhada que favorece e fortalece o modelo de federalismo cooperativo almejado pela Carta Magna de 1988. Apesar de proporcionar um arcabouço jurídico-

institucional mais robusto aos arranjos cooperativos, são poucos os consórcios públicos estabelecidos no âmbito da lei, e poucos os consórcios intermunicipais que se adequaram à nova legislação.

1.1 Identificação do problema de pesquisa

As Regiões Metropolitanas são espaços repletos de tensões e conflitos. Devido à existência de tantos atores e interesses públicos, sociais e econômicos divergentes, as RMs são espaços de disputa e de constante negociação de conflitos, onde a preservação do equilíbrio entre a autonomia e a interdependência são desafios para as relações intergovernamentais e para a promoção de uma governança metropolitana fundamentada nos pressupostos do federalismo cooperativo.

O transporte público é uma política pública estratégica de competência dos três entes federativos – variando apenas em escala a competência atribuída. Em âmbito metropolitano, onde a circulação de passageiros entre os territórios administrativos dos municípios é grande, a sobreposição de competências e a consequente competição entre os sistemas municipais e estadual, ou metropolitano, ocorre, fortalecendo a noção de um sistema de transporte fragmentado, em que as distintas partes coexistem. A competição predominante à cooperação inviabiliza o planejamento coerente e integrado dessas políticas. Mesmo após o Estatuto das Cidades, criado em 2001, exigindo que municípios de regiões metropolitanas desenvolvam Planos Diretores, há uma ausência de (do?) pensar o território metropolitano, ou mesmo a cidade metropolitana, e os planejamentos acabam reforçando a fragmentação territorial e contribuindo pouco para a superação da tragédia dos comuns.

Nesse contexto paradoxal surge o primeiro consórcio metropolitano intergovernamental para a gestão compartilhada de um serviço público. O Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano (CTM) é o primeiro consórcio público de âmbito metropolitano criado com amparo da Lei nº11.107 de 2005 formalmente criado em 8 de setembro de 2008.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o transporte público coletivo intramunicipal é de responsabilidade do município, o transporte intermunicipal é da

responsabilidade do Estado, e o transporte interestadual é de responsabilidade da União. Ainda no final do regime militar, no final da década de 1970, são criadas as Empresas Metropolitanas de Transportes Urbanos, as EMTUs, autarquias estaduais para racionalização da gestão do transporte público coletivo intermunicipal ou intrametropolitano nas recém-criadas regiões metropolitanas. A EMTU de Recife sobrevive à redemocratização e ao longo das suas quase três décadas de vida, é considerada uma agência modelo na gestão metropolitana do transporte coletivo. A EMTU-Recife é formalmente extinta com a criação do Consórcio Grande Recife.

O Grande Recife é o primeiro consórcio intergovernamental de âmbito metropolitano estabelecido no país, e foi o primeiro a ser estabelecido na Região Metropolitana de Recife (RMR) para a gestão do serviço de transporte público coletivo. Entre as suas principais funções, o Grande Recife é responsável por planejar e gerir o sistema de transporte público coletivo da região metropolitana garantindo qualidade e universalidade dos serviços. O Grande Recife inaugura um novo paradigma na gestão metropolitana de um serviço público de âmbito metropolitano. Ao criar uma empresa pública multifederativa com a intenção de envolver todos os entes metropolitanos da RMR, o Grande Recife substitui EMTU-Recife e passa a compartilhar ônus e bônus entre os entes federativos consorciados, antes exclusivamente da esfera da empresa pública estadual que assumia para si a responsabilidade supramunicipal do transporte coletivo intermunicipal ou intrametropolitano.

Apesar de ser um instrumento de gestão de uma política pública estratégica, o Grande Recife é um arranjo institucional de governança metropolitana. O consórcio propõe um novo modelo democrático e cooperativo de gestão de transportes coletivos que pressupõe o compartilhamento de responsabilidades entre os entes das distintas esferas governamentais que fazem parte do arranjo para o desenvolvimento de uma política metropolitana única. Além disto, o seu modelo institucional prevê a participação de representantes dos legislativos das distintas esferas e da sociedade civil, incluindo representantes dos operadores do sistema de transporte e dos usuários do sistema.

O Grande Recife é um caso extremo. Diferente de outros consórcios públicos é induzido por decisão do governo estadual de Pernambuco de cooperar e compartilhar a responsabilidade da gestão do sistema de transporte metropolitano com os demais

municípios da RMR.¹¹ O caso empírico deste estudo é inovador porque propõe uma gestão compartilhada do sistema de transporte público metropolitano como um todo. A criação do consórcio Grande Recife elimina a sobreposição e competição entre os serviços municipais e intermunicipais de transporte coletivo, racionalizando o sistema, reduzindo seus custos de gestão e melhorando a qualidade do serviço, tendo sempre em vista as necessidades de deslocamento do cidadão metropolitano.

No momento de sua criação, em 2008, apenas Recife e Olinda constituíram o arranjo consorciado junto com Pernambuco. Transcorridos dois anos desde sua criação, este estudo pretende compreender se **o Grande Recife Consórcio de Transportes se efetivou como instrumento de governança metropolitana.**

Dessa forma, esta pesquisa foi desenvolvida com o duplo objetivo de contribuir tanto para a discussão teórica sobre cooperação e governança metropolitana, quanto para a base empírica de estudos metropolitanos. Foi considerado também como objetivo geral da pesquisa compreender, a partir da análise do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano os aspectos institucionais e de gestão, se este novo arranjo institucional se efetiva como um arranjo de governança intergovernamental metropolitana.

Foram considerados como objetivos específicos da pesquisa: entender as razões da extinção da EMTU e a criação do Grande Recife; identificar as principais potencialidades e os limites na criação desse novo arranjo institucional; verificar o papel dos atores governamentais e não-governamentais na criação do consórcio e no funcionamento do Conselho Superior Metropolitano de Transporte; entender as razões da não adesão dos demais municípios da RMR ao consórcio; entender se o Grande Recife constitui um exemplo de *multi-level governance* (MLG) e, por fim, contribuir para o debate sobre gestão e governança metropolitana ilustrando experiências de cooperação intergovernamental recente em uma região metropolitana pouco estudada em comparação às RMs localizadas no Sudeste brasileiro.

¹¹ O fato de ser induzido pelo governo estadual não implica que seja um arranjo constituído de forma hierarquizada.

1.2 Metodologia

Este trabalho de pesquisa tem por objetivo contribuir para a discussão teórica atual sobre gestão metropolitana e arranjos cooperativos intergovernamentais. Como estratégia metodológica optamos por realizar um estudo de caso empírico que apresenta certa singularidade quanto aos modelos analíticos e normativos vigentes sobre governança metropolitana. Escolhemos realizar um estudo de caso único, buscando, a partir da riqueza dos detalhes dessa experiência, aprofundar nosso conhecimento sobre as dinâmicas presentes no caso e entender as complexidades de uma experiência de gestão intergovernamental, ou multifederativa, de um serviço público em âmbito metropolitano.

Inicialmente foi realizado um amplo levantamento bibliográfico sobre o debate de gestão e governança metropolitana, buscando mapear os principais desafios identificados na literatura acerca da cooperação intergovernamental e da gestão e governança metropolitana no Brasil. A partir desse levantamento, discutimos a possibilidade de estudar uma política pública de recorte metropolitano, optando-se pela política de transporte público, porque além de ser estruturante às regiões metropolitanas é também uma das políticas públicas mais concretamente aplicadas no âmbito metropolitano.

Esta pesquisa foi realizada a partir do levantamento e da análise bibliográfica e documental, e contou também com visitas de campo para levantamento de dados primários e secundários mais especificamente relacionados ao caso empírico estudado. Grande ênfase foi dada à pesquisa de campo devido à carência de referências bibliográficas sobre o estudo em questão¹², e em especial referentes ao estado atual do processo de consolidação institucional do consórcio público estudado.

A pesquisa de campo foi feita em três etapas. A primeira visita ao Grande Recife foi realizada no âmbito do Projeto Conexão Local, integrado ao Programa de Iniciação à Pesquisa (PIP) do GV Pesquisa.¹³ Esta visita permitiu um primeiro contato com a

¹² Toda a contextualização histórica da criação da EMTU-Recife e do Consórcio Grande Recife foi realizada com base nos trabalhos de pesquisa de dissertação de mestrado de Klauber Teixeira (2009) e de doutorado de Ana Ramalho (2009).

¹³ O Projeto Conexão Local tem por objetivo estimular o interesse e o envolvimento de estudantes de graduação da FGV-EAESP, em experiências inovadoras de gestão social e de desenvolvimento econômico local, com enfoque nas áreas de políticas públicas, combate à pobreza e promoção da cidadania.

experiência e com os técnicos do consórcio e de alguns municípios. Embora muito preliminar e até certo ponto informal, ela foi fundamental para estabelecer contatos e acessar documentos para justificar a escolha do caso.

A segunda visita aconteceu após o primeiro turno das eleições aos cargos executivos e legislativos para os governos estaduais e para o Governo Federal. Imaginávamos que com a reeleição em primeiro turno do candidato Eduardo Campos (PSB) ao Governo do Estado de Pernambuco, haveria uma normalização da situação político-eleitoral no Estado, possibilitando a realização de entrevistas com políticos nos níveis municipal e estadual. Não prevíamos que a disputa para presidente da República tomaria as proporções que tomou no Estado de Pernambuco e, muito menos, que a mobilização político-eleitoral se estenderia até o final de outubro de 2010. A dificuldade de agendar entrevistas com prefeitos, secretários municipais e outros atores políticos relacionados ao Grande Recife, fez que uma terceira visita fosse necessária para resgatar a história oral a partir da visão dos atores sobre o consórcio público estudado.

Foram realizadas inúmeras entrevistas semiestruturadas ao longo dessas três visitas de campo, no entanto, dada a mencionada coincidência com o período eleitoral, não foi possível realizar todas as entrevistas desejadas.¹⁴ O período em campo permitiu o contato e a descoberta de outras experiências de governança metropolitana na RMR pouco conhecidas e disseminadas, fazendo que o processo de pesquisa se tornasse ainda mais rico no que diz respeito à contribuição ao debate teórico do tema e levantando novas questões acerca das relações intergovernamentais na RMR e dos processos de gestão e governança metropolitana.

Devido à grande complexidade do tema buscou-se, por meio de novo levantamento na literatura sobre governança um arcabouço teórico analítico que fosse capaz de dar conta da complexa realidade do estudo em questão. Foi aí que entramos em contato com a literatura de *multi-level governance*. Esta literatura tem como pano de fundo as relações intergovernamentais em sistemas federalistas e busca compreender melhor as relações entre atores de distintas esferas governamentais, bem como facilitar a compreensão da atuação dos diversos atores não-governamentais nos processos de tomada de decisão nesses sistemas de governança de múltiplos níveis.

¹⁴ A lista dos entrevistados com suas respectivas funções/cargos encontra-se em anexo.

Dessa forma, buscamos entrevistar atores governamentais das duas esferas governamentais que tiveram um papel nos distintos momentos de formação do consórcio Grande Recife, para entender a lógica de criação desse novo arranjo institucional do ponto de vista dos atores políticos do governo estadual, bem como dos técnicos da antiga EMTU-Recife. No âmbito municipal, foram realizadas entrevistas apenas com representantes de Recife, Olinda, Jaboatão dos Guararapes, Camaragibe, São Lourenço da Mata, Paulista e Cabo de Santo Agostinho, correspondentes à metade dos municípios metropolitanos. Consideramos que os argumentos apresentados pelos representantes municipais entrevistados foram suficientes para compreender os desafios e as potencialidades do consórcio estudado e dar andamento no desenvolvimento da pesquisa. Apesar disso, a ausência de entrevista com representantes dos outros sete municípios é uma das principais limitações desse estudo.

Com relação à sociedade civil, entendida de maneira ampla, foi possível realizar, em dois momentos distintos, entrevista com o vice-presidente do sindicato dos empresários de ônibus, antiga SETRANS-PE, hoje conhecida como URBANA-PE. Diferentemente do que esperávamos, o sindicato dos empresários é organizado de forma metropolitana em sindicato único, o que facilitou a incorporação deste setor na pesquisa. Com relação aos movimentos populares, associações de usuários, e organizações não-governamentais, observamos a ausência de representantes envolvidos no tema de transporte público, sendo a única instância o Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU) de Pernambuco, com a participação de um Grupo de Trabalho pouco ativo ligado ao tema da mobilidade. O representante deste GT foi localizado e também entrevistado.

1.3 Estrutura da dissertação

Para desenvolver o conteúdo da dissertação, ela foi dividida em cinco capítulos e conclusões. No primeiro capítulo, apresentamos a introdução do tema, com destaque para os principais desafios do federalismo brasileiro para a cooperação intergovernamental e a governança metropolitana no Brasil, além dos objetivos geral e específicos e a metodologia aplicada no desenvolvimento do trabalho.

No segundo capítulo, fazemos uma contextualização teórica sobre o federalismo, mais especificamente sobre o tipo de federalismo brasileiro, abordando as principais implicações desse modelo de federalismo às regiões metropolitanas. Em seguida, é feita uma análise do conceito de *multi-level governance* ou governança de múltiplo nível, discutindo-se suas principais características no contexto brasileiro.

No terceiro capítulo, procedemos a uma breve caracterização da Região Metropolitana do Recife (RMR), desde sua criação ainda no regime militar, até os dias atuais. O foco do capítulo está no período pós-1988 e no Sistema Gestor Metropolitano instituído quando a RMR passa a ser da responsabilidade do governo de Pernambuco. São apresentadas aqui outras experiências inovadoras de governança metropolitana encontradas na RMR durante a pesquisa de campo, que ilustram uma tendência de cultura metropolitana de cooperação nessa região.

No quarto capítulo, que é dedicado à EMTU/Recife, fazemos uma contextualização da sua criação, em 1979, até sua extinção em 2008, e analisamos alguns dos principais fenômenos nos níveis nacional e estadual/regional. Além de nos debruçarmos sobre a evolução da sua estrutura institucional, apresentamos neste capítulo as principais potencialidades e os limites desse modelo de gestão do sistema de transporte público coletivo da RMR e apontamos as principais razões na complexa realidade pós-1988 que levaram os gestores estaduais a extinguir essa empresa tida como experiência modelo na gestão do serviço público de transporte.

No quinto capítulo, apresentamos a análise do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano a partir da abordagem do *multi-level governance*. Realizamos uma breve contextualização das razões da criação desse novo arranjo institucional de gestão compartilhada do serviço de transporte público coletivo, bem como uma análise do seu modelo institucional em contraste com o modelo institucional da antiga EMTU. Neste capítulo são apresentadas as principais características desse novo modelo de gestão e explorados os principais fatores responsáveis pela ausência dos doze municípios metropolitanos que ainda não aderiram ao consórcio.

Nas conclusões da dissertação, a pergunta de pesquisa é retomada e os principais resultados obtidos na pesquisa são apresentados. Aqui também apresentamos algumas reflexões que surgiram durante a pesquisa e apontamos novos caminhos que poderão ser trilhados em futuros trabalhos de pesquisa.

Capítulo 2: Federalismo, Regiões Metropolitanas e Multi-level Governance no Brasil: uma abordagem teórica

Este capítulo de cunho teórico faz uma breve conceituação do termo federalismo para situar as regiões metropolitanas brasileiras e as relações intergovernamentais no contexto federativo brasileiro. Apresentamos também o conceito de *multi-level governance*, ou governança de múltiplo-nível, abordagem analítica que trata da governança entre distintas esferas governamentais, ou mesmo da governança entre atores não-governamentais com atores públicos. É feita uma análise resumida do conceito, uma vez que acreditamos que seja uma abordagem teórica interessante para melhor compreender as relações intergovernamentais nas regiões metropolitanas brasileiras, embora elas concentrem uma multiplicidade de atores e interesses em constante disputa e negociação.

O presente capítulo está dividido em cinco partes, sendo a primeira relativa à conceituação do federalismo. Nosso pano de fundo para a discussão do federalismo brasileiro e a questão metropolitana antes e depois da Constituição de 1988, tratadas respectivamente na segunda e terceira seções. A quarta seção aborda o *multi-level governance*, apresentando a distinção conceitual entre os seus dois tipos e explorando a possibilidade de usar esse arcabouço teórico no contexto brasileiro. Por fim, concluímos o capítulo fazendo uma ponte entre o federalismo e o *multi-level governance* a partir da análise dos consórcios públicos como possíveis embriões de governança nas regiões metropolitanas.

2.1 Federalismo

O termo “federalismo” deriva da palavra *foedus*, que em latim significa pacto ou contrato. Em sua dimensão histórica, “federalismo” está relacionado a pactos/contratos realizados entre unidades políticas para diversos fins. Segundo Rocha e Faria (2010), “as primeiras experiências federativas do mundo moderno tinham como objetivo aumentar a capacidade de defesa militar e potencializar as condições de concorrência econômica de determinadas sociedades políticas.” (ROCHA; FARIA, 2010, p.102).

Embora estudos sobre o federalismo tenham ganhado espaço na agenda de pesquisa da ciência política, Rocha e Faria (2010) destacam que um dos principais

desafios é estabelecer consenso sobre o significado do termo. Segundo os autores, Stewart (1984) listou 497 concepções distintas para federalismo, demonstrando a dificuldade envolvida na sua definição conceitual (WRIGTH, 1997 *apud* ROCHA; FARIA, 2010).

Segundo Stein e Turkewitsch (2008), o conceito anglo-americano moderno de federalismo é derivado da Constituição americana de 1787 e dos textos de Hamilton e Madison, considerados os pais do federalismo norte-americano. O federalismo é “um instrumento institucional desenhado para dividir a soberania e prevenir a concentração de autoridade e poder em um único *locus* de tomada de decisão” (STEIN; TURKEWITSCH, 2008, p.4, tradução nossa), cujo objetivo primordial era a promoção do pluralismo político e a maximização da liberdade.

Em 1946, Wheare desenvolveu uma definição para federalismo que pudesse ser utilizada como arcabouço ou princípio para comparar distintos tipos de sistemas políticos federais. Para o constitucionalista, o federalismo é um sistema de governo no qual a autoridade seria dividida entre governos nacionais e regionais e que permaneceriam, cada um em sua esfera, coordenados e independentes (WHEARE, 1963 *apud* STEIN; TURKEWITSCH, 2008).

Desde então o conceito de federalismo sofreu inúmeros aprimoramentos. Outras definições mencionadas por Stein e Turkewitsch (2008) incluem: “um mecanismo por meio do qual as qualidades federais de uma sociedade serão articuladas e protegidas” (LIVINGSTONE, 1952); uma negociação política (RIKER, 1965); uma parceria harmoniosa entre governos nacionais e regionais (ELAZAR, 1962, 1966).

Para Garson, que analisa o termo sob a ótica da ciência política, o federalismo “é uma forma de organização político-territorial de poder para a gestão do território.” (GARSON, 2009, p.27). Desse modo, dentre suas principais características o federalismo é uma forma de organização política do território que pressupõe autonomia e interdependência entre os entes federados para a sua organização e que consiste em “um conjunto de complexas alianças, que buscam a compatibilização de valores e interesses entre atores públicos.” (AFONSO; BARROS, 1995 *apud* ROCHA; FARIA, 2010, p.102).

A dimensão do federalismo referente à partilha de poder territorial é, segundo Souza (2003), a que mais interessa à análise das Regiões Metropolitanas porque “lida com a distribuição formal do poder dentro do território por meio de arranjos institucionais constitucionalmente garantidos” (SOUZA, 2003, p.142) capazes de assegurar um equilíbrio flexível entre a necessidade de preservar a unidade e a diversidade. A autora enfatiza a importância desta dimensão afirmando que “o federalismo não ocorre em um vazio político-institucional, socioeconômico ou histórico” (SOUZA, 2003, p.143).

Para Bruno Elazar (1987), o federalismo, em essência, é um arranjo que pressupõe *self rule* com *shared rule*, ou seja, um arranjo que combina autonomia e interdependência entre os entes federados. Em outras palavras, o pacto federativo promove, simultaneamente, a institucionalização e o fortalecimento de uma unidade nacional, enquanto protege a integridade e a liberdade dos pactuantes. Nas palavras do autor, o federalismo é:

Uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder [...] baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles. (ELAZAR, 1987 *apud* ABRUCIO; SOARES, 2001, p.34).

Essa definição de federalismo é particularmente interessante porque pressupõe que a origem do poder está não somente no acordo entre cidadãos, mas também na parceria entre as unidades territoriais (ABRUCIO; SOARES, 2001). Segundo Souza (2003), esta definição, aparentemente simples, oculta um sistema de relações altamente complexas e repleto de tensões. A autora afirma que construir e manter um sistema político “voltado para a divisão do poder territorial, tanto político como tributário, sem promover desequilíbrio entre os entes constitutivos, é tarefa intrinsecamente contraditória, gerando, portanto, conflitos e tensões.” (SOUZA, 2003, p.142). Os conflitos e as tensões são multiplicados nas regiões metropolitanas, onde a ausência de mecanismos formais para cooperação intergovernamental acaba exacerbando a competição entre os entes que compõem essas regiões.

Uma característica central do federalismo é a garantia simultânea da unidade e da diversidade. Segundo Rocha e Faria (2010), o federalismo é fundado nesta ambiguidade, “já que a dimensão da unidade se estabelece no contexto da diversidade” (ROCHA; FARIA, 2010, p.103), ou seja, nos dois processos, a união para realizar

propósitos comuns e a manutenção da integridade das partes, se desenvolvem concomitantemente. Os autores afirmam que para Elazar essa ambiguidade significa “querer ter um bolo e comê-lo ao mesmo tempo” (ELAZAR, 1987 *apud* ROCHA; FARIA, 2010, p.103).

Outra forma de definir e caracterizar a Federação é diferenciá-la dos fenômenos afins de organização do Estado, distinguindo os modelos unitário e confederativo. Diferentemente do modelo unitário, onde tanto a soberania quanto as relações de poder “derivam do centro, a partir de uma relação hierárquica e piramidal com as comunidades locais constituídas” e do modelo confederativo, “onde as unidades agregadas continuam a deter soberania, podendo inclusive unilateralmente se desvincular da organização política constituída (direito de secessão)” (ABRUCIO; SOARES, 2001, p.35), o modelo federalista de soberania compartilhada exige constante atenção ao equilíbrio entre a autonomia e a interdependência dos entes pactuados, uma vez que “a unidade não pode ser questionada pelas partes.” (ROCHA; FARIA, 2010, p.104).

Rocha e Faria (2010) alertam que essa forma relacional de definir o federalismo está cada vez menos adequada. Os autores afirmam que cada vez mais deixam de existir “critérios que estabeleçam com maior precisão os limites entre um modelo e outro” havendo uma crescente dificuldade em estabelecer os limites entre cada modelo, posto que “os processos políticos contemporâneos impactam, em graus variados, esses modelos no sentido de tornar ainda mais confusas suas características básicas.” (ROCHA; FARIA, 2010, p.104). Conforme os modelos distintos vão assumindo características mais ou menos centralizadoras ou descentralizadoras, a tentativa de distinção conceitual entre os modelos federativo e unitário não consegue “descrever e classificar a complexidade que o fenômeno do federalismo tem assumido.” (STEPAN, 1999 *apud* ROCHA; FARIA, 2010, p.104).

Existem hoje inúmeras variações de sistemas federalistas decorrentes dos contextos históricos-políticos e culturais dos seus países. Valendo-se de uma analogia, Garson (2009) sugere que Elazar “considera o federalismo um gênero de organização política, para o qual se encontram diversas espécies.” (ELAZAR, 1987 *apud* GARSON, 2009, p.27). Davis (1978), federalista australiano, também adverte que “não existem modelos puros de estados federalistas, apenas misturas, híbridos e, ocasionalmente,

aberrações monstruosas.” (DAVIS, 1978 *apud* STEIN; TURKEWITSCH, 2008, p.5, tradução nossa).

Rocha e Faria (2010) apresentam um enfoque menos abstrato à discussão do federalismo: além da dimensão sociológica do fenômeno (se referindo à diferenciação de uma sociedade por critérios de cultura, língua, identidades regionais, entre outros), há uma dimensão formal que se expressa no desenho das instituições. A existência de uma ampla variedade de arranjos federativos é consequência, em grande medida, da diversidade de identidades sociais, culturais e políticas de cada país que adota o sistema federativo. Desta forma, o federalismo pode ser interpretado como “um exercício de criatividade institucional e não necessariamente reprodução de um desenho institucional.” (BALDI, 1999 *apud* ROCHA; FARIA, 2010, p.103). Não há dúvida que a existência de inúmeros formatos institucionais contribui para a dificuldade na conceituação do termo.

Apesar das diferenças entre os sistemas políticos federativos, são três os princípios básicos essenciais ao federalismo: a existência de um contrato federativo que garanta sólido arcabouço institucional, geralmente representado por uma Constituição escrita; a garantia de não centralização de poder entre os entes constituintes; e uma explícita divisão territorial do poder (ELAZAR, 1987 *apud* GARSON, 2009). Segundo Garson (2009):

Deve existir uma Constituição escrita, onde se define, entre outras coisas, os termos pelos quais o poder é dividido ou partilhado no sistema político, podendo ser alterado apenas por meios extraordinários. Pelo princípio da não centralização, o sistema político deve garantir a difusão de poder entre os entes constituintes, de forma que a autoridade do governo geral e dos demais constituintes não possa ser deles tirada sem consentimento mútuo. Por fim, deve haver clara divisão territorial de poder, mesmo quando outros elementos contribuem para definir a divisão federativa. (GARSON, 2009, p.27).

A Constituição, como instituição e contrato fundante deve definir de que modo as competências devem ser alocadas e as responsabilidades partilhadas entre os entes federativos, e explicitar como se dará a cooperação intergovernamental. Segundo Abrucio e Soares (2001), é com a Constituição que é fundada a soberania compartilhada, traço marcante da Federação.

Em muitos casos, o pacto ou contrato dos sistemas federalistas toma forma de Constituição, que, além de garantir sólido arcabouço institucional, também contém as

diretrizes da organização governamental e os direitos dos cidadãos. Para Abrucio e Soares (2001), a noção de pacto presente na concepção federalista de Elazar vai além do momento de fundação, ou mesmo da elaboração da Constituição. Para os autores, o pacto federativo dá origem à soberania compartilhada e, desta forma, a noção de pacto “se repõe a todo momento, de modo que a (re)negociação dos acordos e das parcerias é vista como algo inerente e até benéfico ao funcionamento da estrutura federativa” (ABRUCIO; SOARES, 2001, p.34), engendrando o conceito de relações intergovernamentais, no qual a convivência entre a autonomia e a interdependência dos pactuantes se torna imprescindível para o bom funcionamento do sistema federal.

Como apontam Abrucio e Soares (2001), o resultado do pacto federativo é a criação de distintas esferas governamentais, em geral uma nacional, guarda-chuva, e no mínimo outra subnacional (o modelo clássico do federalismo assume caráter dual, isto é, possui apenas duas esferas governamentais). Rocha e Faria (2010) acreditam que por envolver a partilha de poder entre níveis de governo, o federalismo “se relaciona positivamente com uma idéia específica de democracia, pois visa garantir a expressão e a autonomia de vontades e interesses não do povo genericamente, mas de grupos parciais.” (ROCHA; FARIA, 2010, p.102). Desta forma, Abrucio e Soares (2001) afirmam que, para garantir a manutenção da soberania compartilhada ao longo do tempo, é preciso estabelecer “uma relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e a interdependência entre eles” (ABRUCIO; SOARES, 2001, p.35).

Se, por um lado, é necessário que os entes federados estejam dotados de poder para se autogovernarem de acordo com as competências atribuídas pela Constituição e que sejam controlados mutuamente, por outro lado, também é necessário que os entes negociem constantemente os papéis desempenhados e o modo de resolução de conflitos, por meio da cooperação. De igual importância, é necessário o equilíbrio dos poderes, ampliando os canais de diálogo, espaços de interlocução, comunicação e mecanismos de transparência, garantindo assim, não apenas a participação dos cidadãos na vida pública, mas também, o controle sobre o Poder. A soberania compartilhada, bem como os conflitos e tensões decorrentes das relações intergovernamentais são inerentes ao federalismo. A Constituição como instituição deve definir de que modo as competências devem ser alocadas e as responsabilidades partilhadas entre os entes federativos, além de explicitar de que forma se dará a cooperação intergovernamental. Contudo, Souza (2003) afirma que “conflitos de competência, de jurisdição, de poder e por recursos

financeiros são da mesma natureza do sistema federativo e das relações intergovernamentais.” (SOUZA, 2003, p.137).

Considerando essa tendência de conflitos e tensões, Rocha e Faria (2010) acreditam que complementarmente às características institucionais, os processos políticos também devem ser considerados na caracterização de um sistema federal. Para Rodden (2005), “o federalismo não é uma distribuição particular de autoridade entre governos, mas sim um *processo*, estruturado por um conjunto de instituições, por meio do qual a autoridade é distribuída e redistribuída.” (RODDEN, 2005 *apud* ROCHA; FARIA, 2010, p.105).

Desse modo, Abrucio (2000) afirma que o funcionamento de uma Federação vai além das suas instituições básicas, dependendo também das relações intergovernamentais existentes, “que por sua vez estão ligadas ao desenho institucional e de como os entes federativos operam.” (DIBA, 2004). Assim, em termos típicos ideais, são dois os modelos de atuação intergovernamental possíveis, o competitivo e o cooperativo, que, segundo Abrucio e Soares (2001), “correspondem, respectivamente, ao federalismo interestatal (ênfase na separação entre os níveis de governo) e ao federalismo intraestatal (ênfase no imbricamento entre os níveis de governo)” (ABRUCIO; SOARES, 2001, p. 38). No que diz respeito à divisão de competências, enquanto no modelo interestatal ou competitivo o objetivo é a clara divisão das competências entre os entes federativos, no modelo intraestatal ou cooperativo há maior ênfase no compartilhamento de tarefas entre os entes federativos.

Tomando a competição e a cooperação no federalismo como extremos, Diba (2004) coloca Thomas Dye (1990) no extremo da concepção federativa que enfatiza a “competição como forma de potencializar a ação dos atores federativos” (DIBA, 2004, p.35), cujo pressuposto segue o princípio da descentralização, valorizando os governos locais e promovendo a redução da atuação do governo central. O autor aponta que este modelo é favorável à manutenção da autonomia e à diferenciação dos papéis dos entes, uma vez que evita o entrelaçamento excessivo entre eles. Assim, o primeiro tipo lembra uma boneca russa, em que de forma “compartimentalizada,” uma boneca está contida dentro da outra, com pouca porosidade para relações intergovernamentais e ações compartilhadas. A principal desvantagem apresentada por Diba (2004) é que, quando

exacerbada, a competição inibe a cooperação e aumenta as desigualdades interfederativas.

No extremo oposto do espectro, Diba (2004) posiciona Bernard Schwartz (1984), que defende um modelo de federalismo cooperativo. Nessa perspectiva, há a valorização de “mecanismos cooperativos que garantam ações conjuntas nas políticas, com a representação e participação de todos os atores federativos.” (DIBA, 2004, p.35). Nessa perspectiva, o Governo Federal tem papel importante na articulação da descentralização e no compartilhamento de tarefas, o que não significa centralização, mas sim a compatibilização de distintas tarefas entre as diferentes esferas governamentais. Este modelo é criticado por “construir a cooperação por vezes apenas no âmbito vertical, resultando mais em subordinação que em autonomia das esferas subnacionais.” (DIBA, 2004, p.36). O segundo tipo, que vem ganhando força, pode ser chamado de *marble cake federalism*, e sugere uma separação menos nítida entre os distintos níveis governamentais no que diz respeito à alocação de competências.

O conceito de federalismo proposto recentemente por Elazar (1993) sugere uma combinação dos dois modelos buscando um maior equilíbrio entre competição e cooperação “que resulte em equilíbrio entre competição e cooperação, com mecanismos e instituições que garantam a manifestação do pluralismo, coordenando os arranjos contratuais de sustentação das negociações e barganhas entre os entes federativos.” (DIBA, 2004, p.36). Esse misto valoriza as potencialidades dos governos subnacionais, estimulando a competição entre eles, mas simultaneamente valoriza a parceria e a interdependência dos entes federativos, percebendo no pacto federativo um jogo de soma positiva. Dessa forma, Elazar (1993) afirma que “todo sistema federal, para ser bem-sucedido, deve desenvolver um equilíbrio adequado entre cooperação e competição, e entre governo central e seus componentes.” (ELAZAR, 1993 *apud* DIBA, 2004, p.36).

Machado (2009) reforça que o modelo competitivo/cooperativo de federalismo “pressupõe mecanismos institucionais e contratuais que vão além do conteúdo escrito da Constituição, os quais são construídos a cada negociação e barganha entre os entes federativos,” (MACHADO, 2009, p.42), contribuindo para a sustentação de uma federação. Para Diba (2004), o modelo mais adequado ao federalismo brasileiro é o que defende o equilíbrio entre os dois modelos, uma vez que nossas relações federativas

vêm se moldando ao longo da nossa história, saindo de “um federalismo ‘isolado’ dos primeiros anos republicanos para a centralização nos regimes autoritários, até chegar à sua atual configuração, onde o poder entre os entes constitutivos da federação e suas instituições [...] encontra-se mais equilibrado.” (SOUZA, 2003, p.143).

2.2 O Federalismo no Brasil pós-1988

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, foi instituído no Brasil um tipo muito específico de federalismo, que além de ser tríade, isto é, possuir três esferas governamentais é também um modelo que assume cooperação entre os três entes federais. Segundo Serrano (2009), “na atualidade, o município é ente federativo dotado de autonomia política, administrativa e fiscal, além da essencial prerrogativa de auto-organização, o que lhe mantém em direta igualdade como Estado-membro e a União.” (SERRANO, 2009, p.69).

O modelo federalista brasileiro, desde 1988, pressupõe uma relação de coordenação e interdependência entre os entes federados, numa lógica de descentralização em que a democracia é avançada e aprofundada a partir da gestão local. Citando José Afonso da Silva, Serrano (2009) afirma que a Carta Magna de 1988 estruturou um sistema que combina competências exclusivas e privativas com competências comuns e concorrentes. Desta forma:

A Constituição estabelece as competências reservadas a cada ente federativo e determina regramento para compor o método de exercício das competências comuns. Em regra, as competências privativas da União estão fixadas nos arts. 21 e 22 da Constituição Federal, as estaduais, chamadas de residuais, estão fixadas no art. 25 e as municipais, no art.30, conformadas pelo interesse predominantemente local. (SERRANO, 2009, p.71).

A década de 1990 foi marcada por forte onda de descentralização política e fiscal, do centro aos dois níveis subnacionais de governo, o estadual e municipal. A Constituição de 1988, a primeira constituição cidadã do país, definiu estados-membros e municípios como entes federativos autônomos e consagrou o município como um ente federativo com os mesmos direitos da União e dos estados, dando-lhes poder para assumir maior responsabilidade quanto à elaboração, implementação e gestão de políticas sociais no processo de descentralização política e fiscal que estavam sendo

implementadas. Hoje, o Brasil conta com 5565 municípios sendo grande parte deles criados a partir de 1988.

Após longo período de ditadura militar, quando estados e municípios estiveram subordinados ao governo autoritário dos ditadores, o processo de descentralização passou a ser entendido como eixo fundamental para a redemocratização e, conseqüentemente, como processo norteador de reformas do setor público. De acordo com Levy (2002):

Historicamente, o que se viu foi um movimento pendular de ‘sístoles e diástoles’, ou seja, de centralização e descentralização, entre a União e os estados. É preciso ter esse passado em mente para se compreender os atuais percalços: a resistência de alguns atores em abandonar suas antigas posições e as dificuldades em assumirem as novas. (LEVY, 2002, p.177).

É importante lembrar que o processo de descentralização assumiu diversos significados e conteúdos, porém, para fins deste trabalho, iremos apenas olhar a descentralização no que diz respeito às funções e responsabilidades assumidas pelos níveis subnacionais de governo. Neste sentido, a descentralização associada com a redemocratização estimulou a reconstrução da esfera pública, estabelecendo nova relação entre o Estado e a sociedade, na qual o cidadão passou a ter mais proximidade com o governo e mais poder de participação em assuntos de interesse público.

A descentralização política e fiscal no período de redemocratização previa estruturas de governo mais eficientes, e tinha como objetivo melhorar e facilitar a provisão de serviços públicos no nível municipal, que então assumiria a gestão das políticas de saúde, habitação, saneamento básico e assistência social, entre outras. É importante ressaltar que o Brasil pré-1988 era tão heterogêneo quanto hoje e que, em parte, este desenho descentralizado também tinha como objetivo promover maior equidade entre as diferentes regiões do país, além de garantir mais atuação da sociedade civil, organizada em partidos políticos, organizações da sociedade civil e não-governamentais, e movimentos sociais entre outros na governança local (ARRETCHE, 1999, 2000, 2002, 2004).

Com o tempo, constatou-se que o modelo descentralizador não é a panacéia universal de todos os males, mas sim um fenômeno bem mais complexo, “um verdadeiro caleidoscópio institucional, envolvendo uma série de variáveis e arranjos, em especial numa Federação tão desigual e com pouca experiência na constituição de

modelos intergovernamentais democráticos e inovadores.” (ABRUCIO et. al., 2001, p.12). Ingenuamente, pensava-se que a descentralização resolveria todos os problemas intergovernamentais, visão que segundo Abrucio et. al. (2001) foi consagrada na Constituição de 1988.

Enquanto os defensores da descentralização democrática continuam apontando as virtuosidades do modelo no fortalecimento dos níveis subnacionais de governo, o consequente fortalecimento da democracia e a maior eficiência na prestação de serviços e alocação de recursos públicos, os críticos alegam que as esferas subnacionais passaram a constituir centros de clientelismo e ineficiência. Dada a heterogeneidade do país, ambas as constatações são possíveis, uma vez que nem todos os municípios tinham capacidade técnica, financeira ou estrutural para assumir as responsabilidades de gestão de políticas sociais delegadas pelo nível federal e estadual. Souza (2002) aponta que:

O principal constrangimento relacionado à descentralização e com a prestação de serviços sociais está nas disparidades inter e intra-regionais, o que desmonta a hipótese implícita na literatura de que um círculo virtuoso seria estabelecido por políticas descentralizadoras e que as virtudes da descentralização se distribuiriam equitativamente. (SOUZA, 2002, p.437).

A forte ênfase dada à autonomia dos municípios e a proliferação destes no período de redemocratização do país é outro fator controverso. O fortalecimento dos municípios em detrimento dos governos estaduais gerou uma amplitude de atritos entre as distintas esferas governamentais, que resultaria em competição, por vezes até de forma predatória. Algum tipo de competição é percebido como saudável, ao gerar inovações no sistema público. Melo (1996) vê a competição entre os entes federativos como uma exacerbada guerra fiscal que comprometeria os esforços de coordenação e estabilização fiscal pelo governo federal. O autor cunhou o termo “hobbesianismo municipal” para denotar a disputa intermunicipal por recursos, o que acabaria por deflagrar uma guerra para atrair atividades econômicas, tais como investimentos industriais, em busca de um aumento individual de arrecadação municipal. Existem outros termos cunhados para designar o municipalismo autárquico (DANIEL, 2001) do período pós-1988. Para Levy (2002):

A mudança de papéis atribuindo aos municípios a gestão ou provisão dos serviços, e aos estados e à União a coordenação, regulação, controle e apoio técnico, nem sempre se realiza. Os estados são, por vezes, relutantes em abandonar seu papel de provedor de serviços. (LEVY, 2002, p.178).

Para Lefèvre (2009), questões de solidariedades territoriais recentemente passaram a integrar as agendas governamentais nas áreas metropolitanas, numa tentativa de superar a fragmentação e remediar o individualismo predominante por tanto tempo. O autor argumenta que nesse novo contexto político, as regiões metropolitanas se tornam sujeito das competitividades de uma economia globalizada, onde “os territórios municipais não são mais suficientes para produzir a força econômica, as amenidades e os equipamentos necessários para melhor se posicionarem nessa competição” (LEFÈVRE, 2009, p.307), o que favoreceria estratégias comuns de desenvolvimento para promoção da área metropolitana.

Em contrapartida, Souza (2003) reflete que:

Os conflitos não devem ser vistos simplesmente como uma disputa entre esferas de governo, mas como uma das várias formas possíveis de articulação entre essas esferas e da convivência entre estruturas (esferas governamentais) e processos (formulação e implementação de políticas públicas). (SOUZA, 2003, p.147).

Com a instituição da Constituição de 1988 o Brasil passou de um federalismo marcado pela centralização e hierarquização da tomada de decisões para um modelo federativo descentralizado e democrático, no qual a autonomia dos entes federativos passou a ser compatibilizada com a sua interdependência. Para Almeida (2000), o Brasil possui um modelo de federalismo cooperativo que, por supor competências compartilhadas entre os três níveis de governo, exige um processo permanente de negociação dos termos de cooperação entre eles.

Observamos que a ausência, ou ineficiência, de mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamentais resultou na acentuação de problemas sociais, econômicos e ambientais cuja resolução somente poderia dar-se de maneira colaborativa e intergovernamental. Farah (2001) afirma que a parceria de entes federativos na resolução de problemas comuns é crucial para melhorar as relações nem sempre cooperativas entre os diferentes níveis de governo. É como se cada um estivesse falando sua própria língua e fossem incapazes de dialogar no mesmo nível. Por isso, quando a articulação entre governos municipais e entre diferentes esferas de governo ocorre, para a autora assinala a possibilidade de estabelecer:

Um novo tipo de vínculo intergovernamental, distinto do que vinha caracterizando as políticas sociais no país – marcado ora pelo clientelismo, ora pelo predomínio da atribuição aos municípios da função de mero executores, sem voz, de políticas federais. Neste novo vínculo – de parceria – há uma co-responsabilização pela política e seus resultados, ainda que a cada um dos participantes possam caber papéis diferenciados ao longo do processo de implementação das políticas. (FARAH, 2001, p.136).

Ao longo deste estudo, observamos que, apesar da redemocratização e da descentralização, profundos desequilíbrios e desigualdades inter e intra-regionais persistem, e que “no caso das regiões metropolitanas, esses desequilíbrios são ainda mais visíveis e se expressam pelo peso político, financeiro e populacional do município-capital e pelo peso financeiro dos municípios mais industrializados em relação aos demais.” (SOUZA, 2003, p.145). A discussão sobre as “competências metropolitanas” passa a ocupar um espaço nas agendas dos governos metropolitanos, em busca de uma solução que favoreça a governança intergovernamental da tal cidade metropolitana.

Observamos também a importância e dificuldade do estabelecimento de diálogo entre as diferentes esferas de governo e a quase total ausência de mecanismos ou instituições de função “ponte” que conseguem reunir os diferentes entes federativos para um diálogo de cooperação e colaboração para resolução de políticas públicas efetivas e com caráter metropolitano. Um olhar mais voltado para a gestão metropolitana irá apontar que a ausência de articulação e cooperação entre as três esferas de governo resulta na incapacidade de uma governança metropolitana de fato intergovernamental.

2.3. Regiões Metropolitanas: antes e depois

Não é fácil a tarefa de definir regiões e áreas metropolitanas. Desses termos, deriva “metrópole” ou cidade-mãe, usada pelos gregos e depois pelos romanos para se referir à capital de uma província que exercia forte influência sobre o seu entorno, “polarizando em si complexidade funcional e dimensões físicas que a destacam numa rede de cidades e no cenário regional.” (FREITAS, 2009, p.45). Em seu significado histórico-político, um legado autoritário e hierárquico, desde a sua utilização para referir a relação de Portugal com suas colônias, até a sua institucionalização verticalizada durante o regime militar (SPINK, 2005).

Do termo também deriva “região”, conceito clássico da geografia que se refere a uma “área contínua com características de homogeneidade relacionadas ao domínio de determinado aspecto, seja ele natural ou construído, econômico ou político,” (FREITAS, 2009, p.45), que determina e diferencia uma região de outra.

Segundo Klink (2009), podemos entender as regiões metropolitanas como “espaços de contestação e de negociação de conflitos, envolvendo um conjunto amplo de atores e de escalas territoriais de poder.” (KLINK, 2009, p.418). Para Freitas, uma região metropolitana não pode ser criada, “apenas pode ser reconhecida, enquanto fenômeno geográfico, e institucionalizada, com o objetivo de implantação de gestão comum.” (FREITAS, 2009, p.51).

Ao longo do século XX, o Brasil passou de país predominantemente rural para país urbano, com mais de 80% de sua população vivendo em áreas urbanas. O processo de urbanização, de “crescimento espontâneo das cidades” (CRUZ, 2008, p.27), esteve fortemente vinculado ao processo de industrialização iniciado na década de 1930.

O processo de industrialização brasileiro foi extremamente concentrador e acabou deixando um legado de desigualdades econômicas profundas, concentrando as riquezas e o desenvolvimento principalmente na região Sudeste. Isto somado ao crescimento urbano acelerado e desordenado acabou por gerar as deseconomias externas, entendidas como criminalidade, degradação ambiental e deficiência de infraestrutura urbana, incluindo saneamento, iluminação pública, transporte público, vias, hospitais, déficits habitacionais, entre outras.

O fenômeno de metropolização brasileira é fruto desse período caracterizado por um *boom* econômico e significativo crescimento da população urbana. Freitas (2009) define de forma clara o processo de metropolização:

O processo de metropolização ocorre a partir da polarização de uma região em torno de uma grande cidade em dimensões físicas e, sobretudo, populacional, caracterizando-se pela alta densidade demográfica e alta taxa de urbanização. Essa grande cidade, também chamada de metrópole, constitui um núcleo, ao redor do qual há várias outras cidades sob sua direta influência, mantendo forte relação de interdependência econômica e notório movimento pendular de sua população. (FREITAS, 2009, p.46).

Para Freitas (2009), as regiões metropolitanas, como fenômeno físico e socioeconômico, são o resultado da combinação dos processos de urbanização, de

metropolização e de conurbação. Segundo o autor, o fenômeno é percebido tanto pelos teóricos quanto pela população metropolitana, e “pode vir a ser institucionalizado pelo poder público, visando à gestão de problemas comuns a mais de um município.” (FREITAS, 2009, p.46).

Abrucio e Soares (2001) reforçam que é preciso entender a metropolização brasileira não somente como estrutura institucionalizada, mas também “como a consolidação de complexos urbanos densamente povoados em espaços marcados por processos socioeconômicos afins.” (ABRUCIO & SOARES, 2001, p.94). Desta forma, para Azevedo e Mares Guia (2010):

A intensificação dos fluxos migratórios campo-cidade e do processo de urbanização desde a década de 1950 consolidou, em torno das principais capitais brasileiras, regiões urbanas que se comportam como uma única cidade, em cujo território, submetido a diversas administrações municipais, as relações cotidianas tornaram-se cada vez mais intensas. Frente a esse processo, tornou-se praticamente imprescindível o estreitamento das relações político-administrativas entre as cidades situadas nessas regiões, como condição importante para o enfrentamento de um grande leque de problemas. (AZEVEDO; MARES GUIA, 2010, p.73).

Foi nesse contexto que acadêmicos, técnicos e lideranças políticas dos grandes aglomerados urbanos passaram a refletir sobre o tema, reconhecendo a questão metropolitana, estudando alternativas e colocando em prática experiências embrionárias de gestão intermunicipal e intergovernamental. Segundo Abrucio e Soares (2001), “tratava-se de construir uma gestão supramunicipal que desse conta dos problemas destas regiões densamente povoadas e que passavam por um ritmo impressionante de transformações.” (ABRUCIO; SOARES, 2001, p.99). Com o reconhecimento da formação das cidades-metropolitanas passou-se a discutir a necessidade de estabelecer uma entidade para a gestão metropolitana, uma vez que a ausência de uma entidade que pudesse realizar a gestão unificada e fosse capaz de propor soluções em nível metropolitano, “face à multiplicidade de governos locais que agem na área, agravaria os problemas metropolitanos.” (RAMALHO, 2009, p.37).

Segundo Azevedo e Mares Guia (2010), o tema foi amplamente debatido no Seminário de Habitação e Reforma Urbana promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) em 1963. Os autores afirmam que a plena autonomia municipal era considerada incompatível com a realidade regionalizada das áreas metropolitanas e, ao final do seminário, foi proposta a criação de “órgãos de administração que consorciem

as municipalidades para a solução de problemas comuns.” (ARAÚJO FILHO, 1996 *apud* AZEVEDO; MARES GUIA, 2010, p.73).

Abrucio e Soares (2001) e Azevedo e Mares Guia (2010) apresentam experiências estaduais em que o poder público se organizava para lidar com a questão metropolitana, como no Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia. A experiência pernambucana é pouco conhecida, no entanto, é muito rica. Desde 1951, com a tese do urbanista recifense Antônio Baltar, a expansão da cidade do Recife é estudada em escala macrourbana e regional. Esse estudo é considerado pioneiro no que diz respeito ao planejamento metropolitano no Brasil (SANTANA, 2005 *apud* RAMALHO, 2009).

Em 1954, o padre Louis Joseph Lebret visita a cidade. Impressionado com o crescimento demográfico das últimas décadas, ele identifica a urgente necessidade de implantar um plano urbanístico para Recife e sua área metropolitana, que incluísse os municípios de Olinda, Paulista, Jaboatão, São Lourenço da Mata, Cabo de Santo Agostinho e parte do município de Moreno (FIDEM, 1987 *apud* RAMALHO, 2009). Anos mais tarde, o arquiteto Harry James Cole, que em 1961 desenvolvia 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.” (RAMALHO, 2009, p.35). Na gestão do prefeito Miguel Arraes (1959-1962), foi iniciado o primeiro planejamento físico da área metropolitana do Recife. Esse trabalho seria continuado em 1964, quando foi elaborado um projeto de reforma urbana que preconizaria o planejamento das áreas metropolitanas em todo o país, coordenado pelo prefeito de Recife, Pelópidas Silveira (1963-1964) e pelo governador de Pernambuco, Miguel Arraes (1963-1964). Com o advento do golpe militar, em 1 de abril de 1964, o projeto foi interrompido e ambos os políticos destituídos dos seus cargos, sendo Miguel Arraes preso por desacato à autoridade.

Vale destacar que outros estados também desenvolveram estudos e constituíram equipes pensando na institucionalização dos seus aglomerados urbanos. Os projetos metropolitanos até então idealizados, mesmo que de maneira muito embrionária, seriam repensados numa lógica nacional-desenvolvimentista, no qual as questões regionais passariam a ser discutidas à luz de uma política nacional centralizadora, autoritária e

tecnocrática, atuando diretamente sobre os governos subnacionais submetidos ao Governo Federal.

A Constituição de 1967, outorgada nesse contexto político-institucional fez uso, pela primeira vez, do termo “região metropolitana”, reconhecendo o fenômeno da metropolização nos grandes centros urbanos do país e a grande mobilização acadêmica e política em torno do tema. Assim, o Governo Federal “se antecipou” aos governos estaduais e locais e assumiu para si a responsabilidade pela institucionalização das Regiões Metropolitanas. Para Abrucio e Soares (2001), a existência de esforços no âmbito estadual para pensar as regiões metropolitanas, “reforça a tese de que, mais do que se antecipar, a União procurou proibir os entes subnacionais de atuarem nesta área.” (ABRUCIO; SOARES, 2001, p.99).

É somente com a Emenda Constitucional de 1969 que o modelo unionista-autoritário na questão metropolitana foi definido. A competência da União para a criação de Regiões Metropolitanas foi estabelecida constitucionalmente no art.164 da Emenda de 1969. O novo texto constitucional estabeleceu que:

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 socioeconômica. (BRASIL, 1969, Art.164).

Para Feijó (2010), a institucionalização das regiões metropolitanas tem origem no desejo de disciplinar o acelerado processo de urbanização brasileiro nas áreas identificadas como pólos de desenvolvimento regional. Ao analisar a criação da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), -- cuja delimitação está mais relacionada aos limites da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, considerada estratégica para o desenvolvimento da região, do que de fato às relações urbanas entre os municípios agrupados para conformar a RMSP --, o autor constata que “a intenção da institucionalização era estabelecer critérios de regionalização focados no planejamento econômico sem atentar para dinâmicas urbanas ou relações interurbanas que configurassem um território metropolitano do ponto de vista urbanístico.” (FEIJÓ, 2010, p.13 e 14).

As discussões para desenvolver uma política urbana nacional teriam início em 1964, a partir da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), órgão que, segundo

Abrucio e Soares (2001), “perpassa todo o regime militar e que se constituiu na referência política e financeira de todo investimento urbano no país.” (ABRUCIO; SOARES, 2001, p.99). Em 1969 foi iniciado o estudo elaborado pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) com o objetivo de propor alternativas, mostrando a necessidade e viabilidade – dentro da lógica institucional vigente – da criação de um órgão para a gestão metropolitana, que fosse antes de tudo “um órgão de planejamento, de estímulo e racionalização do desenvolvimento da metrópole.” (SERFHAU, 1971 *apud* RAMALHO, 2009, p.37).

Segundo Ramalho (2009), havia entendimento que um dos principais problemas da gestão metropolitana na época estava relacionado à autonomia municipal, que, embora não permitisse a auto-organização municipal, era garantida pela Constituição Federal. O estudo do SERFHAU concluiu que certos interesses deixavam de ser de competência municipal quando houvesse predominância de interesses do conjunto de municípios da região metropolitana, passando automaticamente à competência estadual, e as entidades metropolitanas criadas seriam órgãos subordinados ao governo estadual. O estudo também determinou que para alguns serviços os municípios deveriam participar de maneira supletiva, subordinando ainda mais as administrações municipais aos estados.

Em 1972 o SERFHAU promoveu o Seminário Internacional sobre o Planejamento Metropolitano. Ramalho (2009) relata que este seminário fazia parte do II Curso Intensivo de Planejamento Urbano e Local e tinha como objetivo capacitar profissionais para atuar nas entidades metropolitanas. Além de suprir a carência de recursos humanos em temáticas metropolitanas, o encontro também reforçava o caráter centralizador e tecnocrata da gestão metropolitana no período militar.

Entre as principais recomendações propostas no final do seminário, Ramalho (2009) destaca: a) a formulação de uma Política Nacional de Áreas Metropolitanas e de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, devidamente integradas ao Plano Nacional de Desenvolvimento, com o objetivo de humanizar as metrópoles e os demais centros urbanos, buscando melhorar a qualidade de vida das populações; b) “a criação de um mecanismo financeiro capaz de viabilizar a execução da Política Nacional das Áreas Metropolitanas e complementar o financiamento que as Entidades Metropolitanas possam, ao seu nível, vir a arrecadar” (SERFHAU, 1972 *apud* Ramalho, 2009, p.41); c)

o aprimoramento institucional a fim de possibilitar a criação de instrumentos adequados às necessidades específicas de cada área metropolitana, respeitando as suas peculiaridades; e, d) a aprovação da lei complementar necessária para a criação das Regiões Metropolitanas que regulamentaria o art.164 da Constituição (SERFHAU, 1972 *apud* Ramalho, 2009).

No ano seguinte foram criadas por intermédio da Lei Complementar Federal nº.14 de 8 de junho de 1973 as primeiras oito Regiões Metropolitanas no Brasil. No ano seguinte, com a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi criada. As primeiras nove Regiões Metropolitanas foram criadas na forma do art.164 da Constituição, que também definia os municípios componentes de cada região.

As regiões metropolitanas no regime militar foram instituídas de maneira hierárquica e autoritária, ou seja, de cima para baixo, reforçando a supremacia do Governo Federal sobre as esferas subnacionais. Os ideais da racionalidade funcional, economia de escala e redução de externalidades são favoráveis a adoção de instituições metropolitanas, o problema foi a maneira como elas foram constituídas (KLINK, 2005). A lógica industrial-desenvolvimentista incorporou os municípios dessas regiões de maneira vertical, subordinando-os a uma nova estrutura de governança antidemocrática.

O Quadro 1 abaixo lista as nove Regiões Metropolitanas criadas naquele período e o número de municípios que faziam parte dos novos arranjos no momento de sua criação. Para Spink (2005), o próprio nome das regiões metropolitanas, praticamente todas denominadas com o nome da cidade-capital, é mais uma instância de subordinação dos demais municípios que compõem uma região metropolitana. Ao todo, três RMs foram criadas na região Sudeste, três na região Nordeste, duas na região Sul e apenas uma na região Norte. Nenhuma Região Metropolitana de “primeira onda”, como são designadas as primeiras, foi criada na região do Centro-Oeste nesse período.

Quadro 1: Regiões Metropolitanas e número de municípios em 1973-1974

| Região Metropolitana | Número de municípios no momento de criação |
|-----------------------------------|---|
| Belém (PA) | 2 |
| Belo Horizonte (MG) | 14 |
| Curitiba (PR) | 14 |
| Fortaleza (CE) | 5 |
| Porto Alegre (RS) | 14 |
| Recife (PE) | 9 |
| Rio de Janeiro (RJ) ¹⁵ | 14 |
| Salvador (BA) | 8 |
| São Paulo (SP) | 37 |

Fonte: Elaboração própria.

Segundo Azevedo e Mares Guia (2010), a Lei Complementar n.º.14 tratou as RMs de forma homogênea, impondo aos municípios a participação obrigatória na região, cuja finalidade era a realização dos serviços comuns de interesse metropolitano. Laczynski (2009) relaciona a criação das regiões metropolitanas diretamente aos problemas potenciais existentes nessas áreas. Com exceção da habitação, são serviços comuns de interesse metropolitano o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; saneamento básico; uso do solo metropolitano; transporte e sistema viário; produção e distribuição de gás combustível canalizado (existente somente no Rio de Janeiro e em São Paulo); aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental; entre outros serviços definidos por lei federal.

Entre as principais motivações do governo militar em instituir as regiões metropolitanas e nelas realizar grandes investimentos públicos em infraestrutura era “neutralizar o crescente descontentamento das massas urbanas com a ação do governo e seu deslocamento para o partido político de oposição consentida ao poder estabelecido” (FADE, 2007, p.15).

Esse arranjo “caracterizou-se por um viés tecnocrata e pelo alto grau de centralização financeira e de tomada de decisões, com o principal órgão (o conselho deliberativo) dominado pelos representantes indicados pelo governo federal-estadual.” (KLINK, 2008, p.25). Desta maneira, são estabelecidos pela Lei Complementar n.º.14 um conselho deliberativo e um consultivo para a gestão das recém-criadas RMs. Segundo Azevedo e Mares Guia (2010), os conselhos deveriam contar com o apoio técnico de “entidade de planejamento a ser criada pelos governos estaduais, cabendo-

¹⁵ A Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi instituída pela Lei Complementar n.º.20, em 1974.

lhes a implementação das políticas de desenvolvimento dessas regiões.” (AZEVEDO; MARES GUIA, 2010, p.75). Apesar disso, os autores afirmam que não foram previstos mecanismos financeiros nem autonomia administrativa para viabilizar as ações dos conselhos.

Ademais, além da limitação da representação municipal nos conselhos, era garantida a ampla maioria de representantes dos executivos estaduais, desafiando qualquer possibilidade de promoção de uma gestão metropolitana compartilhada. Em outras palavras, era como se os conselhos fossem “muito mais instâncias homologatórias de propostas técnicas levadas pelo governo estadual, que fóruns de debate de problemas de interesse comum.” (MONTORO, 1984 *apud* PACHECO, 1995 *apud* AZEVEDO; MARES GUIA, 2010, p.75).

Além de fóruns e conselhos, deliberativos e consultivos, que foram criados para coordenar a articulação do governo central com os municípios, também se consolidaram órgãos estaduais de planejamento metropolitano, alguns ainda existentes atualmente. Klink aponta que nesta fase houve a “construção de uma capacidade sistêmica de planejamento em escala regional-metropolitana.” (KLINK, 2008, p.25).

Com a crise financeira no início da década de 1980, as fragilidades do modelo industrial-desenvolvimentista promovido pelos militares foram expostas. Com a redemocratização e a Constituição federal de 1988, a elevação dos municípios a entes federativos autônomos e a crescente descentralização política e fiscal houve um *backlash* que gerou um processo de forte rejeição ao modelo opressivo e pouco transparente de governança metropolitana do período militar.

Segundo Souza (2003), a associação, direta ou indireta, da gestão metropolitana ao governo autoritário dos militares é a principal razão pela qual as regiões metropolitanas deixaram de fazer parte da agenda dos governantes nos três níveis de governo.¹⁶ Na mesma linha, Ramalho (2009) afirma que no período autoritário foi constituído amplo arcabouço legal, técnico-institucional e financeiro centralizado no Governo Federal para tratar as RMs. Embora o modelo tenha sido alterado com a

¹⁶ Souza (2003) se apoia no conceito de *path dependency* para justificar a decisão de rompimento com os modelos e práticas de centralização do governo militar tomada pelos constituintes, nacionais e estaduais, no momento crítico de elaboração de uma nova constituição federal.

redemocratização, descentralizando as RMs aos estados, até os dias atuais influencia as relações intergovernamentais entre os três níveis de governo nessas áreas.

A partir da Constituição de 1988, a competência sobre as regiões metropolitanas foi descentralizada da União para os estados. Em 2010, foram registradas 36 regiões metropolitanas no país (ver Quadro 2 abaixo). Segundo Laczynski (2009), 17 foram criadas durante a segunda onda de criação das regiões metropolitanas, entre 1995 e 2003, e as demais entre 2003 e 2010, todas instituídas por leis estaduais. Embora Souza (2003) indique que houve rejeição do modelo centralizador e verticalizado das RMs no período pós-1988, Klink (2003) chama atenção para a continuidade do padrão institucional dos arranjos metropolitanos do modelo anterior, seguindo a lógica dos conselhos deliberativos e consultivos, e de um fundo metropolitano que, em geral, financia estudos e diagnósticos (KLINK, 2008, p.27). Podemos afirmar mais do que uma rejeição ao modelo metropolitano dos militares, no contexto pós-1988 existe uma pluralidade de modelos metropolitanos.

Quadro 2: Regiões Metropolitanas por região em 2010

| Região | Região Metropolitana | Nº. de Municípios | Região | Região Metropolitana | Nº. de Municípios |
|--------------|--------------------------|-----------------------|---------|---------------------------------|-------------------|
| Norte | Manaus (AM) | 13 | Sudeste | Grande Vitória (ES) | 7 |
| | Macapá (AP) | 2 | | Belo Horizonte (MG) | 34 |
| | Belém (PA) | 5 | | Vale do Aço (MG) | 4 |
| | | Rio de Janeiro (RJ) | | 18 | |
| | | Baixada Santista (SP) | | 9 | |
| | | Campinas (SP) | | 19 | |
| | | São Paulo (SP) | | 39 | |
| | | Curitiba (PR) | | 26 | |
| | | Londrina (PR) | | 8 | |
| | | Maringá (PR) | | 13 | |
| Nordeste | Agreste (AL) | 20 | Sul | Porto Alegre (RS) | 31 |
| | Maceió (AL) | 11 | | Carbonífera (SC) | 7 |
| | Salvador (BA) | 13 | | Chapecó (SC) | 15 |
| | Cariri (CE) | 9 | | Florianópolis (SC) | 9 |
| | Fortaleza (CE) | 15 | | Foz do Rio Itajaí (SC) | 5 |
| | Grande São Luis (MA) | 5 | | Lages (SC) | 2 |
| | Sudoeste Maranhense (MA) | 8 | | Norte/Nordeste Catarinense (SC) | 2 |
| | Campina Grande (PB) | 22 | | Tubarão (SC) | 3 |
| | João Pessoa (PB) | 13 | | Vale do Itajaí (SC) | 5 |
| | Recife (PE) | 14 | | | |
| | Natal (RN) | 9 | | | |
| Aracajú (SE) | 4 | | | | |
| | | | | | |
| Centro-Oeste | Goiânia (GO) | 20 | | | |
| | Vale do Rio Cuiabá (MT) | 4 | | | |

Fonte: Elaboração própria com base em dados do IBGE, 2010.

A partir da visualização do Quadro 2 acima, podemos concluir que as regiões Nordeste, Sudeste e Sul possuem a maior concentração de Regiões Metropolitanas no país. O número dos municípios que compõem as RMs não inclui municípios do colar metropolitano ou da área de expansão metropolitana, apenas os municípios núcleos das RMs foram contabilizados. As RMs de Florianópolis, Vale do Itajaí, Norte/Nordeste Catarinense, Foz do Rio Itajaí, Carbonífera e Tubarão, foram reinstituídas pela Lei Complementar Promulgada nº 495, de 26 de janeiro de 2010. As RMs Chapecó, Agreste, Campina Grande e Lages foram criadas por leis complementares em 2007, novembro e dezembro de 2009, e janeiro de 2010, respectivamente.

Para Souza (2003), a delegação de competência para os estados-membros sem a prévia criação de mecanismos de cooperação interfederativa, a ausência de estruturas políticas e administrativas e recursos financeiros para as regiões metropolitanas desde a

democratização, transformou questões de governança urbana/metropolitana em questões ora tratadas no âmbito local, ora estadual, “esvaziando” os temas metropolitanos de sua real importância, abandonando as regiões em um vazio político e administrativo. Como consequência, a autora assinala a inexistência da cidade como região, e “a cooperação entre municípios que conformam uma dada RM é extremamente rara” (SOUZA, 2003, p.149).

Souza (2003) aponta a saída do governo federal, principalmente no seu papel de financiador, e a transferência – em regiões metropolitanas – de responsabilidades para os governos estaduais nas áreas de habitação, saneamento, abastecimento de água, transporte intermunicipal e pelos sistemas de metrô, somado à falta de incentivos para cooperação interfederativa, como fatores que contribuíram para a não-formação de uma agenda metropolitana.

A principal questão do *antes e depois* da Constituição de 1988 com respeito às regiões metropolitanas é a total ausência de mecanismos de cooperação entre as três esferas de governo para governança urbana/metropolitana. Segundo Soares e Abrucio (2001), o paradoxo da institucionalização das RMs está justamente no fato que foram criadas dentro de um paradigma autoritário e centralizador, no entanto, quando as RMs “tornaram-se ainda mais importantes como problema de ação coletiva, caracterizou-se pela fragmentação com base na “descentralização democrática”. (ABRUCIO & SOARES, 2001, p.98). Para os autores, nem antes nem depois de 1988 a institucionalização das RMs levou à criação de uma estrutura autônoma de governo, ou a uma articulação intergovernamental informal, produzindo resultados de governança metropolitana muito diferentes das experiências internacionais bem-sucedidas.

O grande paradoxo dos anos 90, segundo Klink (2008), é a reestruturação socioproductiva das regiões metropolitanas, por um lado, e a enorme “debilidade institucional para nortear o planejamento e a execução de estratégias metropolitanas consistentes” (KLINK, 2008, p.28), por outro. Não só a gestão metropolitana estabelecida pelo governo militar foi incapaz de “criar mecanismos de cooperação entre os entes governamentais ou de constituir relações intergovernamentais voltadas para a governança urbana/metropolitana” (SOUZA, 2003, p.140), mas também deixou um legado hierárquico, autoritário e não-democrático de dominação sobre os municípios,

que os levou a aceitar qualquer tipo de arranjo de gestão metropolitana como um jogo de soma zero.

Não existe um modelo único para gestão ou governança metropolitana e, segundo Klink (2009), “é difícil vislumbrar um modelo institucional único e ótimo para nortear a gestão e organização das regiões metropolitanas.” (KLINK, 2009, p.418). Possivelmente a repactuação dos entes federativos num processo de negociação e superação dos conflitos políticos seja mais interessante que o desenvolvimento de uma engenharia institucional complexa, tanto para negociação de conflitos quanto para planejamento estratégico. No caso brasileiro, a Lei de Consórcios nº 11.107/05 se apresenta como alternativa institucional interessante para a promoção de um modelo de gestão cooperativa, e mesmo de governança em regiões metropolitanas.

Para Klink (2009), o debate internacional sobre os arranjos institucionais para gestão metropolitana está assumindo novos sentidos: “não se trata de aplicar uma forma única (fetiche institucional), mas de buscar a melhor forma de se negociar os conflitos e conduzir um processo de repactuação mais abrangente, democrático e aberto entre os vários agentes e escalas de poder.” (KLINK, 2009, p.418). O autor reforça que não é possível discutir arranjos institucionais ou de repactuação metropolitana sem levar em consideração o contexto socioeconômico, político, histórico e jurídico dos países onde as regiões metropolitanas se encontram.

2.4. Multi-level governance

O conceito de *Multi-level governance* (MLG), ou governança de múltiplo nível, tem sua origem nos estudos de integração da União Européia (UE) na década de 1990. Segundo Stein e Turkewitsch (2008), os formuladores da abordagem teórica buscaram englobar no conceito essa entidade política constituída de múltiplas esferas e jurisdições sobrepostas. Os autores afirmam que o uso de MLG nesse contexto era essencialmente uma ampliação do conceito de federalismo para incluir mais de dois níveis de governo, o local e o supranacional, em estruturas mais autônomas de formulação de políticas. Bache e Flinders (2004) explicam que o conceito se originou de uma “nova onda de pensamento sobre a UE como sistema político em vez de um processo de integração.” (apud STEIN; TURKEWITSCH, 2008, p.7, tradução nossa).

Além de estudos da União Européia, Hooghe e Marks (2003) listam outras quatro áreas, ou “ilhas teóricas”, dentro da ciência política analisando a difusão de autoridade intra-estatal, compartilhamento de responsabilidades e governança: estudos de relações internacionais, federalismo, e estudos de governo local e de políticas públicas. Segundo os autores, essas literaturas compartilham a premissa que a dispersão da governança entre múltiplas jurisdições é “mais flexível” que a concentração da governança em uma única jurisdição.¹⁷

Stein e Turkewitsch (2008) acreditam que o surgimento desse conceito na literatura da ciência política é uma das contribuições recentes mais significativas para a disciplina. Desde seu surgimento na década de 1990, o conceito MLG já foi amplamente disseminado e utilizado em subáreas da ciência política, incluindo estudos de política comparativa, relações internacionais, políticas públicas e políticas urbanas. Mais recentemente, o termo tem sido usado por estudiosos norte-americanos do federalismo para estudar as relações intergovernamentais tanto nos EUA como no Canadá.

O federalismo como “ilha teórica” busca examinar a alocação ideal de autoridade entre múltiplas esferas de governo, bem como os governos interagem em distintos níveis. Para Hooghe e Marks (2003), essa abordagem está baseada na apreciação dos benefícios da descentralização (OATES, 1999). Os autores apresentam as denominações usadas por estudiosos desse campo teórico, incluindo “governo e governança de múltiplo nível (BENZ, 2000; SIMEON; CAMERON, 2000; WRIGHT, 1987, 2001), governança multicentrada (KINCAID, 2001; NICOLAIDIS, 2001), jurisdições múltiplas (OATES, 1972; TULLOCK, 1969), e matriz de tomada de decisão (ELAZAR, 1987).” (HOOGHE; MARKS, 2003, p.234).

¹⁷ Em suma, a discussão sobre a reconfiguração de autoridade faz parte da literatura de relações internacionais, principalmente no que diz respeito à criação de regimes internacionais por governos nacionais, mas também na proliferação de atores não-governamentais na governança internacional. Para Hooghe e Marks (2003), essa literatura corta o “cordão umbilical” entre território e autoridade e desafia a noção de Estado Westfaliano. Os estudos sobre governos locais nos EUA estão diretamente relacionados à governança policêntrica e multinível, principalmente no que diz respeito à governança local e metropolitana, uma vez que os teóricos partem do pressuposto que a competição entre jurisdições favorece a melhoria na qualidade da provisão de serviços públicos (TIEBOUT, 1956 *apud* HOOGHE; MARKS, 2003, p.235). Nos estudos sobre políticas públicas, o foco recai sobre “governança em redes”, onde a dispersão de autoridade não necessariamente implica um maior constrangimento do governo central em relação aos níveis subnacionais de governo e atores não-governamentais, mas sim a uma maior cooperação em processos de tomada de decisão. (HOOGHE; MARKS, 2003).

Hooghe e Marks (2004) observam a existência de outros termos para conceituar o novo fenômeno. Além de governança de múltiplo nível, eles elencam governança de múltiplas esferas, governança policêntrica, governança de múltiplas perspectivas, jurisdições funcionais sobrepostas e competitivas (FOCJ),¹⁸ condomínio, consórcio, federalismo em rede, fragmentação, e também termos inventados, como “fragmintegração”¹⁹ ou “glocalismo”. Stein e Turkewitsch (2008) chamam a atenção para o fato que além de todos esses conceitos compartilharem as mesmas características de inclusividade, pluralidade e igualdade no status de tomada de decisão, eles também têm origem em duas subáreas da ciência política: federalismo e políticas públicas (STEIN; TURKEWITSCH, 2008).

De acordo com Stein e Turkewitsch (2008), desde sua formulação inicial, o conceito de MLG foi ampliado e assumiu novas dimensões. Marks (1993) inicialmente descreveu MLG institucionalmente como “um novo conceito para englobar competências sobrepostas e interações de atores através dos níveis de governo devido à criação institucional e realocação dos processos de tomada de decisão para cima (ao nível supranacional) e para baixo (ao nível subnacional).” (MARKS, 1993 *apud* STEIN; TURKEWITSCH, 2008, p.9, tradução nossa).

Portanto, *multi-level governance*, ou governança de múltiplo nível, pode ser entendida como a governança entre distintas esferas governamentais. O conceito foi inicialmente caracterizado como sistema de negociação contínua entre governos aninhados/contidos um dentro do outro em distintas esferas territoriais, incluindo as esferas supranacional, nacional, regional e local (HOOGHE; MARKS, 2003). Para Souza (2003), o conceito se refere a “trocias negociadas entre sistemas de governança em diferentes níveis institucionais, reduzindo ou abolindo comandos hierárquicos e

¹⁸ FOCJ ou *functional, overlapping, competing jurisdictions*, significa jurisdições funcionais sobrepostas e competitivas. As FOCJ de Frey e Eichenberger (1999) são “unidades flexíveis que são estabelecidas quando há necessidade... [e] FOCJ são descontinuadas quando seus serviços não são mais demandados e mais cidadãos e comunidades saem e as bases de imposto encolhem... FOCJ são uma forma institucional para variar o tamanho das jurisdições públicas com a intenção de minimizar *spillovers*. Uma mudança de escala, é, conseqüentemente, uma ocorrência normal.” (FREY; EICHENBERGER, 1999 *apud* HOOGHE; MARKS, 2003, p.238).

¹⁹ “Um crítico da visão tradicional de governança descreve esse processo como “fragmintegração” (*fragemegration*) – um neologismo combinando fragmentação e integração (ROSENAU, 1997). Na sua concepção não existe para cima ou abaixo, mais baixo ou mais alto, não há classe dominante de atores, mas amplo leque de atores públicos e privados que colaboram e competem em coalizões inconstantes. O resultado é próximo ao famoso desenho das incongruentes escadas descendentes e ascendentes de Escher.” (HOOGHE; MARKS, 2003, p.238).

formas de controle tradicionais.” (SOUZA, 2003, p.148). Apoiando-se na definição de Pierre e Stoker (2000), a autora considera a negociação, em vez da submissão e da mobilização conjunta das esferas pública e privada a base do conceito.

Em outras palavras, MLG se “refere a trocas negociadas não hierárquicas entre instituições no nível transnacional, nacional, regional e local.” (PETERS; PIERRE, 2001, p.131, tradução nossa). Podemos ampliar este conceito, segundo Peters e Pierre (2001), para denotar relações entre processos de governança nos distintos níveis. Assim, MLG “não se refere apenas às relações negociadas entre instituições de diferentes níveis, mas à estratificação verticalizada dos processos de governança nos diferentes níveis.” (PIERRE; STOKER, 2000 *apud* PETERS; PIERRE, 2001, p.132, tradução nossa).

Bache e Flinders (2004) admitem que, embora não exista hoje uma definição do conceito de MLG amplamente aceita, existem quatro vertentes comuns ao surgimento dos sistemas de MLG: a tendência de ampliação da participação de atores não-governamentais em funções governamentais; a proliferação de redes sobrepostas de tomada de decisão nessas funções públicas; a mudança no papel do Estado, de comando e controle para articulação, coordenação e trabalho em rede; e, os crescentes desafios enfrentados pelo MLG em designar responsabilidade e exercitar governança e *accountability* democrática. (BACHE; FLINDERS, 2004 *apud* STEIN; TURKEWITSCH, 2008, p.10).

Stein e Turkewitsch (2010) sugerem que MLG pode ser útil para demonstrar a complexidade e natureza compartilhada dos processos de tomada de decisão em países federativos, contribuindo para os estudos das relações intergovernamentais, bem como para esclarecer o dilema da ação coletiva. Nas palavras dos autores:

A governança de múltiplo nível encoraja um foco mais amplo nas estruturas verticais e horizontais, governamentais e não-governamentais, de tomada de decisão em diferentes níveis e setores do processo intergovernamental. (STEIN; TURKEWITSCH, 2010, p.5, tradução nossa).

Para Peters e Pierre (2001), embora as relações intergovernamentais de cada país sejam produtos das trajetórias dos relacionamentos institucionais de cada contexto nacional, existem semelhanças entre esses contextos e as transformações que estão dando origem a novas formas de relacionamento entre instituições de diferentes níveis.

Entre os fatores que desencadearam esse processo, os autores citam a crise econômica da década de 1980 que enfraqueceu os estados; o fortalecimento das esferas subnacionais de governo, especialmente o surgimento de novas oportunidades para as cidades; a descentralização política e administrativa e a consequente mudança de divisão de tarefas entre as diferentes esferas de governo; as reformas administrativas no contexto da nova gestão pública; e, finalmente, a transformação do projeto político dos países ocidentais de ampliar a esfera política na sociedade para a busca de melhoria de eficiência na provisão de serviços públicos.

Peters e Pierre (2001) apontam que o conceito MLG pode ser uma forma mais relevante de entender as relações intergovernamentais do que a abordagem legalista que a precedeu. Apesar disso, os autores lembram que transformações nas relações intergovernamentais são incrementais e que reformas constitucionais reconhecendo essas novas formas de relacionamento costumam ser demoradas.

Stein e Turkewitsch (2010) acreditam que o conceito de MLG promova maior ênfase nos aspectos cooperativos, que nos competitivos, das relações intergovernamentais. Com relação à incorporação de atores não-governamentais ao processo de tomada de decisão, os autores problematizam se a participação desses atores, principalmente do setor privado, é capaz de promover maior transparência nos processos de tomada de decisão, ou mesmo se leva a processos intergovernamentais mais cooperativos. Nas palavras dos autores:

O conceito de governança de múltiplo nível [...] chama atenção para a incorporação na complexa rede de tomada de decisão intergovernamental de atores públicos e privados, e para a necessidade desse processo ser mais transparente e aberto. Nós reconhecemos que a inclusão de atores privados em processos de tomada de decisão intergovernamental pode não ter o efeito de produzir governança mais cooperativa em alguns contextos de políticas públicas. (STEIN; TURKEWITSCH, 2010, p.5, tradução nossa).

O surgimento da governança em múltiplos níveis desafia a concepção tradicional do funcionamento do Estado, o que determina suas capacidades, suas contingências, assim como a organização de um governo *accountable* e democrático. Para Peters e Pierre (2001), o MLG é o aprofundamento do processo de mudança de perspectiva de governo para governança, no entanto, com maior participação e dependência de atores externos.

Para Stein e Turkewitsch (2008), o conceito de MLG é melhor compreendido como uma evolução natural de um padrão cada vez mais complexo de formulação de políticas e de tomada de decisão em um mundo cada vez mais integrado e globalizado. Seus proponentes sustentam que o conceito é capaz de englobar a ampliação da escala e do âmbito dos processos de tomada de decisão atuais, especialmente no que diz respeito ao aumento do número e dos tipos de tomadores de decisões, incluindo atores da sociedade civil, e os múltiplos níveis e esferas de tomada de decisão. Os autores ressaltam que o uso do conceito manifesta o deslocamento da análise política de modelos hierárquicos e estatais de tomada de decisão para modelos compartilhados ou cooperativos não-estatais, associando o conceito ao auge da tendência para a “governança”.

No que diz respeito à participação de atores não-governamentais nos processos de tomada de decisão Hassel (2010) aponta algumas pistas, ressaltando a ausência de uma abordagem teórica compreensiva sobre a análise dos interesses organizados em regimes de MLG. Para o autor, o debate sobre a transição de ‘governo’ para ‘governança’ foi em parte induzido pela crescente importância dos atores privados na formulação de políticas. Desse modo, os interesses organizados se tornaram parte integral do processo moderno de formulação de políticas públicas. Mesmo que o papel do Estado não tenha diminuído,²⁰ os interesses organizados estão cada vez mais presentes e ganharam acesso a todos os níveis de regimes de governança.

Hassel (2010) argumenta que os interesses organizados tem se tornado cada vez mais importantes, no contexto de arranjos fluídos de governança múltiplo nível nos quais os atores privados são parte integral das redes de políticas públicas. Para o autor, isso acontece porque os atores “atuam como ponte entre os diferentes níveis de governança e fornecem aptidão para possíveis soluções para políticas públicas”. (HASSEL, 2010, p.154).

²⁰ Hassel (2010) se refere ao trabalho de Theda Skocpol (1985), “Bringing the state back in”, que fez ressurgir o interesse acadêmico pelas atividades do setor público, principalmente no que diz respeito à autonomia e capacidade do Estado em seguir uma agenda independente de interesses socioeconômicos. Para o autor, a reorientação da literatura da ciência política nas últimas três décadas está menos relacionada à intenção “de reequilibrar privado *versus* público ou sociedade *versus* estado, porém, mais com uma mudança de foco de estruturas e interesses socioeconômicas disformes (capitalistas) para atores e processos específicos.” (HASSEL, 2010, p.153, tradução nossa).

2.4.1 Tipos de MLG

Para Hooghe e Marks (2003), a forma ideal de governança de múltiplo nível deve ser flexível suficientemente para proporcionar aos tomadores de decisão a possibilidade de ajustar a escala da governança e de personalizar as jurisdições para refletir a heterogeneidade das preferências dos cidadãos. Os autores problematizam a ausência de consenso sobre como a governança de múltiplo nível deve ser estruturada. Nas palavras de Hooghe e Marks:

A realocação de autoridade, para cima, para baixo, e lateralmente, dos estados centrais, tem ganhado a atenção de um número crescente de acadêmicos da ciência política. Porém, além de concordar que a governança tem se tornado (e deve ser) multinível, não existe consenso de como ela deve ser organizada. (HOOGHE; MARKS, 2003, p.233, tradução nossa).

Para contornar essa deficiência na literatura, Hooghe e Marks (2003) subdividiram o conceito em dois tipos, o Tipo I e o Tipo II (ver Quadro 3).²¹

Quadro 3: Tipos de *Multi-level Governance*

| Tipos de <i>Multi-level Governance</i> | | |
|---|---|---|
| | Tipo I | Tipo II |
| Variações entre jurisdições | Jurisdições de propósito geral | Jurisdições especializadas/setoriais |
| | Maior compartimentalização entre as jurisdições ²² | Maior entrelaçamento (horizontal e vertical) entre as jurisdições ²³ |
| | Relação hierárquica entre as jurisdições | As relações jurisdicionais são fluídas |
| | Governança com base na divisão territorial do poder | Governança com base no campo de política pública ou problemática |
| Propriedades sistêmicas | Número limitado de níveis jurisdicionais | Número ilimitado de níveis jurisdicionais |
| | Arquitetura institucional sistêmica | Desenho institucional flexível |
| | Constitucionalmente definida, com baixa probabilidade de reformas radicais. | A constitucionalização de um arranjo de MLG II é incremental e demorado |

Fonte: Elaboração própria, baseada em Hooghe e Marks (2003).

²¹ A escolha de não dar nomes aos dois tipos está relacionada à tentativa de não aumentar o nível de complexidade na compreensão do termo. Apesar disto, para leitores que preferem rótulos substantivos, os autores sugerem “jurisdições de propósito geral” para o Tipo I, e “jurisdições de função específica” para o Tipo II (HOOGHE; MARKS, 2003, p.236).

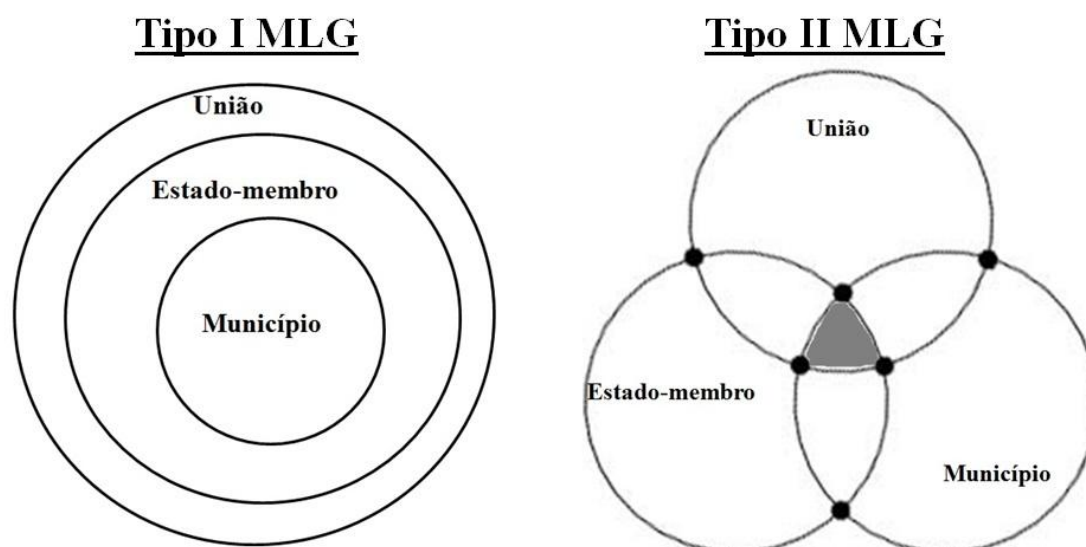
²² Os autores usam o termo *nonintersecting membership*. (HOOGHE; MARKS, 2003).

²³ Os autores usam o termo *intersecting membership*. (HOOGHE; MARKS, 2003).

Apesar de suas diferenças, para Hooghe e Marks (2003), os dois tipos de governança compartilham uma característica vital: são modelos de governança que se opõem ao Estado centralizado, mesmo que a forma com a qual difundem autoridade seja contrastante. No Tipo I, as competências são agrupadas dentro de jurisdições em um número limitado de esferas territoriais. Cada jurisdição é mutuamente exclusiva em cada nível territorial e as unidades de cada nível são perfeitamente aninhadas dentro do nível hierárquico superior. Na governança de Tipo II, os bens públicos são agrupados em um número de jurisdições especializadas ou setoriais, desenhadas para lidar com uma série limitada de políticas públicas ou problemas relacionados.

Os Tipos I e II de governança são duas formas distintas de organizar a vida política. Enquanto a governança de Tipo I não possui interseção no que diz respeito às esferas governamentais (ver Figura 1), a governança de Tipo II não possui interseção no que diz respeito às funções que desempenha. (HOOGHE; MARKS, 2003).

Figura 1: Tipos de Multi-level Governance



Fonte: Elaboração própria com base em Hooghe e Marks (2003).

Na Figura 1, procuramos ilustrar o que seriam os dois tipos de MLG. Na tentativa de trazer a aplicação desta abordagem conceitual para o contexto federal brasileiro, ilustramos as relações intergovernamentais dos dois tipos olhando para as três esferas de governo: a União, os estados e os municípios. A governança do Tipo I, das bonecas russas, apresenta um modelo compartimentalizado, com cooperação intergovernamental reduzida. A governança do Tipo II, também ilustrada acima,

apresenta diversos pontos de interseção entre os três entes federativos, sendo preenchida a área onde há colaboração entre as três esferas. Escolhemos representar nessa imagem as três esferas governamentais, mas seria possível usar a mesma ilustração para demonstrar as interseções entre entes federativos do mesmo nível, no caso brasileiro, estados e municípios. Para melhor entender o Quadro 3 e a Figura 1, veja os dois tipos de governança nos detalhes abaixo.

2.4.1.1 Tipo I

Uma das principais características da governança de Tipo I é o número limitado de jurisdições (internacional, nacional, regional, local). As jurisdições deste tipo de governança são de propósito geral, ou seja, incorporam múltiplas funções, “incluindo uma série de responsabilidades de políticas públicas (*policy*) e, em muitos casos, um sistema judiciário e instituições representativas.” (HOOGHE; MARKS, 2003, p.236, tradução nossa).

As fronteiras das jurisdições de Tipo I não fazem interseção (ver Figura 1). Nas palavras de Hooghe e Marks, no Tipo I de governança:

Cada cidadão está localizado dentro de um conjunto de bonecas russas de jurisdições ‘aninhadas’, onde existe apenas uma jurisdição relevante em cada escala territorial. Pretende-se que as jurisdições territoriais sejam, e geralmente são, estáveis por períodos de várias décadas ou mais, mesmo que a alocação de competências políticas por intermédio de níveis jurisdicionais seja flexível. (HOOGHE; MARKS, 2003, p.236, tradução nossa).

Embora a inspiração para os sistemas de governança do Tipo I seja o federalismo, eles não estão limitados a esta forma de governança, ou mesmo ao Estado-nação (STEIN; TURKEWITSCH, 2008). Como vimos, o federalismo se preocupa com a divisão de poder entre um número limitado de governos territoriais operando em apenas alguns níveis. No caso brasileiro, falamos sobre a relação entre o governo central, uma esfera subnacional intermediária e uma local. Essas jurisdições possuem fronteiras duráveis que não fazem interseção em nenhum nível, ou seja, existe pouco entrelaçamento entre as esferas.

Podemos descrever as jurisdições desse tipo de governança como um “autogoverno coletivo” (HOOGHE; MARKS, 2003). Os poderes de tomada de decisão são dispersos entre jurisdições, mas agrupados em um número pequeno de pacotes:

Essa idéia é especialmente forte na Europa, onde governos locais geralmente exercitam “amplo leque de funções, refletindo o conceito de autoridades locais de propósito geral, implementando cuidados compreensivos para as suas comunidades.” (NORTON, 1991 *apud* HOOGHE; MARKS, 2003, p.237, tradução nossa).

O desenho institucional do federalismo é sistêmico e durável, ou seja, criar, abolir, ou fazer ajustes radicais a novas jurisdições é caro e incomum. O arcabouço jurídico-institucional prevê a alocação de competências para distintos níveis de governo e instrumentos apropriados para realizar essas funções agrupadas. “A unidade de análise é o governo individual, em vez de a política individual.” (HOOGHE; MARKS, 2003, p.236, tradução nossa). Mais recentemente, num movimento contra a compartimentalização, quando as jurisdições não possuem interseção, ainda que exista apenas uma unidade de governo relevante por nível, as competências muitas vezes são compartilhadas ou sobrepostas. As instituições responsáveis pela governança são *sticky*, ou seja, tendem a viver mais que as condições que demandaram sua criação. (HOOGHE; MARKS, 2003).

No que diz respeito à participação de atores não-governamentais nas políticas públicas, Hassel (2010) afirma que o Tipo I de governança constitucionalizada, “fundamentada na clara divisão de poder num contexto hierárquico, corresponde a atores privados altamente institucionalizados, em especial as associações.” (HASSEL, 2010, p.153, tradução nossa).

2.4.1.2 Tipo II

A governança do Tipo II é definida essencialmente em termos funcionais. Este tipo de governança consiste em “jurisdições de propósito específico ou estruturas de políticas altamente fragmentadas e numerosas. Tendem também a ser efêmeras, flexíveis e de natureza variável.” (HOOGHE; MARKS, 2003 *apud* STEIN; TURKEWITSCH, 2008, p.9, tradução nossa). Em outras palavras, são arranjos fluídos e flexíveis – que podem internalizar *spillovers* na ausência de uma autoridade coordenadora. Para Hooghe e Marks (2003), o Tipo II é:

Uma forma alternativa de governança de múltiplo nível é aquela em que o número de jurisdições é potencialmente vasto em vez de limitado, na qual as jurisdições não estão alinhadas em apenas alguns níveis, mas operam em várias escalas territoriais, tendo função específica em vez de propósito geral e que foram criadas para serem flexíveis em vez de duráveis. (HOOGHE; MARKS, 2003, p.237, tradução nossa).

Para Hooghe e Marks (2003), de modo geral, não existe razão para as jurisdições menores estarem contidas ordenadamente dentro das fronteiras de jurisdições maiores. Pelo contrário, na lógica da governança de Tipo II, “as fronteiras serão cruzadas e as jurisdições terão certa sobreposição. A estrutura hierárquica ‘aninhada’ do Estado-Nação não tem uma lógica econômica óbvia e é contrariada pelas forças econômicas.” (CASELLA; WEINGAST, 1995 *apud* HOOGHE; MARKS, 2003, p.238, tradução nossa).

Philippe Schmitter (1996) usou o termo “condomínio” para descrever “domínios dispersos e sobrepostos” no contexto europeu que possuem “associações incongruentes” que “atuam de forma autônoma para resolver problemas comuns e produzir distintos bens públicos”. (SCHMITTER, 1996 *apud* HOOGHE; MARKS, 2003, p.238, tradução nossa).

Arranjos do Tipo II são compostos de múltiplas jurisdições independentes desenhadas para cumprir funções distintas e especializadas, seja na provisão de um serviço local específico, seja solucionando um problema comum, entre outros. Não existe grande imutabilidade na sua existência, isto é, “essas jurisdições tendem a ser enxutas e flexíveis – vêm e vão conforme as demandas por governança mudam”. (HOOGHE; MARKS, 2003, p.236, tradução nossa). Nas palavras de Ostrom e Ostrom:

Isso leva a um sistema de governança onde “cada cidadão... é servido não ‘pelo’ governo, mas por uma variedade de diferentes indústrias de serviços públicos... Nós podemos pensar no setor público como sendo composto de várias indústrias de serviços públicos incluindo a indústria da polícia, dos bombeiros, da assistência social, dos serviços de saúde, do transporte e assim por diante. (OSTROM; OSTROM, 1999 *apud* HOOGHE; MARKS, 2003, p.237, tradução nossa).

Jurisdições do Tipo II são desenhadas para responder de maneira flexível às mudanças na preferência dos cidadãos e dos requisitos funcionais.²⁴ O Tipo II de

²⁴ Essa ideia está baseada na noção do “votar com os pés” (TIEBOUT, 1956), na qual a “mobilidade dos cidadãos entre múltiplas jurisdições competitivas fornece um equivalente funcional à competição de mercado.” (HOOGHE; MARKS, 2003, p.238, tradução nossa).

governança é organizado de maneira transversal às distintas esferas governamentais. Estudiosos da escolha pública argumentam que cada bem ou serviço público deve ser provido pela jurisdição que efetivamente internaliza seus benefícios e custos. Em outras palavras, em vez de conceber autoridade em esferas locais, regionais, nacionais e internacionais, claramente definidas, deve-se buscar a jurisdição que tem melhor condições de prover o bem ou o serviço público. “O resultado são jurisdições em diversas escalas – algo similar ao bolo de mármore.” (HOOGHE; MARKS, 2003, p.238, tradução nossa). Para Hassel (2010), os interesses organizados neste tipo de governança tendem a ser menos institucionalizados que no Tipo I e são mais fragmentados.

Esse tipo de governança é bastante comum na Suíça, nas jurisdições de nível local chamada *Zweckverbände* que são associações funcionais desenhadas para cumprir objetivos específicos (FREY; EICHENBERGER, 1999). Outro equivalente próximo são os distritos especiais dos EUA que, como na Suíça, possuem fronteiras territoriais que fazem intercessão e desempenham funções específicas (ver Figura 1). De acordo com os autores, “a governança de distritos especiais é especialmente densa em áreas metropolitanas.” (HOOGHE; MARKS, 2003, p.237, tradução nossa).

Inicialmente o termo “policentricidade” foi usado para descrever a governança metropolitana nos EUA, considerada mais fragmentada que na Europa. Mais recentemente Ostrom *et. al.* passaram a usar o termo de forma genérica para definir a coexistência de “muitos centros de tomada de decisão que são formalmente independentes uns dos outros”. (OSTROM; TIEBOUT; WARREN, 1961 *apud* HOOGHE; MARKS, 2003, p.238, tradução nossa).²⁵

2.4.1.3 Tipos I e II

Os Tipos I e II de governança não são simplesmente caminhos distintos para o mesmo fim. As jurisdições do Tipo II são mais maleáveis, uma vez que são configuradas para resolver algum problema específico de política pública. O eleitorado

²⁵ Uma curiosidade apresentada pelos autores, é que estudiosos do Tipo II de governança tendem a falar de “governança multi ou policêntrica” por soar menos hierárquica que o termo governança de múltiplo nível ou esfera (*multitired*). Exemplos são as jurisdições *ad hoc* criadas para enfrentar questões específicas (*problem-driven*), como por exemplo, comissões inter-regionais, forças-tarefa e agências inter-cidades. Os autores mencionam que este tipo de jurisdição tem pipocado nas últimas três décadas.

das jurisdições do Tipo II são indivíduos que compartilham algum espaço geográfico ou funcional e que têm necessidades comuns para a tomada de decisão coletiva (usuários de serviços públicos, pais de alunos, microempresários, donos de casa etc.). Hooghe e Marks (2003) observam que as jurisdições de Tipo II:

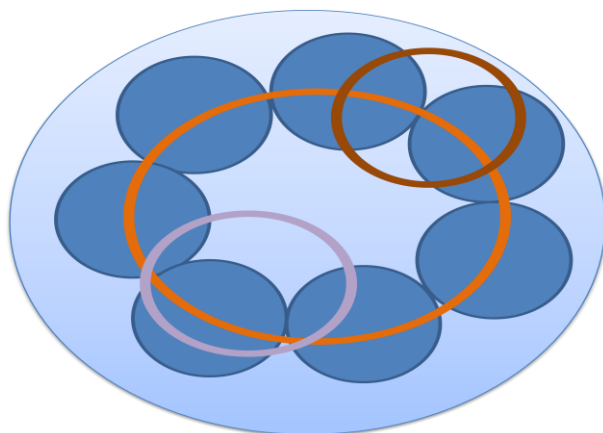
Tendem a se tornar imãs para a solução de uma série de problemas da comunidade. Uma vez essas instituições implantadas, pode ser mais eficiente adicionar funções de governança em jurisdições existentes do que criar uma jurisdição nova. (HOOGHE; MARKS, 2003, p.240).

Não são comunidades do destino; a associação é voluntária e um pode ser membro de diversos grupos [...] A associação nesse tipo de comunidade funcional é extrínseco; englobando apenas um aspecto da identidade de um indivíduo. (HOOGHE; MARKS, 2003, p.240).

As jurisdições de Tipo I têm extensos mecanismos institucionais para lidar com conflito, incluindo conflito de soma zero sobre valores básicos. Por agrupar as políticas, jurisdições do Tipo I são capazes de se beneficiar de economias de escala na provisão de instituições democráticas. O agrupamento de questões facilita a distribuição de barganha, negociação e custos entre as esferas.

O Tipo II de governança geralmente está aninhado no Tipo I, mas, segundo os autores, a forma como isso acontece varia. Não existe um modelo ou “blueprint” uma vez que o contexto legal é decisivo. As fronteiras territoriais e as condições de associação variam de jurisdição para jurisdição (FREY; EICHENBERGER, 1999 *apud* HOOGHE; MARKS, 2003, p.238). A lógica é que os Tipos I e II de governança são bons em coisas distintas, coexistindo por serem complementares (ver Figura 2). Para Hooghe e Marks (2003), “o resultado é uma colcha barroca de retalhos de jurisdições do Tipo II sobrepostas em um desenho aninhado de jurisdições do Tipo I.” (HOOGHE; MARKS, 2003, p.238, tradução nossa).

Figura 2: Coexistência e sobreposição dos Tipos I e II de MLG



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 2 representa a sobreposição e coexistência entre os dois tipos de MLG. O círculo maior é o estado, e os círculos menores, por exemplo, são municípios (Tipo I). As figuras redondas que se sobrepõem aos círculos correspondem às jurisdições do Tipo II. Como podemos ver, é possível ter uma jurisdição do Tipo II em que participam todos os membros, que participem dois membros, sejam eles municípios com estado ou não, ou mais de dois membros. É possível que haja inúmeras variações desse arranjo em uma única esfera governamental. A partir desta análise, é possível relacionar os consórcios públicos setoriais como exemplos de arranjos de MLG do Tipo II no contexto federativo brasileiro.

2.4.1.4 Dilema da coordenação

Segundo Hooghe e Marks (2003), o principal benefício de *multi-level governance* está na flexibilidade das escalas, no entanto, o principal passivo está nos custos de transação da coordenação de múltiplas jurisdições. Os autores descrevem o dilema da coordenação enfrentado pela MLG:

Na medida em que as políticas de uma jurisdição têm *spillovers* (i.e., externalidades positivas e negativas) para outras jurisdições, então a coordenação é necessária para evitar resultados socialmente perversos. Concebemos isto como um problema de coordenação de segunda ordem, pois envolve a coordenação entre instituições cuja principal função é coordenar a atividade humana. (HOOGHE; MARKS, 2003, p.239, tradução nossa).

Para os autores, os custos de coordenação de segunda ordem crescem exponencialmente conforme aumentam o número de jurisdições relevantes.²⁶ Dito de outra forma,

Free-riding é a estratégia dominante em grupos grandes na ausência de um leviatã ou de normas compensatórias que podem induzir os atores a monitorar ou punir desertores. Em uma casca de noz, este é o dilema da coordenação da governança de múltiplo nível. (HOOGHE; MARKS, 2003, p.239, tradução nossa).

Então, como lidar com o dilema da coordenação? São duas as alternativas apresentadas por Hooghe e Marks (2003). A primeira envolve limitar o número de atores autônomos que precisam ser coordenados por meio da redução do número de jurisdições autônomas (Tipo I). A segunda possibilidade exige limitar a interação entre atores agrupando as competências em unidades funcionais distintas, e em vez de restringir o número de jurisdições possíveis, gerar novas jurisdições para responder a distintos propósitos (Tipo II).

De acordo com Benz e Zimmer (2010), uma forma de lidar com os problemas decorrentes de MLG é mudar a alocação de poderes. Para os autores, “dilemas de ação coletiva normalmente arraigada em estruturas complicadas de tomada de decisão podem ser evitadas por meio da realocação de questões.” (BENZ; ZIMMER, 2010, p.21, tradução nossa). Os autores apontam que estudiosos do federalismo comparativo tendem a enfatizar o caráter dinâmico e fluido dos sistemas multinível, em particular com relação ao compartilhamento de poder, ou às funções e competências interdependentes. De acordo com Benz e Zimmer (2010), é nesse momento do processo de raciocínio que “teorias de governança de múltiplo nível encontram teorias de federalismo, com este último mantendo o foco na alocação de poderes, e o primeiro indicando mecanismos que podem resultar em dinâmicas e mudanças.” (BENZ; ZIMMER, 2010, p.21, tradução nossa).

²⁶ Hooghe e Marks (2003) ilustram o dilema da coordenação fazendo referência ao jogo ‘dilema do prisioneiro’. De acordo com essa lógica, quando o jogo tem apenas dois jogadores padrões de ações repetidas surgem e é possível desenvolver uma estratégia para punir a deserção. No momento que o número de atores aumenta, é quase impossível punir os desertores.

2.4.2 Principais críticas acadêmicas ao MLG

Como vimos, o conceito de MLG passou por um considerável processo de transformação e refinamento ao longo de sua relativamente curta vida. Stein e Turkewitsch (2008) elencam as cinco principais críticas acadêmicas feitas ao conceito. Entre as críticas apresentadas, uma é que o conceito de MLG costuma ser atacado por ser muito descritivo, sem ser capaz de explicar ou prever os resultados das políticas de governança.²⁷

Stein e Turkewitsch (2008) destacam o mérito do conceito em enfatizar os desafios das mudanças nos processos de tomada de decisão por diferentes atores em diferentes setores e em diferentes níveis de governo. No entanto, para Bache (1998), o conceito tende a exagerar a importância dos atores subnacionais e negligenciar a fase de implementação e os resultados da formulação de políticas, nos quais os governos nacionais têm papel importante e nos quais o padrão MLG é mais prevalente (BACHE, 1998 *apud* STEIN; TURKEWITSCH, 2008, p.10).

Uma terceira crítica apresentada diz respeito à falta de clareza e foco conceitual, que fica evidente a partir da tendência dos teóricos do MLG em exagerar a natureza legal e estrutura hierárquica das relações intergovernamentais que existiam antes do surgimento de sistemas genuínos de MLG. Stein e Turkewitsch (2008) afirmam que os teóricos de MLG tendem a superenfatizar o que eles chamam de natureza “pós-constitucional” e “extra-constitucional” da governança de múltiplo nível, percebendo o MLG como “um modelo de governança que em grande parte desafia, ou ignora, estrutura”, negligenciando instituições e se concentrando quase exclusivamente em processos e resultados (PETERS; PIERRE, 2004 *apud* STEIN; TURKEWITSCH, 2008, p.10).

Além dessas três críticas, Stein e Turkewitsch (2008) alegam que os teóricos do MLG dão prioridade a capacidade de solucionar problemas de conceito em vez de priorizar o objetivo de *accountability* e participação. Peters e Pierre (2004) descrevem a inversão de prioridades como uma “barganha Faustiana,” na qual valores centrais ao governo democrático passam a ser negociáveis e podem ser trocados por novos valores, como acomodação, consenso e eficiência. Para os autores, esses novos e informais

²⁷ Para Gualini (2004) é preciso desenvolver trabalhos que enfatizem a evolução das precondições institucionais para um sistema de governança de múltiplos níveis (GUALINI, 2004 *apud* STEIN; TURKEWITSCH, 2008, p.10).

padrões de tomada de decisão compartilhada podem encobrir “uma estratégia de interesses políticos para escapar ou desviar de regulações desenhadas para limitar a liberdade de suas ações.” (PETERS; PIERRE, 2004 *apud* STEIN; TURKEWITSCH, 2008, p.11).

Por último, Stein e Turkewitsch (2008) apontam que o conceito de MLG pode descrever – de forma indiscriminada – qualquer processo político complexo ou multifacetado. A possibilidade de aplicação indiscriminada do conceito, para os autores, faz que a quinta crítica seja uma das mais relevantes porque dá certa elasticidade ao conceito, e pode vir a constituir erros metodológicos (SARTORI, 1994; GUALINI, 2004; BACHE; FLINDERS, 2004; STUBBS, 2005).

2.4.3 Relações intergovernamentais e a abordagem MLG

Para Stein e Turkewitsch (2010), é vantajoso usar a abordagem MLG para captar a cada vez mais complexa e compartilhada natureza dos processos de tomada de decisão governamentais em sistemas federativos. Além de ser uma abordagem conceitual interessante para estudar as relações intergovernamentais em países federativos, os autores argumentam que, dado a maior atenção aos governos locais, uma abordagem MLG pode ser valiosa nos estudos de governança local, dando mais profundidade às abordagens tradicionais do federalismo e relações intergovernamentais.

Stein e Turkewitsch (2010) sugerem que o termo MLG pode ser usado de três formas distintas: como um conceito analítico, uma entidade concreta, ou um instrumento normativo. Ao considerar a aplicação do MLG como instrumento conceitual, o MLG é um arcabouço para análise e uma abordagem conceitual para os estudos de tomada de decisão através dos níveis de governança. No segundo sentido, MLG se apresenta como uma forma concreta (ou substantiva) de governo, ou seja, é um sistema de governança, que, na leitura dos autores, surgiu originalmente na União Européia, e é uma forma de governo distinta do federalismo.²⁸

²⁸ Stein e Turkewitsch (2010) veem os dois conceitos de forma complementar, não contraditória, e com mais semelhanças do que diferenças. Entre as principais semelhanças, os autores apontam a capacidade normativa dos dois conceitos no que diz respeito à divisão do poder e à soberania entre o governo nacional e os demais níveis, principalmente no que se refere ao enfrentamento do autoritarismo e à centralização excessiva do governo. Outras semelhanças estão nas preocupações normativas com a gestão de conflitos, proteção das minorias, a busca do equilíbrio entre a unidade e a diversidade. Para os autores,

No seu terceiro sentido, o normativo, MLG é uma abordagem desejável para os processos de tomada de decisão governamentais, uma vez que promove maior ênfase em processos cooperativos em vez de competitivos nas relações intergovernamentais. O MLG também é desejável por conta da “ampliação horizontal da tomada de decisão pública para incluir atores não-governamentais e da sociedade civil, e quanto à sua expansão vertical, para englobar tanto os níveis locais como supranacionais de governo.” (STEIN; TURKEWITSCH, 2010, p.3, tradução nossa).

Stein e Turkewitsch (2010) acreditam na possibilidade de fazer uso do arcabouço de *multi-level governance* para melhor entender as relações intergovernamentais em países federativos.²⁹ Recentemente, os autores ampliaram sua base de análise de relações intergovernamentais em sistemas federativos. Além do Canadá e dos EUA, eles passaram a analisar outras sete federações, sendo três parlamentares (Austrália, Alemanha e Índia) e quatro presidenciais (Brasil, Argentina, México e Nigéria). Em um estudo comparativo de maior profundidade, os autores compararam a Índia e o Brasil para verificar se o conceito de MLG poderia ser incorporado numa análise das transformações dos padrões de relações intergovernamentais nesses dois países. Os autores sugerem que:

Federações presidenciais, em especial aquelas caracterizadas pela descentralização e fragmentação de poderes tanto verticalmente quanto horizontalmente, podem ser mais suscetíveis para o surgimento de governança de múltiplo nível que federações parlamentares emergentes, e em especial aquelas que demonstram características do federalismo executivo. (STEIN; TURKEWITSCH, 2010, p.5, tradução nossa).

Stein e Turkewitsch (2010) especulam que por ter um sistema presidencialista descentralizado e policêntrico, mais do que a Índia, o Brasil seria um país onde a abordagem MLG poderia ser especialmente útil para entender as relações intergovernamentais existentes.

as principais diferenças analíticas são que o termo federalismo diz respeito à uma forma de governo (*polity*) que engloba duas jurisdições territoriais (governo federal e um nível subnacional), enquanto o termo MLG pode ser usado em todos os níveis e unidades de governança, quer sejam definidos verticalmente quer horizontalmente.

²⁹ Nas palavras dos autores: “nosso trabalho enfatiza as vantagens conceituais que a abordagem de governança de múltiplo nível pode trazer ao estudo das relações intergovernamentais nos sistemas federais numa era de crescente complexidade de formas e múltiplas unidades de tomada de decisão intergovernamental.” (STEIN; TURKEWITSCH, 2010, p.3).

Nesse sentido, esta seção apresentou o conceito de MLG e, de forma sucinta, tentou analisar o conceito em relação ao de federalismo, para verificar a aplicabilidade do arcabouço de MLG para o caso brasileiro. Ao longo deste estudo, faremos uso do MLG como conceito analítico para aprofundar nossa análise sobre as relações intergovernamentais no contexto federativo brasileiro. Esta abordagem é útil na análise do nosso objeto empírico de estudo, o Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano. O Grande Recife é uma nova jurisdição institucionalizada criada para a gestão do transporte público coletivo na Região Metropolitana de Recife e, além de apresentar relações intergovernamentais horizontais (intermunicipais) e verticais (interfederativas), também inclui a participação de atores não-governamentais e da sociedade civil nos processos de tomada de decisão. Consideramos o Grande Recife um exemplo de instância de *multi-level governance* que vale a pena ser estudada.

2.5. Considerações finais do capítulo

Ao longo deste capítulo foi realizada uma abordagem teórica acerca do federalismo e das relações intergovernamentais no contexto brasileiro, principalmente no que diz respeito às regiões metropolitanas e experiências de gestão e governança metropolitana.

Um dos principais desafios das regiões metropolitanas no Brasil hoje é resolver a imensidão de problemas sociais, econômicos, ambientais e de infraestrutura/ logística da região. *A priori*, nas regiões metropolitanas borbulham possibilidades e oportunidades, porém, a falta de organização e coordenação na resolução dos problemas estruturais (transporte, moradia, saneamento, infraestrutura urbana, acesso a equipamentos públicos, segurança, emprego, entre outros) faz que a qualidade de vida destes espaços caia dramaticamente. A ausência de mecanismos de colaboração interfederativos democráticos e eficientes para uma governança metropolitana intergovernamental está entre os principais empecilhos para a resolução desses problemas.

Estudiosos de regiões metropolitanas e relações intergovernamentais no Brasil apontam que, ao longo da última década, presenciamos de forma crescente o número de experiências inovadoras que demonstram criatividade institucional intergovernamental

para a resolução de problemas comuns ou para a gestão compartilhada de serviços públicos (KLINK, 2010). Para Abrucio *et. al.* (2010):

O aprendizado institucional da federação brasileira, em maior ou menor velocidade, tem levado os níveis de governo a entender os limites do modelo descentralizador meramente municipalista e da prática intergovernamental compartimentalizada – isto é, cada nível de governo agindo apenas nas suas “tarefas”, sem entrelaçamento em problemas comuns. Isto tem levado a alterações no plano das políticas públicas, em especial com adoção do conceito de sistema, e no aumento de estruturas formais e informais de cooperação intergovernamental. (ABRUCIO *et. al.*, 2010, p.25).

Observamos que, até muito recentemente, grande parte das experiências de cooperação existentes são arranjos informais, o que não diminui sua relevância, especialmente porque “não há uma fórmula única para as RMs e ter flexibilidade para inovação institucional é um fator positivo.” (ABRUCIO *et. al.*, 2010, p.44). Esses novos arranjos se aproximam do Tipo II de governança de múltiplo nível apresentada neste capítulo, especialmente no que se refere ao seu caráter mais informal, ou seja, a ausência de constitucionalização.

Entre esses arranjos, destacamos os consórcios intermunicipais. Não é possível desassociar o *boom* de criação de consórcios na década de 1990 dos processos de redemocratização e descentralização política. O consórcio é um mecanismo institucional relativamente simples, eficaz e democrático de colaboração intergovernamental e que, segundo Klink (2008), consolida a “busca pragmática por um grau maior de coordenação na provisão de diversos serviços” (KLINK 2008, p.28), bem como a resolução de problemas percebidos como comuns.

Em contexto metropolitano, onde os problemas sociais, econômicos e ambientais são acentuados, o consórcio se apresenta como uma alternativa democrática para tratar da resolução colaborativa e regionalizada de problemas que ultrapassam as fronteiras territoriais e eleitorais dos municípios que compõem as regiões metropolitanas. Apesar disto, são poucos os arranjos cooperativos observados em regiões metropolitanas e menor ainda o número de consórcios metropolitanos.

Quando falamos da sobreposição da governança de Tipo II sobre o Tipo I, estamos falando dos arranjos cooperativos entre esferas governamentais distintas, ou entre entes federativos da mesma esfera, com objetivo determinado. O entrelaçamento entre as esferas de modo setorial tendem a ser específicos a uma região, ou seja, embora

existam consórcios em regiões metropolitanas, eles acabam assumindo um caráter regional acima do metropolitano.

Quando nos referimos aos consórcios públicos criados por meio da Lei nº.11.107/05, podemos fazer uma leitura que esta é uma forma constitucionalizada de arranjos de governança do Tipo II, uma vez que as experiências mais antigas de consorciamento são anteriores à década de 1960, e que de forma incremental, elas foram se firmando até chegar na consolidação do arcabouço jurídico-institucional da lei. A lei de consórcios públicos possibilita uma nova prática de pactuação e cooperação intergovernamental. É um instrumento de cooperação federativa e não pretende de maneira alguma a formação de um quarto ente federativo. A lei permite além do consorciamento horizontal, entre entes do mesmo nível, e vertical, ou seja, consorciamento em diversas escalas territoriais, entre municípios que não são territorialmente adjacentes, ou que são, porém, localizados em estados distintos, assim como a formação de consórcios temáticos de atuação em políticas públicas compartilhadas entre os entes consorciados.

Spink (2005) argumenta que diferentemente das suas contrapartidas federais as regiões metropolitanas, os consórcios públicos representam iniciativas subnacionais importantes, arranjos interjurisdicionais que têm potencial para serem eficazes. Todavia, precisamos considerar a elaboração de arranjos intergovernamentais eficientes para estabelecer uma “governança de múltiplo nível” (SOUZA 2003, p.148), no qual o modelo de consórcios públicos sirva como embrião sem se apresentar como um modelo único, para redesenhar os mecanismos de colaboração democrática e de co-responsabilização intermunicipais e interfederativas e, dessa forma, contribuir para a elaboração de novas experiências de governança metropolitana.

Capítulo 3: A questão metropolitana no contexto pernambucano

Este capítulo é dedicado à questão metropolitana no contexto pernambucano. A Região Metropolitana de Recife, embora instituída por Lei Complementar Federal em 1973, foi (re-) instituída em 1994, período pós Constituição Federal de 1988.

O capítulo está dividido em cinco seções, sendo a primeira dedicada a uma caracterização geral da Região Metropolitana de Recife. Para reforçar a noção de que regiões metropolitanas não podem ser criadas, mas que são reconhecidas e instituídas é feita na segunda seção uma breve descrição do processo de metropolização e da evolução da cidade do Recife para cidade-metropolitana, com suas particularidades e condições que a diferenciam das demais Regiões Metropolitanas criadas na primeira onda em 1973 e 1974. Em seguida, a terceira seção volta-se para a caracterização dos municípios que compõem a RMR e a evolução territorial desde sua instituição em 1973.

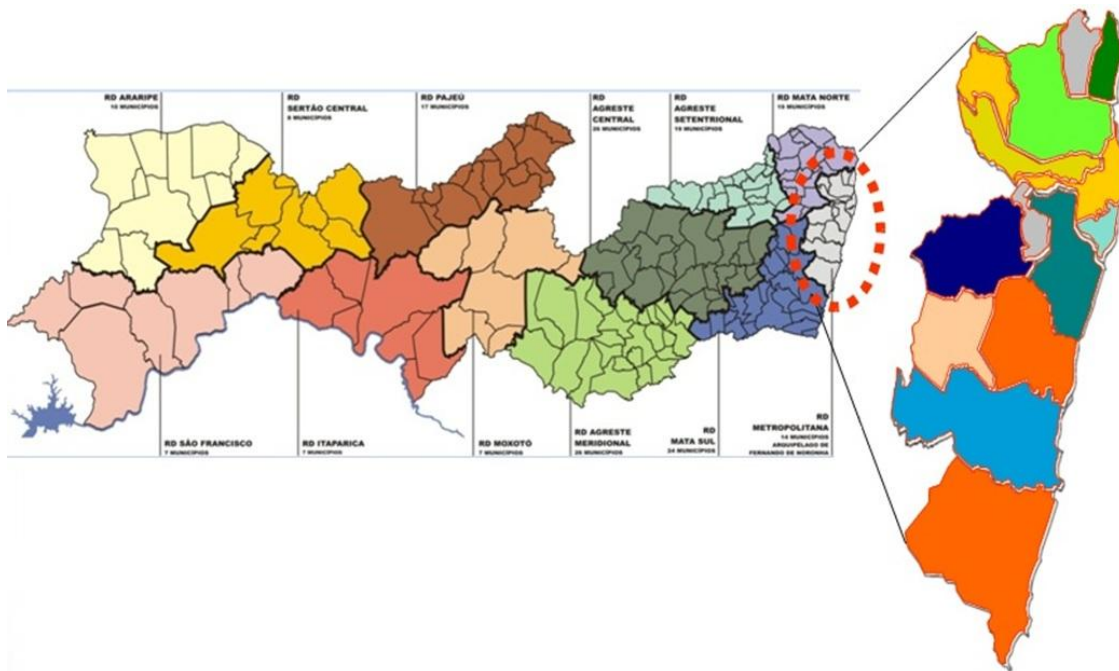
A quarta seção deste capítulo apresenta o Sistema Gestor Metropolitano e os outros órgãos metropolitanos operantes, instituídos em 1994, onde são analisadas as principais transformações institucionais sofridas por esses órgãos ao longo de quase duas décadas.

Por fim, a quinta e última seção deste capítulo apresenta e analisa as experiências mais recentes de governança metropolitana na RMR. São experiências inovadoras do ponto de vista da articulação e planejamento integrado dos entes que compõem a região metropolitana. Vale ressaltar que com exceção do Parlamento Comum Metropolitano, instituído por iniciativa dos vereadores dos municípios metropolitanos, as demais experiências foram induzidas ou facilitadas pelo governo estadual de Pernambuco.

3.1 Caracterização da RMR

A Região Metropolitana do Recife está situada na porção oriental do Nordeste do Brasil, no centro da faixa litorânea nordestina no Estado de Pernambuco, delimitada pelo oceano Atlântico e pela Mesorregião da Mata. Concentrando uma área de 2.768 km², a área da RMR representa apenas cerca de 3% do território do Estado, abrangendo 14 municípios.

Figura 3: Estado de Pernambuco e localização da RMR



Fonte: CONDEPE/FIDEM.

A RMR concentra 53,4% da população urbana do Estado (IBGE, 2010) e mais de 65% do PIB estadual (CONDEPE/FIDEM, 2008), possuindo os melhores índices sociais e as maiores condições efetivas de crescimento do Estado. Vale ressaltar que 60% da população metropolitana vive abaixo da linha de pobreza (RAMALHO, 2009).

De acordo com dados do Censo 2010 do IBGE, a RMR é a maior aglomeração urbana do Nordeste, a quinta Região Metropolitana mais populosa do Brasil, possuindo população de 3.688.428 habitantes (IBGE/2010), o que lhe propicia uma densidade demográfica de 1.332,53 habitantes/km², correspondendo a aproximadamente 42% da população do Estado.

A RMR está estrategicamente localizada, desfrutando de posição geográfica privilegiada. Centralmente localizada em relação às Regiões Metropolitanas mais próximas, como a de Salvador e de Fortaleza, a RMR acaba polarizando-as, tornando-se assim uma Região Metropolitana de caráter nacional (IPARDES *apud* RAMALHO, 2009). Segundo o Relatório do Observatório das Metrôpoles, a RMR, diferentemente das demais metrôpoles nordestinas, a RMR “polariza a maior faixa contínua de altas densidades populacionais da região nordestina, que se dispõe ao longo do litoral, desde a cidade de Natal até a de Aracajú e na hinterlândia próxima, envolvendo uma rede de mais de 120 cidades” (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2006, p.13). Essa

realidade deriva do processo de colonização, uma vez que o porto de Recife se consolidou como importante pólo de escoamento em torno da economia açucareira para a região.

A economia da RMR é bastante diversificada, sendo majoritariamente de indústria, comércio e prestação de serviços. A RMR concentra um dos principais centros do terciário da região e o maior número de indústrias de transformação do Estado, além de predominância do setor de serviços, a agroindústria voltada para derivados do álcool e açúcar e o cultivo de frutas e hortaliças (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2006). A RMR é “o núcleo central de uma economia que representa 35% do PIB nordestino” (PERNAMBUCO, 2009), e funciona como centro distribuidor de mercadorias para a região.

Mais recentemente, com o aumento expressivo de investimentos no Complexo Industrial e Portuário de SUAPE, o município de Ipojuca, bem como o estado de Pernambuco experimentam grande crescimento econômico.

Segundo informações oficiais, SUAPE dispõe de:

infraestrutura completa para atender as necessidades dos mais diversos empreendimentos, [...], e tem atraído um número cada vez maior de empresas interessadas em colocar seus produtos no mercado regional ou exportá-los para outros países. (PERNAMBUCO, 2009, p.25).

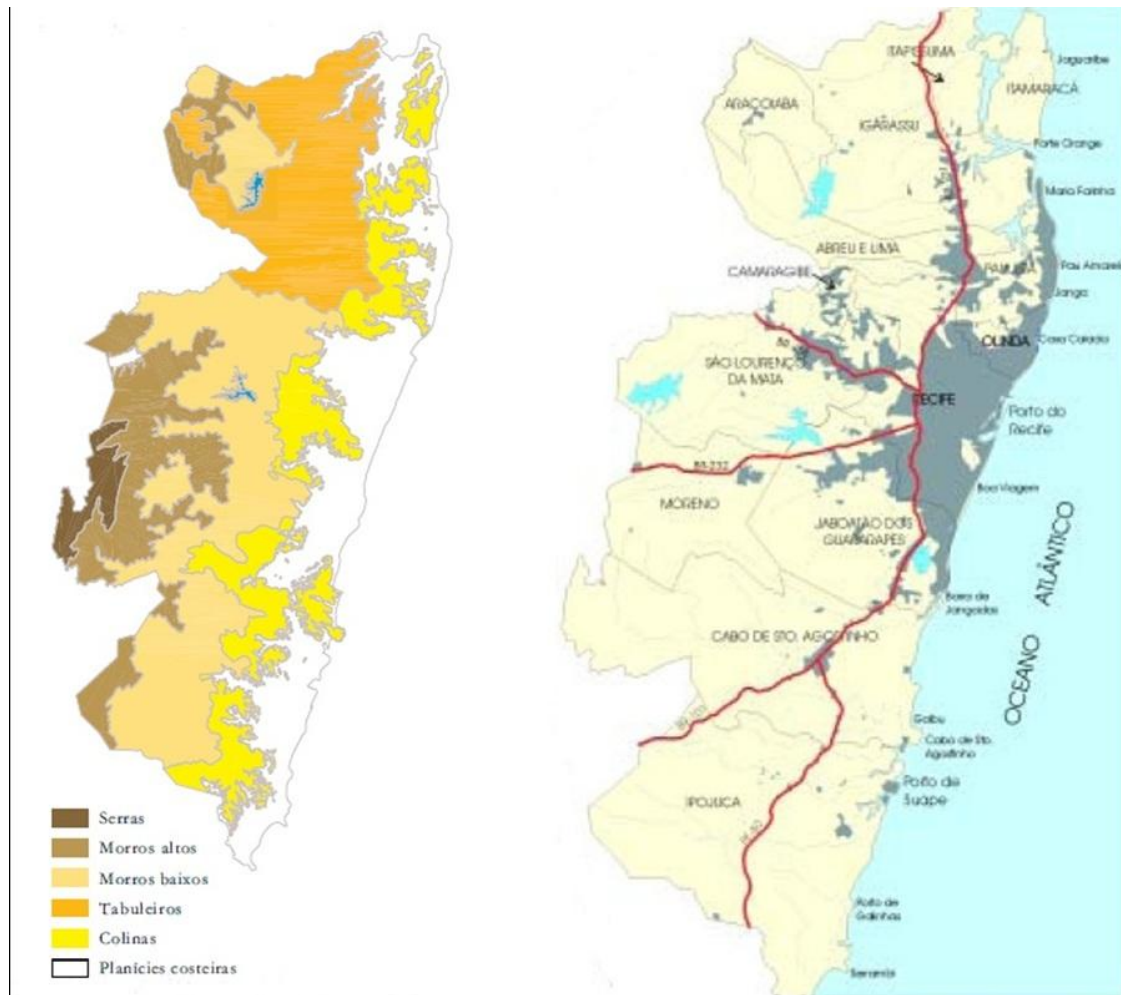
A RMR é também importante base de suporte em ciência e tecnologia, sediando o Porto Digital e o Pólo Médico, além de ser referência em serviços especializados, como o varejo moderno, informática, saúde e educação. Contraditoriamente, a RMR enfrenta o desafio de solucionar problemas sociais e de infraestrutura básica, principalmente em áreas de concentração da população de baixa-renda.

A Figura 4 mostra o padrão de urbanização da Região Metropolitana de Recife em função do seu relevo. A próxima seção detalha o processo de metropolização da RMR, levando em consideração as características morfológicas e topográficas do relevo da região, o que permite compreender o processo de conurbação na região costeira da RMR.

Para entender melhor o processo de urbanização e metropolização dessa região é importante visualizar os distintos tipos de relevo. Da direita para a esquerda, ou seja, da

Zona da Mata para o litoral do oceano Atlântico, observamos seis distintos tipos de relevo com características morfológicas e topográficas bastante distintas.

Figura 4: Relevo da RMR



Fonte: FIDEM, 1998

Ao longo da Zona da Mata, o tipo de relevo predominante é da Serra, caracterizado por ser um relevo movimentado com cristas contínuas, alongadas e de grande magnitude. As faixas menos escuras representam os relevos de morro alto e morro baixo. O primeiro tipo, mais próximo à Zona da Mata apresenta relevo movimentado com cristas alinhadas e de grande amplitude. O relevo do tipo morro baixo apresenta relevo ondulado de média amplitude (FIDEM, 1998). Essas áreas são historicamente predominantemente agrícolas e produtoras de cana-de-açúcar.

A área central da RMR possui dois tipos distintos de relevo. Na região norte da RMR encontramos um relevo plano e contínuo de média amplitude, denominado

tabuleiro. Na região central e sul da RMR, há predominância do relevo de morro baixo, caracterizado por ser ondulado e possuir média amplitude. (FIDEM, 1998). Mais próximo ao litoral, encontramos um tipo de relevo arredondado, ou *colinoso*, de baixa amplitude, chamado de colina. E na faixa litorânea, com relevo plano e costas inferiores a 10 metros, o tipo de relevo predominante é o da planície costeira. Como podemos ver na Figura 4, essa é a área mais urbanizada da RMR, e por onde a mancha urbana se estende.

3.2 A metropolização da Grande Recife

O processo de ocupação da região foi iniciado pelo núcleo de Recife e Olinda, ainda durante o auge da economia canavieira. Segundo o relatório do Observatório das Metrôpoles, o processo de ocupação da região também estava ligado fortemente ao ambiente físico natural da região: área de “planície cercada por morros e tabuleiros por onde se espriavam os engenhos de açúcar” (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2006, p.14), área que Baltar (1951) denominava a “planície do Grande Recife”, que abrange os municípios de Olinda, Jaboatão dos Guararapes, São Lourenço da Mata e Cabo de Santo Agostinho.

Foi a partir de meados do século XIX com a implantação dos eixos ferroviários que a principal estrutura de comunicação dos engenhos com o centro comercial e portuário do Recife é estabelecido, favorecendo a comunicação com os municípios nas direções norte, oeste e sul por meio desses eixos (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2006).

Ramalho (2009) aponta a abolição da escravatura (1888) e a intensificação do processo de industrialização a partir de 1890 como fatores determinantes da aceleração do processo de suburbanização. Segundo a autora, o século XX assistiu à expansão urbana do Recife, onde “os bairros e subúrbios juntaram-se e a cidade começou a expandir-se pelo território dos municípios vizinhos”. (RAMALHO, 2009, p.31).

A origem institucional da RMR é de 1973, com a sua criação mediante Lei Complementar Federal nº14 durante o regime militar. No entanto, a sua configuração como fenômeno metropolitano data de meados do século XX, com o reconhecimento pelo urbanista pernambucano Antônio Baltar (1951) do papel de cidade transmunicipal,

conurbada e metropolitana do município núcleo da região, Recife. Desde então, é reconhecido que “a vida urbana do Recife se integra a dos municípios vizinhos, que, em relação a ele, conformam o aglomerado metropolitano de mais alto nível de integração - Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Paulista” (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2006, p.14-15).

Segundo Ramalho (2009), em sua tese de concurso para a Cátedra de Urbanismo e Arquitetura Paisagística na Escola de Belas Artes da Universidade do Recife, em 1951, Baltar argumentava pela necessidade de desenvolver um plano para o Recife que enfocasse o fenômeno de expansão da cidade. Para Baltar, um dos principais erros cometidos pelo poder público estava ligado à falta de percepção da expansão espontânea da cidade do Recife e municípios vizinhos, que cresceu “destituída de planejamento urbanístico e sem nenhum equilíbrio entre o Recife e a região circunvizinha.” (RAMALHO, 2009, p.34).

Assim, ficava claro que a expansão de Recife ultrapassava as fronteiras intermunicipais, reforçando a necessidade de um planejamento que ultrapassasse também as fronteiras da cidade do Recife. Para Baltar:

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. (BALTAR, 2000 *apud* RAMALHO, 2009, p.34-35).

Baltar (2000) definiu região como “toda a área entre cujo território e a cidade propriamente dita se estabelecem relações de troca permanentes.” A área metropolitana se distingue pela autonomia completa entre o núcleo central e as unidades circunvizinhas, “extrapolando-se o limite estreito do simples conjunto mais denso de edificações que caracteriza a cidade.” (BALTAR, 2000 *apud* RAMALHO, 2009, p.34). O autor expressava a necessidade de encarar as diferentes funções urbanas a partir de uma perspectiva regionalizada. Ao longo da sua história, a cidade do Recife se expandiu e se desenvolveu como uma metrópole de caráter regional. Nas palavras de Ramalho, “o Recife cresce em direção ao seu entorno.” (RAMALHO, 2009, p.32).

Para Santana (2005 *apud* RAMALHO, 2009), a tese de Baltar foi um estudo pioneiro no que diz respeito ao planejamento metropolitano no Brasil, uma vez que estudou a expansão de Recife em escala macrourbana e regional. Ramalho (2009) enfatiza que Baltar defendia a necessidade de qualquer plano de obras ou melhoramentos urbanos ser fundamentado na harmonia preestabelecida entre a vida da cidade e da região, correndo o risco de insucesso caso essas condições não fossem levadas em consideração.

Faziam parte da RMR no momento de sua constituição nove municípios: Recife, Olinda, Jaboatão dos Guararapes, Cabo de Santo Agostinho, Moreno, São Lourenço da Mata, Paulista, Igarassu e Ilha de Itamaracá. Este número foi ampliado, ao longo de três décadas, seja por desmembramento de municípios no seu interior (Abreu e Lima, Camaragibe, Itapissuma e Araçoiaba)³⁰ ou por expansão do seu perímetro (com a inclusão de Ipojuca).³¹

Figura 5: Evolução Territorial da RMR



Fonte: Elaboração própria, baseado em dados CONDEPE/FIDEM, 2010.

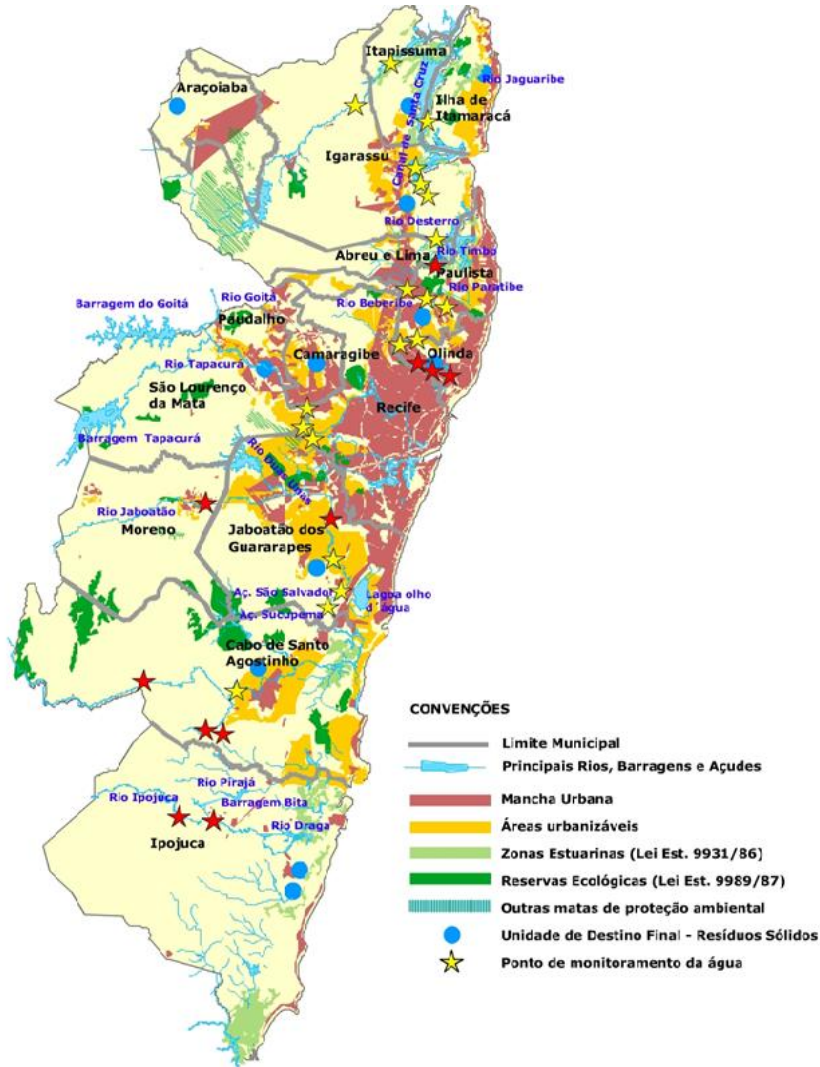
Atualmente a RMR integra 14 municípios, sendo eles Abreu e Lima, Araçoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Ipojuca, a Ilha de Itamaracá,

³⁰ Em 1982, com o desmembramento de Paulista, São Lourenço da Mata e Igarassu, são criados três novos municípios, Abreu e Lima (a partir da Lei Complementar n.º. 8.950 de 14 de maio de 1982), Camaragibe (a partir da Lei Complementar n.º. 8.951 de 14 de maio de 1982) e Itapissuma (a partir da Lei Complementar n.º. 8.950 de 14 de maio de 1982), respectivamente. O Município de Araçoiaba teve sua emancipação política do Município de Igarassu em 1995, pela Lei Estadual n.º. 11.230, de 13 de julho de 1995. Os municípios são incorporados à RMR, no entanto, territorialmente, não houve expansão do perímetro da região.

³¹ Em 1994, com a instituição da RMR pela Lei Complementar Estadual n.º.10, é incorporado à RMR o município de Ipojuca, o 13º município da RMR.

Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata.

Figura 6: Caracterização da RMR



Fonte: CONDEPE/FIDEM.

A Figura 6 apresenta as principais características físicas da RMR, incluindo a extensão metropolitana da mancha urbana, a fronteira dos municípios e os principais rios, barragens e açudes. O mapa também aponta a localização das principais áreas urbanizáveis e das áreas de proteção, incluindo as zonas de estuários, reservas ecológicas e matas de proteção ambiental. Podemos também observar a localização das distintas unidades de destinação final de resíduos sólidos na RMR, em grande parte concentradas fora do “miolo metropolitano”.

Recife é a capital do Estado de Pernambuco desde 1837. Como podemos observar na Figura 6, ela é cortada por rios e conectada por pontes, com numerosas ilhas e largas extensões de mangues. Recife é conhecida como a “Veneza Brasileira”. Como cidade-pólo, Recife dá nome à região metropolitana. O município concentra a maior população da RMR, de 1.536.934 habitantes (IBGE/2010), aproximadamente 42% do total da população da Região Metropolitana. Apesar disto, tem a sexta maior extensão territorial da RMR, com área de 217.494 km². Recife possui a segunda maior densidade demográfica da RMR, de 7.066,56 hab./km². Em 2005, o PIB do município era de R\$16.664.468,17, o maior da RMR e do Estado de Pernambuco, correspondendo a 51,21% do PIB da RMR, e a 33,4% do PIB estadual (CONDEPE/FIDEM, 2008).

O Quadro 4 resume os principais dados sobre os municípios que compõem a RMR. São apresentados a extensão territorial, população, densidade demográfica, PIB e IDH-M

Quadro 4: RMR: População, Área, Densidade, IDHM e PIB

| Municípios | População (2010) | Área (Km²) | Densidade Demográfica (hab/km²) | IDH- M³² (2000) | PIB (2005) R\$1.000,00 |
|---------------------|-----------------------------|----------------------------------|---|---|-----------------------------------|
| Abreu e Lima | 94.428 | 125,991 | 733,61 | 0,730 | 518.618,06 |
| Araçoiaba | 18.144 | 96,381 | 188,41 | 0,637 | 39.971,33 |
| Cabo | 185.123 | 447,875 | 413,34 | 0,707 | 2.852.380,53 |
| Camaragibe | 144.506 | 55,083 | 2.623,42 | 0,747 | 418.912,64 |
| Igarassu | 101.987 | 305,565 | 333,77 | 0,719 | 629.162,98 |
| Itamaracá | 80.542 | 65,411 | 152,74 | 0,743 | 68.156,24 |
| Ipojuca | 22.449 | 527,317 | 343,2 | 0,658 | 3.505.321,03 |
| Itapissuma | 23.723 | 74,249 | 319,51 | 0,695 | 256.755,99 |
| Jaboatão | 644.699 | 256,073 | 2.517,64 | 0,777 | 4.067.012,51 |
| Moreno | 56.767 | 195,603 | 290,22 | 0,693 | 172.089,08 |
| Olinda | 375.559 | 43,548 | 8.624,02 | 0,792 | 1.937.881,01 |

³² O IDH-M é uma variação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), adaptado para medir os índices de desenvolvimento humano nos municípios. Por serem unidades geográficas menores, do ponto de vista econômico e geográfico, o cálculo do IDH-M teve que ser adaptado para os municípios. Os dados relevantes para calcular o IDH-M são coletados a partir dos Censos Demográficos do IBGE, realizados a cada década. Os indicadores de renda e nível educacional, calculados a partir do PIB *per capita* e da taxa combinada de matrícula, foram substituídos respectivamente pela renda familiar *per capita* média do município e pelo número médio de anos de estudo da população adulta (acima de 25 anos). O cálculo do IDH-M envolve a transformação das dimensões de longevidade, educação e renda contempladas por ele em índices que variam entre 0 (pior) e 1 (melhor).

| | | | | | |
|---------------------|------------------|------------------|----------------|--------------|----------------------|
| Paulista | 300.611 | 93,518 | 3.214,50 | 0,799 | 1.140.990,96 |
| Recife | 1.536.934 | 217,494 | 7.066,56 | 0,797 | 16.664.468,17 |
| São Lourenço | 102.956 | 264,346 | 389,47 | 0,707 | 270.342,24 |
| RMR | 3.688.428 | 2768,454 | 1332,31 | 0,783 | 32.542.062,78 |
| Pernambuco | 8.796.032 | 98.146,32 | 89,62 | 0,705 | 49.903.760,02 |

Fonte: CONDEPE/FIDEM, 2008; IBGE, 2010.

Os municípios com maior extensão territorial são Ipojuca, Cabo de Santo Agostinho, Igarassu (apesar de ter sido desmembrado duas vezes), São Lourenço da Mata, Jaboatão, Recife e Moreno.

Os municípios mais centrais, ou seja, mais próximos à capital Recife, possuem a maior densidade demográfica da RMR. Olinda possui a maior densidade demográfica (8.624,02 hab/km²), seguida de Recife (7.066,56 hab/km²), Paulista (3.214,50 hab/km²), Jaboatão (2.517,64 hab/km²) e Camaragibe (2.623,42 hab/km²). Com exceção de Jaboatão e Recife, que possuem a quinta e sexta maior extensão territorial da RMR, os demais municípios, Paulista (está em 10º lugar em extensão territorial), Camaragibe (está em 13º lugar) e Olinda (está em 14º lugar), estão entre as menores extensões territoriais da RMR.

Como mencionado acima, Recife possui o PIB mais elevado da RMR, seguido de Jaboatão. Devido à localização do Porto de SUAPE, estrategicamente localizado na fronteira dos municípios de Ipojuca e Cabo, o PIB destes municípios corresponde ao 3º e 4º lugar, respectivamente. Olinda possui o 5º maior PIB, seguido de Paulista. Os menores PIBs pertencem aos municípios de Araçoiaba e da Ilha de Itamaracá.³³

O IDH-M dos municípios da Região Metropolitana de Recife tem pouca variação, sendo o mais baixo 0,637 e o mais alto 0,799. Podemos concluir, a partir do Quadro 4, que os municípios com os cinco melhores IDH-M da RMR são Paulista (0,799), Recife (0,797), Olinda (0,792), Jaboatão dos Guararapes (0,777) e Camaragibe

³³ A Ilha de Itamaracá atualmente abriga três unidades carcerárias do Estado, operando acima de suas capacidades. O estabelecimento destes presídios e do Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico no município impactaram diretamente seu potencial turístico. Recentemente, o Governo do Estado criticou a manutenção dessas unidades num local de vocação turística, e se organizou para removê-las. Implementando nova lógica na gestão da segurança pública no Estado e inaugurando a segunda Parceria Público-Privada o governo estadual irá construir um Centro Integrado de Ressocialização (CIR) no município de Itaquitinga, na Zona da Mata Norte do Estado, no colar metropolitano da RMR. Espera-se que o CIR esteja pronto para abrigar os mais de dois mil presos de Itamaracá até meados de 2011. A área atualmente ocupada pelas unidades prisionais será negociada com grupos hoteleiros (PERNAMBUCO, PACTO PELA VIDA, 2009).

(0,747), todos pertencentes ao “miolo metropolitano”. Os municípios com os cinco menores IDH-M da RMR, por outro lado, são Araçoiaba (0,637), Ipojuca (0,658), Moreno (0,693), Itapissuma (0,695) e São Lourenço da Mata e Cabo de Santo Agostinho (0,707).³⁴

Caminhando em direção oposta à linha de rejeição das Regiões Metropolitanas, foram feitos, no período de 1994 a 2010, três pedidos de revisão da Lei Complementar Estadual nº.10 de 06 de janeiro de 1994, que instituiu a Região Metropolitana de Recife. Todos os Projetos de Lei Complementar pediam a revisão do artigo 1º da Lei Complementar Estadual nº.10 de 1994 para a inclusão de novos municípios à RMR. O primeiro desses projetos feito à Assembleia Legislativa visava à inclusão do Município de Vitória de Santo Antão. Em 14 de dezembro de 1995, esse Projeto de Lei recebeu parecer técnico desfavorável pela FIDEM.

Por meio do Projeto de Lei Complementar nº.52/2007, o Deputado Mavíael Cavalcanti propôs a inclusão do Município de Goiana à RMR. O município, localizado na Região de Desenvolvimento da Mata Norte, está a 60 km da cidade do Recife, como veremos mais adiante, numa distância mais próxima que muitos municípios da RMR, já demonstrando na época clara tendência à conurbação. Havia um projeto de implantação de um Pólo Farmacológico em Goiana, como parte do plano de desenvolvimento da região Norte da RMR. Esse pólo foi implantado no final de 2010 e promoverá crescimento econômico e urbano significativo na região. Com o desenvolvimento e expansão ao sul do Porto de Suape, haverá aumento das relações de integração funcional de natureza socioeconômica e de serviços entre essas duas regiões e a região central da RMR. Apesar de todas essas características, o parecer foi negativo e o projeto de lei rejeitado.

Em 15 de agosto de 2007 também foi rejeitado o Projeto de Lei Complementar nº.158/2007 do deputado estadual Everaldo Cabral. O Projeto de Lei visava a inclusão do Município de Escada à RMR, buscando atender “um anseio da população daquela próspera Cidade da Mata Sul” do Estado por meio da alteração da Lei Complementar nº.10 de 1994.

³⁴ O IDH-M mensurado é do ano 2000. Os investimentos recentes feitos nos municípios de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho devido ao Porto de SUAPE são significativos. Imagina-se que haja melhora nesse indicador nessa última década. Vale ressaltar que ambos os municípios, com exceção do Porto de SUAPE são predominantemente agrícolas, assim como Araçoiaba e São Lourenço da Mata, e até certo ponto Moreno.

Para Jório Cruz (2008), esse movimento pode ser entendido como uma reação à tendência institucional da gestão metropolitana assumida pelo Estado desde a Constituição de 1988. O autor sugere que as municipalidades “passaram a lutar por benefícios que pudessem ser extraídos tanto do planejamento metropolitano, elaborado pelos Estados, quanto sobre as decisões sobre investimentos públicos, neles concentradas.” (CRUZ, 2008, p.51). Certamente, com o avanço dos programas de desenvolvimento das regiões Norte (Pólo Farmacoquímico), Sul (Porto de Suape) e Oeste (Cidade da Copa) da RMR, haverá um crescimento econômico e urbano significativo nessas áreas, forçando o transbordamento da cidade-metropolitana para o seu anel metropolitano.

Os projetos de lei para a inclusão dos municípios de Vitória de Santo Antão, Goiana e Escada à RMR ilustram uma postura municipal de “entes beneficiários do sistema.” (CRUZ, 2008, p.51). Cruz afirma a necessidade de transformar essa postura municipal de “beneficiários” para “decisores”, uma vez que os municípios que compõem uma região metropolitana precisam reconhecer os problemas comuns e atuar de forma conjunta para solucioná-los. Em outras palavras, embora haja benefícios fazer parte do arranjo metropolitano, é preciso que os municípios assumam sua condição de “entes decisores” e passem a trabalhar os problemas urbanos de forma intermunicipal.

3.4 A institucionalização da RMR

A Constituição Federal de 1988, como vimos, além de elevar os municípios ao nível de entes federativos autônomos, também inscreveu na Carta Magna a competência aos estados para instituir as regiões metropolitanas para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Com a redemocratização e o surgimento de um novo municipalismo, as Entidades Metropolitanas instituídas no período militar para tratar das cidades metropolitanas em seu caráter regional foram gradualmente perdendo importância e sendo deixadas de escanteio, quando não foram extintas como consequência do repúdio à centralização e autoritarismo que marcaram a gestão metropolitana do período militar (SOUZA, 2002).

Segundo Azevedo e Mares Guia (2000), a realidade constitucional inaugurada pela Constituição Federal de 1988 deixava o destino dos antigos órgãos metropolitanos à mercê das variáveis internas de cada Estado. Os autores ressaltam que algumas agências conseguiram se adaptar ao novo clima institucional e que além do prestígio institucional, da equipe técnica altamente capacitada e da rede de apoio a atores políticos relevantes, o “controle sobre ‘informações estratégicas’ foi um dos fatores fundamentais para a manutenção e posterior redefinição dos papéis ocorridos nos órgãos gestores das Regiões Metropolitanas de Fortaleza, Recife e Salvador.”. (PACHECO, 1995; FJP, 1998 *apud* AZEVEDO; MARES GUIA, 2000, p.535).

A instituição da RMR pela Lei Complementar Federal n.º. 14 de 1973 consagrou uma nova era no planejamento e na gestão da RMR. Em 1974 a Lei Estadual n.º. 6.708, em concordância com a lei federal, institui a RMR e criou os seus Conselhos Deliberativo e Consultivo, além de estabelecer outras providências para a gestão metropolitana. O Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco (CONDEPE) foi criado por essa mesma lei como órgão de apoio técnico às ações da RMR.

Em 03 de junho de 1975, a Lei Estadual n.º. 6.890 autoriza o Executivo a instituir a Fundação de Desenvolvimento da RMR (FIDEM) como órgão de apoio técnico e administrativo dos conselhos da RMR. A FIDEM substitui o CONDEPE, assumindo as atribuições de 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 *apud* RAMALHO, 2009). Em dezembro do mesmo ano, é criado o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FUNDERM) pela Lei Estadual n.º.7.003 de 1975.

Assim, ao final da gestão do governador Moura Cavalcanti os principais instrumentos para a gestão metropolitana definidos pelas diretrizes do Governo Federal haviam sido instituídos. Até o final da década de 1970 seriam criadas também as autarquias estaduais responsáveis pelos serviços de interesse comum (saneamento

básico, transporte público, desenvolvimento econômico, recursos hídricos, distribuição de gás encanado, entre outros).

Ao longo do período autoritário houve enorme investimento na criação de instrumentos e instituições responsáveis pelo planejamento, gestão e financiamento das Regiões Metropolitanas. Com a redemocratização o modelo de gestão metropolitana altamente concentrada no âmbito do Governo Federal é, até certo ponto, desmontado e descentralizado. De todo modo, o legado do autoritarismo e a centralização do poder na esfera nacional influenciariam os processos relacionados à gestão metropolitana no período da Assembleia Constituinte, onde não houve aprofundamento da questão metropolitana.

3.4.1 A Constituição Estadual de Pernambuco

Azevedo e Mares Guia (2000) estranham a ausência do termo “região metropolitana” na Constituição Estadual de Pernambuco de 1989. No entanto, observam que no capítulo II, “Das Regiões”, a primeira seção, “Das regiões em geral”, faculta ao Estado no artigo 95º “articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico, social e cultural, visando ao seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.”. (PERNAMBUCO, 1989, p.49).

Somente em 1994, o governo de Pernambuco atendeu aos novos dispositivos constitucionais sobre a questão metropolitana. Em 06 de janeiro de 1994, por meio da Lei Complementar Estadual n.º 10, foi instituído o Sistema Gestor Metropolitano (SGM) da RMR, experiência pioneira que visava suprir o vácuo institucional existente desde a redemocratização.

Segundo Ramalho, o ano que antecedeu a aprovação da lei complementar contou com discussões e negociações entre dirigentes estaduais, municipais, parlamentares e entidades da sociedade civil para a elaboração do projeto de lei com o objetivo de reorganizar a RMR. Para a autora, “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” (RAMALHO, 2009, p.57) tornaram o processo de instituição do Sistema Gestor Metropolitano mais fácil.

O artigo 1º da Lei Complementar n.º 10 de 1994 redefiniu a Região Metropolitana do Recife:

A Região Metropolitana do Recife é a unidade organizacional, geoeconômica, social e cultural constituída pelo agrupamento dos municípios de Abreu e Lima; 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).

Em seu art. 2º, são definidas as condições básicas para a ampliação da RMR, sendo elas a evidência ou tendência de conurbação; a necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum; e a existência de relação de integração funcional de natureza socioeconômica ou de serviços (PERNAMBUCO, 1994).

O § 2º do art. 2º estabelece ainda as condições para cooperação entre os entes municipais integrantes da região metropolitana, sugerindo a possibilidade de consorciamento:

Para efeito de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum afetas a dois ou mais municípios integrantes do espaço territorial metropolitano e que exijam ação conjunta dos entes públicos, a RMR. poderá ser dividida em sub-regiões, devendo, para tanto, formar consórcios intermunicipais. (PERNAMBUCO, 1994, Art. 2º, § 2º).

O artigo 3º estabelece os campos de atuação prioritários que necessitam de ações intergovernamentais compartilhadas e determina as funções de interesse comum no âmbito metropolitano:

- 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 infraestrutura 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. (PERNAMBUCO, 1994, Art.3º).

O mérito da ação regional metropolitana e principalmente da ação compartilhada entre os entes que compõem a RMR é ressaltado no art. 4º:

Declarado o interesse comum no âmbito metropolitano, a execução das funções públicas dele decorrentes dar-se-á de forma compartilhada pelos municípios ou pelo Estado, observando-se critérios de parceria definidos pelo órgão deliberativo do sistema gestor metropolitano. (PERNAMBUCO, 1994, Art. 4º).

Não cabe entrar nos detalhes de todos os artigos da Lei Complementar n.º 10 de 1994, no entanto, vale mencionar que, além de instituir o Sistema Gestor Metropolitano (Art. 6º), a LC 10/94 também estabelece os instrumentos para o planejamento e a gestão metropolitana (Art. 8º). Os artigos 15º e 16º são importantes porque, respectivamente, determinam as políticas compensatórias para municípios que abastecem a RMR de água, ou que possuem aterros sanitários, e responsabilizam o Sistema Gestor a considerar os municípios no seu entorno imediato quando realizar o planejamento e a gestão da RMR.

3.4.2 O Sistema Gestor Metropolitano

A Região Metropolitana de Recife (RMR) foi instituída pelo Governo de Pernambuco pela Lei Complementar n.º 10 de 06 de janeiro de 1994. A Lei Complementar n.º 10, que dispõe sobre o Sistema Gestor Metropolitano (SGM), foi promulgada pioneiramente no Brasil. A intenção era integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum na RMR, como por

exemplo, as funções de transporte público, saneamento, resíduos sólidos, entre outros. O SGM foi instituído dentro de uma lógica de gestão integrada, fundamentada na ação intergovernamental, onde o interesse comum entre os entes metropolitanos, em especial os municípios, possam prevalecer.

O artigo 6º da Lei Complementar nº. 10 determina que o SGM da RMR seja composto pelo Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (CONDERM), na qualidade de órgão deliberativo e consultivo; a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (antiga FIDEM³⁵), na qualidade de Secretaria Executiva e órgão de apoio técnico ao conselho, vinculada à Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN); e o Fundo de Desenvolvimento da RMR (FUNDERM), na qualidade de instrumento financeiro. Mais adiante nesta seção veremos cada um dos órgãos do SGM detalhadamente.

A lei complementar determina ainda que as funções públicas de interesse comum em âmbito metropolitano sejam executadas de forma compartilhada pelos municípios metropolitanos em parceria com o Estado (LC 10, Art. 4º), e que esses agentes devem permanentemente adotar medidas legais necessárias a:

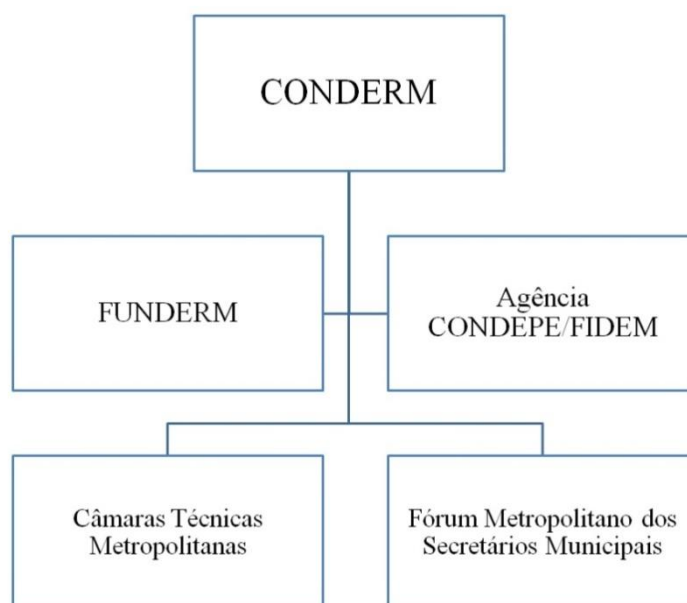
- I – estabelecimento de procedimentos administrativos, para que suas atividades se compatibilizem com as diretrizes de desenvolvimento e com os padrões de desempenho dos serviços na Região Metropolitana do Recife;
- II - definição de estrutura orçamentária que permita destacar os recursos necessários à respectiva participação no financiamento dessas funções;
- III – recepção e processamento, nos seus respectivos níveis governamentais, das deliberações do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife, nos termos do Art. 7º desta Lei;
- IV - fixação de normas de compatibilização com o interesse comum;
- V – estabelecimento de outras medidas necessárias à respectiva participação na efetivação dessas funções. (PERNAMBUCO, 1994, Art. 5º).

³⁵ A FIDEM foi instituída pela Lei nº. 6.890 de 03 de junho de 1975. Veremos mais adiante que numa tentativa de racionalização da gestão pública, a FIDEM é transformada na Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco CONDEPE/FIDEM, pela Lei Complementar Estadual nº.49 de 31 de janeiro de 2003.

3.4.2.1 CONDERM

O Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (CONDERM) é o órgão deliberativo e consultivo do SGM. Presidido pelo secretário de Planejamento e Gestão de Pernambuco, é parte integrante da estrutura administrativa da SEPLAN. O CONDERM é apoiado nas suas deliberações pelas Câmaras Técnicas Setoriais instituídas por resolução, e tem como Secretaria Executiva a Agência CONDEPE/FIDEM (ver Figura 7). Fazem parte das competências do CONDERM as decisões sobre a formulação de políticas e articulação intergovernamental da Região Metropolitana.

Figura 7: Estrutura do Sistema Gestor Metropolitano da RMR



Fonte: CONDEPE/FIDEM

O CONDERM, como conselho deliberativo possui representação paritária entre os representantes dos municípios e do Poder Executivo Estadual, os últimos nomeados pelo governador do Estado, sendo em geral titulares de secretarias ou de órgãos setoriais estaduais. Os prefeitos dos municípios metropolitanos são membros natos do CONDERM. Participam como membros consultivos do CONDERM representantes do Poder Legislativo, sendo três parlamentares estaduais indicados pela Assembleia Legislativa de Pernambuco, e um parlamentar representante de cada Câmara Municipal dos municípios da RMR.

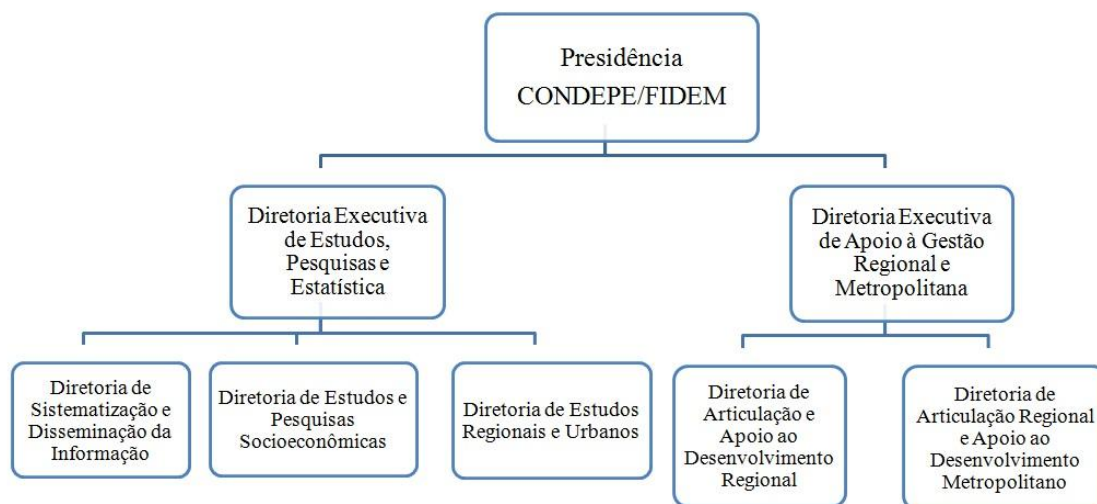
3.4.2.2 Agência CONDEPE/FIDEM

A Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – CONDEPE/FIDEM é o órgão de apoio técnico às demandas do CONDERM. A Agência CONDEPE/FIDEM é também uma autarquia vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão do governo estadual de Pernambuco.

A Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FIDEM) foi instituída pela Lei n.º. 6.890 de 03 de junho de 1975. Em 31 de janeiro de 2003, a FIDEM é transformada na Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco CONDEPE/FIDEM, pela Lei Complementar Estadual n.º. 49. A CONDEPE/FIDEM é formada a partir da junção de três agências distintas, incluindo a FIDEM, a FIAM e a CONDEPE numa tentativa de racionalização da gestão pública.

Desde 2003, com a sua transformação institucional, a Agência apoia e realiza estudos, pesquisas, planos e projetos em todo o Estado de Pernambuco, não apenas na RMR, articulando e firmando parcerias com diversos atores públicos e privados, visando garantir o desenvolvimento e a harmonização de suas intervenções (CONDEPE/FIDEM).

Figura 8: Estrutura da Agência CONDEPE/FIDEM



Fonte: CONDEPE/FIDEM

À Agência compete cumprir, sempre de forma articulada com as entidades e órgãos públicos envolvidos com a execução das funções públicas de interesse comum,

as resoluções do CONDERM. A CONDEPE/FIDEM é também responsável pela gestão do FUNDERM, submetendo seus instrumentos de controle financeiro à deliberação do CONDERM.

Como agência de planejamento e de pesquisas, cabe à Agência assessorar o CONDERM por meio de subsídios técnicos à formulação de políticas e diretrizes, estudos, pesquisas e planos de interesse para o desenvolvimento metropolitano. A Agência deve também prestar apoio técnico e organizacional aos municípios da RMR, principalmente no que diz respeito à compatibilização dos planos municipais com o interesse metropolitano.

3.4.2.3 FUNDERM

Inicialmente instituído pela Lei Estadual nº.7.003 de 02 de dezembro de 1975, o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Recife (FUNDERM), é o instrumento financeiro do SGM da RMR. O FUNDERM tem caráter rotativo e destina-se a financiar, sob forma de empréstimo ou a fundo perdido, total ou parcialmente, as atividades de planejamento do desenvolvimento da RMR, a gestão dos negócios relativos à RMR, a execução das funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano e a execução e operação de serviços urbanos de interesse metropolitano (PERNAMBUCO, 1994, Art. 13º).

Os financiamentos de ações de interesse metropolitano que utilizarem recursos provindos do FUNDERM devem apresentar contrapartida de recursos financeiros negociados pelos agentes envolvidos nas ações em questão. Além disso, a Agência CONDEPE/FIDEM, como Secretaria Executiva do CONDERM, operacionaliza os empréstimos e subempréstimos com recursos do FUNERM para o financiamento de obras e serviços de interesse metropolitano (PERNAMBUCO, 1994, Art. 13º).

Embora responsável por financiar empreendimentos metropolitanos, o fundo tem limitada capacidade de realizar investimentos, “reduzindo-se a parcelas do orçamento estadual” administrada pela Agência CONDEPE/FIDEM (CONDEPE/FIDEM, 2002 *apud* RAMALHO, 2009, p.60).

3.4.2.4 Câmaras Técnicas Setoriais e Fórum Metropolitano dos Secretários Municipais

As Câmaras Técnicas Setoriais apóiam as deliberações do CONDERM. Elas constituem o instrumento de participação da sociedade civil no SGM, bem como a ampliação da rede de entidades que atuam no SGM. As Câmaras são compostas paritariamente por 12 membros, representantes do Poder Público das três esferas governamentais atuantes na região metropolitana (seis representantes), e (seis) representantes da sociedade civil, incluindo o segmento da comunidade (dois representantes), do setor privado (dois representantes) e o segmento acadêmico-profissional (dois representantes).

As Câmaras são criadas e regulamentadas por Resolução do CONDERM, sendo cada uma presidida por um dos seus membros escolhido por meio de votação interna, homologada pelo presidente do CONDERM, com alternância anual entre representantes do Poder Público e da sociedade civil. São exemplos de Câmaras Metropolitanas a Câmara Técnica de Transportes, Saneamento e Meio Ambiente, Defesa Social, e Desenvolvimento Social.

Compete às Câmaras Técnicas Setoriais elaborar e encaminhar, por meio da Secretaria Executiva do Conselho (a Agência CONDEPE/FIDEM), projetos de resolução do CONDERM sobre desenvolvimento urbano, ordenação territorial, desenvolvimento social, transportes, meio ambiente, saneamento e defesa social; avaliar os planos e projetos no âmbito das suas competências como instâncias prévias à decisão do CONDERM; definir os termos de referência de planos e projetos de interesse comum no âmbito metropolitano; desenvolver atividades pertinentes e complementares à sua finalidade de órgão de apoio técnico-institucional ao CONDERM. (CONDEPE/FIDEM).

O Fórum Metropolitano dos Secretários Municipais é um espaço para discussão e elaboração de projetos estratégicos pactuados entre diversos atores no âmbito metropolitano.

3.5 Experiências de governança metropolitana recentes

No âmbito subnacional surgiram inúmeras experiências inovadoras de gestão metropolitana. Entre os arranjos voluntários mais conhecidos, podemos citar os conselhos de prefeitos, conselhos e câmaras metropolitanas, comitês de bacias e os consórcios intergovernamentais, entre outros.

Nesta seção são apresentadas experiências de governança metropolitana específicas à Região Metropolitana de Recife. A mais antiga, o Programa Viva o Morro, embora liderada pela Agência estadual CONDEPE/FIDEM, é uma articulação entre representantes das 14 prefeituras e do governo estadual para a repartição de recursos para a requalificação dos morros e encostas.

O Parlamento Comum Metropolitano é uma iniciativa dos legislativos municipais, articulando as 14 câmaras dos vereadores dos municípios da RMR. Embora não configure uma instância de tomada de decisão, o Parlamento Comum é uma experiência de colaboração horizontal intermunicipal de muito valor. O Parlamento Comum inclusive favorece o amadurecimento dos vereadores, os políticos eleitos mais ligados às questões de interesse local, que passam a demonstrar interesse nas questões da cidade-metropolitana.

Outra experiência recente liderada pelo governo estadual é o Grupo Gestor da Bacia do Beberibe (GGBB), um comitê de bacia hidrográfica que conta com a participação de três municípios metropolitanos e representantes da sociedade civil para programar ações integradas visando o desenvolvimento e melhoria das condições de vida das populações de baixa renda que habitam às margens do Rio Beberibe.

As três outras experiências de governança apresentadas nesta seção tratam de consórcios públicos no âmbito da Lei Federal nº 11.107 de 2005. Somente o Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano foi de fato constituído. O Consórcio dos Municípios Metropolitanos, o COMETRO, chegou a ser discutido, porém não foi levado adiante. E o estudo sobre um novo desenho institucional para a adequação do Sistema Gestor Metropolitano, que foi comissionado pela Agência CONDEPE/FIDEM, ainda não foi amplamente discutido. Vale ressaltar que as três experiências foram induzidas por iniciativa do Governo de Pernambuco e, em maior ou menor grau, em parceria com os municípios da RMR.

3.5.1 O Programa Viva o Morro

No ano 2000, de acordo com a Agência CONDEPE/FIDEM, 44% da população da RMR vivia em áreas de morro. Essa população, que pertence predominantemente ao segmento mais pobre da população, construiu suas casas de forma artesanal nas encostas de morro, em áreas próximas aos grandes centros urbanos, porém de difícil edificação, e conseqüente baixo interesse imobiliário. O clima, solo e relevo da RMR fazem que as regiões de encosta sejam áreas de altíssimo risco, sofrendo repetidos deslizamentos e desmoronamentos no inverno e na época de chuva, tirando vidas e desabrigando inúmeras famílias.

Foi nesse contexto que o CONDERM a partir da iniciativa das prefeituras dos municípios da RMR, propôs a inclusão dos morros e das encostas na pauta de discussão dos problemas comuns metropolitanos, como uma questão de direito à vida e, assim, elegeu a implantação de um programa de intervenção pública para a estruturação urbana dos morros da RMR, a ser empreendido por meio de uma ação articulada e integrada pelos governos federal, estadual e municipais, com a participação da comunidade.

O programa foi desenvolvido a partir de um processo participativo entre os representantes da Câmara Temática de Saneamento e Meio Ambiente CMMAS do CONDERM, envolvendo representantes do setor público, do governo estadual e de todas as administrações municipais, representantes da sociedade civil organizada, das ONGs e da iniciativa privada.

No ano 2000, em verdadeiro exemplo de *multi-level governance*, surge o Programa Viva o Morro, desenvolvido pela Agência CONDEPE/FIDEM com apoio do Governo de Pernambuco. O Programa, ao longo de suas diversas edições, procurou adotar soluções articuladas entre os diferentes níveis de governo em parceria com a sociedade. O eixo central do Programa Viva o Morro é o fortalecimento das administrações municipais e “das redes de solidariedade entre os moradores dos morros, como forma de viabilizar um trabalho contínuo de mudança das práticas que levam à degradação ambiental e ao risco” (CONDEPE/FIDEM).

Os recursos, predominantemente provenientes dos governos federal e estadual, são repartidos entre os 14 municípios de acordo com o grau de necessidade e periculosidade. O critério estabelecido é de gravidade. Os municípios são divididos em

grupos de acordo com o nível da gravidade, que pode ser de maior, menor ou baixa gravidade. Municípios de baixa gravidade de risco de acidentes em áreas de morro e encostas recebem um percentual, que geralmente varia entre 5-10% do valor total disponível para ações de prevenção de risco.

A decisão de como melhor repartir os recursos é tomada por representantes dos 14 municípios, em geral por representantes da Defesa Civil Municipal, que têm melhor compreensão da situação de risco de cada área. No processo de tomada de decisão, busca-se sempre entrar em consenso, como explica a gestora técnica da CONDEPE/FIDEM, Sônia Medeiros:

Em 2010, havia 10 milhões de reais para repartir entre as 14 prefeituras. Nos anos anteriores procedemos um pouco diferente, mas como já tínhamos o mapeamento de risco dos municípios onde dizia quantas habitações estavam em risco alto, médio e baixo, criamos um critério para repartir. O nosso critério é a gravidade, poderia ser a vulnerabilidade, mas não é. Quando fica distorcido entre um município e outro – procura-se chegar a um consenso. As decisões tomadas por esse grupo de representantes viram resoluções do CONDERM, a serem aprovadas. Este sistema funciona porque quem não tem gestão de risco e quem não tem situação de risco vai receber menos, e as populações dessas áreas são beneficiadas. (SÔNIA MEDEIROS, Técnica Gestora de Apoio ao Desenvolvimento Metropolitano da Agência CONDEPE/FIDEM. Entrevista realizada em 28 de outubro, 2010).

O Programa Viva o Morro visa implementar ações para a recuperação e reordenamento das áreas de morros e encostas, áreas tipicamente suscetíveis à ocorrência de acidentes. O programa promove, por meio de soluções preventivas de longo prazo, a estruturação dos morros visando a melhoria das condições de habitabilidade e da qualidade de vida da população moradora dessas áreas.

Indo além da estruturação e requalificação das áreas de morro, há um esforço coordenado que tem como objetivo reverter a reprodução dos padrões de ocupação que levaram à degradação urbana, ao comprometimento da qualidade ambiental, e à consequente geração de novas situações de risco para os cidadãos habitantes dos morros. São desenvolvidas ações transversais de planejamento, articulando governos e políticas públicas setoriais. Questões da regulamentação de padrões urbanísticos e da regularização fundiária também são focadas, colocando o problema da titularidade da terra na agenda governamental.

Em parceria com a sociedade civil, comissões locais são formadas pela população local para acompanhar de perto a gestão e implementação desse programa nas áreas de morros e encostas. A população acompanha e monitora a qualidade das condições de manutenção das obras de pequeno porte nas suas comunidades. No Município do Recife, essas ações são fortemente vinculadas às ações do Orçamento Participativo (OP) local.

3.5.2 O Parlamento Metropolitano

Entre essas emergentes experiências de governança metropolitana, podemos também destacar os Parlamentos Comuns Metropolitanos, entidades civis formadas pela associação voluntária dos vereadores municipais dos municípios das regiões metropolitanas. Atualmente existem duas experiências de Parlamento Metropolitano, a da Região Metropolitana de Natal (RMN), instalado em 2001, e a da Região Metropolitana de Recife, em 2005.

A experiência piloto potiguar foi iniciativa de um vereador de Natal, propondo criar um fórum para discussão de problemas de interesse comum à RMN. A RMN, apesar de formalmente institucionalizada em 1997, “permanecia com vida vegetativa”, e no momento de sua criação, o Parlamento, que exitosamente articulou as nove Câmaras Municipais da RMN, acabou funcionando como “elemento catalisador no tanto em que trouxe o poder legislativo municipal à cena metropolitana, em especial pela mobilização política que induziu.” (FADE, p.32).

A experiência do Parlamento Comum da Grande Recife foi diretamente inspirada na experiência da RMN, proposta aos vereadores da RMR pelo vereador recifense, Josenildo Sinésio (PT). Sua criação em 19 de dezembro de 2005 consagrou a articulação dos vereadores dos 14 municípios da RMR, consolidando a articulação entre os poderes legislativos dos municípios no que diz respeito às questões de interesse comum na RMR.

O Parlamento é uma entidade civil “composta, facultativamente, pelas Câmaras Municipais dos municípios situados na Região Metropolitana, gerido por um Estatuto aprovado pelos associados.” (CRUZ, 2008, p.17). O Parlamento tem como principais atribuições: discutir questões de cunho metropolitano; realizar estudos dos problemas sociais e econômicos das comunidades da RMR; recomendar planos, programas e

projetos de interesse metropolitano; compartilhar entre as Câmaras Municipais associadas conhecimento sobre experiências administrativas e legislativas; fortalecer a aproximação e o intercâmbio entre os poderes Executivo e Legislativo dos municípios situados na Região Metropolitana (CRUZ, 2008).

O Parlamento possibilita a troca de experiências, bem como a formalização de parcerias em projetos em áreas de âmbito da cidade-metropolitana, ou seja, em áreas temáticas que ultrapassam os limites das cidades municipais, como o meio ambiente, desenvolvimento econômico, urbanismo e uso e ocupação do solo, e a prestação de serviços, incluindo saneamento e transporte. Segundo Ramalho, o Parlamento não possui função legislativa, assim como não pretende substituir nem confrontar nenhuma Casa Legislativa, tendo suas deliberações “caráter de recomendações ou sugestões, a serem encaminhadas oportunamente aos devidos canais institucionais na busca de soluções dos problemas apresentados e discutidos.” (RAMALHO, 2009, p.55).

Cruz (2008) acredita que o Parlamento é um “instrumento promissor” na árdua tarefa de transformar as três décadas em que a gestão metropolitana esteve exclusivamente sob órbita dos estados. Para o autor, é preciso que o conceito de metrópole seja amplamente debatido entre políticos, juristas, administradores públicos, planejadores urbanos etc., para abortar o “conformismo que prospera desde o nascer das regiões metropolitanas no Brasil, para que não se continue a destronar a competência dos municípios em matéria urbana.” (CRUZ, 2008, p.17).

A ascensão dos municípios no governo das metrópoles pode ser tarefa culturalmente difícil, mas a criação desses dois parlamentos, para o autor, já demonstra uma vontade política para iniciar esse debate imprescindível. Segundo Cruz, a função pública de interesse comum, razão para a institucionalização das regiões metropolitanas, “só existe, se partilhada, conjunta e solidariamente, por todos os poderes envolvidos.” (CRUZ, 2008, p.18).

Participaram da Sessão de Instalação, momento quando os vereadores integrantes da Mesa Diretora e do Conselho Fiscal tomaram posse, inúmeros convidados ilustres, como o presidente da União dos Vereadores de Pernambuco (UVP), e a presidente do CONEDEPE-FIDEM. Entre os convidados, estava também

Eduardo Campos (PSB), na época deputado federal, e atualmente governador de Pernambuco, afirmando a grande responsabilidade com a qual o Parlamento já nasce:

Na Região Metropolitana estão as maiores concentrações de renda e os grandes desafios do Estado. Avançamos muito em vários setores, mas ainda temos muitos desafios pela frente. Entre os assuntos que precisam ser discutidos estão a segurança pública, o transporte público e o abastecimento de água, buscar o crescimento do PIB e ver uma forma de integrar essas economias e suas vocações regionais, para buscar a geração de empregos. (EDUARDO CAMPOS, RECIFE, 2005).

O então secretário estadual de Justiça, atualmente prefeito de Jaboatão dos Guararapes, Elias Gomes (PSDB) estava presente representando o então governador Jarbas Vasconcelos (PMDB). O secretário afirmou que o “parlamento não vai apenas reivindicar direitos, mas também trazer responsabilidades e tarefas que exigirão a contribuição de todos os vereadores” (RECIFE, 2005), promovendo um ciclo de iniciativas conjuntas quando se trata de projetos para toda a RMR.

João Paulo (PT), prefeito de Recife (2001-2008), refletiu sobre os aspectos sociais da RMR e ressaltou os desafios para o êxito do Parlamento:

O desafio é grande porque vivemos graves problemas no nosso município e, muitos deles não dependem apenas do poder local para serem solucionados, como as questões ligadas à saúde e ao saneamento. Mesmo com um objetivo louvável, o sucesso deste Parlamento vai depender da elaboração de uma agenda com discussões e ações políticas. (JOÃO PAULO, RECIFE, 2005).

Para o vereador Sinésio, articulador dessa empreitada, “o dia representou a realização de um sonho.” (RECIFE, 2005). O vereador reafirmou o papel dos vereadores na discussão de questões metropolitanas e a necessidade de deixar de agir de maneira isolada para trabalhar em conjunto propostas para solucionar os problemas metropolitanos:

Chegou a hora de mostrar a que viemos. Vamos honrar nossos mandatos e aqueles que nos elegeram dando um passo ainda maior. Além de legislar no nosso município, vamos legislar na nossa região. Os vereadores têm agora um papel de mobilização, convocação e de inserir suas Câmaras nesse novo contexto. (JOSENILDO SINÉSIO, RECIFE, 2005).

Para Cruz, a criação do Parlamento reacende o debate político sobre a questão metropolitana. O autor afirma que essa iniciativa “enobrece a oportunidade de as

autoridades reconstruírem bases mais legítimas para a gestão metropolitana.” (CRUZ, 2008, p.17). Apesar do atraso percebido pelo autor na instalação dessas entidades (referindo-se aos Parlamentos da RMN e da RMR), o autor acredita que essas experiências demonstram o amadurecimento da consciência metropolitana pelos vereadores e, assim, a possível inserção dos municípios nas decisões metropolitanas, reforçando uma visão de cidade-metropolitana una e plural, possibilitando uma governança metropolitana partilhada (CRUZ, 2008).

Ao final da Sessão de Instalação do Parlamento Comum Metropolitano da RMR, o vereador Adalberto Epaminondas, de São Lourenço da Mata, considerada a capital do Pau Brasil, surpreendeu todos os presentes, num gesto simbólico, presenteando-os com 250 mudas da árvore. Uma muda foi plantada no pátio da Câmara de Vereadores de Recife pelo presidente do Parlamento, o vereador Josenildo Sinésio (RECIFE, 2005).

Apesar de não constituir um órgão deliberativo e ter baixa capacidade de atuação, o Parlamento Comum Metropolitano é uma experiência de rede de articulação intermunicipal valiosa, uma vez que cria um novo espaço para discussão dos problemas comuns metropolitanos. A sua composição por vereadores municipais é ainda mais instigante, uma vez que esses políticos em geral costumam se preocupar com problemas de caráter intrinsecamente local, e passam a reconhecer a necessidade de discutir o interesse comum metropolitano. Mesmo que não seja uma instituição formal, o Parlamento Comum possui enorme potencial na recuperação do papel dos municípios como agentes metropolitanos em conjunto com o Estado.

3.5.3 O Comitê de Bacia do Rio Beberibe

A situação sócio-ambiental da Bacia do Rio Beberibe é crítica. Situado na RMR, o rio vem sofrendo degradação e poluição que ocorre desde a sua nascente em Camaragibe, até a ocupação desordenada das suas encostas na zona norte do Recife e em Olinda. A bacia que possui área de 81,37km², com aproximadamente 590 mil habitantes e com uma densidade populacional de 7.236 hab/km², a região ad Bacia do Rio Beberibe concentra uma das maiores populações de baixa renda da RMR.

Em 2008 foram retomadas as conversas sobre a gestão integrada da bacia. Em uma ação conjunta entre o Governo de Pernambuco, e as prefeituras de Recife, Olinda e

Camaragibe, em parceria com o Governo Federal e outras organizações não-governamentais relacionadas ao Beberibe, foi realizado o “Seminário sobre a Bacia do Rio Beberibe: Um Novo Tempo”, com o objetivo de criar mecanismos de participação e controle social das intervenções na área, nivelar as informações sobre a dinâmica ambiental da bacia hidrográfica do Beberibe, compatibilizar das agendas públicas de intervenção na área, e elaborar propostas de gestão compartilhada dos bens públicos.

Como resultado do Seminário, foi criado o Grupo Gestor da Bacia do Beberibe (GGBB), cuja coordenação foi delegada pelos demais participantes para a Secretaria das Cidades (SECID). A missão do GGBB é integrar as intervenções na Bacia Hidrográfica do Rio Beberibe envolvendo tanto o setor público quanto a sociedade civil organizada para garantir o seu desenvolvimento sustentável. O GGBB tem como objetivo subsidiar, apoiar, acompanhar e articular a integração das políticas e diretrizes para a gestão dos programas, projetos e intervenções a serem desenvolvidas pelas instituições participantes na Bacia do Beberibe. São representantes do Governo de Pernambuco a SECID (coordenação), a SEPLAG, a Secretaria de Recursos Hídricos (SRH), a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTMA), a Companhia Estadual de Habitação e Obras (CEHAB), a Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA), a CONDEPE/FIDEM. As prefeituras de Camaragibe, Olinda e Recife também fazem parte do GGBB, assim como os Comitês de Desenvolvimento Local de Área (CDLA) dos municípios que abrangem a Bacia do Rio Beberibe, e as entidades eleitas no Seminário (Faculdade Maurício de Nassau e o Núcleo de Amigos do Beberibe).

A Agência CONDEPE/FIDEM está envolvida no GGBB devido às interseções dos objetivos do GGBB e o Programa Viva o Morro. Por outro lado, o Programa de Infra-Estrutura em Áreas de Baixa Renda da RMR (Pró-Metrópole) teve início em 2003, com um empréstimo do Banco Mundial para o Governo do Estado, e as prefeituras de Recife e Olinda para dar continuidade ao Programa de Qualidade das Águas (PQA), iniciado em 1990. Em 2007, a prefeitura de Camaragibe foi envolvida na nova proposta de intervenção integrada para o desenvolvimento da Bacia do Rio Beberibe, e foram pleiteados recursos do PAC do Governo Federal para implementar ações na área.

3.5.4 O Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano

O Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano (CTM) é um consórcio público multifederativo criado no âmbito da Lei Federal nº 11.107 de 2005. Fruto da articulação entre o Governo de Pernambuco e a Prefeitura de Recife para desenvolver um arranjo institucional inovador para a gestão do transporte metropolitano, o Grande Recife foi formalmente instituído no dia 08 de setembro de 2008, após a extinção da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU-Recife). No momento de sua criação, apenas dois municípios, Recife e Olinda, aderiram ao Grande Recife, apesar de todos os 14 prefeitos terem assinado cartas de intenção de adesão ao consórcio em 2007. Com seus quase 30 anos de vida, a EMTU/Recife até 2008 era a experiência mais antiga de gestão de transporte metropolitano que se manteve ativa no país desde sua criação, em 1979, pelo regime militar. No capítulo quatro, o contexto político-institucional que deu origem à EMTU-Recife no final da década de 1970 será mais bem analisado. Também será analisado o contexto político-institucional que levou à extinção dessa empresa pública e gerou a necessidade da criação de um novo arranjo institucional para a gestão compartilhada do transporte público metropolitano.

O Grande Recife é o objeto empírico desta pesquisa e será tratado com mais profundidade no capítulo cinco. Neste momento, basta ressaltar que o Grande Recife exemplifica a primeira experiência de gestão consorciada de um serviço público em âmbito metropolitano. Ademais, configura um consórcio público monotemático e intergovernamental, sendo o primeiro consórcio público de âmbito metropolitano estabelecido no país para a gestão de um serviço público e o primeiro a ser estabelecido na RMR.

3.5.4 O Consórcio dos Municípios Metropolitanos – COMETRO

O Consórcio dos Municípios Metropolitanos – o COMETRO foi uma iniciativa capitaneada pelo Governo de Pernambuco, mais especificamente pela Secretaria das

Cidades para articular um consórcio envolvendo os 14 municípios da RMR no que diz respeito ao planejamento e gestão integrada de resíduos sólidos.³⁶

A ideia do COMETRO estava ligada a possibilidade de estabelecer um consórcio metropolitano para apresentar propostas de investimentos ao Governo Federal pelo PAC – Programa de Aceleração do Crescimento. Elaborado pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente e pela Secretaria das Cidades com apoio do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério das Cidades, o Plano Metropolitano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) focou a gestão regionalizada e consorciada, adequando-se à Lei Federal nº 11.107 de 2005, dos consórcios públicos, e na Lei Federal nº 11.445 de 2007, que trata do saneamento básico.

O PMGIRS foi elaborado a partir dos seminários, oficinas e palestras organizadas pela Secretaria das Cidades, que liderou o processo de formulação das propostas e mobilizou e organizou os 14 municípios da RMR. Além de conter o plano de gestão integrada também realizou um estudo diagnóstico da realidade de produção de resíduos sólidos na RMR e simulações de soluções municipais e consorciadas.

Para o ex-secretário das Cidades Humberto Costa (2006-2010), seria impossível, ou mesmo muito caro, buscar uma solução para a questão dos resíduos sólidos na RMR de forma isolada. Na opinião do ex-secretário, está claro que a questão dos resíduos sólidos é uma questão metropolitana e que precisa ser solucionada de maneira articulada com os municípios da RMR:

Recife não tem área onde seria possível construir um aterro sanitário. É preciso fazer uso das cidades vizinhas para poder destinar seus resíduos. Por outro lado, os outros municípios têm capacidade muito limitada para fazer a coleta. E ainda surgem conflitos por conta desta questão. Tivemos um conflito enorme entre Recife e Jaboatão por conta do aterro sanitário de lá do Muribeca, que resultou em Recife ter que destinar seus resíduos sólidos para aterros privados na região de Igarassu. (HUMBERTO COSTA, ex-secretário das Cidades do Governo de Pernambuco. Entrevista realizada em 06 de dezembro de 2010).

³⁶ Entre os principais objetivos do PMGIRS desenvolvido à luz do COMETRO, podemos destacar: “A redução da geração dos resíduos sólidos; o aumento da reutilização e reciclagem do que for gerado; a universalização da prestação dos serviços estendendo-os para todos, garantindo padrões excelentes de saúde pública para as populações municipais; e a promoção do tratamento e da disposição final ambientalmente saudável e economicamente sustentável, baseados na utilização de tecnologias praticadas e consolidadas na região” (PMGIRS, 2009, p.14).

A idéia do COMETRO, ou seja, a intenção de estabelecer um consórcio metropolitano para tratar da questão dos resíduos sólidos na RMR é parte integrante do Programa de Metas do Todos por Pernambuco do governo estadual, entrando no componente “equilíbrio regional, com geração de conhecimento e responsabilidade ambiental, cujo objetivo é estruturar e modernizar a base científica, tecnológica e priorizar a proteção ambiental.” (PERNAMBUCO, PMGIRS, 2009, p.16).

A competência sobre os resíduos sólidos é municipal. Assim como no transporte público, muitas vezes a limpeza urbana, a coleta e a destinação final dos resíduos sólidos são terceirizadas. Apesar de ser o centro polarizador da Região Metropolitana, Recife não possui capacidade de destinar a enorme quantidade de resíduos que produz, estabelecendo forte dependência com os municípios da RMR. Não obstante os estudos e as simulações demonstrarem as inúmeras vantagens do modelo consorciado para a gestão integrada dos resíduos sólidos na RMR, o COMETRO não foi levado adiante, estando, pelo menos por hora, engavetado.

Sendo uma questão possivelmente mais urgente que a do transporte público metropolitano, para o qual com todas as suas limitações foi criado o Grande Recife Consórcio de Transportes Metropolitanos, entre as possíveis justificativas para o “engavetamento” do processo de consorciamento da gestão integrada multifederativa dos resíduos sólidos destacamos os interesses econômicos divergentes, o fato de o ano de 2009 ser um ano eleitoral e a existência de conflitos entre os municípios que compõem a RMR no que diz respeito à destinação final de resíduos.

Para Terezinha Nunes, ex-secretária de Desenvolvimento Urbano no Governo de Jarbas Vasconcelos (2002-2006), o consorciamento na questão do transporte público se constituiu como uma necessidade na medida em que a maneira como a EMTU-Recife estava gerindo o sistema não era, no âmbito da Constituição Federal de 1988, sustentável. Enquanto na questão dos resíduos sólidos, na opinião da ex-secretária:

A população é menos afetada – eles jogam fora o lixo, deixa de ser problema deles. Enquanto o transporte, as pessoas dependem do transporte. (TEREZINHA NUNES, ex-secretária de Desenvolvimento Urbano do Governo de Pernambuco. Entrevista realizada em 24 de novembro de 2010).

Segundo Humberto Costa, a criação do consórcio previa a construção de aterros sanitários públicos que pudessem atender diversas áreas da região metropolitana, no

entanto não foi possível estabelecer parcerias com as administrações onde a construção dos aterros havia sido prevista. Para o ex-secretário:

Por mais que a gente quisesse avançar, que o Governo do Estado fizesse um esforço e a Prefeitura de Recife fizesse um esforço, era evidente que havia ausência de boa vontade de todo mundo para que essa questão andasse. (HUMBERTO COSTA, ex-secretário das Cidades do Governo de Pernambuco. Entrevista realizada em 06 de dezembro de 2010).

A possibilidade de articular uma gestão integrada dos resíduos sólidos por meio de um consórcio multifederativo potencializaria os esforços do poder público para a resolução dos problemas relacionados a essa questão.

Para o ex-secretário, é possível que essa questão seja retomada nessa próxima gestão:

É preciso mostrar aos municípios a importância de termos soluções que tenham esse componente metropolitano, até porque algumas questões que permearam essas decisões deles têm vida efêmera. (HUMBERTO COSTA, ex-secretário das Cidades do Governo de Pernambuco. Entrevista realizada em 06 de dezembro de 2010).

3.5.5 A adequação do Sistema Gestor Metropolitano ao Exercício da Governança na Região Metropolitana do Recife

Como mencionado anteriormente, o Sistema Gestor Metropolitano da RMR quando instituído, em 1994, se apresentou como um modelo inovador de gestão metropolitana. No entanto, para Ana Ramalho, apesar de ser um dos únicos sistemas de gestão metropolitana em funcionamento no país, o que se percebe é que o modelo do SGM da RMR, “mostra fortes sinais de esgotamento.” (RAMALHO, 2009, p.61).

Para Jório Cruz, a intenção do CONDERM era realizar uma gestão compartilhada intergovernamental, no entanto existem duas contradições nessa proposta. A primeira é que se o Conselho é intergovernamental, o seu presidente obrigatoriamente não poderia ser nomeado pelo governador. O segundo equívoco, de acordo com o autor, diz respeito à competência estadual perante os municípios: a Lei Complementar n.º 10 de 1994 não poderia determinar que os prefeitos fossem membros do Conselho. A Lei Complementar manda no Estado, não nos municípios, essa adesão teria que ser voluntária (CRUZ, 2008 *apud* RAMALHO, 2009, p.59/60).

Ramalho (2009) avalia que apesar de continuar existindo formalmente, a importância do CONDERM vem diminuindo significativamente ao longo dos últimos anos, o que, segundo a autora, “indica que não tem havido muito interesse por parte dos municípios em discutir as funções públicas de interesse comum na esfera metropolitana” e também que a “implantação de um instrumento legal não tem sido suficiente para consolidar a prática de uma gestão compartilhada.” (RAMALHO, 2009, p.60). Atualmente, o ponto forte do SGM reside na estrutura técnica e profissional da Agência CONDEPE/FIDEM, não no CONDERM.

Muito recentemente foi comissionado um estudo para a Adequação do Sistema Gestor Metropolitano ao Exercício da Governança na Região Metropolitana do Recife, celebrado entre a Agência CONDEPE/FIDEM e a empresa de consultoria Jório Cruz Arquitetura & Consultoria Ltda. O objetivo do estudo “reflete o desejo de se estabelecer um sistema gestor legitimamente intergovernamental para a Região Metropolitana do Recife.” (NEVES; CRUZ, 2010, p.7).

Tendo em consideração os problemas de natureza jurídica e constitucional do atual modelo do SGM, o estudo propõe novos modelos de gestão metropolitana associada, por meio de instrumento ratificado por leis uniformes, ou um Protocolo de Intenções, a ser celebrado pelo Estado de Pernambuco e pelos municípios que compõem a RMR, e aprovado pela Assembleia Legislativa e pelas Câmaras Municipais. Os modelos de Protocolo de Intenções desenvolvidos pelos consultores seguem o modelo delineado pela Lei de Consórcios nº 11.107 de 2005, em que a adesão dos municípios metropolitanos é voluntária, mediante aprovação pela Câmara dos Vereadores do Protocolo de Intenções celebrado pelo Poder Executivo Municipal com os demais entes pactuantes.

Os modelos propostos pelos consultores têm como objetivo romper com o atual modelo de gestão metropolitana com predominância do Estado e assim fortalecer o papel dos municípios da RMR. A intenção é desenvolver um novo arranjo institucional que permita a gestão metropolitana de fato intergovernamental, mais democrática e legítima do ponto de vista da participação municipal.

3.6 Considerações finais do capítulo

Ao nos debruçar sobre a Região Metropolitana de Recife, nos deparamos com uma série de experiências de cooperação intergovernamental em âmbito metropolitano, umas mais institucionalizadas que outras, constituídas por meio de instrumentos formais e informais de governança metropolitana. Por envolverem entes federativos de distintas ordens territoriais, e em maior ou menor grau envolverem atores da sociedade civil, também podemos caracterizar essas experiências de governança metropolitana como experiências de governança de múltiplo nível, conforme conceituado no segundo capítulo desse trabalho.

Observamos que o Governo de Pernambuco vem se apropriando da Lei de Consórcios, e a partir do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano, se propõe a instituir novos consórcios multifederativos para a gestão compartilhada de serviços públicos na RMR. Percebida como instrumento para avançar o federalismo cooperativo proposto na Constituição de 1988, a Lei de Consórcios permite uma variedade de arranjos consorciais para a cooperação ou gestão compartilhada em áreas setoriais distintas. É quase como se o Governo de Pernambuco estivesse olhando para esse cardápio de políticas públicas de âmbito metropolitano e se propondo, com os municípios metropolitanos, a desenhar novos formatos de cooperação, “à la carte” ou mesmo “buffet à quilo”, que permite flexibilidade e escolha na hora de constituir o arranjo de gestão compartilhada.

Vale questionar: qual modelo é mais lógico e realista para uma governança metropolitana efetiva, se adequar o SGM para a gestão intergovernamental ou consolidar a gestão de serviços públicos de caráter metropolitano por meio de inúmeros consórcios setoriais? Adequar o SGM tem potencial para fortalecer a governança metropolitana da RMR, uma vez que constituiria um consórcio metropolitano “guarda-chuva”? E a presença de inúmeros consórcios públicos metropolitanos setoriais para a gestão compartilhada de distintos serviços públicos não deixa de consolidar a gestão metropolitana para fragmentá-la ainda mais, uma vez que não haveria responsável para gerenciar os conflitos que poderiam surgir? Ou esse papel de gerenciamento ficaria na alçada do Governo do Estado, como tem sido o modelo vigente?

Este trabalho não pretende responder a essas perguntas, mas são questionamentos importantes de serem feitos, posto que, com a reeleição do governador

Eduardo Campos, é preciso pensar como o Estado pretende levar adiante a gestão dessa região, que possui as maiores riquezas e os maiores problemas do Estado de Pernambuco.

Capítulo 4: Histórico da gestão do transporte na RMR

O Consórcio Grande Recife é uma experiência pioneira e inovadora, tanto no sentido da discussão teórica sobre a política pública de transporte – que em geral é tratada em partes de acordo com a esfera de governo sendo abordada, e que tem por característica ser uma política em que a competição é predominante –, quanto em relação ao que a literatura aponta em termos dos arranjos de cooperação intergovernamentais, principalmente em âmbito metropolitano. Segundo Travassos (1996), “as experiências brasileiras de gestões metropolitanas dos sistemas de transporte público de passageiros são bem localizadas e limitadas [...] e somente em Recife houve continuidade até os dias de hoje.” (TRAVASSOS, 1996, 61).

Este estudo considera a política de transporte público uma política essencial e estratégica para o debate de políticas de interesse metropolitano. O objeto deste estudo trata de um arranjo institucional inovador para a gestão compartilhada do transporte público coletivo em território metropolitano. É um caso único de articulação entre esferas governamentais para a gestão compartilhada do sistema de transporte público coletivo em região metropolitana. Para Travassos (1996), o arranjo que antecedeu o Consórcio Grande Recife, a EMTU-Recife, foi um modelo de gestão de grande sucesso que sobreviveu à redemocratização, quase completando três décadas na gestão metropolitana do sistema de transporte público na RMR.

O autor comenta que “nas demais regiões metropolitanas, as ações do Poder Público no transporte de passageiros têm se caracterizado pela pulverização da gerência, dispersão das funções ou descontinuidade das entidades gestoras.” (TRAVASSOS, 1996, 61). Dessa forma, para melhor compreender a criação do CTM, é preciso examinar o contexto histórico de planejamento urbano e de transporte na RMR e, mais ainda, é imprescindível perceber a lógica da criação da EMTU-Recife para entender a significância da sua extinção e substituição por um novo arranjo institucional para a gestão do sistema de transporte público na RMR.

A primeira parte deste capítulo apresenta uma breve contextualização histórica do processo de metropolização e do surgimento da necessidade de mobilidade na RMR. A segunda parte contextualiza a criação da EMTU-Recife, avaliando o cenário histórico-político em que surgiu, analisando a sua trajetória ao longo dos 29 anos de sua

existência, até ser extinta em 2008. A terceira parte faz uma descrição do órgão gestor, e relata as principais mudanças institucionais sofridas pela EMTU-Recife no período de redemocratização e, ainda, apresenta algumas das principais inovações desse órgão. Por fim, discute algumas hipóteses sobre as razões que possivelmente justificam a longevidade da EMTU-Recife.

4.1 Metropolização e periferização: o surgimento da demanda de mobilidade

Recife é uma metrópole litorânea de configuração radioconcêntrica devido à grande concentração de atividades nas áreas centrais, principalmente relacionadas ao porto. O adensamento populacional e a ocupação do solo se concentraram ao longo dos eixos rodoviários e das ferrovias, conectando o interior do Estado ao porto e ao centro da cidade. Seguindo esses eixos, a metrópole cresceu para o oeste e também na direção norte-sul.

Segundo Brasileiro e Santos, em 1950, “67% da população da aglomeração metropolitana já morava na capital.” (BRASILEIRO E SANTOS, 1999, 194). Na medida em que a cidade de Recife crescia, com alto adensamento na região central, foram emergindo as áreas urbanas periféricas residenciais, dotadas de baixa infraestrutura e serviços públicos, predominantemente habitadas por populações de baixa renda, órfãos da crise do campo e expulsos pela racionalização da produção canavieira. Nas décadas seguintes, o crescimento demográfico esteve concentrado nos municípios no entorno imediato da metrópole, incluindo Olinda, Jaboatão, Paulista, Cabo de Santo Agostinho e São Lourenço da Mata, que, por exemplo, cresceram de forma mais acelerada que a capital.

Segundo Teixeira (2009), a década de 1950 foi rica em estudos de planejamento urbano na capital pernambucana. De acordo com Brasileiro e Santos (1999), Recife já possuiria, desde o século XVII, um plano de urbanismo elaborado por Pieter Post, urbanista holandês, tornando-se assim, uma das primeiras cidades latino-americanas a possuir um plano deste tipo. Para os autores, essa cultura urbana é explicada pela necessidade de obras de engenharia estruturantes, dada a topografia da cidade e os seus rios, afinal, Recife é conhecida como a Veneza dos trópicos (BRASILEIRO E SANTOS, 1999 *apud* TEIXEIRA, 2009, p.116).

O programa de governo de Pelópidas Silveira (1955-59) faz referência à necessidade de um Plano de Expansão da Cidade. Este plano teve como base as diretrizes dos planos de Antonio Baltar (1951) e do padre Le Bret (1954), destacando o enfoque territorial, subordinando-o aos aspectos geoeconômicos do aglomerado urbano, e sugerindo a ampliação do planejamento urbano do Recife às cidades limítrofes de Olinda, Paulista, São Lourenço e Jaboatão (PONTUAL, 1991 *apud* TEIXEIRA, 2009, p.117).

A industrialização do país foi acompanhada por um intenso processo de urbanização, gerado principalmente por movimentos migratórios internos e pelo êxodo rural, quando as populações originárias das áreas rurais saíam para os grandes centros urbanos em busca de melhores condições de vida. Esse expressivo fluxo migratório foi estimulado pela dinâmica industrial que se deu de forma altamente desordenada e concentradora. Muitos dos migrantes vinham para os principais centros urbanos fugindo da seca e da fome e em busca de trabalho, com a esperança de alcançar uma vida melhor. O êxodo rural contribuiu significativamente para o acelerado crescimento urbano das grandes cidades brasileiras. Inicialmente, as multidões de trabalhadores que chegavam foram rapidamente absorvidos devido à grande necessidade de mão-de-obra. No entanto, o desenvolvimento e a infraestrutura urbana não acompanharam o ritmo acelerado de crescimento populacional, dando origem aos assentamentos espontâneos nas periferias das grandes cidades e ao surgimento das primeiras favelas. Essas áreas abrigavam os trabalhadores de baixa renda e suas famílias, com pouca ou nenhuma infraestrutura urbana e precárias condições de higiene ou saúde.

O espraiamento das cidades e a expansão do tecido urbano levaram à metropolização e à periferização do aglomerado, dando origem às grandes cidades-dormitório, localizadas ao redor da cidade metrópole, pólo econômico e prestador de serviços. Esta relação fica ainda mais evidente quando observamos que, em 2010, Recife concentra apenas 41,7% da população da região metropolitana, o que demonstra forte inter-relação entre os municípios que compõem a RMR. Uma das principais consequências desse modelo de ocupação do solo é a emergente necessidade de um sistema de transporte coletivo eficiente, gerando “demandas de mobilidade que superam as fronteiras municipais, impondo a necessidade de planejamento e gestão dos serviços de transporte em todo o âmbito territorial metropolitano.” (BRASILEIRO E SANTOS, 1999, 194).

4.2 Do transporte ferroviário ao rodoviário

O sistema de transporte em Recife, assim como em outras cidades nordestinas, tem sua origem na rede ferroviária que conectava as regiões agrícolas ao porto. Para Brasileiro e Santos (1999), o bonde, transporte urbano ferroviário, teve papel “essencial na conformação e unificação inicial do mercado urbano de transporte, delineando a partir da área central da cidade e estendendo-se aos poucos aos bairros próximos da capital.” (BRASILEIRO E SANTOS, 1999, 207).

A Pernambuco Tramways, companhia de bondes urbanos, desde o século XIX foi operada por companhias inglesas que “tinham a concessão do monopólio deste serviço público e foram responsáveis pelo seu planejamento, construção e operação.” (TEIXEIRA, 2009, 45). Apesar de ser um serviço público realizado pelo setor privado estrangeiro, cujo apogeu se deu entre as décadas de 1930 e 1940, o sistema de transporte ferroviário por bondes em Recife acabou por consolidar uma estrutura urbana importante, por desempenhar um “papel essencial na conformação e unificação inicial do mercado urbano de transporte, delineando a partir da área central da cidade e estendendo-se aos poucos aos bairros próximos da capital.” (BRASILEIRO E SANTOS, 1999, 207).

Desde 1945, no período pós-Segunda Guerra Mundial no Brasil, o transporte rodoviário é priorizado como parte da estratégia de desenvolvimento nacional em detrimento do transporte ferroviário. Significativos investimentos públicos tiveram papel fundamental na consolidação da indústria automobilística no país, bem como na formação e expansão deste modal de transporte. Além disso, “as políticas de fomento à indústria automobilística e a de integração nacional com abertura de estradas tiveram a função estratégica de inserir a economia brasileira no mercado internacional.” (TEIXEIRA, 2009, 44).

A indústria brasileira, a partir dos anos 30 até o final dos anos 70, teve a presença marcante do Estado atuando no desenvolvimento do sistema econômico do país, não somente como operador e regulador, mas também como principal investidor no setor industrial. O modelo adotado estava baseado na condição de o Estado ser o “promotor do desenvolvimento econômico, provedor de infraestruturas e serviços

públicos e, frequentemente, produtor de insumos básicos” (TEIXEIRA, 2009, 43), transformando o Estado brasileiro em um Estado do bem-estar social.

O impacto da crise de 1930 e o crescente investimento governamental no modal rodoviário contribuíram para o eventual declínio do transporte ferroviário nas cidades brasileiras. A baixa rentabilidade do sistema e crescentes enfrentamentos com a população, que não aceitava os aumentos tarifários, somado às dificuldades de importar equipamentos, motivaram a retirada do capital inglês deste setor, contribuindo para que as companhias deixassem de ter interesse em continuar investindo na construção e operação do sistema de bondes. Teixeira afirma que “com a disseminação da cultura automotiva, o bonde, que tinha a imagem de modernidade, passou a ser visto como símbolo do atraso e do obstáculo ao progresso, além de ser responsabilizado pelos congestionamentos nas vias.” (TEIXEIRA, 2009, 45). Além disto, as cidades estavam se expandindo numa velocidade que não era acompanhada pelos trilhos. A falta de flexibilidade do transporte sobre trilhos de se expandir na mesma direção das cidades contribuiu para a sua gradual substituição pelo modal sobre pneus.

Durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-61), cujo Plano de Metas tinha como lema “cinquenta anos em cinco”, o modelo de desenvolvimento adotado priorizou a indústria automobilística no país e optou por uma política de transporte centrada no veículo individual em detrimento do transporte público de massa, política que permanece até os tempos atuais. Esta escolha estratégica acabou promovendo a retirada dos bondes para permitir o fluir do trânsito dos veículos individuais, alternativa de transporte das classes privilegiadas. Para Teixeira (2009), foi nessa época que se travou uma batalha política entre o transporte individual e o transporte coletivo, em que “na modernização das cidades, os transportes coletivos que deveriam servir as políticas públicas de transporte perderam espaço para os veículos individuais preferidos pelos grupos sociais dominantes.” (TEIXEIRA, 2009, 21).

Em Recife o processo de transição do bonde para o ônibus tem início no final da década de 1940, com a criação de uma empresa local de ônibus, a Pernambuco Autoviária, que estabelece, em 1947, um contrato de concessão de dez anos com o governo estadual. A Pernambuco Autoviária “exerceu o monopólio do serviço e operou com ônibus de excelente qualidade e dotados de tecnologia avançada para a época.” (TEIXEIRA, 2009, p.117). Não obstante, a empresa teve curta vida. Brasileiro e Santos

(1999) destacam a presença dessa empresa na evolução dos transportes sobre pneus em Recife, mesmo que ela tenha sido dissolvida em 1954 devido a dificuldades na renovação da frota (BRASILEIRO E SANTOS, 1999).

Paralelo ao processo espontâneo de expansão e periferação urbana, ao desmantelamento gradual e extinção do serviço de transporte coletivo ferroviário ofertado pelo sistema de bondes e a falência da Pernambuco Autoviária, surge um sistema alternativo de transporte realizado em veículos de pequeno porte (VPPs) operados por condutores autônomos. Enquanto os esforços urbanísticos das autoridades municipais estavam concentrados nas áreas centrais das cidades, o crescimento urbano desordenado concomitantemente com a expulsão da população mais pobre para as áreas periféricas dos aglomerados urbanos significou distâncias cada vez maiores a serem percorridas desde a origem, os assentamentos populares, até o destino, ou o local de trabalho. Assim, a população trabalhadora pobre passou a ser atendida pelo transporte VPPs, que servia as regiões periféricas do conglomerado.

Para Brasileiro e Santos (1999), há uma forte relação entre o surgimento e expansão desses primeiros transportadores em VPPs sobre pneus e o processo de urbanização de Recife, posto que as populações de baixa renda se concentravam nos bairros mais afastados não atendidos pelo sistema de bondes. Marcada por uma forte onda de planejamento urbano e de transporte, a estratégia desses transportadores de atender a demanda na periferia foi fortemente tutelada pelo poder público. A ênfase no desenvolvimento do setor industrial voltado para o transporte sobre pneus, em especial para o transporte individual por meio de automóveis, foi em parte a razão da escolha de um sistema de transporte público coletivo operado por meio de ônibus (BRASILEIRO E SANTOS, 1999).

Desde a década de 1930, era bandeira da União Nacional dos Estudantes (UNE) a luta pela redução da tarifa de transporte como meio de democratizar o acesso ao ensino. A crescente dependência da população de menor poder aquisitivo sobre os sistemas de transporte público acabou caracterizando-o como serviço essencial, necessário para democratizar o acesso à cidade e às suas oportunidades, tais como emprego, saúde, educação, assim como acesso a equipamentos públicos majoritariamente concentrados nas áreas centrais da cidade. Segundo Teixeira (2009), “nesta evolução histórica, o que se percebe é que o aumento vertiginoso das

concentrações urbanas e a não realização dos investimentos necessários para garantir a eficiência de um sistema de transporte de massa, agravaram os problemas do transportes e acirraram os protestos populares.” (TEIXEIRA, 2009, p.88). A falta de investimento nos sistemas de transporte, a superlotação e o alto preço das tarifas se transformariam numa barreira que aumentaria as diferenças entre as camadas sociais, aprofundando a desigualdade e exclusão social, servindo como meio de reforçar o *apartheid* econômico e social nos grandes centros urbanos.

4.2.1 A criação da Companhia de Transportes Urbanos

No governo do prefeito José do Rego Maciel (1953-55) houve uma intervenção da prefeitura para o ordenamento da oferta do sistema privado de transportes da cidade. Maciel contratou a consultoria do engenheiro paulista Mario Nigro para propor alternativas de melhoria do transporte em Recife. A consultoria resultou em recomendações incluindo “a eliminação total dos VPPs no prazo de três anos; a inovação tecnológica com a instalação de infraestrutura para a operação de ônibus elétricos; a criação de uma autarquia para exercer a coordenação e a unificação da operação do transporte público, como forma de garantir a eficiência do sistema; e o monopólio do transporte pelo poder público, ao considerar este serviço, a exemplo da saúde e da educação, como sendo um problema social, diferentemente de um negócio.” (TEIXEIRA, 2009, p.118).

A partir da década de 1950 e início da década de 1960, linhas de trólebus, ou ônibus elétrico, foram implantadas em diversas cidades no país. De um lado, os ônibus elétricos “visavam suprir as deficiências da oferta de transportes, [...] de outro, eram decorrentes da própria extinção dos bondes” (BRASILEIRO E SANTOS, 1999, 206), cuja infraestrutura repassada aos municípios, quando possível, era reaproveitada nos serviços de trólebus.

Segundo Brasileiro e Santos (1999), a eliminação dos operadores autônomos de pequenos veículos, e a indução da criação de empresas de ônibus, fortaleceria o sistema operado por veículos sobre pneus, que diferentemente do sistema fixo de integração promovido pelo sistema ferroviário urbano por meio de bondes constituiria um mercado urbano fortemente desintegrado.

Apenas em 1957, no final do seu segundo ano de mandato, o prefeito Pelópidas Silveira (1955-59) receberia autorização da Câmara de Vereadores para instituir a Companhia de Transportes Urbanos (CTU), autarquia pública criada para coordenar e unificar a operação do transporte público em Recife. A CTU seria responsável pela operação do transporte público por meio do trólebus, além de também exercer o papel de órgão gestor (TEIXEIRA, 2009).

A criação de uma empresa pública para operar o transporte público, mesmo que de trólebus, gerou pânico nos empresários de ônibus temerosos de uma suposta estatização dos transportes. Eles reagiram negativamente às mudanças (TEIXEIRA, 2009). Foi somente com muita habilidade política que Pelópidas viabilizou a criação da nova empresa, e a aquisição dos primeiros trólebus e da infraestrutura necessária para sua operação. Apesar disso, a CTU só veio a ser legalmente constituída na gestão do prefeito Miguel Arraes (1959-63), em 15 de junho de 1960.

A instituição da CTU, para Brasileiro e Santos (1999), representou a vontade do Estado em suprir as deficiências dos capitais privados, tornando-se o “traço unindo os bondes do passado à vontade atual de estruturar um sistema de transporte de massa à altura das necessidades da capital pernambucana.” (BRASILEIRO E SANTOS, 1999, 207). Mendonça e Pereira (1987) destacam a determinação política dos prefeitos Pelópidas e Arraes da Frente Popular do Recife em criar a CTU, levando à implantação de um projeto com elevado alcance social, superando as dificuldades colocadas na sua criação (MENDONÇA E PEREIRA, 1987 *apud* TEIXEIRA, 2009, p.118).

Quarenta e seis anos depois da circulação do primeiro bonde elétrico em Recife, no dia 13 de maio de 1960, dois anos após a instituição da CTU, é realizada a inauguração simbólica do trólebus. Até 1962, a CTU operava exclusivamente por meio do trólebus, chegando a ter uma frota de 60 veículos circulando por Recife. Depois, em decorrência da necessidade de atender a crescente demanda da população que morava em áreas de menor interesse para os empresários de ônibus e de difícil acesso pelo trólebus, como áreas de morro e alagados nas periferias da cidade, a CTU diversificou e ampliou sua frota, passando a operar também por meio de ônibus a diesel, considerado um meio mais adequado para esses serviços. Ademais, predominava uma situação caótica no serviço de transporte público, “cuja oferta atomizada era proporcionada por

mais de cem empresas de ônibus, sendo que a grande maioria possuía apenas um ônibus.” (TEIXEIRA, 2009, p.119).

O Conselho Consultivo, incluído na estrutura organizacional da empresa, foi instituído juntamente com a criação da CTU. Faziam parte desse fórum representantes da sociedade civil, incluindo representantes dos estudantes, dos trabalhadores, da Federação das Indústrias, da Associação Comercial, do Sindicato dos Bancos, da Imprensa e do Rádio, funcionários públicos estaduais e municipais, além de representantes da Câmara de Vereadores. O Conselho tinha a função de examinar os negócios e os trabalhos da CTU e, quando solicitado, orientar a Diretoria da CTU na melhor condução desses assuntos (TEIXEIRA, 2009).

O Conselho foi concebido como instrumento de controle social e, segundo Teixeira (2009), “sua criação estava relacionada à implantação de uma filosofia política de participação popular na gestão pública do Recife que foi iniciada por Pelópidas Silveira e ampliada por Arraes.” (TEIXEIRA, 2009, p.119). O Conselho Consultivo foi um instrumento democrático para a inclusão da voz das comunidades para desenvolver soluções para uma política de transporte coletivo eficiente que correspondesse às necessidades daqueles que dependem desse meio de transporte.

Com o golpe militar em 1964, Pelópidas Silveira (1963-64) foi destituído do cargo de prefeito; Miguel Arraes, recém eleito governador (1962-64) teve seu mandato cassado e ambos foram presos. Depois do golpe, a filosofia da CTU, assim como os objetivos do Conselho Consultivo, foi redefinida. O poder público municipal passou a valorizar os aspectos comerciais e empresariais da CTU, deixando de olhar para os serviços de transportes como uma atividade de natureza essencialmente pública. O poder estadual, como veremos mais adiante, focaria seus esforços na expansão rodoviária e na consolidação do transporte individual por automóveis (TEIXEIRA, 2009).

4.2.2 A adaptação da cidade ao automóvel e a crise nos transportes coletivos

O país é marcado por profundas transformações na economia com a intensificação do processo de industrialização. O Brasil deixa de ser um país predominantemente rural para se tornar um país com importantes centros urbanos,

produtor de serviços e de bens de consumo. Com o golpe militar em 1964, foi iniciado um período de intenso crescimento econômico, conhecido como ‘Milagre Brasileiro’(1964-74), que, apesar do nome, foi marcado por contradições de concentração de renda e adoção de políticas excludentes com resultados perversos. Segundo Teixeira (2009), o crescimento econômico não significou melhoria na qualidade de vida da classe trabalhadora. Paradoxalmente, a população de baixa renda empobreceu, aumentando sua marginalização e aprofundando as desigualdades sociais, presentes até hoje. A especulação imobiliária contribuiu para a expulsão da população trabalhadora dos centros urbanos, sendo “empurradas” para as periferias das grandes cidades, contribuindo para a periferização e a expansão desordenada das cidades.

O processo de urbanização em Recife seguiu esse modelo periférico e com a criação de novos distritos industriais há uma diversificação da economia local e desconcentração de atividades antes localizadas predominantemente no centro. A necessidade de deslocamentos vai além das fronteiras municipais de Recife, gradualmente adquirindo um caráter mais metropolitano. O modelo de transportes em vigor até então acabou se mostrando inadequado ao contexto urbano em constante expansão e transformação de maneira ordenada ou não.

A adaptação das cidades ao automóvel foi realizada como uma “cirurgia urbana”, sendo prioridade das políticas públicas de transporte pela expansão da malha viária para melhorar a circulação e o fluxo dos carros, beneficiando aqueles com condições financeiras, ou seja, as elites e a classe média em ascensão. Para Teixeira (2009), a guerra travada entre a cultura do transporte individual e o transporte coletivo teve como vencedor o automóvel.

A política adotada gerou a estigmatização do transporte coletivo, incluindo o bonde urbano, o transporte ferroviário, o ônibus convencional e elétrico, associados a um transporte ruim e de má qualidade, por serem coletivos e por ser o meio de transporte das massas. Em contrapartida, o transporte bom era o transporte individual sobre pneus, realizado por automóveis. Até hoje, apesar da crescente paralisação dos grandes centros urbanos por conta do volume de automóveis individuais, a liberdade e independência da mobilidade individual fazem que o automóvel permaneça como um bem de consumo altamente desejado.

A adoção de opções privadas para certos serviços públicos, como educação, saúde e transporte, por uma parcela da população significou, nesse período, uma degradação da esfera pública desses mesmos serviços, essenciais para as camadas trabalhadoras sem condições de custear serviços particulares (TEIXEIRA, 2009). No caso dos transportes coletivos, a priorização do automóvel em detrimento do transporte coletivo contribuiu para que os órgãos responsáveis pela tutela desse serviço não dispusessem de recursos humanos ou financeiros para regular a oferta do sistema fundamentado em pequenas empresas privadas (BRASILEIRO E SANTOS, 1999).

De fato, como veremos mais adiante, a ausência de políticas voltadas para a melhoria da qualidade do transporte público gerou uma crise no setor. A omissão, ou falta de interesse do poder público em realizar investimentos no transporte coletivo, somada à constante expansão urbana, levou a um enorme déficit desse serviço público, com dois resultados perversos: para a classe média e alta que tinham condições de adquirir um automóvel esta política fortaleceu o setor automobilístico, uma vez que tinham condições de custear a alternativa privada do serviço; para a população de baixa renda, mais dependente desse serviço, a falta de alternativa contribuiu para agravar os ciclos da exclusão social e da pobreza.

Em Recife, a tutela sobre as empresas privadas prestadoras do serviço de transporte era exercida pela CTU, que era simultaneamente órgão gestor e empresa pública operadora dos ônibus-elétricos. A própria CTU, como operadora pública também se encontrava em processo de deterioração, com veículos operando em linhas deficitárias espalhadas por toda a cidade. A regulação das linhas intermunicipais, equivalente a 40% do total de linhas do aglomerado, era exercida pelo governo estadual, por meio do Departamento de Terminais Rodoviários (DETERPE), que também não possuía meios para planejar ou fiscalizar essa operação (BRASILEIRO E SANTOS, 1999).

4.3 A intervenção do governo federal nos transportes coletivos

Foram três os motivos principais que levaram o governo federal a intervir na questão dos transportes coletivos: os grandes protestos populares contra o poder público pelas altas tarifas e baixa qualidade do serviço de transporte público nas grandes capitais brasileiras; a primeira crise do petróleo que flagrou a fragilidade da economia;

fora a necessidade de ordenar os aglomerados urbanos mais importantes do país, pondo em prática uma estratégia de desenvolvimento nacional nas recém-instituídas regiões metropolitanas.

4.3.1 Os quebra-quebras

No início da década de 1970, nas grandes cidades do país, a população dependente do serviço de transporte público coletivo começou a protestar contra os problemas na prestação deste serviço. De acordo com Affonso (1987), os Movimentos Reivindicativos de Transportes Coletivos (MRTC) foram a resposta popular inicial para demonstrar sua insatisfação contra os aumentos tarifários abusivos, o abandono e a precária situação em que se encontrava o transporte público, as péssimas condições das frotas devido à falta de renovação dos veículos, as superlotações, as filas e os atrasos que eram obrigados a enfrentar (AFFONSO, 1987 *apud* TEIXEIRA, 2009).

Como vimos ao longo deste capítulo, o investimento massivo desde a década 1950 no transporte rodoviário em prejuízo do ferroviário, somado às políticas de priorização do transporte individual por meio do automóvel em detrimento do transporte coletivo, contribuíram fortemente para a desorganização e para a falta de planejamento e articulação no sistema de transporte público coletivo, que de forma crescente vinha sendo operado por empresas privadas.

Os usuários do sistema de transportes coletivos se mobilizaram fazendo uso das mais variadas formas de pressão, incluindo passeatas e abaixo-assinados, até a depredação e destruição dos próprios veículos. Segundo Teixeira (2009), “a população da periferia, excluída em seus direitos, passou a se organizar de forma mais articulada e a lutar por melhores condições de transporte público, necessárias para os deslocamentos para o trabalho e acesso aos serviços públicos essenciais.” (TEIXEIRA, 2009, p.93).

Teixeira (2009) relata que no período entre 1974 e 1982 ocorreram inúmeros casos de depredação e revoltas populares no país chamados de “quebra-quebras” como demonstração de insatisfação com a qualidade dos serviços e o constante aumento das tarifas. Para agravar o quadro, o autor aponta a completa ausência de canais de comunicação para a população se expressar e reivindicar soluções para os problemas do transporte coletivo. O regime militar, desde o golpe em 1964, havia reprimido as

organizações populares e sindicais, sendo a ação direta de depredação dos trens e das estações a única maneira da população expressar sua angústia e protestar contra o abandono do poder público.

Em geral, os protestos mais violentos ocorriam nas próprias estações e trens, por serem “locais de aglomeração cotidiana e estratégica, pois permitiam uma ação coletiva com menor risco de identificação dos manifestantes.” (TEIXEIRA, 2009, p.92-93). Apesar do caráter espontâneo dos quebra-quebras, as mobilizações colocaram o povo trabalhador dependente do sistema de transporte público na cena política. Além disto, a própria existência dos movimentos reivindicatórios em pleno regime militar acabava ameaçando a continuidade do governo Ernesto Geisel, pressionando para a abertura política (AFFONSO, 1987 *apud* TEIXEIRA, 2009).

4.3.2 A primeira crise do petróleo

Os quebra-quebras coincidiram com a primeira crise mundial do petróleo, em 1973, com efeitos graves na economia do país. A crise marcou o final do ‘Milagre Brasileiro’ explicitando a fragilidade do modelo rodoviário e a sua dependência na importação do petróleo. Segundo Teixeira (2009), a crise “provocou uma reviravolta na política de transporte do Governo Federal obrigando-o a estimular a mudança da matriz energética do país e a investir em transporte de grande capacidade, movido a energia elétrica, para que as grandes cidades pudessem cumprir a sua vocação econômica e social, sob a ótica do sistema capitalista.” (TEIXEIRA, 2009, p.48).

Uma forma de superar a crise energética era adotar medidas para a diversificação da matriz energética. O Governo Federal passou a efetuar investimentos no Programa Pró-álcool, incentivando a produção e o consumo do etanol. Além dos investimentos na diversificação da matriz energética, o Governo Federal adotou medidas de investimento no transporte público coletivo.³⁷

Pela primeira vez o Governo Federal propôs um programa integrado para promover melhoria na qualidade dos serviços públicos urbanos prestados à população. Santos (2000) destaca essa ação como decorrência da necessidade de corrigir os

³⁷ A dependência do modelo rodoviário vigente que ao longo da primeira década de governo militar priorizou a mobilidade por meio do transporte motorizado individual, investindo 87% do orçamento para transporte para a construção e manutenção das rodovias, sendo os demais 13% das verbas repartidas entre o transporte ferroviário e o sistema portuário (TEIXEIRA, 2009).

gargalos das más condições identificadas nas redes de água e esgoto, energia elétrica, telecomunicações, circulação, bem como obter a eficiência energética do transporte coletivo em relação ao transporte individual, (SANTOS, 2000 *apud* TEIXEIRA, 2009, p.92), imprescindíveis para sustentar o desenvolvimento das grandes áreas metropolitanas do país.

Em 1975, o Governo Federal fez valer o seu modelo de planejamento centralizado e interveio diretamente no setor de transporte urbano, instituindo uma política para os transportes coletivos urbanos e “criando instrumentos financeiros e institucionais para a consecução de seus objetivos, que, porém, só vigoraram por tempo muito limitado.” (TEIXEIRA, 2009, p.48).

4.3.3 As Regiões Metropolitanas e a criação das EMTUs

Como vimos, as primeiras nove regiões metropolitanas foram formalmente criadas no início da década de 1970, institucionalizadas numa lógica nacional-desenvolvimentista para receber as intervenções planejadas centralizadas no Governo Federal. O governo militar estabeleceu forte relação entre planejamento urbano e autoritarismo, institucionalizando o planejamento no país. Dotados de uma visão altamente tecnocrática os militares impuseram políticas urbanas extremamente centralizadoras, em especial nas grandes cidades, tidas como centros estratégicos de desenvolvimento. As agências federais criadas para implementar as políticas de habitação, transporte público, saneamento básico, entre outras, intermediavam recursos da União aos municípios das RMs e geriam os serviços de interesse metropolitano nesses territórios (GOUVÊA, 2005). Entre as agências, podemos destacar as Empresas Metropolitanas de Transportes Urbanos – EMTUs, braços do governo central a partir da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) para gerir e planejar políticas públicas de transporte urbano nos territórios metropolitanos.

Assim, na década de 1970, o Governo Federal intervém pela primeira vez no setor de transportes coletivos, impondo um modelo centralizado de planejamento no setor de transportes. Em 1972, foi realizado o primeiro estudo brasileiro de transportes urbanos em Recife, considerado pioneiro porque, voltado para a racionalização do sistema de transportes, analisou todos os modos de transporte existentes no aglomerado

urbano. Este estudo previu ações de curto e médio prazos, identificando uma série de problemas e fazendo outras tantas recomendações.

Inúmeros outros estudos e planos vieram depois, desenvolvidos pela Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEITPOT)³⁸. Esses estudos iriam contribuir para equipar a futura EMTU-Recife com o conhecimento técnico necessário para realizar a melhoria necessária no sistema de transportes da RMR (BRASILEIRO E SANTOS, 1999).

Em 1975 foi instituída a política para os transportes coletivos urbanos. O Sistema Nacional de Transportes Urbanos (SNTU) e o Fundo de Desenvolvimento de Transporte Urbano (FDTU) foram criados para implantar a Política Nacional de Transporte. A Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) foi instituída em 1976, com o objetivo de gerir o FDTU e coordenar e pensar o planejamento dos transportes urbanos de passageiros, ferroviário e rodoviário, no âmbito nacional.

As EMTUs constituíam braços metropolitanos da EBTU para implementar a Política Nacional de Transportes, recebendo apoio financeiro do Governo Federal e apoio técnico tanto da EBTU quanto do GEIPOT. Segundo Ramalho (2009), as EMTUs foram criadas para estabelecer, de forma descentralizada, a política nacional de transportes urbanos elaborada pela EBTU e seriam controladas pelos respectivos governos estaduais. Teixeira (2009) destaca que na sua concepção as EMTUs seriam responsáveis pela “coordenação dos sistemas de transportes com a integração entre os modais rodoviário e ferroviário, bem como a função de estruturar a organização das empresas operadoras privadas.” (TEIXEIRA, 2009, p.48).

Para Teixeira (2009), o estabelecimento das EMTUs estava relacionado à “capacidade de superar as barreiras decorrentes dos diversos interesses locais, através da

³⁸ Criado em 1965, o Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (GEIPOT) foi transformado na Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes em 1973, mas manteve a mesma sigla. O GEIPOT foi responsável por inúmeros estudos relacionados ao transporte urbano e, segundo Teixeira (2009), “partiu do GEIPOT a proposta de criação de um órgão específico para gerenciar o transporte urbano, o que originou a EBTU.” (TEIXEIRA, 2009, p.50/51). Para Lima Neto (2001), o GEIPOT representava mais que um órgão, representava o consenso em termos de política de transportes, partindo do princípio que “o transporte é atividade meio, devendo ser visto como um todo em suas conexões com os demais setores e com o quadro geral da economia, assim como em suas interações ferroviárias, rodoviárias, portuárias, marítimas e fluviais etc., sem distinções entre as modalidades.” (LIMA NETO *et al*, 2001 *apud* TEIXEIRA, 2009, p.51). Até sua extinção no Governo Collor, o GEIPOT assumiria, por meio do Ministério dos Transportes, a centralização e a responsabilidade pelo planejamento sistêmico e integrado dos transportes urbanos no país.

negociação e articulação dos vários atores: políticos, empresariais e movimentos sociais.” (TEIXEIRA,2009, p.49). Apesar do empenho do Governo Federal, em boa parte das regiões metropolitanas, as EMTUs nem chegaram a ser criadas. Entre as razões mencionadas o autor destaca que o modelo verticalizado e centralizador imposto sobre os municípios, desconsiderando sua autonomia e especificidades, foi um dos principais entraves “não somente para o êxito da implantação das EMTUs, bem como para a implantação de políticas estruturadoras de transportes.” (TEIXEIRA, 2009, p.49).

Segundo Travassos (1996), a EMTU-Recife “obedeceu ao modelo institucional advogado na época pelo Governo Federal ou mais especificamente pela [...] EBTU, que consistia no Sistema Nacional de Transportes Urbanos (SNTU), a nível federal, constituído pelos Sistemas Locais de Transportes Urbanos (SLTUs), formados pelos órgãos gestores municipais ou regionais (metropolitanos).” (TRAVASSOS, 1996, 63). Brasileiro *et al.* (2004), destacam que os resultados e as experiências em cada RM foram diferentes, apontando o êxito da EMTU-Recife em relação à EMTU-São Paulo, por exemplo, mas também em relação à METROBEL, organismo metropolitano de Belo Horizonte, instituído em 1980 e extinto em 1987 (BRASILEIRO *et al.*, 2004 *apud* TEIXEIRA, 2009, p.49).³⁹

4.4 A EMTU-Recife

Até a criação da EMTU, o sistema de transporte de Recife era gerido pelo Departamento de Fiscalização e Permissões (DFP) da Prefeitura, que, por sua vez, delegava suas funções à CTU. As linhas intermunicipais na RMR “eram precariamente controladas pelo Departamento de Terminais Rodoviários (DETERPE), vinculado à Secretaria de Transportes do Estado, que geria também as linhas intermunicipais de características rodoviárias” (TRAVASSOS, 1996, 64). Os sistemas de transporte intramunicipais eram geridos pelas próprias prefeituras, que não necessariamente possuíam estrutura para exercer essas atribuições e, muitas vezes, acabavam limitando-se apenas a conceder autorizações, permissões ou até concessões para a operação dos serviços prestados no seu território.

³⁹ Nas demais capitais não metropolitanas estava previsto a criação de Superintendências de Transportes Urbanos (STUs), que, diferentemente das suas contrapartidas metropolitanas, receberiam menos recursos por serem áreas de menor prioridade para o regime militar.

A criação da EMTU-Recife tinha o objetivo de racionalizar o sistema de transporte da região metropolitana, eliminando a superposição de órgãos, de administração direta e indireta, responsáveis pelo transporte público coletivo e evitando assim maiores conflitos jurisdicionais relacionados à política pública. A forma de criação da EMTU-Recife repetiu os caminhos de decisão verticalizada do regime militar de criação dos órgãos de planejamento do Governo Federal. Nas palavras de Travassos (1996), “foi de uma maneira totalmente autoritária por parte do Governo do Estado, sem qualquer negociação com as partes interessadas, no caso os municípios que formavam a RMR na época.” (TRAVASSOS, 1996, 64).

Para Brasileiro e Santos, “Recife foi, talvez, a cidade que pôs em prática, de maneira mais fiel, o modelo de planejamento de transportes urbanos preconizado pela União, baseado na EBTU e nos organismos metropolitanos.” (BRASILEIRO E SANTOS, 1999, p.212). Entre as primeiras tarefas da EMTU-Recife após sua instituição estava a de reorganizar as 37 empresas operadoras de ônibus, que atuavam em concorrência forte entre si, de forma desordenada, e sem nenhum controle dos custos operacionais; racionalizar as linhas e terminais de ônibus, eliminando os itinerários sobrepostos e mapeando as áreas de baixa renda que ficaram tanto tempo desatendidas. Havia também uma preocupação em relação às condições precárias de operação na área central da cidade, uma vez que era para lá que “se destinavam a totalidade das linhas, com baixa velocidade operacional e com terminais espalhados, dificultando os deslocamentos dos usuários.” (BRASILEIRO E SANTOS, 1999, p.212).

Até a criação da EMTU, o sistema de transporte de Recife era gerido pelo Departamento de Fiscalização e Permissões (DFP) da Prefeitura, que por sua vez, delegava suas funções à CTU. As linhas intermunicipais na RMR “eram precariamente controladas pelo Departamento de Terminais Rodoviários (DETERPE), vinculado à Secretaria de Transportes do Estado, que geria também as linhas intermunicipais de características rodoviárias” (TRAVASSOS, 1996, p.64). Dessa forma, a EMTU foi legalmente instituída, com força técnica e política, uma vez que a sua criação resultou de um amplo processo de concertação entre atores técnicos, políticos e sociais (BRASILEIRO e SANTOS, 1999 *apud* TEIXEIRA, 2009).

Assim, em consenso com a diretriz nacional, o governador Marco Maciel, inicia uma nova estruturação de órgãos de administração estadual, e em 06 de abril de 1979, através da Lei 7.832, institui a EMTU-Recife. Meses mais tarde, através da Lei Estadual 8.043 de 19 de novembro de 1979, é instituído o Sistema de Transporte Público de Passageiros (STPP) da RMR, atribuindo “à EMTU as funções de supervisão, coordenação e controle dos serviços e operação do sistema de transportes.” (RAMALHO, 2009, p.108).

Antes da EMTU, o transporte público rodoviário era administrado pelo DFP e a CTU, ambos vinculados à Prefeitura do Recife; no âmbito estadual, havia também o DETERPE, fora as pequenas redes locais sob tutela das prefeituras nos demais municípios da RMR. Segundo Teixeira (2009), “as funções legalmente definidas desses órgãos, na prática, não eram respeitadas, elas se confundiam gerando conflitos de competência.” (TEIXEIRA, 2009, p.131). Além disso, Teixeira (2009) reforça que o atendimento à população, além de ser precário, não possuía uma programação integrada da rede de transportes para o aglomerado. Havia sobreposição de itinerários por linhas municipais e intermunicipais, e não havia preocupação com o não atendimento a locais de difícil acesso nas periferias da RMR. Por fim, o autor lembra que havia multiplicidade de tarifas, o que acabava causando grandes distorções.

Dessa forma, a criação da EMTU-Recife tinha o objetivo de racionalizar o sistema de transporte da região metropolitana, eliminando a superposição de órgãos, de administração direta e indireta, responsáveis pelo transporte público coletivo, e evitando assim maiores conflitos jurisdicionais relacionados a essa política pública.

A forma de criação da EMTU-Recife repetiu os caminhos de decisão verticalizada do regime militar de criação dos órgãos de planejamento do Governo Federal. Nas palavras de Travassos (1996), “foi de uma maneira totalmente autoritária por parte do Governo do Estado, sem qualquer negociação com as partes interessadas, no caso os municípios que formavam a RMR na época.” (TRAVASSOS, 1996, 64).

Apesar disso, o fundador e primeiro presidente da EMTU, o Cel. Stanley Fortes e o ex-diretor adjunto, o Cel. Edgar Maranhão, em depoimento, ressaltaram o respaldo dado pelo Governo do Estado à superação dos conflitos e o convencimento que ocorreu

entre os diversos órgãos envolvidos, a CTU, DETERPE, entre outros, incluindo as prefeituras. Nas palavras do Cel. Maranhão:

Houve uma verdadeira romaria do GETU pelas diversas prefeituras fazendo exposição sobre o que seria a EMTU, na Assembleia Legislativa e com os outros órgãos. (...) Depois de todo esse processo de convencimento tivemos um grande aliado que foi o prefeito de Recife, Gustavo Krause. Se não fosse ele a EMTU não existia, porque ele assinou um convênio com o Estado abrindo mão do controle do município do Recife sobre os transportes. Ele devia ter um pedestal na EMTU. (Fonte: Entrevista com Edgar Maranhão; setembro/2008 *apud* TEIXEIRA, 2009, p.133-134).

Já nesse período os empresários de ônibus também participaram do processo. Em depoimento acerca da criação da EMTU, o vereador Carlos Gueiros, ex-presidente do Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros de Pernambuco (SETRANS), recorda o papel que os empresários da categoria tiveram na época. Nas palavras do vereador, “esta Empresa foi fruto de um trabalho dos empresários, um pedido dos empresários.” (CARLOS GUEIROS, entrevista janeiro 2009 *apud* TEIXEIRA, 2009, p.132). Vale ressaltar que o principal incentivo do setor empresarial em apoiar a criação da EMTU estava relacionado à insatisfação relativa à incoerência da CTU, que “jogava e apitava o jogo.” (CARLOS GUEIROS, entrevista janeiro 2009 *apud* TEIXEIRA, 2009, p.132). A delegação da gestão do sistema municipal de transporte de Recife ao novo órgão significaria a eliminação da CTU como órgão gestor.

Travassos (1996) também afirma que a EMTU contou com o apoio da classe empresarial operadora do sistema, que, segundo o autor, a princípio poderia parecer anormal, mesmo porque a tendência era da categoria se posicionar de forma contrária aos controles do Poder Público, no entanto:

A situação até então vigente, com arbitrariedades por parte do órgão responsável pela gestão municipal do Recife e desconroles e ingerências políticas no órgão intermunicipal, fez com que os empresários privados apostassem em dias melhores com a nova empresa. (TRAVASSOS, 1996, p.65).

Até 2008, a EMTU-Recife era a experiência mais antiga de gestão de transporte metropolitano que se manteve ativa no país.⁴⁰ Em 1979, durante 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.” (RAMALHO, 2009, p.109). No entanto, somente a Prefeitura de Recife, governada pelo prefeito Gustavo Krause, a quem é atribuída uma visão metropolitana, realizou, por meio de convênio, uma delegação completa do seu serviço municipal à EMTU.

Os demais municípios, com exceção de uma delegação parcial de Jaboatão dos Guararapes, em 1979, e da atual delegação do sistema municipal de Olinda ao consórcio Grande Recife, continuam a gerenciar seus sistemas de transporte por meio da administração direta municipal. Apesar disto, a delegação das linhas municipais de Recife, juntamente com as linhas intermunicipais geridas pela recém-criada empresa, “assegurava ao órgão a atuação em praticamente 90% do STPP da RMR” (TRAVASSOS, 1996, 64), as linhas internas dos demais municípios tinham peso pouco significativo no contexto metropolitano. O autor também menciona a delegação por Itapissuma do seu sistema de gestão de transporte à EMTU.

Para Brasileiro e Santos (1989 *apud* TEIXEIRA, 2009), embora os demais municípios metropolitanos não tenham celebrado convênios com a EMTU, com exceção de Jaboatão e Olinda, as demais prefeituras também deixaram de assumir o comando do seu transporte coletivo, sendo possível, à época, observar o desaparecimento das administrações e lacunas na legislação.

⁴⁰ A EMTU-SP foi criada pela Lei Estadual nº.1.492 de 13 de dezembro de 1977. De acordo com as informações sobre o histórico desta empresa encontrada no seu site, da experiência de criação das EMTUs, “consolidaram-se apenas as EMTUs de São Paulo e Recife.” (www.emtu.sp.gov.br/institucional/historico.htm). No entanto, Brasileiro *et al.* (2004) apontam que o resultado e as experiências da implantação desses órgãos nas distintas regiões metropolitanas foram diversas, e que a EMTU-SP é um caso evidente de insucesso, alegando sua precoce extinção em 1980, com apenas 18 meses de existência (BRASILEIRO *et al.*, 2004 *apud* TEIXEIRA, 2009, p.49). Segundo as informações do site da EMTU-SP, o Decreto Estadual nº.15.319 de 07 de julho de 1980 determinou a incorporação da EMTU-SP à EMPLASA, órgão responsável pelo planejamento e gestão da RMSP. Somente com o Decreto Estadual nº.27.411 de 24 de agosto de 1987 é que a EMTU-SP é reconstituída, passando, em 1988, a ser responsável pela fiscalização e gerência do Sistema de Transporte Intermunicipal de passageiros na RMSP. Em julho de 1991, com a Lei Estadual nº.7.450 é criada a Secretaria de Transporte Metropolitano (STM), subordinada a EMTU-SP e as empresas do sistema de transporte sobre trilhos da RMSP. A EMTU-SP atualmente atua na gestão do sistema de transporte sobre pneus das três regiões metropolitanas do Estado de São Paulo.

Ainda na gestão do governador Marco Marciel, em 1979, foi criado o Sistema de Transporte Público de Passageiros na Região Metropolitana de Recife (STPP/RMR). Segundo Teixeira (2009), o zoneamento, ou seja, a delimitação das áreas físicas para a exploração de serviço de transporte, foi uma das primeiras iniciativas postas em prática pela EMTU e considerada um marco no gerenciamento metropolitano do STPP/RMR. Embasado em dados técnicos operacionais, o objetivo do zoneamento era ordenar e racionalizar o transporte na RMR, no entanto, no primeiro momento contou apenas com o apoio do setor empresarial, envolvendo as comunidades apenas no nível informativo. Por meio do zoneamento, o serviço de cada área delimitada passaria a ser realizado por uma única empresa ou por um consórcio de empresas, o que contribuiria para a diminuição do número de empresas operadoras na região. Segundo Teixeira (2009):

A complexidade da repartição do mercado de ônibus dentro do setor empresarial, bem como os impactos das mudanças para os municípios metropolitanos exigiu muita negociação tanto com os empresários operadores, como também com os prefeitos, no sentido de superar os problemas ocasionados pelo zoneamento. (TEIXEIRA, 2009, p.137).

É importante ressaltar que também houve dificuldades com as comunidades e associações de bairro que se revoltaram com relação à substituição das empresas de pequeno porte que prestavam serviços de transporte para suas comunidades por outras empresas de grande porte, em consonância com os aspectos técnicos estabelecidos pela EMTU para efetivar o zoneamento (TEIXEIRA, 2009). A EMTU, por meio do seu corpo técnico, realizou um trabalho intenso e de alta dedicação para apaziguar o ressentimento das comunidades em relação ao órgão gestor, se demonstrando aberto para ouvir as reivindicações populares.

Aos poucos a EMTU foi se consolidando e obtendo uma série de resultados positivos na organização do serviço de transportes. Para Travassos (1996), consultor em transportes e ex-diretor da EMTU:

A seriedade e a liberdade de atuação da sua primeira diretoria que, juntamente com uma dedicada equipe técnica selecionada pela competência profissional e não por indicações políticas, conseguiu impor um forte estilo de atuação e gerência, criando uma cultura interna no órgão que permaneceu durante vários anos, mesmo depois da saída de parte da equipe inicial. (TRAVASSOS, 1996, p.64).

Para Teixeira (2009), além do empenho das primeiras diretorias e da equipe técnica da EMTU, a decisão estratégica do Governo de Pernambuco, apoiado pelo Governo Federal, “proporcionou condições de trabalho adequadas, principalmente com o respaldo político que foi essencial para a organização dos transportes em nível metropolitano.” (TEIXEIRA, 2009, p.142).

4.4.1 A EMTU: o calcanhar de Aquiles do Governo do Estado

O ponto focal das contestações e protestos sempre esteve em torno da questão tarifária. Todos os reajustes tarifários de todos os sistemas passavam pela aprovação do Governo Federal, por meio da Comissão Interministerial de Preços (CIP). A partir de 1980, o Governo Federal extinguiu a CIP e descentralizou a responsabilidade de reajuste de tarifas, transferindo-a para os municípios. Desta forma, passou a ser responsabilidade dos municípios mediar os interesses, de um lado dos empresários, que pressionavam por uma tarifa que cobrisse de forma integral os custos do serviço, e do outro lado, dos usuários, que se mobilizavam para protestar contra o reajuste da passagem e demandar a estatização do serviço de transporte. O GEIPOT cumpriu um papel de apoio muito importante aos municípios ao produzir uma cartilha denominada “Instruções Práticas para o Cálculo de Tarifas de Ônibus Urbanos” em 1982, visando construir uma metodologia e nivelar o conhecimento sobre o cálculo tarifário (TEIXEIRA, 2009).

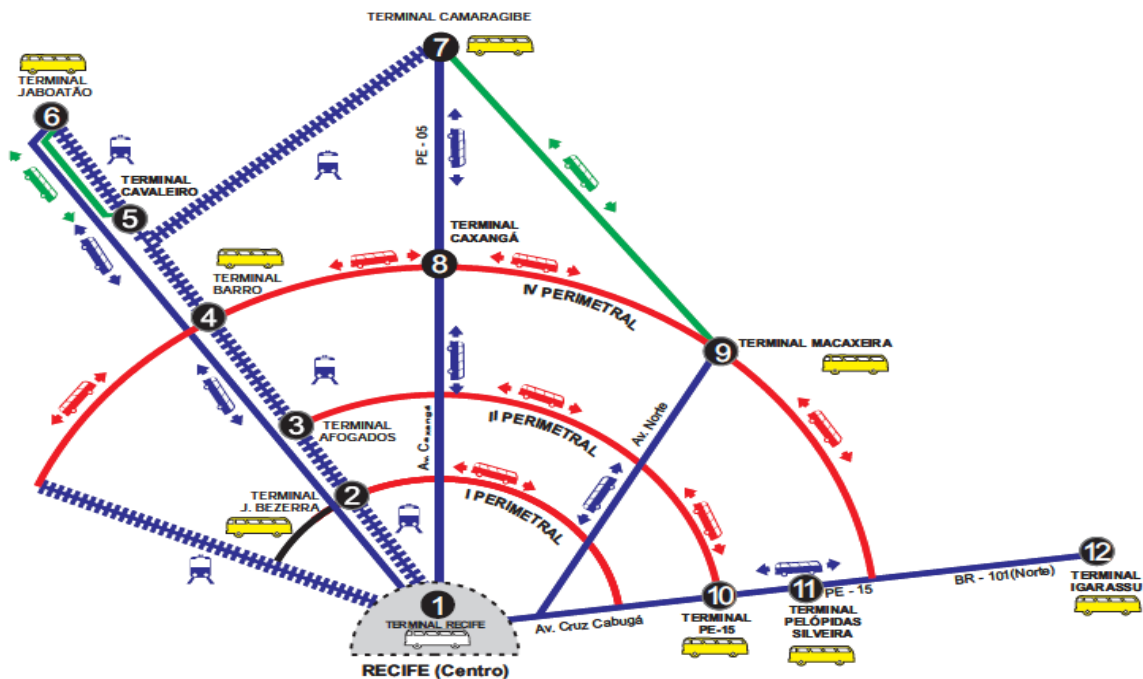
Teixeira (2009) afirma que a EMTU se tornou ‘o calcanhar de Aquiles’ do Governo do Estado, em consequência da sua incapacidade de conter o aumento dos custos do sistema de transporte que impactam diretamente o custo da tarifa de ônibus. O ano de 1985 começou com pressões dos empresários de ônibus para o governador Roberto Magalhães conceder reajuste tarifário superior a 50% para as passagens de ônibus na RMR. O Governo do Estado acabava assumindo o ônus financeiro e político em relação à União, ou mesmo aos municípios. Para Teixeira (2009), a EMTU era considerada “a responsável por uma política tarifária que levava a exclusão social, fragilizando a imagem do governador, fazendo com que ele decidisse de forma intempestiva, pela extinção do órgão gestor.” (TEIXEIRA, 2009, p.145).

Segundo Teixeira (2009), essa decisão do chefe do poder executivo estadual ocorreu em momento inoportuno, justamente quando importantes estudos que

conceberam o Sistema Estrutural Integrado (SEI), rede integrada de transporte que posteriormente viria a atender a importante reivindicação dos movimentos populares foram realizados.

O SEI foi proposto em 1985, posteriormente revisado em 1994 e depois em 2008. A sua concepção, bem como as ações de construção de terminais de integração, segundo Brasileiro e Santos (1999), “representam a coroação dos esforços de planejamento urbano e de transporte amadurecidos ao longo dos planos e estudos realizados no decorrer da história do Recife.” (BRASILEIRO E SANTOS, 1999, p.217). Com o objetivo de coordenar a implantação das ações relativas à expansão da estrutural organizacional dos transportes na RMR, a EMTU-Recife realizou o Estudo de Integração do Sistema de Transportes Públicos de Passageiros (STPP). Observou-se que o STPP/RMR era composto por dois sistemas, o SEI (Figura 10) e o Sistema Complementar.

Figura 9: Mapa do SEI



Fonte: Grande Recife, 2008.

A implantação do SEI⁴¹ tinha três principais objetivos: reforçar o caráter social dos serviços de transporte público; utilizar racionalmente os modos de transporte, integrando as infraestruturas ferroviárias e do trólebus à malha viária; e proteger a área central da cidade a partir de uma melhora na conexão entre os bairros pelos eixos perimetrais, ampliando as possibilidades de deslocamento a partir dos terminais de integração, dessa forma rompendo com o modelo radioconcêntrico de crescimento urbano para um modelo descentralizado (BRASILEIRO E SANTOS, 1999).

Ademais, a decisão de eliminar a EMTU provocou uma reação antagônica no meio técnico e político. Contra as expectativas também causou reação adversa de várias lideranças do próprio movimento popular, que reconhecia que a EMTU não era a causa do aumento das tarifas, mas o sistema de transporte que necessitava ser estatizado.

Travassos (1996) aponta que pouco depois da sua declaração sobre a possibilidade de extinguir a EMTU-Recife, o governador Roberto Magalhães (PFL) volta atrás e amplia a participação no Conselho de Administração da Empresa, expandindo de oito para dezenove membros, “agregando ao fórum novos elementos, basicamente representantes da população.” (TRAVASSOS, 1996, p.66). O autor enfatiza que a partir deste momento, o Conselho que tinha uma composição mais técnica, passa a ter um caráter mais político (ver Quadro 5).

⁴¹ O SEI é composto por seis eixos radiais para os transportes de grande capacidade, como o trem metropolitano, o trem de subúrbio e o trólebus, assim como por quatro eixos perimetrais, utilizados por veículos de média capacidade e por linhas alimentadoras, que seriam servidas por ônibus convencionais e microônibus para alimentar o sistema. O Sistema Complementar é constituído pelas demais linhas existentes na cidade, por onde circulam os ônibus convencionais (BRASILEIRO E SANTOS, 1999).

Quadro 5: Evolução do Conselho de Administração da EMTU-Recife (1980-1985)

| Evolução do Conselho de Administração da EMTU-Recife | |
|---|--|
| Conselho de Administração da EMTU-Recife (1980) | Conselho de Administração da EMTU-Recife (1985) |
| Secretário de Transportes do Estado de Pernambuco | Secretário de Transportes do Estado de Pernambuco |
| Presidente da EMTU-Recife | Presidente da EMTU-Recife |
| Superintendente da FIDEM | Superintendente da FIDEM |
| Prefeito do Recife | Prefeito do Recife |
| 1 prefeito da RMR (em rodízio semestral) | 1 prefeito da RMR (em rodízio semestral) |
| Presidente do SETRANS | Presidente do SETRANS |
| Diretor geral do Detran | Diretor geral do Detran |
| Representante da EBTU | Representante da EBTU |
| - | 2 vereadores do Recife |
| - | 2 vereadores da RMR (em rodízio semestral) |
| - | 4 deputados estaduais |
| - | Representantes de comunidades |
| - | Presidente do Sindicato dos Motoristas |
| 8 membros (2 políticos) | 19 membros (12 políticos) |

Fonte: Travassos, 1996.

O Quadro 5 contrasta a composição predominantemente técnica do Conselho Administrativo da EMTU-Recife em 1980, quando foi constituído ainda no regime militar, com a composição mais política após sua ampliação em 1985. Há um aumento significativo de 11 membros, sendo grande parte deles de caráter político, transformando a lógica do Conselho Administrativo.

Assim, o Conselho de Administração tinha como principais atribuições definir as políticas de transporte público da RMR e as estratégias de atuação da EMTU-Recife, “a decisão sobre a criação ou desativação de linhas de ônibus, além da definição da estrutura, da política e dos reajustes tarifários.” (TRAVASSOS, 1996, p.65). Para Travassos (1996), o Conselho é a semente de um fórum que ao longo do tempo foi sendo ampliado e aperfeiçoado para se constituir num elemento fundamental na preservação da gestão metropolitana.

4.4.2 O Vale-Transporte e a Câmara de Compensação Tarifária

Em 1985 também, após longo período, são eleitos por voto direto os prefeitos dos municípios capitais. Em 1986, Jarbas Vasconcelos (PMDB) assume a Prefeitura de Recife, reunindo as forças de esquerda em oposição ao Governo do Estado. Uma das primeiras questões no embate político é o convênio de delegação estabelecido na criação da EMTU entre Recife e o Governo do Estado. Jarbas se tornaria um dos primeiros prefeitos a questionar esse arranjo e a demandar a municipalização do sistema de transporte delegado à EMTU. Apesar do antagonismo político existente na época, o convênio foi mantido. Além da consciência do prefeito em relação à questão metropolitana do transporte público, era uma tarefa a menos para gerir e a insatisfação dos cidadãos usuários do transporte com relação às tarifas permanecia, convenientemente, na esfera estadual.

Em 1985 o Governo Federal instituiu o Vale Transporte (VT), que obrigaria as empresas a “assumir os custos dos deslocamentos de seus empregados para o trabalho.” (TEIXEIRA, 2009, p.104). O VT se tornou obrigatório em 1987, contribuindo para a redução do gasto com transporte para os usuários. A Lei do VT foi fruto de inúmeros estudos técnicos oriundos da necessidade de se pensar uma tarifa social, “que beneficiasse principalmente a população mais pobre, residente nas periferias e que, em muitos casos, utilizava quatro conduções diárias para trabalhar.” (TEIXEIRA, 2009, p.105).

Apesar de tudo isso, após passar por inúmeras pressões dos segmentos econômicos interessados, o Projeto de Lei foi reformulado e o VT sofreu retrocesso, passou a ser facultativo,⁴² voltando a ser obrigatório apenas em 1988. O VT se tornou um marco histórico para o transporte público no Brasil, pois além de atender, em parte, às expectativas de técnicos do poder público, também atendeu em parte às expectativas dos militantes da sociedade civil que defendiam que os demais setores da sociedade,

⁴² “O Ministro dos Transportes, Affonso Camargo, recebeu ontem, das mãos do Ministro do Trabalho Almir Pazzianotto, a nova versão do projeto de lei que institui o VT que agora deixa de ser obrigatório e passa a ser um dos itens da pauta de negociações entre patrões e empregados. Realizado a ‘quatro mãos’ por técnicos dos dois ministérios, a nova proposta foi reformulada de acordo com sugestões do ministro Pazzianotto e atende as críticas feitas ao projeto original pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI) e pela área econômica do governo, contrários ao benefício por considerá-lo inflacionário”. (Fonte: Jornal Diário de Pernambuco; 12/07/1985 *apud* TEIXEIRA, 2009, p.104-105).

beneficiários indiretos do sistema de transporte público, também deveriam contribuir para o seu financiamento (TEIXEIRA, 2009).

Em meados da década de 1980, época de inflação indomada, a crise nos serviços de transporte público se manifestava no aumento progressivo dos custos operacionais, integralmente repassados para as tarifas, que, por sua vez, eram aumentadas de maneira desproporcional ao aumento salarial. É neste contexto que é criada a Câmara de Compensação Tarifária (CCT) na EMTU-Recife, constituindo um aspecto relevante importante da atuação do órgão gestor, uma vez que a CCT era um instrumento criado para redistribuir os custos operacionais sem aumentar a tarifa (BRASILEIRO E SANTOS, 1999).

A partir de 01 de outubro de 1985, a CCT já operava em caráter experimental, mas foi somente em maio de 1986 que a CCT foi implantada com caráter definitivo. Segundo Travassos (1996), as empresas operadoras, por meio da CCT, “são renumeradas por uma combinação entre os passageiros transportados e o serviço efetivamente prestado, medido pela quilometragem cumprida e a frota colocada diariamente em operação” (TRAVASSOS, 1996, p.62). O autor também destaca que a partir de 1992, a CCT passa a incorporar mecanismos de medição da produtividade do serviço, e passa a premiar ou penalizar as empresas operadoras de acordo com sua eficiência.

No início de 1987, o governador Gustavo Krause decidiu, após um ano de congelamento de tarifa decorrente do Plano Cruzado I, por um aumento tarifário. Este reajuste foi consequência do Plano Cruzado II, decretado uma semana após as eleições em 26 de novembro de 1986, um plano econômico desastroso do Governo Federal que liberou os preços dos produtos e serviços, provocando grande alta nos preços e fazendo a inflação disparar (TEIXEIRA, 2009). Em virtude da implantação da CCT, “este reajuste teve características diferenciadas dos anteriores, pois possibilitou a manutenção ou redução do valor de algumas passagens e, ainda, a aplicação de percentuais diferenciados, cuja média foi de 59%. Esta política de cunho social visava atender às populações que eram mais penalizadas pelas longas distâncias do centro da cidade, com custos maiores de deslocamentos, principalmente as vilas populares da COHAB.” (TEIXEIRA, 2009, p.158).

A CCT é, de forma geral, “um mecanismo que através de desvinculação da receita das operadoras, das tarifas pagas pelos usuários, repassa o excedente de faturamento de uma empresa para cobrir o déficit de outra.” (TRAVASSOS, 1993 *apud* TEIXEIRA, 2009, p.249). Por meio do repasse de recursos (subsídio cruzado) entre as empresas operadoras do STPP/RMR, a CCT visa garantir maior equilíbrio em suas rentabilidades, possibilitando uma melhor distribuição da prestação do serviço em toda a RMR, independentemente do perfil socioeconômico dos seus usuários, mas também independente da rentabilidade das linhas. A CCT foi reformulada diversas vezes numa tentativa de aperfeiçoamento e melhoria do STPP/RMR. A Câmara existe até os dias de hoje e permanece com caráter de política social. Segundo Teixeira (2009), a administração da CCT pelo órgão gestor tem sido importante para avançar a política de transporte da RMR, possibilitando a criação de “linhas sociais” e a existência de um sistema de transporte integrado.

4.5 O Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos

Com a abertura democrática, as reuniões do Conselho Administrativo da EMTU-Recife, “que até então eram reservadas e tinham acessos restritos, passaram a realizar-se com presença da imprensa e, eventualmente, representantes de segmentos da sociedade interessada nos assuntos da pauta.” (TRAVASSOS, 1996, p.66). Assim, gradualmente as decisões do fórum passaram a ser mais transparentes e “participativas”. Com a determinação da obrigatoriedade da concessão do vale-transporte para trabalhadores empregados, a Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco (FIEPE) solicita participação no Conselho e, conseqüentemente, nas decisões sobre reajustes tarifários. Esse momento, segundo Travassos (1996), estabelece o reconhecimento, pelo setor industrial, do Conselho Administrativo como o fórum responsável pelas decisões de transportes e principalmente sobre a questão tarifária.

Em outubro de 1988 é promulgada a nova Constituição brasileira. No inciso V do art. 30º, a Constituição “trata a questão do transporte coletivo, definindo-o como serviço público de interesse local, com caráter essencial e competência dos municípios.” (TRAVASSOS, 1996, p.67). A partir da determinação da Carta Magna, geraram-se expectativas de os prefeitos de Recife reassumirem a gestão municipal do transporte. Em 1989, a questão do antagonismo político é invertida: o Governo do Estado é PMDB

e a Prefeitura de Recife é PFL. Mais uma vez, não houve motivos para denunciar o convênio, inclusive, o prefeito Joaquim Francisco Cavalcanti “afirmou que a EMTU-Recife desempenhava bem suas atribuições, não lhe causando problemas.” (TRAVASSOS, 1996, p.67).

Em novo contexto democrático e com a intenção de consolidar a participação dos municípios – agora autônomos – na gestão da STPP/RMR, foi criado o Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos (CMTU) pelo Decreto Estadual nº.13.931 de 1989. O CMTU, conselho da EMTU-Recife de caráter deliberativo, além da atribuição da gestão metropolitana de transportes públicos de passageiros, tinha como principais funções “definir as políticas, as diretrizes e as principais ações do sistema de transportes da RMR.” (RAMALHO, 2009, p.109).

A criação do CMTU ampliou mais uma vez o fórum para debate das questões relacionadas ao transporte público coletivo da RMR (ver Quadro 6). Dessa vez, as atribuições do Conselho voltadas para as políticas e diretrizes do setor são separadas das questões administrativas e internas da EMTU, que passam a ser exercidas pelo seu Conselho de Administração.

Quadro 6: Evolução do Conselho de Administração da EMTU-Recife (1980-1989)

| Evolução do Conselho de Administração da EMTU-Recife | | |
|---|--|---|
| Conselho de Administração da EMTU-Recife (1980) | Conselho de Administração da EMTU-Recife (1985) | Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos (1989) |
| Secretário de Transportes do Estado de Pernambuco | Secretário de Transportes do Estado de Pernambuco | Secretário de Transportes do Estado de Pernambuco |
| Presidente da EMTU-Recife | Presidente da EMTU-Recife | Presidente da EMTU-Recife |
| Superintendente da FIDEM | Superintendente da FIDEM | Secretário de Planejamento do Estado de Pernambuco |
| Prefeito do Recife | Prefeito do Recife | Prefeito do Recife |
| 1 prefeito da RMR (em rodízio semestral) | 1 prefeito da RMR (em rodízio semestral) | Todos os prefeitos da RMR (11) |
| Presidente do SETRANS | Presidente do SETRANS | Presidente do SETRANS |
| Diretor geral do Detran | Diretor geral do Detran | Não faz parte do Conselho |
| Representante da EBTU | Representante da EBTU | Não faz parte do Conselho |
| - | 2 vereadores do Recife | 2 vereadores do Recife |
| - | 2 vereadores da RMR (em rodízio semestral) | 2 vereadores da RMR (em rodízio semestral) |
| - | 4 deputados estaduais | 1 deputado estadual |
| - | 2 representantes de comunidades | 3 representantes de comunidades |
| - | Presidente do Sindicato dos Motoristas | Presidente do Sindicato dos Motoristas |
| - | - | 1 representante da FIEPE/ Associação comercial (em rodízio) |
| - | - | Representante da CBTU/ Metrorec |
| - | - | Presidente da CTU |
| 8 membros (2 políticos) | 19 membros (12 políticos) | 28 membros (20 políticos) |

Fonte: TRAVASSOS, 1996.

O Quadro 6 apresenta de forma clara a composição predominantemente técnica do Conselho Administrativo, originalmente instituído na criação da EMTU-Recife em 1980, com oito membros, sendo apenas dois com cargos políticos (secretário de Transportes e o prefeito de Recife). Em 1985, há um aumento de 11 membros no Conselho, sendo a grande maioria (doze de dezenove) políticos. Em 1989, com a transformação do Conselho Administrativo em Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos (CMTU), há uma nova ampliação do número de membros do Conselho, dessa vez para 28 membros. Os membros do CMTU representavam diversos setores da

sociedade, sendo 23 representantes do poder público de distintas esferas governamentais e do Legislativo ou Executivo, e os outros seis membros eram da sociedade civil organizada. Os representantes do poder público se subdividem em quatro representantes do Governo do Estado (Executivo ou Legislativo), 18 representantes dos municípios metropolitanos (incluindo a participação dos 11 prefeitos da RMR e representantes dos legislativos municipais), e um representante do Governo Federal representado pela CBTU, responsável pela METROREC.⁴³

Com o objetivo de aperfeiçoar a gestão metropolitana e ampliar a representação da sociedade no fórum deliberativo de políticas de transporte urbano, Miguel Arraes criou o CMTU. Considerado um “instrumento original” para a promoção de uma gestão mais participativa do STPP/RMR, o CMTU tinha competência para “discutir e fixar políticas (inclusive relativas à estrutura tarifária), opinar sobre programas de trabalho da EMTU- Recife, assim como aprovar normas e padrões de serviços”. (BRASILEIRO; SANTOS, 1999, p. 204). Houve um aperfeiçoamento de um instrumento que já existia ao invés de criar algo completamente novo, ressaltando o caráter evolutivo do CMTU.

Segundo Oswaldo Lima Neto em depoimento em 2008, a EMTU-Recife, por ser uma entidade metropolitana não poderia ficar restrita apenas à participação dos seis representantes (do Executivo e Legislativo) dos municípios metropolitanos, era preciso ampliar essa participação uma vez que “as políticas que se decidiam dentro do Sistema de Transporte atingiam todos os municípios da Região Metropolitana, era mais do que correto dar ouvido, voz e direito a voto aos prefeitos das regiões, mesmo eles sem participar financeiramente do órgão”. (OSWALDO LIMA NETO, entrevista dezembro, 2008 *apud* TEIXEIRA, 2009, p.224-225).

Para Teixeira (2009), um dos principais motivos para a instauração deste novo fórum foi a separação do novo órgão colegiado (CMTU) do fórum anterior (Conselho de Administração). Na nova divisão de atribuições, o CMTU passou a ser responsável pelas decisões políticas sobre as diretrizes que o STPP/RMR deveria tomar, enquanto o Conselho de Administração ficou com a função de discutir e deliberar sobre as questões

⁴³ O sistema ferroviário de metrô foi construído pelo Governo Federal com um empréstimo do BIRD. A operação do metrô em Recife, iniciada em 1984, foi atribuída à seção local da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU). Ao longo da década de 1990, o Governo Federal “vem se esforçando para transferir as subsidiárias da CBTU para os governos locais.” (BRASILEIRO; SANTOS, 1999, p.204). Entendendo que o transporte urbano não era de sua competência o Governo Federal iniciou as negociações para repassar para o estado de Pernambuco os serviços prestados localmente (METROREC E Ramal Sul para o Cabo).

técnicas-administrativas do órgão gestor. À EMTU coube cumprir/executar as decisões do CMTU. De acordo com Brasileiro e Santos (1999), o escopo inicial das competências da EMTU-Recife era relativamente amplo, abrangendo todos os serviços e modalidades de transporte integrantes do sistema. Apesar dos esforços para integrar o sistema ferroviário operado pela CBTU e os sistemas dos municípios metropolitanos, aos poucos sua atuação foi sendo restringida aos ônibus das linhas metropolitanas e do Recife e aos terminais integrados do SEI.

A partir desse momento inaugura-se uma nova era na gestão metropolitana do transporte público coletivo: as decisões sobre o transporte coletivo, inclusive sobre o aumento tarifário das passagens, passariam a ser tomadas por um órgão colegiado composto por representantes do Governo do Estado e dos municípios metropolitanos, dirigentes de organismos públicos e privados ligados ao transporte, parlamentares e usuários. Embora fortemente tutelada pelo Estado, esta seria a primeira instância de *multi-level governance* para o transporte público coletivo na RMR.

4.6 Altos e baixos da EMTU-Recife

Como mencionado anteriormente, a atribuição da competência do transporte público à esfera local gerou expectativas de municipalização do sistema de transportes delegado à EMTU-Recife. A cada nova eleição municipal, os novos políticos eleitos eram questionados e pressionados a dar um posicionamento em relação à questão do transporte urbano. Além disso, a fragilidade institucional do convênio “dava margem a que secretários e técnicos municipais sempre que tivessem seus interesses contrariados pela EMTU-Recife ameaçassem denunciar o convênio, transmitindo às vezes certa insegurança ao órgão gestor.” (TRAVASSOS, 1996, p.68).

Em abril de 1990 foi aprovada a Lei Orgânica Municipal de Recife. Embora uma solução um tanto quanto questionável do ponto de vista jurídico, foi incorporado à Lei Orgânica o convênio que delegava a questão do STPP do Município para o Estado. A proposta de incorporação do convênio à Lei Orgânica partiu de um vereador membro do Conselho de Administração da EMTU-Recife e, posteriormente, do CMTU, que segundo Travassos (1996), era “profundo conhecedor da questão.” (TRAVASSOS, 1996, p.68). A proposta também obteve concordância do vereador Gustavo Krause,

relator da Lei Orgânica e prefeito de Recife que, em 1980, assinou o convênio de delegação pela primeira vez.

Dado que o convênio é um instrumento do Executivo, não poderia ter sido incorporado à lei. No entanto, uma vez incorporado, dava ao convênio de delegação grande estabilidade já que para alterar a Lei Orgânica seriam necessários 2/3 de votos favoráveis dos vereadores, um quórum difícil de ser atingido (TRAVASSOS, 1996, p.68). Três anos depois, por iniciativa de um vereador proprietário de uma das empresas de ônibus operadora do sistema, “que conseguiu sensibilizar seus pares argumentando que o convênio então vigente era ‘antigo e inadequado aos interesses municipais e que restringia sua autonomia’” (TRAVASSOS, 1996, p.68), o que parecia impossível aconteceu e, em dezembro de 1993, a Câmara de Vereadores de Recife denunciou e removeu o texto do convênio de delegação do texto da Lei Orgânica.

Em 1994, uma nova comissão com representantes da EMTU-Recife, do executivo municipal e da Câmara de Vereadores do Recife, foi criada para elaborar um novo convênio. Na sua nova formulação, foram alteradas cláusulas e condições dando maiores poderes à Prefeitura do Recife, mas sem alterar a essência do convênio anterior que consistia na “delegação da gestão do sistema de transporte municipal para a EMTU-Recife que deveria exercê-la com enfoque metropolitano.” (TRAVASSOS, 1996, p.69). Segundo Travassos (1996), foi contratada uma assessoria técnica para avaliar as condições do município em assumir o controle do sistema municipal. No entanto, a conclusão foi que não valeria a pena assumir o controle do sistema municipal, “pois não se constituía num problema prioritário para a população recifense e sua gestão isolada do contexto metropolitano implicaria em riscos de degradação e queda da qualidade dos serviços ofertados.” (TRAVASSOS, 1996, p.69).

Esse embate é retomado em 2001, quando o prefeito João Paulo (PT), pertencente a campo político antagônico ao do governador Jarbas Vasconcelos (PMDB), volta a questionar o convênio de delegação e, diferentemente dos demais prefeitos que o antecederam, começa a estruturar o sistema municipal de transporte para assumir o controle do sistema municipal delegado à EMTU-Recife. Esse momento, crucial para a transformação do paradigma de gestão do transporte público coletivo da RMR é o foco do próximo capítulo desta dissertação.

4.7 Considerações finais do capítulo

De acordo com Travassos (1996), o sucesso e estabilidade da gestão integrada dos transportes públicos realizado pela EMTU-Recife é um fato incontestável. O autor coloca que ao longo dos seus quase 30 anos, a EMTU foi exposta a inúmeras divergências partidárias ou ideológicas, sem que seu trabalho fosse interrompido ou mesmo comprometido. Os estudiosos da EMTU-Recife, em geral, alegam uma série de fatores para justificar tanto o “sucesso incontestável”, quanto à continuidade da atuação da empresa ao longo de quase três décadas, sendo impossível identificar uma razão isolada para este fenômeno.

Para Brasileiro et. al. (1997), a existência de uma cultura de planejamento metropolitano no meio técnico foi um fator convergente. Segundo Travassos (1996), a cultura metropolitana que se enraizou na RMR teve origem no seu órgão de planejamento, a Fidem, que até meados de 1980, teve uma atuação com resultados importantes. O autor também destaca a competência técnica dos primeiros anos da EMTU, que “marcou fortemente a vida da empresa e consolidou, no âmbito do STPP, também a cultura de gestão metropolitana.” (TRAVASSOS, 1996, p.70).

Para Travassos (1996), sob a ótica política, um dos fatores mais importantes para o sucesso da EMTU-Recife foi a delegação do sistema municipal de transporte público de Recife ao Estado, principalmente em 1980, no momento de fundação da empresa, mas também em 1994.

Brasileiro et. al. (1997) apontam a importância do papel exercido pelo então presidente da EMTU-Recife no momento de sua criação, que além de ser uma grande liderança, também soube articular sua representatividade no nível dos organismos federais de transportes. Os autores destacam 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 deu à EMTU-Recife respaldo profissional reconhecido nacionalmente (BRASILEIRO; SANTOS; ORRICO FILHO, 1997 *apud* RAMALHO, 2009, p.112).

Ao longo deste capítulo vimos alguns dos instrumentos técnicos inovadores adotados pela EMTU-Recife como o SEI, o CCT, o CMTU, que em sua permanente evolução também contribuíram para a longevidade e sucesso do órgão gestor. Brasileiro

et. al. (1997) identificam outros instrumentos como a “Avaliação das Empresas Operadoras,” o “Estado desejado dos Serviços,” que permanecem ativos e que com a gestão informatizada da operação e estudos recentes sobre o sistema, contribuem para o aperfeiçoamento do STPP/RMR.

Para Travassos (1996), outro fator crucial na consolidação e permanência do órgão gestor foi o trabalho desenvolvido com as comunidades. Segundo o autor, desde a sua fundação – em um contexto político desfavorável à abertura aos usuários, a EMTU abriu suas portas e investiu num tratamento nas comunidades que não envolvia manipulação ou clientelismo político, se tornando um interlocutor importante. Travassos (1996) afirma que essa “‘exposição’ política teve um preço alto em termos de imagem e desgaste da empresa, mas contribuiu para que a população entendesse que havia uma entidade representante do Poder Público atuando sobre o sistema e tentando administrá-lo criteriosamente.” (TRAVASSOS, 1996, p.70).

Nessa mesma linha, Brasileiro *et. al.* (1997) afirmam que o envolvimento dos atores locais deu representatividade à EMTU-Recife. Sob o enfoque institucional, Travassos (1996) identifica a criação do Conselho Administrativo da EMTU e seu sucessor, o CMTU de fundamental importância. Apesar das limitações do CMTU,⁴⁴ Travassos (1996) afirma que o mais relevante na sua atuação, “foi a diluição das responsabilidades do Executivo nas decisões do setor, compartilhando-as a partir de então com outros políticos, técnicos e representantes da sociedade em geral” (TRAVASSOS, 1996, p.71), tornando-o um fórum mais democrático e legítimo. A evolução gradual do modelo de conselho e a incorporação de novos participantes reforça o caráter processual dos conselhos da EMTU.

Somado a isso, Brasileiro *et. al.* (1997) afirmam que as empresas de ônibus passaram a contar com um sistema estável e com normas definidas, as associações de usuários obtiveram uma racionalização da programação das linhas, com maior cobertura espacial e simplificação dos anéis tarifários e, por fim, os poderes legislativos do governo estadual e de Recife passaram a receber maior atenção do órgão gestor, sendo contemplados com inúmeras apresentações dos objetivos do órgão e do sistema.

⁴⁴ Travassos (1996) relata que o contexto inflacionário que prevaleceu até meados de 1994 exigiu que o Conselho fosse convocado frequentemente para definir os reajustes tarifários, questão sempre polêmica, deixando pouco espaço para a discussão de outras questões. O autor também aponta o descaso por parte de alguns prefeitos da RMR ao fórum e a sua inabilidade de explorar suas potencialidades e possibilidades.

Contudo, o modelo institucional da EMTU possuía fragilidades e o sistema de transporte gerido pela EMTU apresentava deficiências. A constante expansão da cidade-metropolitana e a incremental expansão do sistema de transporte público para atender essas áreas contribuíram para o crescimento do transporte realizado por pequenos veículos, em geral pelas kombis. As kombis surgiram como forma alternativa de deslocamento interno das cidades do aglomerado urbano, que, como vimos, mesmo escolhendo não delegar seus sistemas municipais à EMTU, também deixaram de investir nos seus sistemas intramunicipais de transporte. Segundo Brasileiro e Santos (1999), o transporte por kombis se apresenta como um curioso contraste com a racionalidade da rede metropolitana de transporte coletivo gerida pela EMTU-Recife, surgindo também como alternativa de transporte entre as cidades periféricas e o centro de Recife, entrando em concorrência direta com o sistema regular, operado por ônibus. Em 1999, os autores estimavam que cerca de 2.400 veículos circulavam pela RMR, mantendo-se presentes nas cidades metropolitanas e ampliando sua presença em Recife. Somente em 2003, por meio de uma ação conjunta entre Governo do Estado e Prefeitura de Recife, que o poder público enfrentaria este problema.

Capítulo 5: O Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano

Para muitos, o órgão gestor do sistema de transporte público dormiu EMTU e acordou Grande Recife. No entanto, passaram-se quase oito anos desde a primeira conversa acerca da necessidade de repactuar a gestão do transporte metropolitano na RMR. Desde sua criação, em 1979, a EMTU-Recife fazia a gestão do sistema de transporte público coletivo da região metropolitana de Recife e do sistema municipal de transporte do Município de Recife, atribuição que foi delegada ao Estado por meio de convênio em 1980, e novamente em 1994.

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o transporte público ficou caracterizado como um serviço público de caráter essencial de interesse e competência municipal. Para Jobim (2006) a prestação do serviço de transporte entre municípios, ou seja, intermunicipal ou metropolitano, não chega a ser de interesse ou competência estadual. Já Ramalho (2009), distingue os tipos de transporte público, desta forma, o serviço de transporte público intramunicipal é da competência do município, e o serviço intermunicipal é hoje de competência dos estados. No entanto, o transporte público coletivo intermunicipal em RMs não se configura necessariamente em transporte intermunicipal, uma vez que o deslocamento é realizado “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.” (RAMALHO, 2009, p.112).

Ao longo de suas quase três décadas de existência, a EMTU-Recife se estabeleceu como uma experiência bem-sucedida na gestão do sistema de transporte público coletivo metropolitano da RMR. Ao completar a sua primeira década, a EMTU ampliou a participação no seu Conselho e nele incluiu representantes de todos os municípios metropolitanos. Em parte, isto mostrou que os governantes estaduais reconheciam a necessidade de incluir e dar voz aos municípios na gestão de um serviço público de âmbito metropolitano. Como vimos, isso aconteceu porque a EMTU-Recife foi capaz de, até certo ponto, se adequar à necessidade de diluir a centralidade da sua gestão, instituindo uma forma de gestão “mediante um intenso processo de negociação entre atores relevantes.” (BRASILEIRO; SANTOS; ORRICO FILHO, 1997 *apud*

RAMALHO, 2009, p.111). Por outro lado, a criação do CMTU não foi suficiente para eliminar as fragilidades cada vez mais expostas do modelo de gestão pela EMTU: é difícil falar de coordenação metropolitana do transporte público, quando, com exceção de Recife, os demais sistemas de transporte municipais, quando existentes, estavam sob tutela municipal.

Neste sentido, um dos principais fatores que fortaleceu a gestão do STPP/RMR pela EMTU-Recife, ou seja, a delegação do sistema municipal de transporte de Recife ao Estado, com a Constituição de 1988 se tornou uma das principais fragilidades do modelo institucional da EMTU. Em todas as eleições municipais subsequentes, o debate sobre a possibilidade de municipalizar o sistema de transporte se fazia presente e o risco de denúncia do convênio ameaçava a estabilidade da gestão da EMTU. Apesar disso, o prefeito que ao final assumia a gestão municipal, via de regra, se fazia ausente do debate sobre o transporte público, uma vez que este serviço já estava delegado ao Estado, e os custos políticos, institucionais e financeiros de municipalizar o serviço eram altíssimos. A estrutura da malha urbana de transporte organizada pelo SEI, cuja lógica era metropolitana, dificultava a retirada do ‘sistema municipal de transporte de Recife’, uma vez que ele era parte integral do sistema estruturante integrado. É somente no ano 2000, com a eleição de João Paulo, candidato do PT à Prefeitura de Recife, que o discurso mudou e o Governo de Pernambuco em parceria com o Município de Recife passou a buscar alternativas para repactuar a gestão do transporte público na RMR.

É nesse contexto que surge o Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano, empresa pública multifederativa que substitui a EMTU-Recife. Neste novo arranjo, a cooperação intergovernamental metropolitana é pautada no princípio do compartilhamento de poder, e todos os municípios da RMR e o Governo do Estado, podem ser sócios do Consórcio. O Grande Recife, como é conhecido o Consórcio, se tornou uma experiência pioneira no Brasil, não somente por constituir o primeiro consórcio público de transportes em acordo com a Lei de Consórcios Públicos, mas também por almejar a adesão de todos os municípios metropolitanos ao novo arranjo de gestão compartilhada, em vez de encarregada do serviço de transporte público coletivo da RMR.

O Consórcio é ainda uma experiência muito recente e, conseqüentemente, pouco consolidada. No momento da sua criação, faziam parte do arranjo apenas três entes

federativos metropolitanos: o Governo de Pernambuco, e os municípios de Olinda e Recife. Dois anos passados, os demais municípios metropolitanos ainda não aderiram ao arranjo. Este capítulo tem como objetivo analisar a nova institucionalidade para a gestão compartilhada do serviço de transporte público coletivo na RMR, mais democrática e legítima do ponto de vista metropolitano, verificando potencialidades, alcance, limites e fragilidades.

O capítulo está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda seção contextualiza o surgimento do Grande Recife como fruto de longo processo de discussão e de negociação entre entes federativos da RMR, e como ideia que sobreviveu a três processos eleitorais, sendo dois municipais (2004 e 2008) e um estadual (2006). Esta seção busca ir além da discussão federativa e institucional da criação do Consórcio, para apresentar o contexto político no qual os dois momentos da transição da EMTU para Consórcio ocorrem.

A terceira seção apresenta, em contraste com a antiga EMTU, a estrutura institucional do Consórcio. A quarta seção deste capítulo utiliza a abordagem analítica de *multi-level governance* para realizar, a partir dos atores que compõem o Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM), uma análise mais aprofundada sobre o novo arranjo intergovernamental. Por fim, é feito um balanço das potencialidades, alcance, limites e fragilidades do Grande Recife.

5.1 De EMTU para Grande Recife: uma mudança de paradigma

Esta seção pretende contextualizar o surgimento do Grande Recife dentro de extenso processo de negociação entre os entes federativos da RMR. Subdividimos a seção para podermos aprofundar o contexto político no qual a repactuação do sistema de gestão do sistema de transporte público ocorre. Como mencionado na introdução do capítulo, a ideia de repactuação entre os entes e a adaptação da EMTU para a nova situação política sobreviveu a três eleições, sendo a mais complicada, a eleição estadual em 2006. Desta forma, a utilizaremos como marco para separar a contextualização histórica em dois momentos distintos.

5.1.1 O primeiro momento (2000-2006)

Este primeiro momento foi marcado por três acontecimentos distintos que acabaram por gerar um clima favorável para a discussão de uma política de cooperação intergovernamental para a gestão do transporte público na RMR: a eleição de um prefeito que tinha como objetivo a municipalização do sistema de transporte público de Recife; a pressão do Governo Federal em estadualizar o sistema de metrô; e, a atuação conjunta do Governo de Pernambuco e da Prefeitura de Recife para enfrentar o transporte clandestino. Os três fatores são analisados em maior profundidade a seguir.

Depois de anos nos quais, o Governo do Estado e a Prefeitura da Capital estiveram em sintonia política, a eleição de João Paulo (PT) causou uma ruptura. Este é um acontecimento histórico para o município por duas razões: a primeira porque foi a primeira gestão do PT na Capital, e a segunda, porque essa gestão deu início a uma profunda transformação da realidade política recifense por meio da ampliação da participação popular nos processos de governança local. Como parte da sua campanha eleitoral, João Paulo prometeu municipalizar o sistema de transporte público de Recife. Diferentemente dos prefeitos que o antecederam, João Paulo insistiu na ideia de assumir a gestão desse serviço de interesse local, que estava sendo gerido por um órgão estadual.

Segundo Dilson Peixoto, em parte, a determinação de João Paulo em reassumir a gestão municipal do sistema de transporte estava relacionada à baixa capacidade de gestão da EMTU naquele momento, dado o alastramento sem controle do transporte clandestino na RMR. Nas palavras de Dilson Peixoto, “a EMTU perdeu completamente a capacidade de planejar porque os operadores clandestinos ocupavam as vias, criando todos os problemas que eles historicamente criam.” (DILSON PEIXOTO, Diretor-Presidente do CTM. Entrevista realizada em 21 de outubro, 2010).

O prefeito João Paulo reorganizou a estrutura municipal para reassumir o sistema de transporte. Por meio do Decreto municipal nº 19.376 de 2002, a Companhia de Trânsito e Transporte Urbano (CTTU), antiga CTU, é autorizada a atuar no transporte público urbano e no trânsito. Em 2002, também é criado o Conselho Municipal de Trânsito e Transporte (CMTT).⁴⁵

⁴⁵ O CMTT é criado pela Lei municipal nº.16.748/02, e regulamentado pelo Decreto nº. 19.637/02.

Na época, Dilson Peixoto era parlamentar e presidente da Câmara de Vereadores do Município de Recife. Ao final do seu mandato, em 2003, Dilson foi convidado para assumir a Secretaria de Serviços Públicos, que, até a reestruturação da CTTU, era responsável pela limpeza e manutenção da cidade. Segundo Dilson:

Na primeira metade da gestão de João Paulo, os técnicos do setor tinham o discurso de municipalização. Eu coloquei ao prefeito que se eu fosse assumir a secretaria, eu era contra a municipalização porque defendia a tese metropolitana. E ele me deu todo o apoio. Passamos a discutir primeiro acabar com o clandestino, recuperar o papel da EMTU, e, em paralelo, já ir discutindo em como transformar a EMTU em uma instituição perene que não ficasse ao sabor de convênios de delegação, essa instabilidade gerada a cada nova eleição. E a partir daí, foi importante o papel do Governo do Estado. Mesmo com as divergências políticas, nós focamos juntos no combate ao clandestino e depois na montagem do novo órgão gestor. (DILSON PEIXOTO, Diretor-Presidente do CTM. Entrevista realizada em 21 de outubro, 2010).

Em paralelo, no nível estadual, o Governo de Pernambuco vinha sofrendo pressão para estadualizar o sistema de metrô, desde sua criação na década de 1970, sob responsabilidade do Governo Federal por meio da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), com sede no Rio de Janeiro. No final dos anos 1990, o Governo Federal estava negociando um empréstimo no Banco Mundial para a expansão do metrô na RMR, até que ele se tornasse autossuficiente e fosse estadualizado. Segundo Germano Travassos, na época consultor do IFC do Banco Mundial, foram contratadas duas consultorias distintas, a primeira pela CBTU para avaliar as condições de estadualização do metrô e verificar sua viabilidade e sustentabilidade, e a segunda pelo Governo de Pernambuco. Segundo Germano:

Era preciso refazer e remontar a rede do metrô, que de 1994 a 1998, entre um plano e outro, estava defasada, principalmente no que dizia respeito à demanda da rede, que estava supervalorizada. Houve também discussão sobre como incorporar o metrô na Câmara de Compensação Tarifária (CCT), mas foi decidido que a estadualização do metrô era um abacaxi. Foi chamada a atenção do IFC para verificar o estudo, contratado pela CBTU, e estava comprovado que o metrô era deficitário, e logo que o buraco era maior do que se esperava. O Estado não teria condições de assumir este ônus. A questão financeira era um dos problemas urgentes que precisava ser resolvida. Mas havia também a necessidade de se repensar o desenho da gestão metropolitana do serviço. A EMTU já tinha 20 anos, e o Município de Recife delegava seu sistema de transporte através de um convênio frágil. Evidências existiam comprovando que esse modelo precisava ser revisto. Dessa forma, o Governo do Estado resolveu contratar estudo com IFC para desenhar um novo modelo de gestão.

(GERMANO TRAVASSOS. Consultor de transportes. Entrevista realizada em 22 de outubro, 2010).

O transporte clandestino, presente ao longo da história do transporte na RMR, entrou definitivamente na agenda governamental como um problema de segurança pública, porque, além dos riscos de atropelamento e acidentes causados pelas kombis nas vias, havia uma crescente marginalização desse sistema alternativo operado a revelia do poder público. Somado a isto, as empresas operadoras do serviço de transporte por meio de ônibus estavam quebrando. Os ônibus não atendiam de forma adequada aos usuários do transporte e, em alguns municípios, deixaram de operar completamente. A EMTU, empresa pública estadual responsável pela gestão do serviço de transporte metropolitano na RMR, estava de mãos atadas, sem capacidade de planejamento ou poder para combater este problema de maneira isolada.

Superando as divergências políticas, e conscientes do desgaste político que os aguardavam, Jarbas Vasconcelos (PMDB) e João Paulo (PT) uniram forças para enfrentar o problema do transporte clandestino. Uma operação de guerra foi então montada.⁴⁶ A intenção de ambos os governos era de eliminar o transporte clandestino em Recife e regulamentar o transporte alternativo. Segundo Terezinha Nunes:

Quando fui entrevistada pela primeira vez pela Rede Globo, eles perguntaram qual era o meu plano. Eu falei que era de regulamentar o transporte alternativo. Quando falei isso quis dizer na visão dos *kombeiros*, que já haviam pedido que eu visse a situação deles, e eu já havia prometido que eles não seriam surpreendidos, eu ia regulamentar. Na visão deles, seria arranjar uma maneira deles permanecerem, mas regulamentados. Na nossa visão isso não era possível. Fomos procurar o prefeito João Paulo, Prefeito do Recife. Quando começamos a operação entendemos que seria necessário ter uma lei municipal, porque embora o transporte fosse metropolitano, era preciso que quando houvesse uma intervenção houvesse uma lei municipal. Chamamos o prefeito de Recife, a prefeita de Olinda e o prefeito de Jaboatão, que participou das primeiras reuniões e depois deixou de participar. (TEREZINHA NUNES, deputada estadual pelo PSDB e ex-secretária do Estado de Desenvolvimento Urbano. Entrevista realizada em 24 de novembro, 2010).

A operação de combate ao transporte clandestino foi iniciada em Recife. A lógica era que ao retirar os *kombeiros* do centro de Recife, mais de 70% do problema seria resolvido. Embora as viagens realizadas pelo transporte clandestino se originassem

⁴⁶ A equipe que liderou esse processo foi representada no Governo Estadual por Terezinha Nunes, Secretária de Desenvolvimento Urbano, Evandro Avelar, Presidente da EMTU-Recife, e por Dilson Peixoto, Secretário de Serviços Públicos, representando a Prefeitura de Recife.

nos municípios metropolitanos, predominantemente o seu destino era o centro de Recife. O Governo Estadual articulou a ação do combate ao clandestino com os demais municípios metropolitanos, mas, efetivamente, apenas Recife, Olinda e Camaragibe aderiram, regularizando os *kombeiros* e organizando seus sistemas municipais de transporte.

A operação de combate ao clandestino foi concluída em 2004, e as atenções se dirigiram para a discussão do órgão gestor. Segundo Dilson Peixoto, os gestores estaduais tinham a visão que o consórcio deveria começar apenas entre Pernambuco e Recife, e depois ser expandido aos demais municípios metropolitanos. Para os representantes da Prefeitura de Recife, o certo seria envolver, desde o início, os gestores de todos os municípios metropolitanos. No entanto, essa divergência foi deixada de lado para avançar no projeto de repactuação. Nas palavras de Dilson Peixoto:

Contratamos um grupo de consultoria ligado ao Banco Mundial, o IFC. Isso foi uma parceria do Governo do Estado com a Prefeitura do Recife. Esses técnicos, junto com os nossos começaram a elaborar esse modelo. Fomos beneficiados nesse intervalo, em 2005, pela aprovação da Lei de Consórcios. Rapidamente o que estávamos discutindo foi adaptado ao arcabouço jurídico, e ficou pronto. Não foi possível votar ainda no governo de Jarbas, (dezembro 2006) lamentavelmente por problemas eleitorais. Estava tudo montado para votar, e havia sido encaminhado para a Câmara de Vereadores de Recife e para a Assembleia do Estado. (DILSON PEIXOTO, Diretor-Presidente do CTM. Entrevista realizada em 21 de outubro, 2010).

Um dos principais resultados dessa exitosa parceria entre Governo do Estado e Prefeitura de Recife foi a abertura para conversar sobre uma melhoria na política metropolitana de transportes, e para refletir sobre a adaptação do modelo de gestão vigente, transformando-o de modelo de gestão delegada para modelo de gestão compartilhada. Recife também criou o Sistema de Transporte Complementar de Passageiros (STCP) do Município, passando a desenvolver um sistema municipal de transporte complementar ao STPP/RMR, com linhas municipais alimentadoras e interbairros complementares às linhas pertencentes ao SEI.⁴⁷

Segundo Ramalho (2009), o reordenamento institucional do sistema de gestão do transporte metropolitano foi discutido nos dois anos seguintes, sendo a primeira

⁴⁷ O STCP de Recife foi criado por Lei nº.19.856/03 e regulamentado por Decreto nº.19.870/03.

proposta de consórcio elaborada aprovada pela Assembleia Legislativa. Por discordância do prefeito de Recife em relação à participação acionária dos membros do consórcio, essa proposta não chegou a ser encaminhada à Câmara dos Vereadores. Na proposta inicial, o governo estadual ficaria com 45% das ações dessa nova empresa pública multifederativa, a Prefeitura de Recife teria 35% e os demais municípios metropolitanos compartilhariam os 20% das ações restantes.

Ramalho (2009) aponta que havia rejeição à participação no consórcio pelos demais municípios metropolitanos, identificando a forma de participação estabelecida pelas quotas acionárias como o principal motivo para a rejeição. A autora avalia que “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.” (RAMALHO, 2009, p.114). Esse posicionamento fica claro com a declaração do então secretário de Planejamento Urbano, Transportes e Meio Ambiente de Olinda, Oswaldo Lima Neto: “não somos contra o consórcio, até porque é um modelo excelente. Olinda apenas quer saber o poder que o Município terá política e financeiramente, ao repassar para o consórcio a gestão do sistema de transportes?” (JORNAL DO COMÉRCIO, 20 de abril de 2006 *apud* RAMALHO, 2009, p.115). Outro problema que teria de ser enfrentado no âmbito local dizia respeito a uma das principais exigências para a entrada no Consórcio: o combate ao transporte clandestino, mais especificamente, a retirada das kombis do sistema de transporte público de passageiros e a regularização dos sistemas complementares municipais. Dificilmente um prefeito assumiria esse desgaste político sem avaliar bem os ganhos políticos que teria ao aderir ao Consórcio.

Apesar disto, Ramalho (2009) relata que o Governo do Estado percebeu a resistência dos municípios como “um descaso com o poder público”, e que o então secretário do Estado de Desenvolvimento Urbano, Francisco Petribu, chegou a garantir que o modelo seria “implantado a qualquer custo” e que o Estado e o Recife estariam dispostos a arcar com o ônus de assumir a gestão metropolitana do serviço sem a participação dos demais municípios metropolitanos (JORNAL DO COMÉRCIO, 20 de abril de 2006 *apud* RAMALHO, 2009, p.115).

O ano de 2006 era um ano eleitoral, e, por um lado, era politicamente importante para Jarbas Vasconcelos, em seu último mandato, aprovar o Consórcio. Isto não

significa que para João Paulo a aprovação do Consórcio deixasse de ser importante, ao contrário. Acontece que no âmbito municipal João Paulo enfrentou resistência da Câmara de Vereadores:

Tivemos problemas na câmara com os vereadores para aceitar aquela proposta. Tivemos um processo de polarização de eleições que atrapalhou o processo, até mesmo de conversa. Você ta conversando, entra eleição... Como temos eleição de dois em dois anos, tivemos um momento da minha reeleição que foi muito duro. Ocorreram essas dificuldades, não do ponto de vista da concepção do projeto, mas ficaram muitas dúvidas para os vereadores, principalmente no que diz respeito à representação da cidade no consórcio. (JOÃO PAULO. Ex-prefeito de Recife pelo PT. Entrevista realizada em 09 de novembro de 2010).

O primeiro momento de discussão sobre o novo modelo de gestão compartilhada se encerra com as eleições estaduais de 2006. O candidato de Jarbas Vasconcelos (PMDB) Mendonça Filho (PFL) vai para o segundo turno com 1.578.001 votos contra Eduardo Campos (PSB) com 1.356.950 votos. O terceiro mais bem votado, o candidato do PT Humberto Costa Lima, perde o pleito eleitoral com 1.000.842 votos sobre um total de 4.769.970 votos no primeiro turno. Este resultado eleitoral forçou uma reestruturação política, na qual o PT passou a apoiar o candidato do PSB. Eduardo Campos foi eleito governador de Pernambuco, em 2006, ao vencer o segundo turno com 2.623.297 votos sobre os 1.390.273 votos de Mendonça Filho sobre um total de 4.671.124 votos no segundo turno.

5.1.2 O segundo momento (2007-2008)

O pleito eleitoral de 2006 mudou o cenário político-administrativo em Pernambuco. O segundo momento de discussão sobre o modelo de gestão compartilhada para o transporte público coletivo na RMR agora seria marcado pela proximidade política e ideológica entre os líderes do Governo do Estado e da Prefeitura de Recife.

Continuidade não é o forte das administrações públicas brasileiras. A probabilidade de continuidade quando há mudança partidária então, é menor ainda. O recém-eleito governador, Eduardo Campos, neto de Miguel Arraes, historicamente faz oposição a Jarbas Vasconcelos. Isto somado ao baixo interesse demonstrado tanto por

Recife quanto pelos demais municípios metropolitanos no primeiro momento de negociação intergovernamental para repactuar o arranjo de gestão do transporte público coletivo da RMR eram fatores que não indicavam motivos para justificar continuidade no processo de negociação. No entanto, ao indicar Humberto Costa (PT) como secretário de Estado das Cidades, e convidar Dilson Peixoto (PT) para assumir a presidência da EMTU, Eduardo Campos demonstrou claramente seu interesse em dar continuidade a essa negociação:

Quando o governador me convidou para ser presidente da EMTU eu tive uma longa conversa com ele sobre o que eu imaginava poderia ser feito. O primeiro passo era dar esse salto de qualidade, mudar o caráter institucional da EMTU, extingui-la e criar no seu lugar um consórcio. Ele entendeu, viu a importância do projeto e disse: olha, vamos tocar pra frente, o que precisa para acelerar? [...] Mudei de balcão, com as idéias que o município tinha passei a atuar no governo estadual, com a primeira missão de implementar o consórcio. [...] A primeira questão era a conversa política, que ele fez no gabinete dele com todos os prefeitos da região metropolitana, dizendo que era decisão do governo tocar em frente o consórcio, e que estava delegando ao Dilson junto aos técnicos dos municípios formatar isso, e que ele queria fazer o mais rápido possível. Isso foi muito bom, os prefeitos sentiram firmeza e daí rapidamente conseguimos fazer a implantação. [...] Já incorporamos Olinda de pronto, negociamos com todos os outros prefeitos dos municípios, todos assinaram uma carta de intenção para ingresso no consórcio. Mais rapidamente conseguimos fazer com que as coisas acontecessem. Em abril 2007, a lei estadual já estava aprovada, e a lei de Recife em outubro de 2007, e o consórcio foi inaugurado em setembro 2008. Hoje já temos discussões avançadas com Jaboatão, Abreu e Lima, Camaragibe, Ipojuca, entre outros, que são municípios que mais rapidamente, agora passado o episódio eleitoral, esperamos que eles ingressem no consórcio. (DILSON PEIXOTO, diretor-presidente do CTM. Entrevista realizada em 21 de outubro, 2010).

Dessa forma, a discussão para a criação do Consórcio é retomada no início da primeira gestão do atual governador, Eduardo Campos. A reformulação da proposta inicial para a gestão compartilhada do sistema de transporte público coletivo da RMR surge fundamentada pela Lei de Consórcios Públicos nº.11.107, promulgada em 2005 e regulamentada pelo Decreto nº 6.017 de 2007.⁴⁸

⁴⁸ Vale lembrar que com a Lei dos Consórcios, além da criação conjunta do Protocolo de Intenções, considerado a espinha dorsal do arranjo consorciado, é preciso que esse documento, em forma de projeto de lei, seja encaminhado e ratificado pelas respectivas Câmaras dos Vereadores ou Assembleias Legislativas dos entes consorciados.

Segundo Ramalho (2009), além da adaptação do modelo de arranjo de gestão compartilhada 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.” (RAMALHO, 2009, p.117). A questão das quotas acionárias foi um dos pontos mais polêmicos no primeiro momento de negociação. Eduardo Campos se mostrou favorável a encorajar os demais municípios a aderirem ao Consórcio por meio da diluição da quota estadual, quando o Governo anterior recusou-se a abrir mão do seu percentual. Assim, a nova distribuição de quotas ficou da seguinte forma: 40% (e não 45%) para o Estado, 35% para o Recife, e 25% das ações para serem divididas entre os demais municípios consorciados, conforme apresentado no Quadro 7.

Quadro 7: Participação acionária do CTM

| Unidade Federativa | Viagens Geradas dentro da RMR | | | Participação Acionária no Consórcio % |
|--------------------------------|-------------------------------|------------|-------|---------------------------------------|
| | Tipo | Quantidade | % | |
| Estado de Pernambuco | Intermunicipal | 1.146.858 | 45,34 | 40 |
| Recife | Municipal | 1.008.582 | 39,87 | 35 |
| Abreu e Lima | Municipal | 19.830 | 0,78 | 1,33 |
| Araçoiaba | Municipal | 1.334 | 0,05 | 0,09 |
| Cabo de Santo Agostinho | Municipal | 31.369 | 1,24 | 2,1 |
| Camaraçibe | Municipal | 14.925 | 0,59 | 1 |
| Igarassu | Municipal | 5.670 | 0,22 | 0,38 |
| Ipojuca | Municipal | 8.771 | 0,35 | 0,59 |
| Ilha de Itamaracá | Municipal | 2.160 | 0,09 | 0,14 |
| Itapissuma | Municipal | 4.724 | 0,19 | 0,32 |
| Jaboatão dos Guararapes | 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 da Mata | Municipal | 4.302 | 0,17 | 0,29 |
| Total | | 2.529.373 | 100 | 100 |

Fonte: EMTU-Recife, 2006 *apud* RAMALHO, 2009.

Ao observar o Quadro 7 percebemos que as maiores porcentagens de viagens geradas na RMR pertencem aos municípios que se encontram localizadas na mancha urbana ilustrada na Figura 6. São estes: Recife, Olinda, Jaboatão dos Guararapes, Paulista e Camaraçibe.

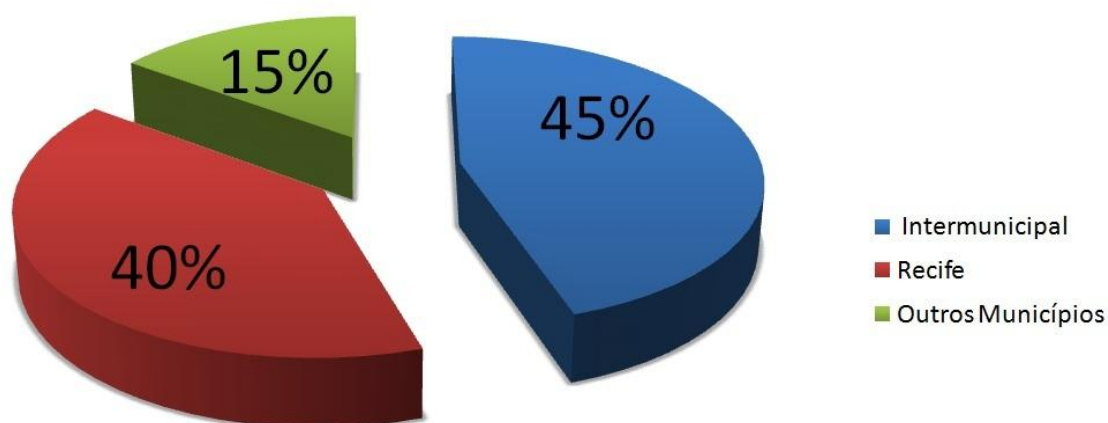
Ramalho (2009) relata que, segundo a EMTU-Recife, os percentuais foram estabelecidos de maneira proporcional ao número de viagens geradas e de acordo com a demanda da população de cada um dos municípios da RMR, conforme o Quadro 7. Vale destacar que as quotas de Recife não sofreram variação do modelo anterior, permanecendo em 35%. Em depoimento, João Paulo faz referência ao peso do município no arranjo metropolitano, e afirma que:

Recife tem um peso significativo, [e] 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 concordarem para poder acontecer. (JOÃO PAULO. Prefeito do Recife. Entrevista realizada em 09 de dezembro de 2008 *apud* RAMALHO, 2009, p.118).

Com a atual participação de apenas três sócios, as quotas acionárias estão distribuídas da seguinte forma: Recife com 35%, Olinda com 7,43% e Pernambuco com as demais 57,57%. Essa distribuição permanece até que outros municípios se consorciem, e assumem as suas respectivas quotas de acordo com o que foi estabelecido no protocolo de intenções.

De acordo com Ramalho (2009), foram os argumentos defendidos pela EMTU para essa mudança 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.” (RAMALHO, 2009, p.118). Para obter quorum nas decisões da Assembleia Geral seria necessária a participação de um número considerável de entes consorciados, uma vez que somados os votos do Estado (40%) e do Recife (35%) não seriam suficientes para atingir o percentual exigido para a aprovação de qualquer decisão nesta instância.

Figura 10: Percentual de viagens realizadas no STPP/RMR



Fonte: Grande Recife, 2008.

Uma boa parte dos municípios metropolitanos não possui um serviço de transporte público operado por ônibus, sendo operado por VPPs. O serviço de transporte operado por ônibus nesses municípios, em geral, é metropolitano, gerido pela antiga EMTU e atual CTM. Segundo as informações oficiais, 90% das viagens são realizadas através do STPP/RMR (Figura 10).

A idéia defendida era que com a reformulação das quotas acionárias, os entes mais fortes não teriam controle sobre o consórcio, sendo obrigados a negociar com os entes consorciados de menor representação, por um lado, mas também não podendo ser excluídos de uma decisão tomada dentro do CMT, por outro lado. Visto de outra forma, embora o Estado e o Recife não tivessem como dominar as ações do Consórcio, eles tinham poder de veto nas ações propostas que não estivessem do seu agrado.

Além disso, Ramalho (2009) acrescenta que no novo desenho das quotas acionárias também foram definidas as quotas de participação financeira, estabelecidas em função do orçamento de cada município da RMR, e definidas no Contrato de Rateio. Outra mudança na proposta inicial do arranjo, segundo a autora, foi a criação do Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM) no lugar do CMTU, vinculado à agência reguladora de Pernambuco (ARPE). Veremos algumas das implicações da criação deste novo Conselho na seção seguinte.

O Consórcio foi legalmente constituído em 2007 por meio da ratificação do Protocolo de Intenções celebrado entre o Estado de Pernambuco (Lei nº 13.235 de 24 de maio de 2007), o Município de Olinda (Lei nº 5.553 de 04 de julho de 2007) e o

Município de Recife (Lei nº 17.360 de 10 de outubro de 2007). Olinda aderiu ao Consórcio antes de Recife. Germano Travassos avalia que:

Tecnicamente o município não poderia entrar no Consórcio porque a desorganização do seu sistema de transporte complementar poderia causar um impacto irreversível no sistema. O fato é que foi a visão política de Dilson Peixoto que permitiu a entrada de Olinda nesse arranjo, mesmo quebrando a regra do consórcio. O corpo técnico da EMTU ficou chateado, mas a visão política foi importante. Apesar de Recife ter participado do processo desde o começo e construído a solução desde o começo, [...] Recife entrou no consórcio a reboque de Olinda. (GERMANO TRAVASSOS. Consultor de Transportes. Entrevista realizada em 22 de outubro de 2010).

Embora a Câmara Municipal de Recife tenha aprovado o Projeto de Lei autorizando a criação do Consórcio e ratificando o Protocolo de Intenções celebrado entre os entes recém-consorciados, não foi um processo fácil. O prefeito de Recife enviou o novo Projeto de Lei à Câmara em abril de 2007, no entanto, os vereadores não se sentiram aptos a ratificar o Protocolo de Intenções por não terem participado do seu processo de formulação, ou mesmo sido consultados previamente pelo prefeito. Segundo o vereador Luiz Helvécio, presidente da Comissão de Meio Ambiente, Transporte e Trânsito, relator do parecer do Consórcio na Câmara, “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 *apud* RAMALHO, 2009, p.120).

Segundo Ramalho (2009), as Comissões de Finanças e Orçamento e de Meio Ambiente, Transporte e Trânsito da Câmara de Recife analisaram o Projeto de Lei e enviaram um parecer à Prefeitura solicitando um parecer expresso das secretarias de Assuntos Jurídicos e de Finanças do Município 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. A autora relata que esse documento também informava a suspensão da análise do Projeto até que fossem atendidas as solicitações, além da existência de outros questionamentos a serem tratados. O Poder Executivo acatou todas as reivindicações feitas pela Câmara, exceto aumentar a participação do Recife no CSTM. Mesmo assim, a Câmara ratificou o

Protocolo de Intenções “com reservas”,⁴⁹ reiterando a intenção dessa entidade na garantia da preservação da autonomia municipal nesse arranjo compartilhado. Ramalho (2009) elaborou o Quadro 8 abaixo no qual compara as leis municipais de Olinda e Recife – que deveriam ser uniformes – que criaram o Consórcio.

Quadro 8: Comparação entre as Leis Municipais de Recife e Olinda que criaram o CTM

| Leis Ratificadoras | Olinda | Recife |
|-----------------------------|--|--|
| Artigos | Lei N° 5553/2007, de junho de 2007 | Lei N° 17360, de outubro de 2007 |
| Art. 3° | 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. 4° | 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. 6° | 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. 8° | 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 2° | 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: Ramalho (2009).

Chama atenção a emenda modificativa feita no artigo 11, no qual a Câmara “autoriza o município a conceder e ceder ao CTM, bens e quaisquer ativos na prestação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros, com exceção do Sistema de

⁴⁹ A Câmara dos Vereadores de Recife ratificou o Protocolo de Intenções com reservas principalmente em relação à cláusula 4ª, que trata da interação do CTM com o CSTM, e à cláusula 8ª do protocolo, que especifica as atribuições do CTM.

Transporte Complementar de Recife.” A justificativa dada era que o Consórcio teria como responsabilidade a gestão do transporte intermunicipal, e que o STCP era de caráter municipal, atuando exclusivamente no âmbito do território de Recife. Esta justificativa e as “reservas” feitas em relação ao Protocolo de Intenções vão na contra-mão da proposta de criação do Consórcio, uma vez que ao se propor uma gestão compartilhada e a unificação dos órgãos gestores para eliminar a sobreposição de serviços e tornar o STPP/RMR mais eficiente e integrado, não haveria porque não incluir o sistema complementar de transporte municipal no novo arranjo. Olinda ratificou o Protocolo de Intenções na íntegra e, em março de 2010, delegou a gestão do seu sistema municipal de transporte ao Consórcio, sem ressalvas.

O Comitê de Transição responsável pelo processo de transição de EMTU para CTM é criado em dezembro de 2007 por meio do Decreto estadual no. 31.264, que também determinou os procedimentos para o processo de transição. No dia 08 de setembro de 2008, após cinco anos de discussões e negociações, o Consórcio Grande Recife é formalmente inaugurado.

De acordo com Ramalho (2009), o Consórcio foi o resultado de uma articulação política bem-sucedida entre os entes federativos que dela participaram, e um exemplo de possível parceria para a resolução de um problema setorial de âmbito metropolitano. No discurso inaugural do CTM o governador Eduardo Campos expressou claramente o caráter participativo do processo de criação do novo arranjo de gestão compartilhada do sistema de transporte público coletivo metropolitano:

Nós estamos aqui, dando sequência 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, sequência 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 em 08 de setembro de 2008 *apud* RAMALHO, 2009, p.124).

5.1.3 O momento atual (2008-2010)

Em 2007, todos os prefeitos dos municípios da RMR assinaram uma carta de intenção de adesão ao Consórcio Grande Recife. Apesar disso, passados dois anos desde a inauguração formal do CTM e quase três anos completos desde a sua criação legal, apenas os municípios de Recife e Olinda fazem parte desse novo arranjo institucional para a gestão compartilhada de um serviço público com o Governo do Estado. O que poderia explicar a não adesão dos demais municípios metropolitanos ao Consórcio?

Pouco depois da inauguração do Consórcio houve nova eleição, desta vez de âmbito municipal. Sete dos 14 prefeitos da RMR foram reeleitos, enquanto os demais foram substituídos por novos candidatos. No Quadro 9 fazemos uma relação dos prefeitos dos municípios metropolitanos ao longo das últimas três gestões (2001-2010), incluindo o período no qual foram iniciadas as negociações para a criação do CTM.

Quadro 9: Prefeitos e Partidos na RMR de 2001 a 2010

| Prefeitos e Partidos na RMR de 2001 a 2012 | | | | | | |
|--|------------------------------------|---------|--------------------------------------|---------|---|---------|
| | Período 2001-2004 | | Período 2005-2008 | | Período 2009-2012 | |
| Município | Prefeito | Partido | Prefeito | Partido | Prefeito | Partido |
| Abreu e Lima | Jerônimo Gadelha | PDT | Flávio Vieira Gadelha de Albuquerque | PDT | Flávio Vieira Gadelha de Albuquerque | PMDB |
| Araçoiaba | Cuscuz | PSB | Severino Alexandre Sobrinho | PMDB | Severino Alexandre Sobrinho | PMDB |
| Cabo de Santo Agostinho | Elias Gomes | PPS | Luiz (Lula) Cabral de Oliveira Filho | PTB | Luiz (Lula) Cabral de Oliveira Filho | PTB |
| Camaragibe | Paulo Santana | PT | João Ribeiro de Lemos | PC do B | João Ribeiro de Lemos | PC do B |
| Igarassu | Yves Ribeiro de Albuquerque | PSB | Ninho | PSB | Gesimário Pessoa Barracho | PSB |
| Ilha de Itamaracá | Marcos Augusto | PPB | Paulo Volia | PFL | Rubinho Catunda | PT |
| Ipojuca | Carlos Santana | PSDB | Pedro Serafim de Souza Filho | PMDB | Pedro Serafim de Souza Filho | PDT |
| Itapissuma | Paulo Volia | PSB | Clóvis Cavalcanti do Rego Barros | PDT | Claudio Luciano da Silva Xavier (Cal Volia) | PSDB |
| Jaboatão dos Guararapes | Fernando Rodavalha | PMDB | Nilton Carneiro | PSDC | Elias Gomes da Silva | PSDB |
| Moreno | Edvaldo Rufino | PSB | Edvard Bernardo Silva | PMDB | Edvard Bernardo Silva | PMDB |
| Olinda | Luciana Barbosa de Oliveira Santos | PC do B | Luciana Barbosa de Oliveira Santos | PC do B | Renildo Calheiros | PC do B |
| Paulista | Speck | PMDB | Yves Ribeiro de Albuquerque | PPS | Yves Ribeiro de Albuquerque | PSB |
| Recife | João Paulo Lima e Silva | PT | João Paulo Lima e Silva | PT | João da Costa Bezerra Filho | PT |
| São Lourenço da Mata | Jairo Pereira | PMDB | Jairo Pereira | PMDB | Ettore Labanca | PSB |

Fonte: Elaboração própria com dados do TRE de Pernambuco.

O Quadro 9 além de permitir observar a grande circulação dos políticos entre os municípios da RMR, também permite visualizar a continuidade e descontinuidade de candidato ou partido nas últimas três gestões em cada um dos municípios metropolitanos.

Com as eleições municipais em 2008, 50% dos municípios tiveram seus prefeitos reeleitos, e os demais receberam sete novos prefeitos, incluindo Recife e Olinda, que elegeram os candidatos sucessores dos partidos dos prefeitos que encaminharam o Protocolo de Intenções para a Câmara dos Vereadores.

Foram cinco os municípios que elegeram novos prefeitos, incluindo Jaboatão dos Guararapes, que elegeu Elias Gomes (PSDB); São Lourenço da Mata, que elegeu Ettore Labanca (PSB); Itapissuma, que elegeu Claudio Xavier (PSDB); Igarassu que elegeu Gesimário Pessoa Barracho (PSB); e Ilha de Itamaracá que elegeu Rubinho Catunda (PT). Os outros sete municípios que reelegeram seus prefeitos também não aderiram ao Consórcio.

Figura 11: RMR e distribuição político-partidária dos prefeitos eleitos



Fonte: Ramalho, 2009.

Ramalho (2009) conclui em sua análise sobre a formação do Consórcio, que a coligação político-partidária foi fator pouco determinante para a adesão dos municípios ao Consórcio, ou mesmo fator decisivo para a aproximação por parte dos gestores da EMTU-Recife e do Governo do Estado para negociação da adesão ao Consórcio.

Na Figura 11, os municípios de coloração mais escura (vermelho) são governados por prefeitos pertencentes ao PSB, PT, PC do B e PTB. Os municípios de coloração mais clara (amarelo) são governados pelo PMDB, PDT, PFL e PSDB. Em outras palavras, fazer parte do mesmo partido ou da base aliada do Governo do Estado ou dos municípios consorciados não foi determinante para a participação dos municípios no arranjo consorciado até 2008.

Na pesquisa de campo realizada em novembro de 2010, tivemos a oportunidade de entrevistar os secretários municipais cujas pastas eram relacionadas à área de transporte dos municípios de Jaboatão dos Guararapes, Camaragibe, Paulista, São Lourenço da Mata e Cabo de Santo Agostinho.⁵⁰ Foi observado que cada um desses cinco municípios encontra-se em fases distintas quanto ao processo de adesão ao CTM, especialmente tomando em consideração as condicionalidades previstas pelo Protocolo de Intenções. Entre as exigências, destacamos a obrigação de organizar seu sistema municipal de transporte, eliminar o transporte clandestino, regularizar o transporte complementar ou alternativo e mapear as linhas e itinerários do sistema municipal de transporte. Dos cinco municípios visitados, Jaboatão dos Guararapes, Camaragibe e Cabo de Santo Agostinho são os mais avançados na estruturação dos seus sistemas municipais, da regularização (e redução) da sua frota de transporte complementar, e da realização de estudos e mapeamentos diagnosticando a situação do sistema municipal de transportes. Jaboatão dos Guararapes assinou um convênio com o Grande Recife e está se preparando para utilizar o sistema de bilhetagem eletrônica (Vale Eletrônico Metropolitano – o VEM) também nos micro-ônibus do seu sistema complementar municipal. Nos três casos, o executivo municipal está aguardando o ajuste das condições técnicas para enviar o Protocolo de Intenções para a Câmara Municipal para apreciação e ratificação.

Embora o município seja a sede da Cidade da Copa, o Município de São Lourenço da Mata está longe de organizar seu sistema municipal de transporte. O Departamento de Transporte do Município é responsável exclusivamente pela manutenção dos veículos pertencentes à Prefeitura, ou seja, é responsável apenas pelos veículos oficiais e pelas ambulâncias. Questões ligadas ao transporte público são tratadas no Departamento de Trânsito do Município, responsável pela municipalização

⁵⁰ Não foi fácil agendar entrevistas com representantes dos doze municípios metropolitanos ausentes do arranjo consorciado para a gestão do transporte pelo CTM. Todos os municípios foram contatados, porém devido à indisponibilidade de agenda, não foi possível visitar todos. Os municípios de Jaboatão dos Guararapes, Camaragibe e Paulista foram priorizados por fazer parte do núcleo de municípios mais próximos à Recife. São Lourenço foi escolhido por ser o município sede da Cidade da Copa, que até 2014 irá receber uma quantia de investimentos em infraestrutura urbana e de transportes significativa. O Município de Cabo de Santo Agostinho foi escolhido por apresentar uma realidade de um município em expansão, tanto populacional quanto econômica devido ao Porto de SUAPE localizado no seu território. Para estabelecer um quadro de fatores que justifique a ausência dos doze municípios do arranjo, seria imprescindível entrevistar representantes de todos os municípios. A impossibilidade de agendar entrevistas por conta do período e da mobilização eleitoral para as eleições nacionais é uma clara limitação deste trabalho. Dito isto, a realidade desses municípios (não possuir sistema municipal de transporte por ônibus, por exemplo) corresponde ao quadro apresentado pela EMTU e Grande Recife, da baixa representatividade desses sistemas dentro do universo do transporte público na RMR.

do trânsito em parceria com o DETRAN-PE, e pelo planejamento e regulação dos serviços de taxi e do sistema de transporte público alternativo no município. De maneira similar aos demais municípios metropolitanos, São Lourenço da Mata não possui sistema municipal de transporte público coletivo operado por ônibus, sendo as únicas linhas de ônibus que circulam no município as integrantes do SEI.

Isso é verdade também em Paulista, onde segundo o secretário de Transporte e Habitação, o prefeito não tem o menor interesse em comprar briga com os operadores de pequenos veículos responsáveis pela prestação do serviço único do município, que, pelo seu caráter único no município, não configura transporte alternativo nem complementar. O atual prefeito de Paulista, no seu sexto ano de governo ainda se mostra publicamente interessado em fazer parte do arranjo consorciado. Segundo Sérgio Alves, secretário de Transporte e Habitação do Município:

O fato de ter existido a transição para o consórcio agravou um problema que a gente já tinha, mas que em algum tempo, naturalmente teria que ser resolvido. O que fez foi acelerar o processo; quando isso acontece, exalta os ânimos. Não estamos fazendo juízo de valor se seria melhor ou não demorar mais. Não é que teria agravado no sentido pejorativo, agravou a necessidade de uma solução. Fez urgente a necessidade de uma solução. É obvio que tem um fator político, e o que prevalece é a força política do Estado. Do ponto de vista da gestão, a ideia, a concepção é sedutora. A carta de intenção não demanda uma dificuldade grande de ser assinada, pelo menos não tanto quanto ao Protocolo de Intenções se tornar realidade. A carta sugere que em tese você concorda com aquela ideia. Na prática assinar o Protocolo exige um estudo e planejamento maior. Era de se esperar hoje que já tivessem mais municípios envolvidos, talvez Paulista fosse o último, mas era de se supor lá atrás que se tivesse Jaboatão, Camaragibe; não deixa de ser estranho que isto ainda não tenha engrenado a todo vapor. Talvez Paulista fosse o último, mas na atual situação talvez não seja o último. A tendência é que antes do final do mandato deste prefeito Paulista esteja inserida no consórcio. Esse é o nosso norte, é o ideal. É com esse foco que a gente trabalha, é uma questão de construir esse processo de maneira que se possa minimizar os problemas – que são inevitáveis – mas que sejam o mínimo possível. (SÉRGIO ALVES. Secretário de Transporte e Habitação da Prefeitura de Paulista. Entrevista realizada em 02 de dezembro, 2010).

Outro fator que dificulta a ampliação da abrangência do CTM é a falta de pernas do próprio órgão gestor em dar apoio técnico aos municípios para que estes se adequem às exigências do Protocolo de Intenções. Os municípios de Camaragibe, Cabo de Santo Agostinho e Jaboatão dos Guararapes, por exemplo, estão com as suas minutas de lei

prontas, finalizando a reestruturação do sistema municipal antes de encaminhar os projetos de lei para análise das Câmaras de Vereadores. Uma maior participação do Consórcio nesse processo junto aos legislativos municipais poderia facilitar a ratificação do Protocolo por essas casas. A falta de recursos humanos reduz a capacidade do Consórcio em expandir suas ações, o que acaba justificando o atraso também na incorporação da gestão do sistema municipal de transporte do Município de Olinda, que só foi transferido ao CTM quase dois anos após a ratificação do Protocolo de Intenções.

5.2 O Consórcio de Transporte Metropolitano

O Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife (CTM), cujo nome fantasia é Grande Recife, constitui um consórcio público de natureza jurídica de direito privado e sem-fins lucrativos. Formalmente criado em 08 de setembro de 2008, o CTM tem como objetivo a gestão plena e associada do STPP/RMR. Entre suas principais atribuições estão a de planejamento, fiscalização e regulação do Sistema de Transporte Público de Passageiros da RMR. Vale ressaltar que o CTM atua apenas na área dos entes consorciados.

O Consórcio constitui uma empresa pública multifederativa de regime híbrido, ou seja, embora tenha personalidade jurídica de direito privado, é uma entidade de natureza pública. Por ser multifederativa, esta entidade passa a constituir a administração indireta de todos os entes federativos que a compõem. A escolha pela personalidade jurídica de direito privado se deu com base em dois fatores: a) a possibilidade de assumir esse tipo de personalidade na Lei Federal nº. 11.107/2005; b) em decorrência da necessidade de buscar mecanismos que impedissem o engessamento do funcionamento da entidade.⁵¹

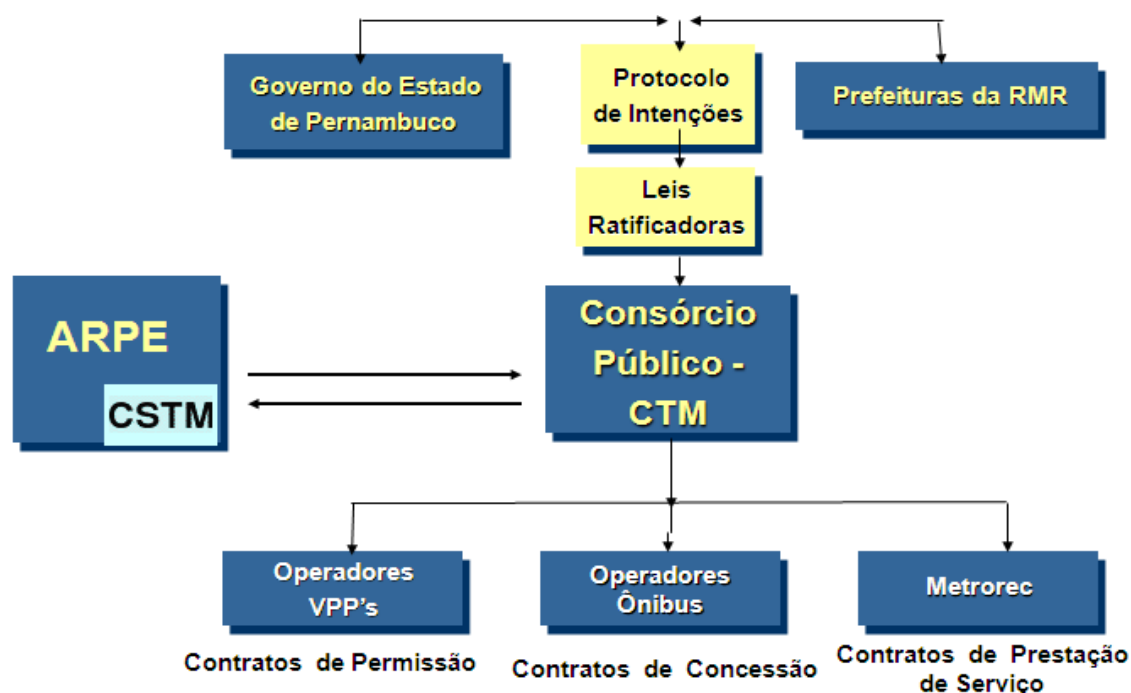
Os recursos do CTM são decorrentes da receita da venda de bilhetes/ passagens de transporte público coletivo, “da quota de contribuição dos sócios do CTM

⁵¹ Em uma empresa pública multifederativa de natureza jurídica de direito público, cada mudança realizada necessitaria uma nova lei por ente federativo. Enquanto no formato de natureza jurídica de direito privado, mesmo que seja necessário observar o regimento público, é possível contornar alguns dos nós do setor público, e realizar uma gestão por consenso na qual as decisões são acordadas na Assembleia dos Acionistas. (Estas informações foram disponibilizadas em entrevista com a diretora jurídica do CTM, Tatiana Vasconcelos em 24 de novembro, 2010).

estabelecida por intermédio do Contrato de Rateio, da renda dos bens patrimoniais, doações, de fundos de transportes e de outras fontes.” (RAMALHO, 2009, p.126).

O Consórcio é formado por entes governamentais de distintas esferas, órgãos reguladores, fiscalizadores e gestores, além de operadores dos serviços de transportes. Por meio de uma engenharia institucional complexa, mesclando leis e atores, se constituiu a estrutura institucional do Consórcio (ver Figura 12).

Figura 12: Estrutura Institucional do CTM



Fonte: Grande Recife, 2008.

Conforme a Figura 12, o primeiro plano é formado pelos entes governamentais, neste caso pelo Governo do Estado de Pernambuco e pelas Prefeituras dos Municípios metropolitanos consorciados. De forma conjunta é elaborado o Protocolo de Intenções, espinha dorsal do processo consorciativo, necessário para o encaminhamento de projetos de lei às Câmaras de Vereadores e à Assembleia Legislativa para ratificar o que foi acordado no Protocolo. Uma vez realizado este processo, o Consórcio é formalmente constituído, como podemos observar no segundo plano.

No terceiro plano estão os operadores de transportes, subdivididos em três categorias, sendo: operadores de veículos de pequeno porte (VPP), ou seja, que operam o serviço de transporte por meio de vans e micro-ônibus por meio de contrato de

permissão; operadores de ônibus, cujo contrato seria de concessão;⁵² e o Metrô de Recife, ou Metrorec, gerido pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), e realizado a partir de um contrato de prestação de serviços.

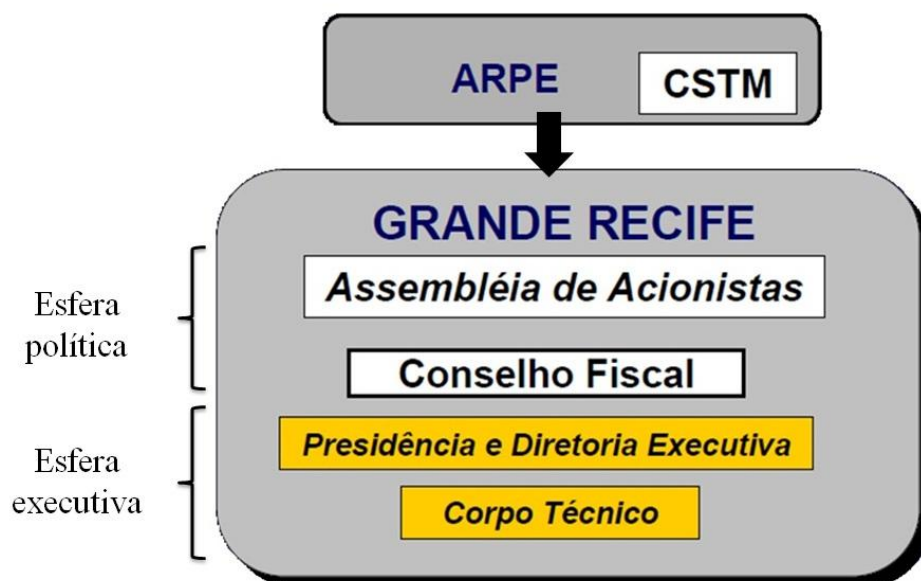
A inclusão do Metrorec à estrutura institucional do Consórcio é uma inovação em relação à antiga EMTU, uma vez que “nunca houve qualquer relação de subordinação do Metrorec à EMTU, mesmo sendo este uma empresa pública federal que opera um serviço local.” (RAMALHO, 2009, p.127). Vale destacar aqui que apesar da integração plena do sistema de metrô ao SEI, a tarifa do metrô é diferenciada do restante do sistema, sendo significativamente inferior à menor tarifa de ônibus na RMR. Isto ocorre porque a tarifa do Metrorec é determinada pela CBTU, apesar de ser federal, com sede no Rio de Janeiro. A CBTU também possui assento no Conselho do Consórcio.

A Figura 13, abaixo, detalha a composição do Consórcio que observamos no segundo plano da Figura 12. Observamos que o Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM) está contido na estrutura da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco (ARPE). Embora até certo ponto polêmico, uma vez que o Consórcio como empresa pública multifederativa não devesse ser regulado por uma agência estadual, a ARPE é a instância reguladora hierarquicamente superior às agências reguladoras municipais. Para contornar este problema, o Conselho Superior de Transportes seria responsável pela regulação do sistema de transportes, sendo apenas vinculado à ARPE, sem a interferência da mesma.⁵³

⁵² O contrato das operadoras de ônibus passará de permissão precária a concessão quando forem realizadas as licitações públicas referentes às linhas do SEI.

⁵³ Segundo Ramalho (2009), “a vinculação do CSTM à ARPE justifica-se pelo fato da Lei Federal nº. 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 este 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.” (RAMALHO, 2009, p.127).

Figura 13: Composição do Consórcio



Fonte: Grande Recife, 2010.

A estrutura básica do Consórcio compreende a Assembleia Geral dos Acionistas, a Diretoria do Consórcio, o Conselho Fiscal e o corpo técnico. O Contrato Social do CTM dispõe sobre a organização e o funcionamento de cada um desses órgãos, determinando sua composição, bem como as suas atribuições.

A Figura 13 também permite a visualização das esferas política e executiva do Consórcio. A esfera política é composta pela Assembleia de Acionistas e o Conselho Fiscal, e a outra mais executiva, representada pelo órgão gestor, composto pela Presidência, Diretoria Executiva e corpo técnico do Consórcio.

5.2.1 Assembleia Geral ou Assembleia de Acionistas

A Assembleia Geral é o órgão superior do CTM, composta pelos chefes do Poder Executivo dos entes consorciados, que poderão ser representados por seus respectivos secretários de governo, responsáveis pelos serviços de transporte público ou serviços relacionados. A Assembleia tem poderes para deliberar sobre os objetivos e a gestão do Consórcio, bem como tomar as providências que julgar convenientes à sua

defesa e ao seu desenvolvimento. As deliberações dos entes consorciados são sempre tomadas em Assembleia Geral, realizadas semestralmente.

Entre as principais atribuições da Assembleia Geral destacamos: a revisão anual do Contrato Social; a aprovação do ingresso de novos entes consorciados ao Consórcio; a exclusão ou suspensão de direitos de ente consorciado; a incorporação, fusão, cisão, transformação, liquidação ou dissolução do CTM; a proposição ao CSTM das diretrizes e estruturas da política tarifária; a aprovação do orçamento e do programa de financiamento do STPP/RMR; a proposição das políticas e diretrizes gerais de atuação do CTM no STPP/RMR e suas modificações, para aprovação do CSTM; a apreciação das solicitações oriundas de conselhos de transportes dos municípios consorciados; a aprovação da criação e extinção de linhas no STPP da RMR, entre outras.

5.2.2 Conselho Fiscal

O Conselho Fiscal é o órgão de fiscalização da administração do CTM, e deve funcionar em caráter permanente por, pelo menos, quarenta horas mensais exclusivas para o Consórcio. O Conselho tem caráter multidisciplinar e é composto por três membros efetivos, sendo obrigatória a presença de um profissional por área (contador, advogado e engenheiro), sendo um representante do Estado de Pernambuco, um do Município de Recife e o outro do Município de Olinda ou de outro município que vier a se consorciar. Os membros do Conselho Fiscal têm mandato de dois anos, sendo permitida a recondução.

Entre as principais competências do Conselho destacamos: fiscalizar os atos dos administradores e verificar o cumprimento dos seus deveres legais e estatutários; opinar sobre o relatório anual da administração e sobre as propostas do CTM a serem submetidas à Assembleia Geral; denunciar os erros, irregularidades, indícios de fraudes ou crimes cometidos por qualquer de seus membros ao CTM; convocar a Assembleia Geral ordinária; analisar os balancetes e demais demonstrações financeiras elaboradas periodicamente pelo CTM; fazer-se presente às reuniões da Assembleia Geral; fornecer ao quotista ou ao grupo de quotistas que represente no mínimo 2% do capital social informações sobre materiais de sua competência sempre que for solicitado, entre outras.

5.2.3 Presidência e Diretoria Executiva

A Diretoria do CTM é o órgão executivo de representação do CTM, composta por um diretor presidente e até quatro diretores de área (Planejamento, Operações, Gestão Organizacional e Tecnologia da Informação). O diretor presidente do CTM é eleito pela Assembleia Geral, escolhido dentre uma lista tríplice apresentada pelo governador, mediante quorum mínimo de 85% dos votos do CTM, sendo a indicação para os cargos de diretores de área feitos pelo diretor presidente. O mandato do diretor presidente é de quatro anos, sendo permitida a reeleição.

Entre as atribuições da Diretoria do CTM destacamos: gerir e executar os negócios sociais do Consórcio; executar as diretrizes e a orientação geral dos programas de atuação referentes ao STPP/RMR e à empresa; orientar, coordenar e supervisionar as atividades do CTM; representar o CTM em juízo ou fora dele; fornecer à Assembleia Geral as informações necessárias ao acompanhamento das atividades do CTM; determinar a elaboração de estudos e pesquisas no campo de transportes públicos coletivos de passageiros; submeter à Assembleia Geral os contratos de gestão, termos de parceria e parcerias público-privadas (PPP) a serem celebrados com o CTM; submeter à Assembleia Geral a criação e extinção de linhas no STPP/RMR; provocar a manifestação do Conselho Fiscal e/ou da Assembleia Geral sempre que julgar necessário; encaminhar ao Conselho Fiscal propostas a serem submetidas à Assembleia Geral, relativas às alterações do capital social; executar as providências propostas pelo Conselho Fiscal; constituir comissões administrativas e técnicas; requisitar servidores ou empregados de órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta para atenderem às necessidades de pessoal do CTM, entre outras.

5.2.4 Corpo Técnico

O corpo técnico do CTM é composto, por redistribuição, pelo quadro de pessoal da EMTU-Recife, servidores públicos cedidos pelos entes consorciados (em acordo com a Lei nº 11.107/05), empregados públicos admitidos por concurso público após a constituição do CTM, admitidos por meio de seleção pública para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, ou por cargos e empregos comissionados. Em consonância com a Lei de Consórcios, o quadro de pessoal do CTM é regido pelo regime de Consolidação das Leis de Trabalho (CLT).

5.2.5 Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM)

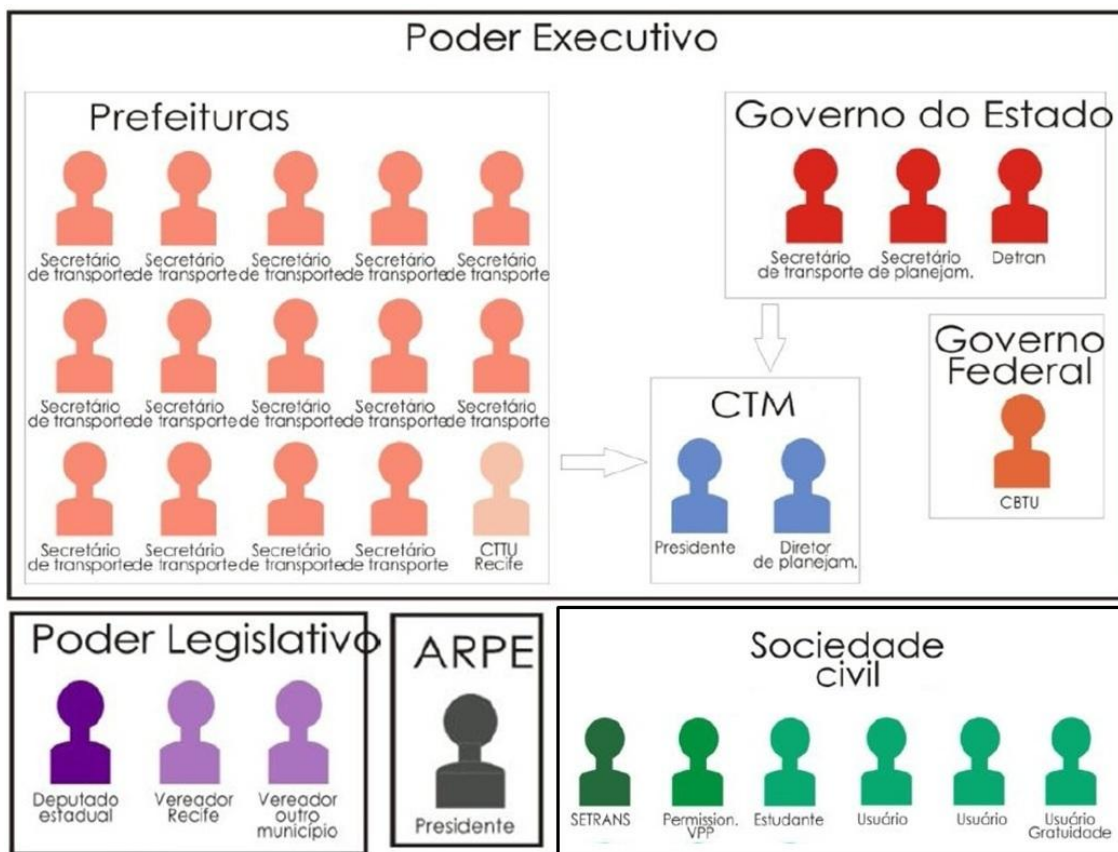
A cláusula quarta do Protocolo de Intenções do Consórcio Grande Recife determina a criação do Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM), em substituição do CMTU. De maneira similar ao órgão que o precede, o CSTM é um órgão colegiado deliberativo responsável pela deliberação das normas gerais de regulação do setor. Entre as principais atribuições destacamos: mediar soluções de conflitos entre os operadores e o Consórcio; definir a política tarifária, preços das tarifas para os usuários e garantir o equilíbrio financeiro do STPP/RMR; determinar diligências para esclarecimentos relativos ao funcionamento do Consórcio; exercer a regulação normativa relativa ao STPP/RMR; editar normas gerais relativas à arrecadação/ utilização das receitas; aprovar a extinção do contrato de concessão das operadoras; firmar contrato de gestão ou convênios com outros municípios que fazem uso dos serviços do Consórcio (RAMALHO, 2009).

Segundo Ramalho (2009), apesar das mudanças no modelo da gestão do transporte público de concessão para cooperação, e do formato do Conselho, de CMTU para CSTM, nenhuma nova função foi atribuída ao arranjo para que ele pudesse contribuir para a consolidação da cooperação intergovernamental. Para a autora, “não houve alterações significativas quanto às atribuições do Conselho, que na sua maioria se mantiveram voltadas para a operacionalização do sistema.” (RAMALHO, 2009, p.130). Esse aspecto se torna mais evidente a partir do momento que levamos em conta que o Sistema Gestor Metropolitano da RMR não foi incorporado à estrutura do Consórcio, ou então, quando tomamos consciência que nenhuma discussão sobre o CTM foi realizada no âmbito do CONDERM (RAMALHO, 2009).

O CSTM é um órgão colegiado formado pelos entes consorciados e demais membros (ver Figura 14), definidos no item 4.3 do Protocolo de Intenções. O órgão é composto por representantes do Poder Público de Pernambuco e dos Municípios de Recife e Olinda (representantes dos executivos e também da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais) e pelos operadores e usuários do sistema.

O CSTM prevê um total de 31 participantes,⁵⁴, no entanto, atualmente fazem parte do Conselho apenas 19 representantes. Isto acontece porque o Conselho prevê a participação de todos os municípios metropolitanos (ver Figura 14), e até o momento, fazem parte do novo arranjo apenas Pernambuco, Recife e Olinda.

Figura 14: Conselho Superior de Transporte Metropolitano



Fonte: Adaptado do FERU, 2008 *apud* RAMALHO, 2009.

⁵⁴ O CSTM possui a seguinte composição: 1 (um) secretário do Estado cuja pasta tenha relação com a área de transporte urbano; 1 (um) secretário do Estado cuja pasta tenha relação com planejamento; 1 (um) secretário do Município do Recife cuja pasta tenha relação com a área de transportes; 1 (um) secretário do Município de Olinda cuja pasta tenha relação com a área de transportes; secretários dos demais municípios que vierem a integrar o CTM; 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 Transporte de Passageiros do Estado de Pernambuco – SETRANS ou entidade que vier substituí-lo; 1 (um) representante dos permissionários operadores dos Veículos de Pequeno Porte 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 (PERNAMBUCO, 2008, Protocolo de Intenções do CTM, cláusula quarta, item 4.3).

O Protocolo de Intenções determina ainda que os representantes do CSTM sejam escolhidos por suas respectivas entidades. No caso dos dois representantes dos usuários e do representante dos usuários contemplados com o benefício da gratuidade, o Protocolo determina que estes possam ser eleitos mediante Conferência específica para mandato de dois anos. O representante dos estudantes, geralmente representado pelo presidente de alguma associação de estudantes, também tem mandato de dois anos.

Segundo Ramalho (2009), o artigo 45 do Estatuto da Cidade prevê a obrigatoriedade da participação da sociedade civil nos organismos gestores das RMs e aglomerações urbanas, cabendo ao Estado dispor de mecanismos para a participação popular no âmbito metropolitano, criando, por exemplo, os conselhos metropolitanos setoriais, comitês de bacias hidrográficas, entre outros. Apesar disto, a Lei de Consórcios Públicos não faz da participação da sociedade civil uma exigência. De qualquer forma, como podemos ver no Quadro 10 abaixo, a composição do CSTM seguiu as linhas gerais do CMTU.⁵⁵

⁵⁵ Vale destacar que até 2008 o CMTU sofreu algumas modificações. No capítulo 04, na nossa última representação do Conselho, havia 28 membros. Entre as principais modificações podemos destacar o aumento no número de municípios metropolitanos (dois novos municípios a partir de desmembramento), a saída do representante da Fiepe e da Associação Comercial (em rodízio) e a entrada do representante dos estudantes.

Quadro 10: Evolução do CMTU para CSTM

| Evolução do CMTU da EMTU para CSTM do CTM | |
|---|--|
| Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos (1989) | Conselho Superior Metropolitano de Transportes (2008) |
| Secretário de Transportes do Estado de Pernambuco | Secretário de Transportes do Estado de Pernambuco |
| Secretário de Planejamento do Estado de Pernambuco | Secretário de Planejamento do Estado de Pernambuco |
| Presidente da EMTU-Recife | Secretário de Recife na área de transportes |
| Prefeito do Recife | Secretário de Olinda na área de transportes |
| Todos os prefeitos da RMR (13) | Secretário dos demais municípios na área de transportes que vierem a integrar o CTM (12) |
| 2 Vereadores do Recife | Diretor-Presidente do CTM |
| 2 Vereadores da RMR (em rodízio semestral) | Diretor de Planejamento do CTM |
| 1 Deputado Estadual | 1 Representante da CTTU-Recife |
| Representante da CBUT/Metrorec | Diretor-Presidente da ARPE |
| Presidente da CTTU | 1 Representante da Assembleia Legislativa |
| Presidente do SETRANS | 1 Representante da Câmara dos Vereadores do Recife |
| Presidente do Sindicato dos Motoristas | 1 representante das Câmaras de Vereadores dos demais municípios que integram o CTM (atualmente Olinda) |
| 3 Representantes de comunidades | Presidente do URBANA-PE (antiga SETRANS-PE) |
| 1 Representante dos estudantes | 1 Representante dos permissionários de VPPs do STPP/RMR. |
| - | 2 Representantes dos usuários dos transportes coletivos |
| - | 1 Representante dos usuários contemplados com o benefício da gratuidade |
| - | 1 Representante dos estudantes |
| - | 1 Representante da CBTU |
| - | 1 Representante do DETRAN |
| 30 membros (23 políticos) | 31 membros (25 políticos) |

Fonte: Elaboração própria, baseado em Travassos (1996), Teixeira (2009) e Ramalho (2009).

Como podemos observar, são poucas as diferenças entre o CMTU e o CSTM, sendo acrescida de apenas uma representação, passando de 30 para 31 membros conselheiros (num cenário onde todos os municípios metropolitanos são entes consorciados do CTM).⁵⁶ Com relação às vagas destinadas aos governantes, no novo Conselho foram acrescidos assentos para a ARPE, para o DETRAN, e duas novas vagas para o diretor-presidente e para o diretor de planejamento do CTM, reduzindo o número de vagas do Governo do Estado e dos vereadores. Quanto à representação da sociedade civil, o número de assentos no Conselho permaneceu igual, no entanto houve modificações quanto à categoria dos representantes. Não fazem mais parte do Conselho os representantes do Sindicato dos Trabalhadores, ou os representantes de entidades comunitárias. As vagas foram substituídas pelo representante dos permissionários (VPPs), e pelos representantes dos usuários escolhidos por meio de eleição na I Conferência de Transportes organizada pelo Governo do Estado.

Aproveitando a comparação entre o CMTU e o CSTM, também apresentamos o Quadro 11 abaixo, onde alguns itens são comparados entre os dois formatos de gestão de transportes.

⁵⁶ Atualmente, na ausência de doze dos 14 municípios metropolitanos, o CSTM conta com 19 membros conselheiros, estando ausentes os 12 secretários dos municípios metropolitanos cujas pastas estejam relacionadas à área de transportes.

Quadro 11: Comparação entre modelos: EMTU versus Consórcio

| 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 pública 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 sólida | Mais sólida |

Fonte: Grande Recife, 2008.

O princípio básico da criação do Consórcio é a gestão associada do STPP/RMR, considerado fundamental para assegurar a eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos de transportes na RMR. Dessa forma, no que diz respeito aos itens ‘Gestão do Sistema’, ‘Nível de participação municipal na gestão metropolitana’, e ‘Forma de participação municipal na gestão metropolitana’, diferentemente da EMTU, onde a gestão era de competência do Governo do Estado, com participação dos municípios realizada por meio de convênios, o Consórcio prevê a gestão compartilhada pela adesão de todos os municípios da RMR ao CTM.

Quanto à ‘Estrutura jurídica’, o arranjo de gestão do STPP/RMR deixa de ser uma empresa pública estadual e passa a ser uma empresa pública multifederativa. No item ‘Obtenção de financiamento para o sistema’, acredita-se que por ser um arranjo compartilhado pioneiro na área de transportes públicos, idealizado a partir da Lei de Consórcios, seja mais fácil contemplar recursos financeiros do Governo Federal para o PAC da Mobilidade, bem como adquirir recursos externos para o desenvolvimento da Cidade da Copa.

Com relação ao item ‘Relação contratual com as operadoras do sistema’, uma vez realizadas as licitações públicas, os contratos com as operadoras deixarão de ser

permissões precárias para tornar-se contratos de concessões. Finalmente, no que diz respeito ao item ‘Posicionamento frente a terceiros’, fica mais sólida a relação do órgão gestor único em relação à fragmentação de órgãos responsáveis pela gestão de serviços de transporte nos municípios metropolitanos e no Estado referente ao sistema de transporte intrametropolitano.

5.3 O Consórcio Grande Recife como um sistema de *Multi-level Governance*

O Consórcio Grande Recife, como vimos, constitui uma empresa pública multifederativa, ou seja, é uma entidade pública composta por entes de esferas governamentais distintas, cujo Conselho Superior de Transporte Metropolitano constitui órgão deliberativo colegiado com representação de entes governamentais e de entidades da sociedade civil. No segundo capítulo deste trabalho de pesquisa, apresentamos uma série de definições para *multi-level governance* na tentativa de conceituar o termo e utilizá-lo para uma abordagem analítica do caso empírico estudado. Nesta seção, voltaremos a explorar o conceito de *multi-level governance* aplicado à análise do Grande Recife, que consideramos ser um exemplo de sistema de MLG.

Ao longo do primeiro e segundo capítulos desta dissertação, foram enfatizadas as dificuldades na colaboração entre os entes governamentais na estrutura federativa brasileira, principalmente nas regiões metropolitanas em que a competição fiscal entre os municípios se torna mais acirrada e os problemas urbanos e sociais são mais acentuados. Embora o propósito deste trabalho de pesquisa não seja contrariar este fato, apresentamos no capítulo três alguns exemplos de arranjos intergovernamentais cooperativos na Região Metropolitana de Recife, arranjos que caracterizamos como experiências de governança metropolitana e de *multi-level governance*, porque envolveram entes governamentais de distintos níveis e, em alguns casos, por também contar com a participação de atores não-governamentais nos processos de tomada de decisão.

Entendemos MLG como um sistema de negociação contínua entre governos de esferas distintas, transformando as estruturas tradicionais hierárquicas de comando e controle para incluir relações intergovernamentais verticais e horizontais e a

mobilização dos atores não-governamentais nos processos cada vez mais complexos de formulação de políticas e de tomada de decisão. Para facilitar a análise do Consórcio Grande Recife, utilizaremos a tipologia de Hooghe e Marks (2003) que divide a governança de múltiplo nível em Tipo I e Tipo II.

A base conceitual da governança do Tipo I é o federalismo, composto por diferentes jurisdições territoriais aninhadas, “autossuficientes” e de funções de propósito geral. O federalismo inaugurado pela Constituição de 1988 apresenta estrutura tripartite, ou seja, de três esferas governamentais, composta pela União, pelos estados e municípios. O federalismo brasileiro repousa na divisão do poder entre esferas governamentais territorialmente definidas, que possuem jurisdições delimitadas e aninhadas, e que exercem funções de propósito geral, sendo o município o principal ente responsável pela provisão dos bens e serviços públicos.

Para Hooghe e Marks (2003) a governança do Tipo II é essencialmente definida em termos funcionais, não existindo razão para as jurisdições estarem contidas ordenadamente dentro das fronteiras de jurisdições maiores. Em geral, as jurisdições do Tipo II de governança tendem a serem efêmeras, flexíveis e de natureza variável, de estruturas políticas altamente fragmentadas e numerosas. Para os autores, este tipo de jurisdição é mais maleável, criada especialmente para resolver um problema específico de política pública, podendo cruzar fronteiras e se sobrepor às jurisdições da governança de Tipo I. O Tipo II de governança geralmente está aninhado no Tipo I, mas de acordo com Hooghe e Marks (2003), a forma com a qual isto acontece varia, uma vez que o contexto legal é decisivo. Os Tipos I e II de governança são complementares, e por isto, coexistem. Para os autores, o resultado é uma estrutura de colcha de retalhos de jurisdições do Tipo II se sobrepondo a um desenho de jurisdições aninhadas do Tipo I.

Nos primeiros capítulos desta dissertação enfatizamos a ausência de mecanismos formais de participação nos anos seguintes à promulgação da Constituição Federal de 1988. Apesar disto, reconhecemos que a lacuna criada pela falta de instrumentos formais que estimulem positivamente a construção de relações intergovernamentais cooperativas não significa a total ausência de experiências cooperativas, ao contrário. A ausência de estruturas formais, instrumentos ou mecanismos de cooperação, embora tenha dificultado a cooperação entre os distintos entes federativos, também permitiu o surgimento de inúmeras experiências de cooperação inovadoras para a resolução de

problemas comuns ou mesmo para a prestação de um serviço público de forma compartilhada, como os inúmeros exemplos de consórcios intermunicipais estabelecidos no país desde a década de 1960. Podemos dizer que essas novas institucionalidades, criadas a partir da necessidade de gestão compartilhada de um serviço comum ou para a resolução de problema identificado como comum entre distintos entes governamentais, sejam os equivalentes brasileiros aos arranjos institucionais das jurisdições da governança do Tipo II.

Em 2005 é aprovada a Lei Federal nº.11.107, conhecida como a Lei de Consórcios. Esta lei, regulamentada por decreto federal em 2007, surge como instrumento jurídico para respaldar as ações consorciadas entre entes federativos, e promover os ideais da cooperação contidos na Constituição de 1988. A Lei de Consórcios Públicos, como instrumento de cooperação interfederativa, exige a articulação dos poderes executivo e legislativo dos entes que pretendem se consorciar, uma vez que, enquanto o Protocolo de Intenções do consórcio é discutido e elaborado no âmbito do executivo, é preciso que seja ratificado pelo correspondente legislativo para que o consórcio seja criado.

Para os estudiosos do MLG, a mudança constitucional para incorporar uma jurisdição do Tipo II é gradual e relativamente demorada. Dito isto, os estudiosos do MLG também enfatizam que não há um modelo *blueprint* de *multi-level governance*, uma vez que o contexto político-institucional de cada país federativo vai impactar na forma como se darão as relações intergovernamentais. Os consórcios intermunicipais no Brasil, presentes na realidade da cooperação regional há décadas, vinham demandando do Governo Federal um arcabouço legal que lhes desse maior respaldo jurídico, garantindo maior estabilidade institucional que não deixasse esses arranjos ao sabor dos interesses dos governantes políticos dos entes consorciados. Podemos dizer que a Lei dos Consórcios é resultado de um processo de discussão e negociação intergovernamental para estabelecer em lei um instrumento democrático que permitisse simultaneamente a preservação da autonomia dos entes federativos consorciados, enquanto fortalecia as relações de interdependência entre eles.

O Consórcio Grande Recife surge nesse contexto. Ao analisar o CTM do ponto de vista das relações intergovernamentais, podemos afirmar que a Lei de Consórcios foi um instrumento fundamental para a constituição de um novo arranjo institucional para a

gestão compartilhada de um serviço público, permitindo o consorciamento dos três entes governamentais envolvidos, neste caso o Estado de Pernambuco, e os municípios de Recife e Olinda.

Como vimos, o Conselho Superior de Transporte Metropolitano é o órgão deliberativo colegiado do CTM. Participam do referido Conselho, representantes do executivo e legislativo das distintas esferas governamentais (mesmo que a participação do Governo Federal ocorra por meio de uma empresa pública prestadora de serviço, a CBTU), e também representantes dos *stakeholders* da sociedade civil, incluindo usuários do sistema e operadores do serviço de transporte.

Do ponto de vista da articulação com os membros da sociedade civil, embora a Lei dos Consórcios não exija a participação de representantes não-governamentais nos arranjos consorciados, Gustavo Machado (2009) fala de arranjos públicos “de puro sangue”, a participação desses setores da sociedade foi incluída no desenho do CSTM. Aqui talvez seja útil distinguir o setor privado dos demais setores da sociedade civil, entendidos como associações de bairro, organizações não-governamentais, movimentos sociais e assim por diante.

Enquanto no passado existiam entidades e movimentos da sociedade civil que lutavam pela melhoria da qualidade do serviço de transporte público, aos poucos estes foram se diluindo e as lutas foram concentradas sob as bandeiras dos Fóruns Estaduais de Reforma Urbana (FERUs). Os quatro representantes dos usuários do CSTM, com exceção do representante dos estudantes, que foi eleito dentro de uma estrutura reconhecida para exercer a função de representação do grupo de estudantes por um período de dois anos, os demais membros do primeiro CSTM foram eleitos na primeira Conferência de Transportes realizada na RMR.⁵⁷ O objetivo deste trabalho não é entrar no mérito da discussão sobre a representatividade dos usuários no CSTM, mas vale constatar que há uma disparidade significativa na representação dos usuários *vis-à-vis* os representantes governamentais no Conselho.

São dois os representantes dos operadores no CSTM, um representando os operadores dos VPPs, e o outro o Sindicato dos empresários de ônibus, a antiga

⁵⁷ Para mais informações sobre os movimentos e organizações da sociedade civil que lutam pela melhoria da qualidade dos serviços de transporte, ver Teixeira (2009). Para mais informações sobre a primeira Conferência de Transportes realizada na RMR, ver Ramalho (2009).

SETRANS-PE, atual URBANA-PE. As cooperativas, sindicatos e associações dos operadores dos VPPs são, todavia, muito recentes, em sua grande maioria, criadas a partir da eliminação do transporte clandestino e da regularização do transporte alternativo ou complementar. Embora tenham papel importante na prestação do serviço complementar de transporte público no STPP/RMR, sua atuação ainda está fortemente sujeita à sua interação com o poder público local, ou ainda com os grandes empresários de ônibus.

Tradicionalmente no Brasil a operação do transporte público coletivo é terceirizada, sendo a prestação do serviço realizada pelo setor privado. Como vimos ao longo do terceiro capítulo, conforme o órgão público gestor do transporte público foi evoluindo, foi-se exigindo melhoria na qualidade do serviço prestado pelas empresas operadoras, forçando esses grupos a se organizarem para se relacionar com a EMTU, um órgão altamente especializado. Entre nossas primeiras hipóteses destacamos a preocupação quanto ao envolvimento e interesse dos empresários de ônibus em apoiar uma estrutura consorciada de gestão do transporte público. A nossa hipótese era que os distintos sindicatos dos empresários de ônibus, organizados por município, seriam a favor de um sistema mais fragmentado de gestão do serviço em vez de um sistema mais integrado oferecido pelo Consórcio, uma vez que quanto mais fragmentado o sistema, mais fácil seria para os empresários expressarem seus interesses e exercerem seu poder de influência sobre os políticos municipais (do executivo e legislativo).

Essa hipótese não foi confirmada, muito ao contrário. Com a criação da EMTU-Recife, os 17 empresários de ônibus foram se organizando até constituírem um sindicato único metropolitano capaz de representar seus interesses frente ao órgão gestor metropolitano, até 2008 representado pela EMTU e, desde então, pelo Consórcio Grande Recife. Este fenômeno, por si só, já é pouco convencional, uma vez que, por não existir uma esfera governamental metropolitana, em geral os interesses organizados atuam ou na esfera municipal ou na estadual. Conforme apontamos ao longo deste trabalho, boa parte dos municípios metropolitanos, embora não tenham delegado os seus sistemas municipais de transporte à EMTU, também não investiam no desenvolvimento de uma malha de transporte público municipal, e só muito recentemente passaram a regulamentar e organizar o seu sistema “alternativo” de transporte operado por pequenos veículos (em parte mesmo pela necessidade de se adequar a uma nova realidade de gestão do serviço em âmbito metropolitano e não

deixar de atender às expectativas de integração metropolitana de seus cidadãos). Nesses municípios, o sistema de transporte operado por ônibus é intrametropolitano, integrante do SEI, e gerido hoje pelo CTM.

Ao contrário das nossas expectativas, o URBANA-PE, antiga SETRANS-PE, não só é a favor do CTM, como também tem auxiliado os municípios a se estruturar para atender às exigências impostas pelo Protocolo de Intenções. Para o vice-presidente do URBANA, Paulo Chaves Jr., dono de duas empresas de ônibus, uma mais atuante em Olinda e a outra em Jaboatão dos Guararapes, é mais interessante ir ao Grande Recife e resolver todos os seus problemas com a equipe técnica especializada no assunto, do que ter que lidar com as administrações dos diferentes municípios onde suas empresas atuam que não tem o mesmo nível técnico do Consórcio. Apesar disso, vale destacar que os dois vereadores que mais se opuseram à entrada do Recife no CTM, Carlos Gueiros e Luiz Helvécio, são empresários de ônibus. No entanto, a nova geração de empresários que está assumindo as empresas operadoras do sistema tem uma concepção distinta do sistema e acreditam que ao fortalecer o órgão gestor, eles ampliam a sua capacidade de atuação (e conseqüentemente de lucro) na RMR. A própria transformação do SETRANS para URBANA indica este movimento. A antiga SETRANS tinha como principal preocupação a discussão tarifária das passagens de ônibus, enquanto a recém-criada URBANA criou um centro de pesquisas e estudos sobre experiências de transporte público coletivo sustentável, desenvolvendo um banco de dados de experiências globais no transporte público coletivo sobre pneus, e investindo na melhoria da qualidade do serviço que prestam.

Não é a toa que os empresários de ônibus, individualmente ou de forma coletiva, vêm apoiando os municípios na reestruturação dos seus sistemas municipais de transporte. Em alguns casos, os empresários aportam recursos financeiros para a realização de estudos de Origem-Destino para realizar o mapeamento da estrutura de transporte municipal. Em outros casos, os empresários articulam os *kombeiros* auxiliando a formação de cooperativas e até aportando recursos para o financiamento de vans e micro-ônibus. Em Olinda, possivelmente o caso mais extremo de “intervenção” do setor privado na ausência do poder público municipal, Paulo Chaves Jr. foi responsável pela construção de um terminal de ônibus para receber os passageiros das linhas alimentadoras operadas pelos recém-cooperados operadores de VPPs. Aparentemente um ato altruísta, porém sua empresa de ônibus tem o monopólio

exclusivo deste terminal, transportando a partir deste ponto os passageiros recolhidos em outras partes do município. Vale mencionar que negociações para realizar uma PPP piloto da gestão pelo URBANA-PE do Terminal Integrado da Macaxeira, um dos terminais mais movimentados do SEI foram iniciadas. Outro exemplo icônico é a doação ao governo de um projeto milionário desenvolvido pelo arquiteto-urbanista Jaime Lerner para o corredor Norte-Sul de ônibus, que será desenvolvido com recursos provindos do PAC.

A partir desses exemplos que comprovam o aumento da cooperação entre o setor público e privado na prestação de serviços relacionados ao transporte público coletivo, além de sua participação na estrutura de formulação e tomada de decisão do Conselho do CMT, acreditamos que o setor privado do transporte público desempenha papel importante no desenvolvimento do setor e na qualidade dos serviços prestados na RMR. Enquanto inicialmente o setor público puxou o setor privado e estimulou seu desenvolvimento, hoje, a agilidade do setor privado força o setor público a não deixar a peteca cair. Um exemplo claro disto é a implantação do sistema de vale eletrônico. O VEM foi implantado pelo SETRANS para dar início ao processo de implantação da bilhetagem eletrônica no sistema de transporte público, uma vez que o sistema que seria utilizado pela EMTU sofreu atrasos no processo de licitação.

Como apresentado no segundo capítulo deste trabalho, para Hassel (2010), a crescente presença de atores privados na formulação e implementação de políticas públicas faz que esses interesses organizados sejam parte integral do processo moderno de governança. O autor revela que a inclusão desses atores nas redes de políticas públicas os torna cada vez mais importantes no contexto de arranjos fluídos de governança múltiplo nível, uma vez que eles atuam como “ponte entre os diferentes níveis de governança e fornecem aptidão para possíveis soluções para políticas públicas.” (HASSEL, 2010, p.154). No que diz respeito à participação dos empresários de ônibus na RMR, podemos afirmar que eles têm cada vez mais desempenhado esse papel.

Segundo o autor, os interesses organizados no Tipo I de governança correspondem a atores privados altamente institucionalizados, organizados, por exemplo, em sindicatos. Nas jurisdições de Tipo II, segundo o autor, geralmente limitadas a uma política setorial e conseqüentemente não constitucionalizadas, espera-se

que os interesses organizados sejam mais fluídos. Como o CTM é um arranjo de Tipo II que se sobrepõe à diversas jurisdições de Tipo I, criando uma nova jurisdição setorial institucionalizada por lei, verificamos a existência incomum de um sindicato único metropolitano, que apresenta as características dos interesses organizados no Tipo I de governança, enquanto se articula além das fronteiras administrativas das jurisdições desse tipo.

5.4 Considerações finais do capítulo

Ao longo deste capítulo analisamos a criação do Consórcio Grande Recife observando as peculiaridades político-institucionais dos distintos momentos de negociação da repactuação do arranjo de gestão do sistema de serviço público da RMR, bem como no período posterior à sua criação. Analisamos também a sua estrutura institucional em comparação ao modelo da EMTU, vigente por quase três décadas, e avaliamos que o novo modelo de gestão do STPP/RMR proposto pelo Consórcio, de gestão compartilhada em vez de delegada, apresenta inúmeras vantagens no que diz respeito à maior participação dos municípios metropolitanos no arranjo, como membros sócios integrantes do consórcio.

O arranjo também proporciona certa continuidade da participação da sociedade civil no arranjo, explorando novas formas de representação dos segmentos populares (por meio de conferências de política pública), e mantendo o setor privado operador do sistema presente no processo de formulação e tomada de decisão das políticas relacionadas ao transporte público.

O CTM foi constituído para resolver um problema específico e exercer uma função única: a gestão do transporte público coletivo na RMR. Embora o arranjo seja constituído por lei, dando a ele um caráter muito mais institucionalizado que as jurisdições do Tipo II descritas por Hooghe e Marks (2003), que geralmente seguem uma estrutura mais fluída e flexível, concluímos que pelas suas diversas características, o CTM configura um arranjo de governança do Tipo II, ou seja, é um sistema de *multi-level governance*.

Como seu principal alcance destacamos o impulso dado para a estruturação e racionalização do sistema de transporte público coletivo na RMR, estimulando a

organização e regularização dos sistemas municipais de transporte nos municípios metropolitanos da região. Destacamos também a criação do CTM, que por si só já se apresenta como um grande desafio superado. A criação do CTM coloca o tema do transporte público na agenda dos prefeitos da RMR. Este tema até pouco tempo atrás era de domínio quase exclusivo da EMTU, e estava longe de ser uma preocupação de fato para esses gestores.

Uma das maiores fragilidades do arranjo continua sendo a ausência dos demais municípios da RMR. O argumento relativo à autonomia municipal no arranjo consorciado é, todavia, uma das principais limitações que constrange esse processo. No entanto, observamos que os municípios veem mais vantagens que desvantagens no novo arranjo de gestão compartilhada, e, neste sentido, estão se organizando para ingressar no Consórcio. A adesão dos municípios metropolitanos ao CTM aparentemente se dará de forma gradual e progressiva.

Conclusões

Conclusões

Esse trabalho de pesquisa buscou contribuir ao debate teórico sobre gestão e governança metropolitana por meio de um estudo de caso empírico sobre uma experiência de *multi-level governance* na Região Metropolitana de Recife, região pouco estudada em comparação às RMs do Sudeste brasileiro, e que, de forma bem diferente destas, está se constituindo em um verdadeiro laboratório de experiências de governança metropolitana de múltiplo nível.

A RMR é uma região metropolitana pouco estudada em comparação às RMs do Sudeste, embora seja rica em experiências de gestão compartilhada no âmbito metropolitano. A RMR é uma de doze Regiões de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco, apresentando outras experiências de governança além do Consórcio de Transporte Metropolitano Grande Recife, incluindo o Programa Viva o Morro, o Comitê da Bacia Hidrográfica do Beberibe, o Parlamento Metropolitano, o COMETRO, e uma discussão sobre a adequação do SGM da RMR. Observamos aqui um conjunto de atores políticos que se recusam a parar de tentar encontrar formas de cooperar para questões metropolitanas, o que permite aprofundar uma lógica processual de governança metropolitana nesta região.

O Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano (CTM) foi escolhido como experiência empírica para esse estudo por permitir um aprofundamento das principais questões que surgem quando falamos sobre as relações intergovernamentais em âmbito metropolitano, entre as quais destacamos a ausência de mecanismos formais de cooperação intergovernamental, a exacerbada autonomia municipal, a predominância de relações competitivas em vez de cooperativas entre os entes metropolitanos, o peso do município pólo em relação aos demais municípios metropolitanos e ao Estado (população de Recife corresponde a 42% da RMR), e a escala dos problemas urbanos/metropolitanos enfrentados de maneira fragmentada, entre outros.

Havia um interesse em estudar os processos de gestão e governança, as dificuldades de cooperação intergovernamental, principalmente entre os municípios e o Governo do Estado, todos entes federativos nesse espaço metropolitano. O desenho

constitucional pós-1988 elevou o município ao status de ente federativo, descentralizou as funções da provisão dos serviços públicos dos estados aos municípios, criou uma série de novos conflitos inter-jurisdicionais e não previu mecanismos formais de cooperação ou de resolução de conflitos.

A ausência desses instrumentos, no entanto, não significa que não existiram e que não existam formas de cooperação. A criação da Lei n.11.107/05, conhecida como a Lei dos Consórcios Públicos, é fruto do processo de reivindicação desses arranjos intermunicipais. Criada no âmbito federal como instrumento para o aprimoramento do federalismo cooperativo brasileiro, a Lei dos Consórcios institui um arcabouço legal e institucional que possibilita uma nova prática de pactuação e cooperação entre os entes federativos, regulamentando a cooperação horizontal e vertical entre as distintas esferas de governo para a articulação e cooperação em políticas públicas de responsabilidade compartilhada.

O Grande Recife é o primeiro consórcio público para a gestão compartilhada de um serviço público de interesse comum em uma região metropolitana criado no âmbito da Lei nº11.107/05. O CTM é pioneiro por ser o primeiro consórcio público a utilizar a lei de consórcios para a gestão de um serviço público, o transporte público coletivo, em âmbito metropolitano. É inovador por prever a adesão de todos os municípios da RM, que é uma característica pouco comum, especialmente quando levamos em consideração que as RMs tendem a ter um tamanho maior e a dificuldade de articulação entre os municípios é significativa. Viabilizar um consórcio desse tipo na RMSP envolveria articular em 39 municípios, enquanto na RMR são apenas 14 municípios o que facilita esse tipo de articulação. O CTM também é único por ter um histórico peculiar, uma vez que a sua criação esteve baseada na extinção e substituição da EMTU-Recife criada em 1979 e extinta oficialmente em 2008 com a criação do consórcio.

Entre os objetivos da pesquisa, o principal era verificar se o CTM se efetiva como um arranjo de governança metropolitana. Entre os específicos queríamos entender as razões da extinção da EMTU-Recife já que embora tivesse sido criada durante o regime militar, era considerada uma empresa de sucesso e sobreviveu quase três décadas em regime democrático. Outro objetivo específico consistia em identificar as principais potencialidades e limites desse novo arranjo institucional, o papel dos atores

governamentais e não-governamentais nesse arranjo. Outro objetivo era entender as razões pela ausência dos demais municípios metropolitanos no arranjo, uma vez que dos 14 municípios da RMR fazem parte apenas Recife e Olinda junto com o Governo do Estado. Por fim, também queríamos entender se o Grande Recife constitui um exemplo de *multi-level governance*.

Como abordagem teórica, para conseguir entender melhor as relações intergovernamentais dentro do contexto federativo brasileiro pós-1988 foi feita uma análise inicial do federalismo seguida do conceito de *multi-level governance*. Essa literatura possibilitou uma leitura interessante do caso, apresentando uma nova abordagem já que a literatura sobre consórcios intermunicipais e cooperação intergovernamental dava conta parcialmente da questão do federalismo cooperativo. Por não haver literatura sobre o MLG aplicando o conceito ao contexto federativo brasileiro, foi necessário realizar uma busca da origem do conceito, suas aplicações nas subáreas da ciência política, e por fim, descrever suas principais características e distintas categorias de análise. O MLG é um instrumento analítico interessante para melhor compreender as relações intergovernamentais existentes que deram origem ao consórcio público estudado. Para dar maior validade a essa abordagem teórica são necessários estudos adicionais aplicando essa teoria às relações intergovernamentais brasileiras.

O MLG foi dividido em dois tipos pelos autores Hooghe e Marks (2003). O primeiro tipo (Tipo I) está baseado no federalismo e apresenta uma estrutura mais compartimentalizado de governança entre distintas jurisdições. Cada jurisdição é independente, baseado na idéia de que são auto-suficientes e há pouco entrelaçamento entre elas. Um exemplo comum dado é das Bonecas Russas, onde o nível menor está aninhado nos níveis maiores, apresentando pouco entrelaçamento entre estes. O desenho institucional é sistêmico, há um número limitado de jurisdições para evitar o problema da coordenação intergovernamental. As relações são hierárquicas e voltando à lógica do federalismo, o Tipo I também baseia a divisão do poder de acordo com a divisão territorial.

Diferentemente, o MLG do Tipo II apresenta jurisdições de propósito único, podendo ser entre entes do mesmo nível ou em níveis jurisdicionais distintos. Nesse tipo de governança, novas jurisdições são criadas a partir da sobreposição de jurisdições existentes para funções específicas. Nesse tipo não há um número limitado de jurisdições, pelo contrário, é possível ter jurisdições ilimitadas. Essas jurisdições não

possuem entrelaçamento de função, característica que as diferem significativamente do outro modelo onde todas as funções dentro de uma jurisdição única. No Tipo II as funções são compartilhadas e sobrepostas. O fascinante do MLG de Tipo II é a inclusão de atores não-governamentais no arranjo, como a sociedade civil entendida de modo amplo, incluindo tanto o setor privado como atores de associações públicas, ONGs etc.

Vale lembrar que os dois tipos de MLG não existem exclusivamente, eles co-existem porque são complementares. Quando trazemos essa abordagem analítica ao nosso contexto federativo, verificamos o potencial desta teoria para analisar os consórcios públicos setoriais, que seguem esse modelo de jurisdições sobrepostas para desempenhar funções específicas.

Dessa forma, o Grande Recife é um exemplo de MLG. Ele é composto por níveis distintos de entes (município e estado), que corresponde ao Tipo I, é constituído para resolver um problema específico e tem função específica que é a gestão do transporte público na RMR, envolve a representação de atores não governamentais no seu processo de tomada de decisão (CSTM).

O setor privado tem uma função de ponte entre as distintas esferas governamentais no CTM. A função ponte aqui – no sentido que o setor privado de transporte público na RMR é um sindicato único de âmbito metropolitano, o que facilita o diálogo entre o município e o estado, o município e o consórcio e promovem uma relação positiva. Em relação as ONGs, movimentos e associações civis há baixa representatividade. No passado houve uma maior atuação deles, haviam associações voltadas para isso, movimentos pelo direito ao transporte, mas estes foram se diluindo aos poucos. Hoje existe dentro do FERU um GT específico de mobilidade, mas que em relação aos temas mais *hard*, como uso e ocupação do solo, habitação, direito à cidade, acaba tendo pouca atuação. Nesse sentido vale dizer que os representantes dos usuários que sentam no atual CSTM foram eleitos por meio das conferências regionais realizadas na RMR. Este movimento também é indicativo da diluição da organização da sociedade civil nesse tema. Concluímos que o setor privado é mais ativo e presente do que o terceiro setor no mesmo tema.

A extinção da EMTU-Recife significou que esse novo órgão gestor poderia desenvolver uma nova relação a partir do compartilhamento da responsabilidade da gestão entre estado e municípios. A EMTU se tornou o tendão de Aquiles do Governo

do Estado, uma vez que este sempre assumiu ônus e bônus, principalmente no que diz respeito às decisões vinculadas ao aumento da tarifa. A intenção de criar um novo órgão gestor compartilhado com os municípios era uma forma de compartilhar estas responsabilidades de modo que os municípios também tivesse um papel ativo no que diz respeito ao transporte metropolitano, principalmente Recife.

Identificamos entre as potencialidades a própria criação do consórcio. Também identificamos a estruturação e racionalização do sistema de transporte público coletivo na RMR como um todo, e aqui, principalmente o impulso/ empurrão que a criação do CTM deu aos municípios da RMR para passarem a organizar seus sistemas de transporte municipal. Se antes o tema talvez não estivesse na agenda governamental, com a criação do CTM, o tema do transporte passou a entrar na agenda e a ser cobrado pelos cidadãos metropolitanos. O CTM também criou um espaço de maior articulação e diálogo entre os entes governamentais com a intenção de colaboração.

Entre os principais limites identificamos a ausência de doze municípios da RMR, em especial porque a proposta original previa a adesão de todos os municípios metropolitanos. Dito isso, há uma forte movimentação dos municípios metropolitanos em adequarem seus sistemas de transporte municipais para atenderem às exigências condicionadas no protocolo de intenções com o objetivo de ingressar nesse arranjo compartilhado. Os representantes municipais, todavia vêm mais benefícios na participação do consórcio do que desvantagens. Além disso, há uma certa flexibilização das exigências para permitir uma adesão mais ampla de novos consorciados, ou seja, tanto o governo do estado como os municípios consorciados estão dispostos a abrir certas exceções para garantir a adesão dos demais membros.

Outra dificuldade identificada está relacionada à mudança de cultura interna dos técnicos do consórcio. Muitos acreditam que o consórcio dormiu EMTU e acordou Grande Recife, e que não houve mudança de fato no arranjo. É bom lembrar que a equipe técnica da antiga EMTU passou a constituir o quadro de funcionários do CTM, no entanto que o processo de tomada de decisão mudou e que os processos estão todos em fase de consolidação. Uma das principais limitações desse estudo foi analisar uma experiência que ainda está em consolidação, fazendo com que seja muito difícil chegar a conclusões definitivas. A continuidade dos técnicos especialistas no tema de transporte é uma das maiores forças do CTM e o que o qualifica como órgão gestor do transporte

público coletivo metropolitano. Há uma necessidade de superar o “nós” versus o “eles”, principalmente no caso de Recife, que passou quase três décadas sem ter um sistema municipal público de transporte urbano. Apesar de ser sócio ativo do consórcio, Recife ainda não se encontrou dentro desse arranjo e precisa ocupar o seu espaço melhor.

Embora falamos da não-adesão dos municípios, o correto talvez fosse falar da sua ausência. Como mencionamos anteriormente, há uma mobilização por parte dos gestores municipais para aderir ao consórcio. Dessa forma, acreditamos que seja uma questão de tempo até que todos os municípios da RMR façam parte desse novo arranjo de gestão e se torne de fato o primeiro consórcio metropolitano do país. A autonomia municipal ainda é uma questão, não apenas em relação ao executivo, mas também em relação aos legislativos municipais, uma vez que grande parte dos municípios não foram incluídos no processo de formulação e negociação do protocolo de intenções (RAMALHO, 2009) e se sentem inseguros e não incluídos no processo de criação dessa nova institucionalidade.

Por outro lado, alguns acreditam que o arranjo é estadual, ou seja, que essa mudança de EMTU para consórcio é um processo lento e ainda não se tornou de fato um arranjo compartilhado. Outros acreditam que o arranjo é dominado pelos empresários de ônibus, e que a adesão ao consórcio vai significar o fim do transporte complementar e alternativo nos municípios. O protocolo de intenções além de definir as porcentagens de participação na empresa, também impõem algumas condicionalidades que são necessárias para que o município venha aderir ao consórcio. Uma dessas é a racionalização do sistema municipal. Além de mapear as linhas do transporte municipal, a regulamentação do transporte alternativo e a eliminação do transporte clandestino. O consórcio alega que a entrada do sistema não organizado é prejudicial ao sistema vigente, no entanto alguns municípios tem muita dificuldade nisso.

O Grande Recife surge de maneira distinta aos consórcios tradicionais apontados pela literatura que diz que os consórcios intermunicipais são horizontais e ascendentes. O Grande Recife é voluntário como estes, uma vez que a lei exige que tanto o executivo quanto o legislativo participem e ratifiquem a proposta de consorciamento. É um novo arranjo institucional desenhando com base na lei de consórcios pelo governo estadual e a prefeitura de Recife para criar um novo modelo de gestão compartilhada, saindo do modelo da EMTU para o Consórcio. É um modelo induzido pelo governo estadual,

então quem faz grande parte da promoção é o consórcio, porém vinculado a uma lógica da expansão do sistema na RMR e o governo do estado induzindo a participação dos demais municípios e flexibilizando muitas coisas para a entrada desses. O legado da EMTU foi fundamental para consolidar o processo de transição entre um modelo de gestão e outro.

A pergunta de pesquisa feita foi se o Grande Recife se efetiva como um arranjo de governança metropolitana. Não há uma resposta conclusiva para essa pergunta. Embora o Grande Recife não conte com a participação de todos os municípios da RMR, o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, que é um exemplo muito estudado e conhecido de governança metropolitana também não conta com a participação de todos os municípios da RMSP, no entanto o Grande Recife é definitivamente um instrumento de gestão compartilhada entre distintos níveis governamentais. Independente da participação dos demais municípios da RMR, o CTM é um arranjo de gestão compartilhada, principalmente entre Pernambuco e Recife, onde havia uma necessidade desse tipo de compartilhamento numa realidade pós 1988. Nesse sentido, e apesar de todas as dificuldades, o CTM constitui um arranjo de *multi-level governance* e intergovernamental de gestão compartilhada de um serviço público.

Dois anos depois da inauguração oficial ainda esta em fase lenta de consolidação, caminhando a passos lentos com a adesão dos municípios da RMR e a superação desses desafios que coloquei. Embora o CTM ainda não tenha se efetivado como um arranjo de governança metropolitana, ao que tudo indica está caminhando nessa direção, e a tendência é esta.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec, 2 ed., 2002.

_____. *A coordenação federativa no Brasil: a experiência no período FHC e os desafios do Governo Lula*. Revista de Sociologia e Política, n.24, p.41-67, junho 2005.

_____; COSTA, Valeriano M. F. *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas, n. 12, 1999.

_____; COUTO, Claudio Gonçalves. *A Redefinição do Papel do Estado no Âmbito Local*. São Paulo em Perspectiva, n.10, v.3, p.40-47, 1996.

_____; CARNEIRO, José Mario Brasiliense, TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho (Org.). *O Impasse Metropolitano: São Paulo em busca de novos caminhos*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, julho, 2000.

_____; SOARES, Márcia Miranda. *Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas n. 24, 2001.

_____; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina Toth. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, Jeroen (Org.). *Governança das Metrôpoles: Conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Editora Annablume, 2010. Cap. 1, p.21-48.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada*. (Texto digitado. Disponível em <http://www.fflch.usp.br/dcp/docentes/almeida>)

ARANTES, Pedro Fiori. *Em Busca do Urbano: Marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970*. Novos Estudos, CEBRAP, p.103-127, São Paulo, 2009.

ARRETCHE, Marta T.S. *Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo*. RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.14, n.40, p.112-141, junho 1999.

_____. *Estado Federativo e Políticas Sociais*. Rio de Janeiro, Revan, 2000.

_____. *Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, v.45, n.3, p.431-458, Rio de Janeiro, 2002.

_____. *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. São Paulo em Perspectiva, v.18, n.2, p.17-26, 2004.

AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. *Reforma do Estado e Federalismo: os Desafios da Governança Metropolitana*. Em: O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade. RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz (org.). Rio de Janeiro: Revan: Fase, p.525-552, 2000.

_____. *Federalismo, Atores e Arranjos Cooperativos nas Regiões Metropolitanas: Possibilidades e Limites para a Inovação Institucional*. Em: As Metrópoles e a Questão Social Brasileira. RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (orgs.). Rio de Janeiro: Revan, Fase, p.259-274, 2007.

_____. Os “dois lados da moeda” nas propostas de gestão metropolitana: virtude e fragilidade das políticas. In: DE CASTRO, Erika; WOJCIECHOWSKI, Maciej John (Orgs.). *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010. Cap. 3, p.65-100.

_____, TOTTI, Maria Eugênia Ferreira. *Ação coletiva, participação e políticas regulatórias nas metrópoles brasileiras: algumas considerações teóricas sobre gestão de órgãos colegiado*. Caderno Crh, Salvador, v. 35, 2001.

BENZ, Arthur, ZIMMER, Christina. The EU’s competences: The ‘vertical’ perspective on the multilevel system. *Living Reviews in European Governance*, v. 5, n.1, p.1-32, 2010. Disponível em: [HTTP://livingreviews.org/lreg-2010-1](http://livingreviews.org/lreg-2010-1).

BRASIL. Lei Complementar n.14 promulgada em 08 de junho de 1973.

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

_____. Decreto n.6.017. Promulgado em 17 de janeiro de 2007.

_____. Lei dos Consórcios Públicos n.11.107. Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais. Brasília, 2005.

_____.Planalto.Consórcios Públicos:

<http://www.planalto.gov.br/sri/consorcios/consorcios.htm>

BRASILEIRO, Anísio; SANTOS, Enilson. Sucesso metropolitano no Recife e influências estatal e empresarial no Nordeste. In: BRASILEIRO, Anísio; HENRY, Etienne; TURMA (Orgs.). *Viação Ilimitada: Ônibus das cidades brasileiras*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1999. Cap. 2, p.119-186.

CAMARGO, Aspásia. *A Reforma-Mater: Os Riscos (e os custos) do Federalismo Incompleto*. Projeto Brasil 2020. Parcerias Estratégicas, n. 6, março, 1999.

CAPOBIANCO, Antônio Marcos. *Relações Intergovernamentais na Metrópole: Adequação Institucional para a Ação*. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: www.iea.usp.br/artigos

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1983.

CASTRO, Erika de, WOJCIECHOWSKI, Maciej John. *Inclusão, Colaboração e Governança Urbana*. Vancouver: The University of British Columbia; Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010.

CASTRO, Mário Pinto de. *Constituição. Dicionário de gestão democrática: conceitos para a ação política de cidadãos, militantes sociais e gestores participativos*. Instituto Cultiva, Escola de Governo de São Paulo, n.01, p.53, 2007.

CLEMENTE, Roberta. *Câmara do Grande ABC: Pacto de governança para uma gestão regional pública, democrática, compartilhada, efetiva e responsável*. Em: 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania. Fujiwara, L., Alessio, N., Farah, M. (orgs). FGV/EAESP, São Paulo, p. 3-13, 1999.

CRUZ, Jório. *Os Municípios se Sublimam na Metrópole: ensaio sobre a reforma metropolitana*. Recife: Cubzac, 2008.

CRUZ, Maria do Carmo. *Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente*. Em: Novos contornos da gestão local: conceitos em construção. SPINK, P., CACCIA BAVA, S., PAULICS, V. (Eds). São Paulo, Instituto Polis/ Programa de Gestão Pública e Cidadania FGV, p. 197-243, 2002.

CUNHA, Rosani Evangelista da. *Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa*. Revista do Serviço Público, ano 55, n.3, Jul-Set, 2004.

DAVIDOVICH, Fany. *Diferenciação da espacialidade da metrópole no Brasil: referências para a gestão*. Cadernos Metrópole, n.9, p.135-163, São Paulo, 2003.

DIBA, Ricardo David. *Regiões metropolitanas paulistas e coordenação intergovernamental: um estudo comparativo*. Dissertação de mestrado apresentada a Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP-FGV), 2004.

FADE. *Proposta de Modelo de Gestão da Região Metropolitana de Natal. Plano Estratégico de desenvolvimento Sustentável para a Região Metropolitana de Natal. Natal Metrópole 2010*. Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Produto 8. Recife, novembro, 2007.

FARAH, Marta Ferreira Santos. *Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo*. RAP, Rio de Janeiro 35(1): 119-44, Jan./Fev. 2001.

FEIJÓ, Maurício. *Condicionantes Metropolitanos para Políticas Públicas: Análise dos Transportes Coletivos na Região Metropolitana de São Paulo (1999-2009)*. Dissertação de mestrado apresentada à Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-EAESP), 2010.

FILIPPIM, Eliane Saete, ABRUCIO, Fernando Luiz. *Quando Descentralizar é Concentrar Poder: o Papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense*. RAC. Curitiba, v.14, n.2, art.2, p. 212-228, Mar./Abr., 2010.

FREY, Klaus. *Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville*. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n.15, p.83-96, 2000.

GARSON, Sol. *Regiões Metropolitanas: Por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.

GOIÁS. Rede Metropolitana de Transporte Coletivo:

<http://www.rmtcgoiania.com.br/informacoes-institucionais>

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *O nascimento da consciência metropolitana*. Revista do Legislativo, Belo Horizonte, n.37, p.36-47, jul./dez., 2003.

_____. *A Questão Metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. *Science*, v.162, p.1243-1248, 1968.

HASSEL, Anke. Multi-level governance and organized interests. In: ENDERLEIN, Henerik; WALTI, Sonja; ZURN, Michael (Orgs.). *Handbook on Multi-level Governance*. Londrês: Editora Edward Elgar, 2010. Cap. 9, p.153-167.

HOOGHE, Lisbet, MARKS, Gary. Unravelling the Central State, but how? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, vol.97, n.2, p.233-243, maio, 2003.

HOTZ, Eduardo Fontes. A Organização Metropolitana Pós-Constituição de 1988. São Paulo em Perspectiva, v. 14, n.4, p.91-98, 2000.

KLINK, Jeroen Johannes. *A cidade-região: regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista*. Coleção Espaços do Desenvolvimento. Rio de Janeiro, Editora DP&A, 2001.

_____. *Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y Gobernabilidad*. Em: ROJAS, E., Cuadrado-Roura, J.R., Guell, J.M.F. (Orgs.). *Gobernar las metrópolis*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

_____. *Recent Perspectives on Metropolitan Organization, Functions and Governance*. In: ROJAS, Eduardo, CUADRADO-ROURA, Juan R., GUELL, José

Miguel Fernandez, (orgs). *Governing the Metropolis – Principles and Cases*. Cambridge: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2008.

_____. *Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro*. Cadernos Metr pole, São Paulo, v.11, n.22, p.414-433, jul/dez, 2009.

_____, RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Coord.). *Relatório de Pesquisa: Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro*. Observatório das Metr poles – IPPUR/FASE, Rio de Janeiro, 2008.

_____. Globaliza o, Reestrutura o Territorial e o Desafio da Governança Metropolitana Colaborativa: evidências recentes e perspectivas brasileiras das cidades-região. In: DE CASTRO, Erika; WOJCIECHOWSKI, Maciej John (Orgs.). *Inclusão, colabora o e governança urbana: perspectivas brasileiras*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010. Cap. 10, p.245-256.

KELLAS, Hugh. *Inclusion, collaboration and urban governance: Brazilian and Canadian Experiences*. Ed. PUC Minas, Belo Horizonte, 2010.

LACZYNSKI, Patrícia. *Forma o de consórcios em áreas metropolitanas – um estudo comparativo*. Apresentado no Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brazil, Junho 11-14, 2009.

_____, PACHECO, Regina Silvia. *Reformas Administrativas e sua Continuidade com Mudanças de Governos: Os Casos da Bahia e de Pernambuco*. II Congresso Consad de Gestão Pública.

LEF VRE, Christian. *Governar as metr poles: questões, desafios e limita es para a constitui o de novos territórios políticos*. Cadernos Metr pole, São Paulo, v.11, n.22, p.299-317, jul/dez, 2009.

LEITE, Marcia de Paula. *Trabalho e sociedade em transforma o: mudanças produtivas e atores sociais*. São Paulo, Funda o Perseu Abramo, 2003.

LEVY, Evelyn. *Ganhar e ganhar: estratégias de negocia o bem sucedidas entre os municípios, os estados e a União*. Em: *Novos contornos da gestão local: conceitos em constru o*. Spink, P., Caccia Bava, S., Paulics, V. (Eds). São Paulo, Instituto Polis/ Programa de Gestão Pública e Cidadania FGV, p. 175-195, 2002.

MACHADO, Gustavo Gomes. *Gestão Metropolitana e Autonomia Municipal: Dilemas das transa es federativas*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2009.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole, legislação e desigualdade*. São Paulo: Estudos Avançados, v.17, n.48, 2003.

MC GEE, Terry. Construindo uma governança urbana colaborativa para as regiões metropolitanas no Brasil e no Canadá. In: DE CASTRO, Erika; WOJCIECHOWSKI, Maciej John (Orgs.). *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010. Cap. 1, p.19-46.

MELO, Marcos André. *Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”*: efeitos perversos da descentralização?. São Paulo em Perspectiva, 10(3), p.11-20, 1996.

NEVES, Geraldo; CRUZ, Jório. *Modelos de Governança Metropolitana: Ensaio sobre a representação política do cidadão metropolitano*. Recife: Editora Nossa Livraria, 2010.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *A dimensão política da descentralização participativa*. São Paulo em Perspectiva, 11(3), p.8-19, 1997.

NUNES, Edison. *Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil*. São Paulo em Perspectiva, 10(3), p.32-39, 1996.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)/ Departamento de Ciências Geográficas (DCG) – Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DAU), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) Pernambuco, Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Sócio-Ambientais (UFPE/FASE). *Como Anda a Região Metropolitana do Recife*. Setembro, 2006.

OECD. *A reforma do governo metropolitano*. Em: Sumário da Política, OECD Observer, Outubro, 2000.

OLINDA. Lei n. 5.553 de junho de 2007.

OSTROM, Elinor et. al. *Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges*. Science, v.284, p.278-282, 1999.

PERNAMBUCO. Agência CONDEPE/FIDEM. <http://www2.condepefidem.pe.gov.br>

_____. Consórcio Metropolitano de Transporte, Grande Recife: <http://www.granderecife.pe.gov.br/>

_____. Lei n.8.043 de 19 de novembro de 1979.

_____. Lei n.13.931 de janeiro de 1989.

_____. Lei Complementar n. 10 de 1994.

_____. Lei Estadual n.13.235 de 2007.

_____. Pacto Pela Vida, 2009. Informação sobre os Presídios de Itamaracá.

(Em 14 de outubro de 2009: <http://www.pactopelavida.pe.gov.br/presidios-de-itamaraca-serao-desativados>)

_____. Parecer Assembléia Legislativa de Pernambuco:

<http://www.alepe.pe.gov.br/paginas/?id=3598&legislatura=&doc=81D5615CF4494B02032573380043C7D4/0>

_____. Plano Metropolitano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS). Governo do Estado de Pernambuco, Secretaria das Cidades (SECID). Recife, set., 2009.

PIRES, Maria Coeli Simões; NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. O federalismo brasileiro e a lógica cooperativa-cometitiva. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz. *Consórcios Públicos: Instrumento do Federalismo Cooperativo*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008. Cap.1, p.31-57.

PETERS, Guy B., PIERRE, Jon. Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *Policy & Politics*, vol. 29, n.2, p.131-135, 2001.

RAMALHO, Ana Maria Filgueira. *Autonomia e cooperação: os desafios da gestão metropolitana*. Tese de doutorado apresentada ao Centro de Artes e Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (MDU), Recife, 2009.

RECIFE. Reportagem sobre a instituição do Parlamento Comum Metropolitano de Recife. Em 19 de dezembro de 2005:

http://www.recife.pe.gov.br/2007/06/21/mat_41574.php

_____. Lei n.17.360 de outubro de 2007.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JR, Orlando Alves. As grandes cidades e a questão social brasileira: reflexões sobre o estado de exceção nas metrópoles brasileiras. In: DE CASTRO, Erika; WOJCIECHOWSKI, Maciej John (Orgs.). *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010. Cap. 2, p.47-64.

ROCHA, Carlos Alberto de Vasconcelos; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Federalismo, Relações Intergovernamentais e Gestão Metropolitana no Brasil. In: DE CASTRO, Erika; WOJCIECHOWSKI, Maciej John (Orgs.). *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010. Cap. 4, p.101-120.

RODDEN, Jonathan. *Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas*. Revista Sociologia e Política, Curitiba, n.24, p.9-27, 2005.

SAMUELS, David, ABRUCIO, Fernando Luiz. *Federalism and Democratic Transitions: The “New” Politics of the Governors in Brazil*. Publius: The Journal of Federalism, n, 30, v.2, Spring, 2000.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *O regime constitucional da região metropolitana*. Tese de doutorado apresentada ao programa de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). São Paulo, 2009.

SPINK, Peter. *The inter-municipal consortia in Brazil: an institutional introduction*. Apresentado no X Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 Oct.,2005.

_____, TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho, CLEMENTE, Roberta. *Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas*. Cadernos Metrôpole, São Paulo, v.11, n.22, p.453-472, jul/dez., 2009.

SOUZA, Celina. *Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização*. Ciência e Saúde Coletiva, v.7, n.3, pp.431-442, 2002.

_____. *Cooperação ou competição? Aspectos institucionais da gestão metropolitana*. Em: Projeto PMSP/CEBRAP: Desenvolvimento Econômico da Região Metropolitana de São Paulo. Estratégias para o Planejamento Regional.

_____. *Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político*. Lua Nova, 59, p.137-159, 2003.

_____. *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988*. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n.24, p.105-121, 2005.

_____, CARVALHO, Inaiá M. M. *Reforma do Estado, descentralização e desigualdades*. Lua Nova, 48, p.187-213, 1999.

STEIN, Michael, TURKEWITSCH, Lisa. The Concept of Multi-level Governance in Studies of Federalism. In: International Political Science Association (IPSA) International Conference “International Political Science: New Theoretical and Regional Perspectives”, 2 Maio, 2008, Montreal. *Anais*. Montreal: IPSA, 2008.

_____. Multilevel Governance and Federalism: Closely Linked or Incompatible Concepts? *IPSA/AISP Participation*, Montreal, v.34, n.2, p.3-5, Out., 2010.

TEIXEIRA, Klauber C. *Participação Social em Processos de Decisão de Política de Transporte Público de Passageiros: A Experiência do Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos – CMTU/Recife*. Tese de mestrado apresentada a Coordenação

dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Recife, 2009.

TRAVASSOS, Germano (1996). “O Contexto Político e Institucional que Assegurou 15 Anos de Gestão Metropolitana da EMTU/Recife”. Revista de Transportes Públicos – ANTP, ano 18; 2º trimestre de 1996.

Anexos: Roteiros de Entrevista

Anexo 1. Roteiro de Entrevista para os representantes de Municípios cujos prefeitos foram reeleitos em 2008

1. O Prefeito do seu Município assinou uma carta de intenção de adesão no Consórcio em 2007. Por que ainda não aderiu?
2. Qual foi o envolvimento do Município na elaboração do Protocolo de Intenções – ou mesmo o projeto de consorciamento?
3. Ainda há interesse em aderir ao Consórcio? Quais seriam os benefícios?
4. Como o Município vê o Consórcio? Quais são os incentivos ou desincentivos?
5. Quais são os principais desafios para o Município aderir ao consórcio (internos e externos)?
6. Faz diferença para o Município aderir ou não ao Consórcio? O que muda?
7. Como são negociadas as obras viárias, linhas de ônibus (inter e intra-municipais) e os terminais de integração no seu Município?
8. Qual é o status do Município nesse processo?
 - a. O Protocolo de Intenções já foi assinado? Já foi encaminhado para a Câmara dos Vereadores?
 - b. Foi realizado o mapeamento do sistema municipal de transporte público?
 - c. O combate/regulamentação do transporte clandestino foi realizado?
9. Qual é o papel das Empresas Operadoras de ônibus nesse processo?

Anexo 2. Roteiro de Entrevista para os representantes de Municípios cujos prefeitos foram eleitos em 2008

1. O ex-prefeito do seu Município assinou uma carta de intenção de adesão ao Consórcio Grande Recife. O atual prefeito tem conhecimento ou interesse em aderir a esse arranjo?
2. Houve alguma abordagem ou aproximação por parte do Consórcio ao Município para incentivar a adesão?
3. Quais são os principais desafios para a adesão do seu Município ao Consórcio?
4. Faz diferença para o seu Município aderir ou não ao Consórcio? O que muda?
5. Qual é o estágio em que o Município se encontra nesse processo?
 - a. O Protocolo de Intenções já foi assinado? Já foi encaminhado para a Câmara dos Vereadores?

- b. Foi realizado o mapeamento do sistema municipal de transporte público?
 - c. O combate/regulamentação do transporte clandestino foi realizado?
6. Qual é o papel das empresas operadoras de ônibus nesse processo? (Quais são os grupos de pressão envolvidos? Há alguma pressão para que o Município entre ou não no Consórcio?)
 7. Qual é o interesse da Câmara Legislativa para o Município aderir ao Consórcio?
 8. De que forma o Município vê o Consórcio?

Anexo 3. Roteiro de Entrevista para empresário e consultor de empresas operadoras do serviço de transporte público urbano realizado por ônibus

1. Fale um pouco sobre a formação metropolitana do Sindicato do Empresários. Desde quando o SETRANS/URBANA tem essa configuração?
2. Hoje são 14 grupos empresariais divididos em 16 empresas? São 5 empresas que atuam no âmbito municipal e 9 que atuam no âmbito metropolitano?
3. Na visão do Sindicato e das empresas individualmente, como era a relação com a EMTU-Recife? Se a EMTU-Recife era considerado um órgão técnico de qualidade, por que foi extinta?
4. Os empresários são favoráveis a um único órgão gestor para o serviço de transporte público coletivo na RMR? Por quê?
5. O que mudou de EMTU-Recife para Grande Recife?
6. Por que mudar de SETRANS para URBANA-PE? O que mudou?
7. Sobre a notícia no Jornal do Comércio do dia 01 de dezembro de 2010 sobre a Câmara de Compensação Tarifária (CCT), o que muda na relação Grande Recife – URBANA no que diz respeito à bilhetagem eletrônica?
8. Qual é o papel dos empresários e do sindicato na construção dos terminais de integração? E na sua gestão? (PPP no Terminal Macaxeira?)
9. Qual é o papel dos empresários e do sindicato nas intervenções urbanas (Via Norte e o projeto do Jaime Lerner)?

Anexo 4. Roteiro de Entrevista com Humberto Costa (Ex-Secretário Estadual das Cidades – SECID)

1. Qual foi a lógica da criação da SECID (antes Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano)?

- a. Seria uma estratégia política espelhar o Ministério das Cidades, ou a intenção foi maior que essa?
2. Quais são as principais atribuições da Secretaria?
 - a. Sua atuação é exclusiva a RMR? Ou atua também em outras cidades do Estado (*versus* Secretaria de Desenvolvimento Regional)?
 - b. Há alguma articulação com a Agência CONDEPE/FIDEM, ou não? (Esta Agência que está sob a jurisdição da SEPLAN).
3. Quais seriam os principais desafios a serem enfrentados pela SECID?
 - a. O que muda na gestão urbana do Estado com a criação dessa secretaria? Em que aspectos ela difere dos governos passados?
4. Por que o Governo do Estado passou a estimular/pensar consórcios para a RMR? Por que consorciar? Não seria uma forma de o Estado “abrir mão” do seu poder?
5. O Consórcio de Transportes saiu do papel, é considerado um caso de sucesso pelo governo estadual?
6. Por que dar continuidade a uma idéia de Jarbas Vasconcelos (PMDB) de extinguir a EMTU-Recife para criar um novo arranjo institucional de gestão compartilhada do transporte público metropolitano?
7. E quanto ao consórcio de resíduos sólidos? Por que este não saiu do papel? Quais foram os principais desafios?
8. Foram pensados outros consórcios para a RMR? Quais?
9. E o SGM? (Estudo CONDEPE/FIDEM) Um consórcio metropolitano gestor dos demais consórcios?
10. O Estado de Pernambuco é muito forte em relação aos municípios, ou seja, há uma grande dependência municipal sobre o Estado. Como seria possível mudar essa relação? Os consórcios são uma alternativa?
11. O que mudará nos próximos 4 anos de gestão de Eduardo Campos?

Anexo 5. Roteiro de Entrevista com Dilson Peixoto (Presidente da antiga EMTU-Recife e Grande Recife)

1. Gostaria que você contasse um pouco sobre o histórico de formação do Consórcio Grande Recife.

2. Quais foram as razões para extinguir e substituir a EMTU/Recife, considerada uma empresa estadual de sucesso, e criar um consórcio público multi-federativa?
3. Qual foi o seu envolvimento nesse processo?
4. Você estava na Prefeitura de Recife quando foi criado a CTTU (2002)? Qual era a lógica da criação dessa autarquia municipal?
5. A regularização e combate ao transporte clandestino em Recife, realizada em parceria com o governo estadual (governo Jarbas) em 2003 representou um marco significativo para avançar discussões sobre cooperação na gestão do sistema de transporte público. O que mudou na relação entre Jarbas e João Paulo?
6. O que a criação da CTTU e a regularização dos VPPs significou para Recife?
7. Inicialmente, houve a idéia de estabelecer um consórcio exclusivamente entre Recife e Pernambuco. Por que esse projeto foi abandonado? De que forma os outros municípios foram envolvidos nas discussões?
8. Em 2007, com a nova gestão do Governador Eduardo Campos, você passou a ser Presidente da EMTU/Recife. Quais eram as principais diferenças entre Jarbas e Campos com relação à política de transporte público?
9. Por que Eduardo Campos decidiu dar continuidade ao projeto de consórcio iniciado na gestão de Jarbas?
10. No Governo Campos, o Estado teve um papel indutor maior do que no Governo Jarbas?
11. Quais as principais diferenças entre a proposta de consórcio originalmente, e o consórcio que foi implementado em 2008?
12. Como se deu o processo de transição entre a EMTU e a criação do Consórcio?
13. Em 2007, todos os 14 prefeitos municipais assinaram cartas de intenção de adesão ao consórcio. Por que que em 2008 (ano eleitoral para municípios) apenas 2 aderiram ao consórcio?
14. Quais são as principais restrições/condições para a adesão de um município ao Consórcio?
15. Qual é a lógica por trás da criação da Secretaria Estadual das Cidades?
16. Na época, ou mesmo hoje, foi contemplada a possibilidade da entrada do Governo Federal no consórcio como membro acionário por conta do metrô (MetroRec/CBTU)?
17. Qual é o papel do Governo Federal na indução à criação desse consórcio?

18. Como que esse novo arranjo institucional se beneficiará dos recursos provindos do PAC 2 da mobilidade, e da promulgação da Lei da Mobilidade?
19. Por quais razões foi decidido vincular o CSTM à ARPE?
20. Qual é o papel da ARPE no Estado?
21. Por que a ARPE tem assento no CSTM? Isso não sugere uma supremacia do Estado no arranjo multi-federativo?
22. Há uma crítica forte ao consórcio – que apesar dele existir, existe ainda como EMTU, e há apenas um projeto de consórcio. Como você interpreta essa crítica?
23. Como você interpreta a ausência de 12 dos 14 municípios da RMR?
24. Como podemos explicar/entender a falta de adesão desses municípios mesmo dois anos após a criação do consórcio?
25. Quais são as principais limitações do consórcio hoje?
26. Se houvesse a possibilidade de constituir o consórcio hoje, o que você faria diferente?
27. Um dos principais objetivos do consórcio era dar um salto de qualidade nas políticas do setor de transportes públicos. Foi possível, nesses dois anos de consórcio, dar esse salto?
28. Como Presidente do Consórcio, vendo sua ampliação, como você prevê a estruturação do consórcio? (Descentralização do sistema em pólos, ampliação do SEI, integração temporal por bilhetagem eletrônica, modernização do sistema, etc.)
29. Qual é a relação que o Consórcio tem hoje com o sindicato dos empresários, e com os empresários de ônibus?
30. Como você vê a entrada do município de Recife e Olinda no consórcio? O que se espera dos demais municípios?

Anexo 6. Roteiro de Entrevista com Evandro Avelar (Ex-Presidente da antiga EMTU-Recife)

1. Quanto tempo foi presidente da EMTU/Recife? Qual foi o período?
2. Qual é a importância da transição de EMTU/Recife para Consórcio Grande Recife?
3. Qual foi a importância da parceria entre a Prefeitura de Recife e o Governo do Estado no combate aos perueiros (em 2003)?

4. Quais foram as principais mudanças na proposta original do Consórcio Grande Recife?
5. Como você vê a política de mobilidade do Governo de Eduardo Campos versus o Governo de Jarbas Vasconcelos?
6. O Município de Jaboatão dos Guararapes assinou uma carta de intenção de adesão em 2007, o Consórcio Grande Recife foi criado em 2008. Estamos em 2010, por que Jaboatão ainda não faz parte do Consórcio?
7. Há interesse de o Município entrar no Consórcio?
8. Existem dificuldades? Restrições? Impedimentos?
9. Existem pressões internas ou externas para fazer ou não parte do Consórcio? (Empresas de ônibus? VPPs? Etc.?)
10. Se Jaboatão fosse entrar no Consórcio, entraria como Recife (sem conceder todo o seu sistema de transporte público ao Consórcio), ou como Olinda (que concedeu inteiramente o seu sistema municipal de transporte público ao Consórcio)?