

A experiência do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano¹

179

NINA BEST

INTRODUÇÃO

O Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife (CTM), cujo nome fantasia é Grande Recife, foi formalmente inaugurado no dia 08 de setembro de 2008. O CTM constitui um consórcio público de natureza jurídica de direito privado e sem-fins lucrativos, e tem como objetivo a gestão plena e associada do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana de Recife (STPP/RMR). 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, e por ser multifederativa, passa a constituir a administração indireta de todos os entes federativos que a compõem.

O Grande Recife é o primeiro consórcio intergovernamental de âmbito metropolitano estabelecido no país, e foi o primeiro a ser estabelecido na RMR para a gestão do serviço de transporte público coletivo. Entre as suas principais funções, o CTM 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

¹ Este artigo está baseado na dissertação de mestrado de Nina Best: “Cooperação e Multi-Level Governance: o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano”, apresentada à Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-EAESP), 2011.

na gestão metropolitana de um serviço público de âmbito metropolitano. Este arranjo é inovador porque propõe uma gestão compartilhada do sistema de transporte público metropolitano como um todo. A criação do consórcio prevê a eliminação da sobreposição e competição entre os serviços municipais e intermunicipais de transporte coletivo, racionalizando o sistema, reduzindo os custos de gestão e melhorando a qualidade do serviço, tendo sempre em vista as necessidades de deslocamento do cidadão metropolitano.

O consórcio é um instrumento de gestão de uma política pública estratégica e um arranjo institucional de governança metropolitana. Diferente de outras experiências de cooperação intergovernamental e de outros consórcios, o CTM é induzido por decisão do governo de Pernambuco de cooperar e compartilhar a responsabilidade da gestão do sistema de transporte metropolitano com os demais municípios da RMR, tornando-o um caso extremo. Ao criar uma empresa pública multifederativa com a intenção de envolver todos os entes metropolitanos da RMR, o Grande Recife substituiu EMTU-Recife e passa a compartilhar ônus e bônus que antes eram de exclusiva responsabilidade da esfera da estadual, entre os entes federativos consorciados. Dessa forma, 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 compõem o arranjo para o desenvolvimento de uma política metropolitana única.

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. O CTM 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.

Para melhor apresentar o caso do CTM e abordar as questões presentes, este artigo foi dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. A seção seguinte contextualizará a questão federativa e metropolitana no debate sobre políticas públicas de transporte coletivo. Em seguida, será feito um breve apanhado histórico do transporte público na RMR, contextualizando a criação e a importância da EMTU-Recife, até o seu declínio. A próxima seção apresentará o CTM, enfocando o contexto da sua criação, seu arranjo institu-

cional, e os principais desafios existentes para que esse arranjo se torne de fato metropolitano. Por fim, serão apresentadas as considerações finais sobre o caso, explorando a sua singularidade, potencialidades e desafios.

FEDERALISMO E COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL PÓS-1988

A Constituição Federal de 1988, promulgada após quase duas décadas sob o regime militar, instituiu um tipo específico de federalismo no Brasil. O processo de redemocratização no Brasil caminhou de mãos dadas com a descentralização, que 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, e 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.

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 capacidade das esferas subnacionais de adotarem políticas próprias. 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.

O transporte público é uma política pública estratégica de competência dos três entes federativos – variando apenas em escala a competência atribuída. De acordo com a Constituição de 1988, o transporte público coletivo

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.

intramunicipal é de responsabilidade do município, o transporte intermunicipal é da responsabilidade do Estado, e o transporte interestadual é de responsabilidade da União. Em âmbito metropolitano, onde a circulação de passageiros entre os territórios administrativos dos municípios é grande, a sobreposição de competências e a conseqüente competição entre os sistemas municipais e estadual ocorre, fortalecendo a noção de um sistema de transporte fragmentado, em que as distintas partes coexistem.

Para Diba (2004), o 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, são eles a ausência de mecanismos de cooperação intergovernamental, principalmente intermunicipal, e a falta de um desenho adequado para a gestão das regiões metropolitanas que fosse capaz de dar conta dos problemas comuns característicos dessas áreas.

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 1970. 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 instituí-las nos seus territórios por meio de leis complementares.

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, de modo geral, as constituições estaduais pós-1988 não criaram mecanismos para a incorporação da gestão metropolitana do território nos seus respectivos espaços, 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 (Souza, 2003, p. 152).

Observando a RM 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 buscar soluções individualizadas para os problemas que os afligem. A interdependência dos problemas da cidade metropolitana não reconhecem e não são restringidos pelas fronteiras administrativas dos municípios que a integram.

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.

Spink (2005) aponta para a ausência generalizada de estruturas de governo metropolitano e a preferência por desenhos de governança metropolitana. Aqui, governança 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”.³ Um dos principais desafios metropolitanos diz respeito à cooperação interfederativa nessas regiões, não apenas para a implementação de políticas públicas, mas também porque essas

3 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.

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 as RMs “concentram importantes problemas e oportunidades, verificamos, ao mesmo tempo, que o arcabouço institucional que deveria nortear a organização, gestão e financiamento desses 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, como consórcios intermunicipais, comitês de bacia, regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDEs), as Câmaras, Redes, Agências Intermunicipais, envolvendo uma variedade de atores 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, por meio da articulação e racionalização dos recursos oriundos de cada esfera de poder.

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 coope-

ração intergovernamentais pontuais (Machado, 2009). Este estudo vê o consórcio público como um possível instrumento de gestão compartilhada que favorece e fortalece o modelo de federalismo cooperativo almejado pela Carta Magna de 1988.

A REGIÃO METROPOLITANA DE RECIFE E A EMTU-RECIFE

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 descentralizados do governo central a partir da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) na implementação da Política Nacional de Transportes.

Apesar do empenho do Governo Federal, em boa parte das regiões metropolitanas as EMTUs nem chegaram a ser criadas, uma vez que o modelo imposto desconsiderava a autonomia e especificidades dos municípios. Brasileiro e Santos (1999) destacam que “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).

A criação da EMTU-Recife, em 06 de abril de 1979, tinha o objetivo de racionalizar o sistema de transporte da RMR, 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. Meses após a instituição da EMTU-Recife, 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).

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. Embora os demais municípios metropolitanos não tenham celebrado convênios com a EMTU, com exceção de uma delegação parcial de Jaboatão dos Guararapes e de Olinda, as prefeituras metropolitanas também deixaram de assumir o comando do seu transporte coletivo, sendo possível, à época, observar o desaparelhamento das administrações e lacunas na legislação (Teixeira, 2009). De toda forma, 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, p. 64), as linhas internas dos demais municípios tinham peso pouco significativo no contexto metropolitano.

A partir de 1980, o Governo Federal descentralizou a responsabilidade de reajuste de tarifas, transferindo-a para os municípios. 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 ponto focal das contestações e protestos sempre esteve em torno da questão tarifária, e o Governo do Estado acabou assumindo o ônus financeiro e político em relação à União e aos municípios. Assim, a EMTU acabou se tornando ‘o calcanhar de Aquiles’ do Governo do Estado, visto que era incapaz de conter o aumento dos custos do sistema de transporte que impactam diretamente o custo da tarifa de ônibus (Teixeira, 2009).

Nesse mesmo período o Sistema Estrutural Integrado (SEI), rede integrada de transporte do STPP/RMR, foi implantado. A implantação do SEI 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. Segundo Brasileiro e Santos (1999), a concepção do SEI e dos terminais de integração “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).

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. Segundo Travassos (1996), esse Conselho foi 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. 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 Conselho Metropolitano de Transporte Urbano (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. Desde sua criação, em 1979, a EMTU-Recife fazia a gestão do sistema de transporte público coletivo da RMR 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 de 1988, o transporte público ficou caracterizado como um serviço público de caráter essencial de interesse e competência municipal. Assim, um dos principais fatores de fortalecimento da gestão do STPP/RMR pela EMTU-Recife, com a Constituição de 1988, se tornou uma de suas principais fragilidades.

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 do órgão gestor. Apesar disto, 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. 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.

DE EMTU PARA GRANDE RECIFE: UMA MUDANÇA DE PARADIGMA

A transição de EMTU para Grande Recife 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.

Depois de anos em sintonia política entre o Governo do Estado e a Prefeitura da Capital, a eleição do Prefeito João Paulo (PT) causou uma ruptura. Como parte da sua campanha eleitoral, João Paulo prometeu municipalizar o sistema de transporte público de Recife. Diferentemente dos prefeitos que o antecederam, ele reorganizou a estrutura municipal do sistema de transporte com a intenção de reassumir a gestão desse serviço de interesse local, que estava sendo mal-gerido por um órgão estadual que estava perdendo a capacidade de planejar dado o alastramento sem controle do transporte clandestino na RMR.

Superando as divergências políticas existentes, e conscientes do desgaste político que os aguardavam, Jarbas Vasconcelos (PMDB) e João Paulo (PT) uniram forças para enfrentar o problema do transporte clandestino, que além de se apresentar como um problema de segurança pública estava causando o desmantelamento e a falência das empresas operadoras do serviço de transporte por meio de ônibus. A intenção de ambos os governos era de eliminar o transporte clandestino em Recife e regulamentar o transporte alternativo, e em paralelo, montar um novo órgão gestor de transporte público metropolitano.

Embora as viagens realizadas pelo transporte clandestino predominantemente se originassem nos municípios metropolitanos, em sua grande maioria, o destino era o centro de Recife. Dessa forma, a operação foi iniciada em Recife, já que ao retirar os *kombeiros* do centro da cidade, mais de 70% do problema seria resolvido. O Governo Estadual articulou a ação do combate ao clandestino com os demais municípios metropolitanos, no entanto, efetivamente, apenas Recife, Olinda e Camaragibe aderiram, regularizando os *kombeiros* e organizando seus sistemas municipais de transporte. A operação foi concluída com sucesso em 2004, e então as atenções se dirigiram para a discussão do órgão gestor.

Um dos principais resultados dessa exitosa parceria entre Governo do Estado e Prefeitura de Recife foi a possibilidade criada para debater uma nova política metropolitana de transportes, partindo de um modelo de gestão delegada para um novo modelo de gestão compartilhada. Outro resultado foi a criação do Sistema de Transporte Complementar de Passageiros (STCP) de Recife, com linhas municipais alimentadoras e interbairros complementares ao STPP/RMR e às linhas pertencentes ao SEI.⁴

O reordenamento institucional do sistema de gestão do transporte metropolitano foi discutido nos dois anos seguintes. A primeira proposta de consórcio elaborada foi aprovada pela Assembleia Legislativa, no entanto, 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. O principal entrave à participação no consórcio pelos municípios metropolitanos era a divisão de poder/quotas acionárias entre o Estado e os 14 municípios. Estes últimos argumentavam que precisavam avaliar quais seriam os ganhos políticos e financeiros que teriam ao ingressar e repassar a gestão do sistema municipal de transportes ao Consórcio.

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.

O primeiro momento de discussão sobre o novo modelo de gestão compartilhada se encerra com as eleições estaduais de 2006, quando o então governador Jarbas Vasconcelos (PMDB) perde as eleições para Eduardo Campos (PSB). O pleito eleitoral de 2006 mudou novamente o cenário político-administrativo em Pernambuco, que mais uma vez seria marcado pela proximidade política e ideológica entre os líderes do Governo do Estado e da Prefeitura de Recife.

A discussão para a criação do Consórcio é retomada no início da primeira gestão do governador Eduardo Campos (2007-2010), que demonstrou claramente seu interesse em dar um salto de qualidade e mudar o caráter institucional da EMTU ao convidar Dilson Peixoto (PT) para assumir a presidência da EMTU. A reformulação da proposta inicial para a gestão compartilhada

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

do sistema de transporte público coletivo da RMR surge fundamentada pela Lei de Consórcios Públicos.

Além da adaptação do modelo de arranjo de gestão compartilhada à Lei de Consórcios, como forma de encorajar os demais municípios a aderirem ao consórcio, o Governo do Estado se mostrou favorável a diluição da quota estadual, abrindo mão de 5% de sua participação no controle do sistema, e dividindo esse percentual com os municípios metropolitanos, exceto Recife. 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 1.

Quadro 1. *Participação acionária do CTM*

| Unidade Federativa | Viagens Geradas dentro da RMR Tipo | Quantidade | % | Participação Acionária no Consórcio % |
|--------------------------------|---------------------------------------|------------|-------|------------------------------------------|
| 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 |
| Camaragibe | 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 1 percebemos que as maiores porcentagens de viagens geradas na RMR pertencem aos municípios de Recife, Olinda, Jaboatão dos Guararapes, Paulista e Camaragibe. Uma boa parte dos municípios metropolitanos não possui um serviço de transporte público operado por ônibus, mas apenas por VPPs. O serviço de transporte operado por ônibus nesses municípios, em geral, é metropolitano, gerido pela antiga EMTU e atual CTM. 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. Segundo informações oficiais, 90% das viagens são realizadas através do STPP/RMR.

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, tornando o modelo mais participativo e cooperativo possível, pois para obter quorum nas decisões da Assembleia Geral seria necessário obter 85% dos votos. Visto de outra forma, embora Pernambuco e o Recife não tivessem como dominar as ações do Consórcio, individualmente, cada um possui poder de veto nas ações propostas que não estiverem do seu agrado.

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 (Ramalho, 2009). 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 assumam as suas respectivas quotas.

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). Mesmo sendo envolvida num segundo momento, Olinda aderiu ao Consórcio antes de Recife.

Em 2007, todos os prefeitos dos municípios da RMR assinaram uma carta de intenção de adesão ao Consórcio Grande Recife. Apesar disso, passados três anos desde a inauguração formal do CTM e quase cinco anos completos desde a sua criação legal, todavia apenas os municípios de Recife e Olinda fazem parte desse novo arranjo institucional de gestão compartilhada do transporte público com o Governo do Estado.

Quanto à Câmara Municipal de Recife, embora tenha aprovado o Projeto de Lei autorizando a criação do Consórcio, ratificou o Protocolo de Intenções celebrado entre os entes consorciados “com reservas”,⁵ reiterando a intenção dessa entidade na garantia da preservação da autonomia municipal nesse arranjo compartilhado. 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 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 à contramão 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 STCP de Recife no novo arranjo. Olinda ratificou o Protocolo de Intenções na íntegra, no entanto, apenas em março de 2010, delegou a gestão do seu sistema municipal de transporte ao Consórcio, sem ressalvas.

No dia 08 de setembro de 2008, após cinco anos de discussões e negociações, o Consórcio Grande Recife é formalmente inaugurado. 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. Os demais municípios da RMR encontram-se em fases distintas quanto ao processo de adequação para adesão ao CTM, especialmente tomando em consideração às condicionalidades previstas pelo Protocolo de Intenções. Outro fator que dificulta a ampliação da abrangência do CTM é a falta de recursos humanos do próprio órgão gestor em dar apoio técnico aos municípios, o que reduz a capacidade do Consórcio em ampliar suas ações.

O Quadro 2 a seguir apresenta uma comparação simplificada entre os modelos de gestão da EMTU-Recife e a nova institucionalidade para a gestão compartilhada do serviço de transporte público coletivo na RMR, o CTM,

5 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.

considerado um modelo de gestão mais democrático e legítimo do ponto de vista metropolitano.

Quadro 2. *Comparação entre modelos de gestão 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 primeiros três itens do quadro, diferentemente da EMTU-Recife, 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 por meio da adesão dos 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, com arcabouço jurídico fundamentado na Lei de Consórcios. No item seguinte, 'Obtenção de financiamento para o sistema', acredita-se que por ser um arranjo compartilhado pioneiro na área de transportes públicos, seja mais fácil contemplar recursos financeiros do Governo Federal para o PAC da Mobilidade, bem como obter recursos externos para o desenvolvimento de infraestrutura de mobilidade para a 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 último item, a relação do órgão gestor

único fica mais sólida 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.

A cláusula quarta do Protocolo de Intenções do CTM 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 suas 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.

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. Segundo Ramalho (2009), “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, que nenhuma discussão sobre o CTM foi realizada no âmbito do CONDERM (Ramalho, 2009).

O CSTM é formado pelos entes consorciados e demais membros, 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 Assembléia Legislativa e das Câmaras Municipais) e pelos operadores e usuários do sistema. O CSTM prevê um total de 31 participantes, no entanto, atualmente fazem parte do Conselho apenas 19 representantes, (ver Quadro 2), já que até o presente momento, fazem parte do novo arranjo apenas Pernambuco, Recife e Olinda.

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 com mandato de dois anos. O repre-

sentante dos estudantes, geralmente representado pelo presidente de alguma associação estudantil, também possui mandato de dois anos. No Quadro 3 abaixo podemos observar a composição do CSTM em contraste ao CMTU.

Quadro 3. *Comparação da composição 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. 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, fazendo com que o CSTM tenha uma cara mais política do que técnica. 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.

O arranjo 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.

Como principal alcance do CTM destacamos 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. Destacamos também 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.

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 vêm mais vantagens que desvantagens no novo arranjo de gestão compartilhada, e, neste sentido, estão se organizando, de forma gradual e progressiva, para ingressar no CTM.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As RMs 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.

É nesse contexto que surge o Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano. 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, são potenciais sócios do Consórcio. O CTM 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 do serviço de transporte público coletivo da RMR. O CTM é único também porque a sua criação exigiu a extinção da EMTU-Recife.

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 multifederativo era uma forma de compartilhar estas responsabilidades com os municípios, principalmente Recife, para que estes também tivessem um papel ativo no que diz respeito ao transporte metropolitano.

Ao analisar o CTM do ponto de vista das relações intergovernamentais, podemos afirmar que a Lei de Consórcios foi um instrumento jurídico essencial para a constituição de um novo arranjo institucional para a gestão compartilhada deste serviço público, permitindo o consorciamento dos três entes governamentais envolvidos. O Consórcio é ainda uma experiência muito recente e pouco consolidada. No momento de sua criação, faziam parte do arranjo apenas três entes federativos metropolitanos: o Governo de Pernambuco, e os municípios de Olinda e Recife. No entanto, três anos passados, e os demais municípios metropolitanos ainda não aderiram ao arranjo.

Identificamos entre as potencialidades a própria criação do consórcio, e também a estruturação e racionalização do sistema de transporte público coletivo na RMR como um todo, principalmente no que diz respeito ao 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, os temas 'mobi-

lidade' e 'transporte público' entraram na agenda e passaram a ser cobrados pelos cidadãos metropolitanos. O CTM também criou um importante espaço de maior articulação e diálogo entre os entes governamentais.

Um desafio identificado está relacionado à mudança de cultura interna dos técnicos do consórcio. Embora a equipe técnica da antiga EMTU tenha passado a constituir o quadro de funcionários do CTM, o processo de tomada de decisão mudou. 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 o segundo maior sócio ativo do consórcio, Recife ainda não se encontrou dentro desse arranjo e precisa ocupar melhor o seu espaço.

Entre as principais limitações desse arranjo 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, mas lenta, 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 enxergam mais vantagens na participação do consórcio do que desvantagens. Além disso, é possível que haja certa flexibilização das exigências para permitir uma adesão mais ampla de novos consorciados. Possivelmente seja apenas uma questão de tempo até que todos os municípios da RMR façam parte desse novo arranjo de gestão. A autonomia municipal ainda é uma questão, não apenas em relação ao executivo, mas também em relação aos legislativos municipais, e os intervalos eleitorais a cada dois anos, certamente não contribuem para a continuidade dos processos iniciados nesse sentido.

O Grande Recife surge de maneira distinta aos consórcios intermunicipais tradicionais horizontais e ascendentes. Como estes, o CTM é voluntário, uma vez que a lei exige que tanto o executivo quanto o legislativo participem e ratifiquem a proposta de consorciamento. No entanto, é um novo arranjo institucional desenhado em parceria entre Pernambuco e Recife com base na Lei de Consórcios para criar um novo modelo de gestão compartilhada, diferenciado do modelo de gestão delegada da EMTU. Vale ressaltar que o legado da EMTU foi fundamental para consolidar o processo de transição entre um modelo de gestão e outro.

O Grande Recife é um instrumento de gestão compartilhada de cooperação intergovernamental vinculado a uma lógica da expansão do sistema na RMR. 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. Três anos após sua inauguração oficial, o CTM ainda esta em processo de consolidação, caminhando a passos lentos em relação à adesão dos municípios da RMR e à superação dos desafios mencionados. 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 na RMR é esta.

Nina Best · Graduada em Ciência Política pela McGill University, Canadá, e mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec, 2 ed., 2002.
- _____; 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.
- ARRETCHE, Marta T.S. 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. 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.
- BRASIL. Lei Complementar n.14, promulgada em 08 de junho de 1973.
- _____. Constituição. 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>
- BEST, Nina Juliette. *Cooperação e Multi-Level Governance: o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano*. Dissertação de mestrado apresentada à Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-EAESP), 2011.
- 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.
- CRUZ, Jório. *Os Municípios se Sublimam na Metrôpole: 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.

- 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.
- FEIJÓ, Maurício. 2010. *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.
- GOUV A, Ronaldo Guimarães. *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.
- KLINK, Jeroen Johannes. 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,
- MACHADO, Gustavo Gomes. *Gestão Metropolitana e Autonomia Municipal: Dilemas das transações federativas*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2009.
- MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. São Paulo: *Estudos Avançados*, v.17, n.48, 2003.
- 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.
- OLINDA. Lei n. 5.553 de junho de 2007.
- PERNAMBUCO. Agência CONDEPE/FIDEM. <http://www2.condepefidem.pe.gov.br>
- _____. Consórcio Metropolitan 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.
- _____. Parecer Assembleia Legislativa de Pernambuco: <http://www.alepe.pe.gov.br/paginas/?id=3598&legislatura=&doc=81D5615CF4494B02032573380043C7D4/0>
- RAMALHO, Ana Maria Filgueira. *Autonomia e cooperação: os desafios da gestão metropolitana*. Tese de doutorado apresentada ao Centro de Artes e Comuni-

cação da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (MDU), Recife, 2009.

RECIFE. Lei n.17.360 de outubro de 2007.

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 Metrópole*, São Paulo, v.11, n.22, p. 453-472, jul/dez., 2009.

SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova*, 59, p. 137-159, 2003.

TEIXEIRA, Klauber C. 2009. *Participação Social em Processos de Decisão de Política de Transporte Público de Passageiros: A Experiência do Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos – CMTU/Recife*. Dissertação de mestrado apresentada à Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Recife, 2009.

TRAVASSOS, Germano. 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.